

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Jessica Iribarrem Cardoso

jessicairibarrem@gmail.com

Universidade Federal de Pelotas/RS/Brasil

RESUMO

O estudo faz uma análise dos principais aspectos do Programa Bolsa Família (PBF) nos indicadores de: renda, saúde e educação. Ver-se-á que o recebimento do Programa depende da necessidade e do cumprimento de condicionalidades assumidas pelas famílias beneficiadas. O Programa atende mais de 13,8 milhões de famílias consideradas pobres com renda inferior a R\$ 140,00 por pessoa de acordo com o perfil, tipos de benefícios e suas variáveis. O PBF possui três eixos principais, focados na transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. O Programa tem gestão descentralizada e compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios que permite a atuação de todos no combate a pobreza e evita a sobreposição de benefícios a um mesmo usuário e, como ponto de partida, foram utilizados dados do Governo Federal para entendimento do funcionamento do programa e dados dos portais de transparência e divulgação de relatórios para apresentação de resultados.

Palavras-chave: Transferência Direta de Renda; Bolsa Família; Condicionalidades.

ABSTRACT

This study analyzes the Family Scholarship Program (PBF) main aspects in the income, health and education indicators. It's going to be seen that the Program earning depends on the needs and observance of conditions assumed by the benefit families. The Program reaches more than 13,8 million families considered as poor with an income inferior to R\$ 140,00 per person according to the profile, benefit kinds and their variables. I has three main axis focused in the income transparency, conditions and complementary programs. The Program has a decentralized management and is shared by Union, States, Federal Districts and Cities that allows a whole action against poverty and avoids the benefits overlap by the same user and, as a beginning, data from the Federal Government were used to understand the Program operation as well as data from the transparency portals and reports divulgation to show the results.

Key words: Income Direct Transparency; Family Scholarship; Conditions.

1 INTRODUÇÃO

O estudo parte do ponto de entendimento de que uma das maiores dificuldades enfrentada pelos Governos é a diminuição da desigualdade social.

O Brasil é um dos países em desenvolvimento em que grande parcela da população não consegue atender às suas necessidades mais básicas. Diante de tal situação, a solução encontrada pelo Governo é ajudar essas famílias através de auxílios com repasse direto de renda.

Nos últimos anos o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), juntamente com estados e municípios, tem centrado esforços no sentido de reduzir a extrema pobreza no país.

Esse auxílio é distribuído através de programas sociais instituídos pelo Governo Federal para redistribuir a renda na economia, tornando a distribuição da riqueza do país a mais igual possível.

No Brasil, a transferência de renda teve início durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através de Programas como Bolsa Escola e Bolsa Alimentação de 2001, Programa Auxílio-Gás de 2002 e a criação do sistema, utilizado até hoje, Cadastro Único em 2001.

Na gestão seguinte, o eleito Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003, agrupou todos os programas em um único, intitulado Programa Bolsa Família, criado na Medida Provisória nº 132 de 20 de Outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 09 de Janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de Fevereiro de 2004, cujo objetivo é “Combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios.” (CGU, 2012).

O PBF, coordenado pelo MDS, tem se constituído o principal Programa de Transferência Direta de Renda com condicionalidades, destinado às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 140 por pessoa, cujo objetivo consiste no alívio imediato da insuficiência de renda das famílias mais pobres, bem como na inserção digna das mesmas na sociedade, mediante o cumprimento das condicionalidades exigidas pelo Programa.

Em 2011, já no Governo Dilma Rousseff, foi criado o Plano Brasil Sem Miséria, que tem por objetivo retirar 16,2 milhões de brasileiros da pobreza extrema e que ainda não estão inseridos no Cadastro Único e não participam de programas sociais, através da inclusão dessas famílias no PBF.

Atualmente no Brasil, são beneficiadas mais de 13,8 milhões de famílias, equivalente a 50 milhões de pessoas, sendo acompanhadas pelas condicionalidades de educação 14,1 milhões de estudantes entre 6 e 17 anos e na saúde 8,7 milhões de pessoas que se encaixam no perfil.

Diante desta realidade, o objetivo geral do estudo é apresentar o programa, a forma como é estabelecido, concedido e fiscalizado, e oferecer uma visão atualizada desta política focada na redução da pobreza e inclusão social, através da busca de informações oficiais disponibilizadas pelo Governo Federal nos meios eletrônicos de comunicação do mesmo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 FHC e os Programas de Transferência de Renda

As mudanças ocorridas no Brasil, decorrentes do processo de industrialização, no início do século XX, geraram uma série de mudanças na área econômica, política, social, organizacional e tecnológica, o que provocou uma modificação na mão de obra empregada em função da falta de preparo ao lidar com o “novo” processo produtivo. Com isso, as questões sociais foram se agravando e delas surgiram diversas demandas que precisavam ser solucionadas pelo Governo.

No final dos anos 70, alguns fatores como: elevação do período de longevidade, que aumentou os gastos com aposentadoria e pensões, e a redução de postos de trabalho levaram à queda da arrecadação tributária, resultando na responsabilização do Governo para com os programas sociais.

Diante disso surgiram forças sociais, a exemplo dos movimentos urbanos e sindicatos dos operários, que reivindicavam a ampliação dos direitos sociais e exigia do governo um novo direcionamento de políticas sociais. Essas políticas sociais emergiram dentro de um contexto de luta entre as classes e configuraram-se como fruto da dinâmica social e da interrelação entre os diversos atores sociais na luta pelos direitos universais de cidadania.

A Constituição Federal Brasileira (CFB), promulgada em 1988, instituiu o marco legal na efetivação dos direitos sociais universais para toda população ao lado dos direitos políticos. A partir daí, a Assistência Social passou a ser reconhecida como política pública executada por meio de um conjunto de ações integradas, objetivando garantir o atendimento às necessidades básicas a todos que dela necessitassem.

As políticas públicas são desenvolvidas de forma conjunta entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal, através de programa e/ou ações compensatórias com o intuito de amenizar a desigualdade social.

No Brasil, o primeiro programa de Transferência de Renda foi o programa Renda Mensal Vitalícia (RMV), em 1974, que consistia na garantia de meio salário mínimo aos idosos com mais de 70 anos que tivessem contribuído com a Previdência Social.

Cada indivíduo paga, de acordo com seus rendimentos, um tributo. Quanto maior for a renda e a quantidade de bens como automóveis e imóveis, maior será a contribuição para com o governo. Através, principalmente, desse sistema o governo elabora sua política de assistência social.

2.2 Dos Programas Assistenciais do Governo FHC ao Programa Bolsa Família do Governo Lula

Almeida (2004) deixa claro que foi durante o governo FHC que os programas projetados “como componentes de uma rede de proteção social” (p. 10) foram criados, inclusive a previdência rural e os programas não contributivos da assistência social.

O programa Bolsa Escola, criado na cidade paulista de Campinas em 1994 pelo, na época, Prefeito José Roberto M. Teixeira passou a ser implantado também em outros municípios, o que, gerando resultados positivos acabou por ser implantado nacionalmente em 2001 pelo Governo Federal, na gestão de FHC. Juntamente com outros programas como o programa BolsaAlimentação, o sistema Cadastro Único, também de 2001, que é utilizado até hoje pelo Governo Federal como forma de inserção no sistema para receber auxílios assistenciais e o programa Auxílio-Gás de 2002.

Todas estas ações foram o “fio condutor” do atual Programa Bolsa Família, que é a unificação melhorada dos programas implantados por FHC, como consta na Lei nº 10.836/04 em seu Art. 1º no “Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.”

2.3 O Programa Bolsa Família

O PBF é a mais abrangente iniciativa de Transferência de Renda do Governo Federal concretizada no Brasil. Foi criado em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de Outubro de 2003, sendo posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004.

O programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, onde os critérios que integram o programa são geridos pelo MDS em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). No entanto, sua gestão é descentralizada, ou seja, permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compartilhem entre si os processos de tomada de decisão.

No Brasil, o conceito mais empregado é o de pobreza absoluta e pode apresentar duas situações: a linha de indigência ou de pobreza, que se referem apenas as necessidades nutricionais, ou seja, está relacionada às questões de sobrevivência física; e a linha de pobreza extrema, quando abrange um conjunto mais amplo de necessidades, como habitação, vestuário, saúde e educação.

Sendo assim, o programa destina-se às famílias pobres e extremamente pobres, tendo em sua composição familiar crianças com idade entre zero e 15 anos e/ou gestantes e nutrízes, desde que tenham renda per capita até R\$ 70. E famílias com renda per capita mensal entre R\$ 00 e R\$ 140 por pessoa, que apresentem em sua composição familiar adolescentes de 16 e 17 anos.

No inciso primeiro do Art 2º da Lei nº 10.836/04, considera-se “I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que

se mantém pela contribuição de seus membros;” e “III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.”.

A principal fonte de receita utilizada para essa redistribuição é a tributação dos impostos sobre residências, rendas industriais, contribuições previdenciárias, transferências correntes e empréstimos.

Os órgãos federais envolvidos na execução do Programa são: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (SENARC/MDS), responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do PBF; a Caixa Econômica Federal (CAIXA), com a função de Agente Operador do Programa, mediante remuneração e condições pactuadas no contrato com o MDS; o Ministério da Saúde (MS), por meio da Secretaria de Atenção a Saúde, responsável pela gestão federal do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiárias; o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos beneficiados; e a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS (SNAS/MDS), responsável em realizar a coleta e o registro das informações referentes à condicionalidade de assistência social.

De modo simplificado, a ação ocorre da seguinte forma:

- I. Cadastramento: é o ingresso no Cadastro Único, para posterior pedido de adesão ao PBF;
- II. Gestão de Benefícios: são as etapas necessárias à concessão do benefício e à transferência continuada, englobando os seguintes procedimentos:
 - a) Habitação: situação de elegibilidade conforme as regras gerais definidas pela SENARC e MDS;
 - b) Seleção: definição da quantidade máxima de famílias habilitadas por município que poderão ingressar na folha de pagamento;
 - c) Concessão: identifica cada uma das famílias que deverão ingressar em determinada folha de pagamento;
 - d) Pagamento: será efetivado mediante utilização do cartão do Programa enviado pela CAIXA;
 - e) Administração de benefícios necessária a implantação e continuidade do pagamento mensal, abrangendo a alteração da situação ou da composição de seus benefícios;
 - f) Monitoramento da entrega e ativação, feito pela CAIXA, de cartões magnéticos do Programa; e
 - g) Acompanhamento da operação de pagamento de benefícios do PBF disponibilizada pela CAIXA.
- III. Composição dos Benefícios;
- IV. Condicionalidades – Cumprimento e Acompanhamento: cabe ao município acompanhar e registrar nos sistemas informatizados próprios (MEC, MS e SENARC/MDS) às informações relativas às condicionalidades das famílias beneficiadas e cabe a SENARC

consolidar tais informações e aplicar as regras estabelecidas para aquelas famílias que não cumpriram as condicionalidades;

V. Permanência das famílias no Programa: a família permanece no Programa enquanto estiver atendendo aos critérios de elegibilidade e mantendo em dia os compromissos assumidos;

VI. Controle do Programa: o controle é feito entre os diversos participantes do Conselho Gestor do PBF: SENARC, CAIXA, MS, MEC, SNAS, Governos municipais, estaduais e do DF e Órgãos de Controle Social;

VII. Controle Social: exercido pela Instância de Controle Social do município;

VIII. Rede Pública de Fiscalização: criada em janeiro de 2005, é responsável pelas auditorias e ações de fiscalização sobre o Programa, sendo resultado da consolidação de parcerias com o Ministério Público Federal, Estadual e do DF, CGU e TCU. (Relatório de Avaliação da Execução de Programas do Governo nº7, 2012. p. 15 e 16. Adaptação Própria).

O Programa antes codificado como 1335 – Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família, teve sua codificação alterada para 2019 – Bolsa Família, devido a aprovação do novo Plano Plurianual 2012-2015.

No entanto, a transferência de renda, apesar de constituir a parte mais expressiva, não atinge a totalidade do Programa. A ampliação do acesso das famílias a serviços de educação saúde e assistência social, introduzida pelo cumprimento das condicionalidades do PBF, é o componente fundamental para o MDS.

2.4 Do cadastramento no sistema Cadastro Único

O Cadastro Único para programas sociais do governo é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou renda mensal total de até três salários mínimos.

O Governo Federal, por meio de sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único e, a partir daí, é possível formular e implementar políticas públicas específicas. Atualmente, o cadastro único conta com quase 22 milhões de famílias inscritas.

Coordenado pelo MDS, deve ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais do governo, como o Bolsa Família.

O município é o responsável por cadastrar as famílias no sistema, porém, isso não implica na entrada imediata das famílias no PBF.

Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011 e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem ser utilizadas também pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais. Atualmente, o Cadastro Único conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas.

2.5 Dos Benefícios

Cada família recebe o benefício de acordo com os variáveis presentes na composição familiar (crianças e adolescentes até 17 anos, gestantes, nutrizes e de componentes da família). Estas variáveis estão dispostas da seguinte maneira: 1- Benefício Básico (no valor de R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70) mesmo sem variáveis na família, 2- Benefício Variável (no valor de R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família, ou seja, R\$ 160,00), 3- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (no valor de R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família, ou seja, R\$ 76,00), 4- Benefício Variável Nutriz (com valor de seis parcelas de R\$ 32,00 para famílias com crianças de 0 a 6 meses, no entanto, a família só receberá se não tiver acumulado 5 benefícios variáveis, limite estipulado pelo programa), 5- Benefício para a Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (com valor correspondente ao necessários para que todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e 6 anos – superem os R\$ 70 de renda mensal por pessoa) e 6- Benefício Variável de Apoio a Gestante (concedido a gestantes entre 14 e 44 anos, somente se não houver 5 benefícios variáveis acumulados na família).

As famílias em situação de pobreza extrema poderão acumular o Benefício Básico, o Variável (até no máximo cinco benefícios) e o Variável para Jovem (até no máximo dois benefícios), totalizando R\$ 320 por mês.

2.6 Das Condicionalidades

As condicionalidades são compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do PBF quanto pelo poder público, em termos de ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos e as famílias de cumprirem o que é exigido.

I. Na área da saúde, as famílias devem fazer o acompanhamento na Unidade Básica de Saúde (UBS) mais próxima de sua residência, este consiste em acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, que baseia-se no estado nutricional, tais como: riscos nutricionais, peso baixo, sobrepeso, peso por altura, peso por idade e altura entre outras coisas. As mulheres de todas as idades devem fazer acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), o pré-natal e acompanhamento da sua saúde e do bebê.

II. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos devem estar devidamente matriculados e frequentando a escola. Para as crianças e adolescente entre 6 e 15 anos, a frequência mínima exigida pelo programa é de 85% da carga horária mensal. Já para os jovens estudantes, a frequência é de no mínimo 75% mensais.

O Projeto Presença acompanha a frequência escolar bimestral dos alunos cujas famílias são beneficiárias do programa, esse monitoramento é realizado pela SEDUC através da Coordenação Estadual de Frequência Escolar que atua no apoio aos municípios de sua abrangência.

As faltas que são consideradas justificáveis são: doença do aluno, doença ou óbito na família, inexistência de oferta de serviço educacional, fatores climáticos e de infraestrutura de ir e vir (enchentes, falta de transporte, violência urbana na área escolar e calamidades).

III. Na assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos mantendo frequência acima de 85%.

A família que encontrar dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do PBF, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou a equipe de assistência social do município.

Esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter a benefício bloqueado, suspenso ou cancelado.

O acompanhamento das condicionalidades acontece de acordo com calendários previamente acordados pelas áreas envolvidas, onde todas as informações recolhidas devem constar em seus respectivos sistemas informatizado, onde o município que não encaminhar as informações deixará de receber os recursos do MDS destinados a gestão do PBF.

Para os gestores e técnicos responsáveis, o Sistema de Condicionalidades (Sicon) é a ferramenta utilizada nos estados e municípios para gerenciar o PBF, permitindo ações como:

- consultar famílias com descumprimento de condicionalidades;
- deferir ou indeferir recursos cadastrados;
- registrar ou alterar recurso para descumprimento quando ocorrerem erros, falhas ou problemas que ocasionem repercussão indevida;
- registrar informações sobre o acompanhamento de famílias que tiveram descumprimento de condicionalidades.

2.7 Da Gestão Descentralizada

É uma forma de gestão que permite União, Estados, Distrito Federal e Municípios potencializarem a atuação de todos no combate à pobreza e evita a sobreposição de benefícios a um mesmo beneficiário.

O MDS tem um instrumento que mede a qualidade de gestão do PBF em estados e municípios. Este é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), esse índice leva em conta a eficiência na gestão do Programa e as informações recolhidas são utilizadas pelo MDS para o repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e municípios. Quando bem executadas, essas ações ajudam a melhorar a qualidade da gestão proporcionando mais recursos do IGD para serem reaplicados pelo município nos processos de gestão do PBF e do Cadastro Único.

O IGD Municipal foi criado em 2006 para atuar como indicador de cálculo de repasse de recursos destinados a melhorar a gestão do PBF.

O valor mensal a ser repassado é calculado multiplicando-se o resultado do IGD-M pelo fator de referência de R\$ 2,50 por família beneficiária. A partir de 2011, os municípios tiveram o IGD-M acrescido em 10% desde que: fizessem acompanhamento das famílias beneficiárias que não estivessem cumprindo as condicionalidades; atendessem nos prazos previstos às demandas do MDS; tivessem 100% dos cadastros atualizados há menos de um ano e apresentassem 96% dos cartões entregues na data de apuração do IGD-M.

Buscando o aprimoramento, o MDS desenvolveu o Plano de Acompanhando da Qualidade da Gestão Municipal, com base no IGD, alguns municípios têm sido selecionados para receber visita técnica multidisciplinar do MDS. O objetivo é construir um amplo diagnóstico sobre a gestão municipal e propor providências para os problemas que sejam detectados.

2.8 Da Fiscalização

O processo de gestão implica a necessidade de planejar, organizar, coordenar e controlar. O controle caracteriza-se pela fiscalização, auditoria, monitoramento, acompanhamento e vistoria, visando garantir a efetividade e a transparência na execução da gestão do PBF, garantindo que os benefícios cheguem as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa.

As principais atividades de controle são as ações de fiscalização da gestão do Cadastro Único para programas sociais do Governo são realizadas da seguinte forma:

- a) Ações *in loco* e a distância realizadas pelo MDS, por meio da SENARC: de natureza reativa ou proativa aplicada de modo sistemático e padronizada na execução local do PBF quando for necessário o aprofundamento do exame em busca de esclarecimentos e/ou apuração de fatos e, ação a distância que, ao receber uma denúncia, a Coordenação Geral de Acompanhamento e Fiscalização diligencia os gestores municipais do PBF e/ou a CAIXA para que se pronunciem e/ou adotem medidas corretivas quanto às irregularidades denunciadas, informando o resultado a SENARC, que concluirá o procedimento a ser adotado;
- b) Auditorias e ações de fiscalização realizadas pelas instituições de controle interno e externo;
- c) Auditorias realizadas por meio de análise das bases de dados e sistemas, que permitem identificar duplicidades e divergências de informações de renda quando comparada a outras bases do Governo Federal: alguns dos registros administrativos com os quais o MDS realiza cruzamento de dados são: RAIS, TSE, CNIS, e SISOBIL.

A fiscalização do PBF poderá também ser feita pelos gestores municipais do Programa, por beneficiários, cidadãos e sociedade civil organizada.

A Rede Pública de Fiscalização, criada em 2005, é a consolidação de parceria com os Ministérios Público Federal, Estadual e do DF, CGU e TCU. O trabalho conjunto dessas instituições, integrado ao MDS, visa fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do PBF.

2.9 Das Sanções

O responsável pela família beneficiária que omitir ou apresentar informações inverídicas está sujeito às sanções previstas no inciso 1º do Art. 14 da Lei nº 10.836/04, sendo: “§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do

Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.” e ao Art. 34 do Decreto nº 5.209/04, que diz: “Art. 34. Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da data de notificação ao devedor, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia - SELIC, e de um por cento ao mês, calculados a partir da data do recebimento”.

O agente público que praticar atividade ilícita será responsabilizado civil, penal e criminalmente, conforme previsto no inciso 2º do Art. 14 da Lei nº 10.836/04, sendo: “§ 2º - Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”.

2.10 Plano Brasil Sem Miséria

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), também coordenado pelo MDS, por meio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, foi lançado em Junho de 2011, com o objetivo de ampliar e aperfeiçoar a melhor experiência brasileira na área social, o PBF.

O plano tem por objetivo alcançar os 16,2 milhões de brasileiros que ainda se encontram na linha de extrema pobreza (renda inferior a R\$ 70) e que não são assistidos pelo PBF. De acordo com o Censo 2010, 47% das famílias extremamente pobres vivem no campo e 59% no Nordeste.

Com o plano, espera-se até 2014 incluir mais 800 mil famílias que tem direito, mas ainda não recebem o benefício. Segundo o MDS, até março de 2012 500 mil famílias já foram incluídas e, destas, 325 mil já estão recebendo o benefício do Programa Bolsa Família. Assim, no intuito de retirar essas famílias dessa situação de extrema vulnerabilidade o PBSM está estruturado em três eixos: inclusão produtiva (rural e urbana), redução da pobreza e acesso a serviços públicos.

3 METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, segundo GIL (2008) é desenvolvido com base em material já elaborado, e, exploratória, que, ainda segundo GIL (2008) proporciona maior familiaridade com o problema.

Para o embasamento teórico sobre o tema específico do trabalho foram utilizadas publicações ligadas, ou do próprio, Governo Federal como: informativos, legislações, cadernos, relatórios e manuais.

Além da coleta de dados dos endereços eletrônicos mantidos para fins de esclarecimento sobre os programas em questão no trabalho, foi consultado também o Portal

da Transparência para obtenção de dados quantitativos atualizados e seguros quanto a sua veracidade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com os dados do CENSO 2010, a estimativa é de que no Brasil existam mais de 14 bilhões de famílias consideradas pobres recebendo menos de R\$ 140,00 por pessoa, no entanto, considera-se que existam mais de 20 bilhões de famílias de baixa renda, isto é, que recebem até R\$ 70,00 por pessoa.

Através da pesquisa realizada nos endereços eletrônicos do Programa Bolsa Famíliae do Governo Federal foi possível identificar que no ano de 2013, cerca de 50 milhões de pessoas receberam o auxílio do programa, recebendo valores mensais que variam geralmente de R\$ 70,00 a R\$ 320,00 ou conforme as condicionalidades.

Com relação à verba destinada ao PBF, o valor repassado pelo Governo Federal para o pagamento dos benefíciosno ano de 2013 foi de R\$ 20.641.156.873,00 (vinte bilhões, seiscentos e quarenta e um milhões, cento e cinquenta e seis mil e oitocentos e setenta e três mil reais).

Estima-se que a maior parcela de beneficiários seja de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos, seguido por bebês e crianças de 0 a 9 anos e, logo após, os beneficiários diretos, adultos de 18 a 39 anos.

Os estados com maior quantidade de famílias beneficiárias são: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, onde o valor repassado fica entre um e três bilhões de reais.

O PBF auxilia famílias em todo o território nacional, ainda que, através do Plano Brasil Sem Miséria, mais de 16 milhões de famílias em situação de extrema pobreza e sem acesso ao Cadastro Único ainda deverão ser incluídas até o final de 2014.

Procedendo-se a análise, com relação às condicionalidades, nas Tabelas 1 e 2, a seguir, serão apresentados os dados coletados referentes a cada exigência de condicionalidades do Programa no período disponibilizado nos sites de relatórios de programas do Governo Federal.

Tabela 1 – Condicionalidade de Educação no período até Maio/2013

Educação	Nº
Total de beneficiários acompanhados (6 a 15 anos)	12.743.634
Total de beneficiários acompanhados (16 a 17 anos)	1.989.313
Total de beneficiários com frequência acima do exigido (6 a 15 anos – 85%)	11.517.621
Total de beneficiários com frequência abaixo do exigido (6 a 15 anos – 85%)	1.616.385
Total de beneficiários com frequência acima do exigido (16 a 17 anos – 75%)	1.638.530
Total de beneficiários com frequência abaixo do exigido (16 a 17 anos – 75%)	377.786
Total de beneficiários sem informação de acompanhamento (6 a 15 anos)	1.846.474
Total de beneficiários sem informação de acompanhamento (16 a 17 anos)	480.084

Fonte: SAGI. Relatórios de Informações Sociais.

Na Tabela 1 é apresentado o número total de beneficiários acompanhados na condicionalidade de Educação. Sabe-se que o mínimo de frequência mensal exigida pelo programa é 85% para alunos de 6 a 15 anos e 75% para alunos de 16 a 17 anos na carga horária.

Estes dados revelam que mais de 90,4% dos alunos de 6 a 15 anos estão mantendo a frequência acima da exigida pelo programa, já o índice de alunos de 16 a 17 anos indica que 81,3% dos alunos mantem a frequência acima do mínimo exigido. Os beneficiários sem informação de acompanhamento representam menos de 1% do número total de acompanhados.

Com base nisto, pode-se dizer que o programa “cumpre o que promete” uma vez que, as crianças na escola, além de ficarem longe de trabalho infantil ou mendicância, subsidiam uma expectativa de vida mais digna por meio do acesso ao conhecimento e proporciona uma perspectiva de futuro com maiores possibilidades.

Com relação à saúde, o programa exige que gestantes realizem acompanhamento pré-natal e crianças tenham a carteira de vacinação em dia, além do acompanhamento nutricional e de desenvolvimento (Tabela 2).

Tabela 2 – Condicionalidade de Saúde no período até Junho/2013

Saúde	Nº
Total de gestantes acompanhadas	176.812
Total de gestantes com pré-natal em dia	175.169
Total de crianças acompanhadas	5.215.565
Total de crianças com vacinação em dia	5.149.543
Total de crianças com dados nutricionais	4.515.964
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	3.184.46

Fonte: SAGI. Relatórios de Informações Sociais.

A exigência de acompanhamento de gestantes e crianças mostra em números que o programa tem alcançado quase em totalidade os objetivos de manter crianças com vacinação em dia e gestantes realizando o acompanhamento pré-natal, isto garante que eventuais problemas durante a gravidez sejam detectados e sucessivamente tratados evitando assim a mortalidade infantil, e o mesmo acontece com a prevenção a partir da vacinação das crianças e acompanhamento nutricional e de desenvolvimento.

Sabe-se que a saúde no Brasil deixa a desejar no que tange a presença de médicos especializados nos postos de saúde em bairros, o que dificulta o acesso das famílias ao acompanhamento nutricional, principalmente.

De modo geral, podem-se classificar os resultados da condicionalidade de saúde como satisfatórios, os índices de mortalidade infantil reduziram cerca de 15% segundo um estudo realizado em 2.853 municípios de acordo com o coordenador da pesquisa, Maurício Lima Barreto, do Instituto Nacional de Ciência, Inovação e Tecnologia em Saúde da Bahia (INCT-Citecs).

Os casos de descumprimentos de condicionalidades são avaliados pelo gestor municipal do PBF (Tabela 3). Porém, os casos de descumprimento somente afetam o benefício se a

família receber o BVJ onde o jovem receberá sanção gradativa correspondente ao número de registro de descumprimento, da seguinte forma:

- a) 1º registro de descumprimento: Advertência – Não há efeito sobre o benefício;
- b) 2º registro de descumprimento: Suspensão - O benefício é suspenso por 30 dias. Não recebe as parcelas suspensas;
- c) 3º registro de descumprimento: Cancelamento do benefício.

Tabela 3 – Repercussões por descumprimento das condicionalidades até Setembro/2013

Descrição	Nº
Total de descumprimentos registrados	310.152
Total de advertências	209.143
Total de bloqueios	60.282
Total de Suspensões Reiteradas (Port. 251/12)	40.457
Total de cancelamentos	0

Fonte: SAGI. Relatórios de Informações Sociais.

Porém, o cancelamento só ocorre após registro no Sistema de Condicionalidades – SICON de que a família foi inserida em serviço socioassistencial de acompanhamento familiar do município e, cumulativamente:

- a) Permaneça em situação de suspensão durante 12 meses, contados a partir da data de coexistência do acompanhamento familiar e da fase de suspensão;
- b) E se, após 12 meses, apresentou novo descumprimento com efeito no benefício nas repercussões posteriores, respeitando os 6 meses para reinício dos efeitos gradativos.

5 CONCLUSÃO

A desigualdade social é um problema enraizado no Brasil, muitos tem pouco e poucos tem muito. Isto reflete na incapacidade de superação por conta própria que afeta milhares de pessoas que nascem pobres e continuam pobres pela vida inteira.

O Programa Bolsa família do Governo Federal visa, através da transferência direta de renda, aliviar a situação de extrema pobreza em que se encontram quase 30% da população brasileira, além de reduzir essa desigualdade social e gerar impacto nas áreas educacionais e de acompanhamento de saúde.

Após analisar o exposto sobre o funcionamento e expectativas do programa e os dados obtidos, pode-se concluir que o PBF atende quase a totalidade do objetivo proposto em sua resolução.

Viu-se que os beneficiários com condicionalidade de educação estão mantendo frequência escolar quase que em totalidade, garantindo assim uma expectativa de vida e futuro promissores, pois, através da educação básica é possível abrir horizontes para educação superior e uma nova perspectiva de vida. Já na saúde, o acompanhamento pré-natal e pós-natal dos bebês e crianças permite a prevenção de doenças e conhecimento, por parte das mães, da necessidade e importância dos cuidados e alimentação adequados, reduzindo consideravelmente o índice de mortalidade infantil.

Embora a transferência direta de renda constitua a parte mais visível, não atinge a totalidade do programa. O acesso das famílias a serviços de saúde e educação induzida pelas condicionalidades é o componente fundamental, sendo a maneira mais eficaz de redução da pobreza e de superação da situação de vulnerabilidade social em que se encontram as famílias beneficiárias.

No entanto, deve-se reconhecer que é fundamental a criação de novas estratégias para chegar às famílias em descumprimento de condicionalidades e tomar as medidas cabíveis, afim de que se reinicie o cumprimento ou o benefício seja de fato bloqueado ou cancelado, ou seja, a fiscalização de irregularidades tanto em descumprimento quanto a não mais necessidade de recebimento do benefício devem ser parte significativa do processo de gestão do PBF.

Contudo, o programa de fato contribui para a economia, visto que o dinheiro disponibilizado as famílias volta a circular e gerar impostos e, indiscutivelmente, beneficia famílias necessitadas possibilitando ascensão social futura aqueles que realmente aproveitam as oportunidades que o programa e seus programas interligados oferecem.

Sugere-se um estudo mais aprofundado do Programa Bolsa Família, onde seja possível avaliar uma quantidade significativa de beneficiários com questionários e entrevistas a fim de investigar o impacto na realidade cotidiana do beneficiário, tanto quanto as indicações de melhorias apresentadas por eles próprios podendo ser repassadas a administração local do PBF, uma vez que o presente estudo limitou-se a uma abordagem minimalista.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **A política social no governo Lula**. Novos Estudos. Nº 70. 2004.

BRASIL. **Download de material e Acesso a informação**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>> Acesso em 26/06/2013.

CAIXA. **MDS**. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/gestor/mds/index.asp> Acesso em: 26/06/2013.

CGU. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoUF.asp?codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transfer%EAncia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%EDlias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobreza+e+Extrema+Pobreza+%28Lei+n%BA+10%2E836%2C+de+2004%29&Exercicio=2013>> Acesso em 08/08/2013.

CGU. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DO GOVERNO Nº 7**. BRASÍLIA, 2012. Acesso em: 08/08/2013.

DATASUS. **Relatórios Consolidados para coleta de dados quantitativos**. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>> Acesso em 08/08/2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo, 1999.

MDS. **CADERNO BRASIL SEM MISÉRIA**. Brasília, 2013.

MDS. **Guias e Manuais. Fiscalização do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2010.

MDS. **Download de material e Acesso a informação**. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/>> Acesso em 28/06/2013

MDSE SENARC. **MANUAL DE GESTÃO DE BENEFÍCIOS**. 2º Edição. Brasília, 2008.

MOURA, Alessandra Balinhas de. **Avaliação da Eficácia do Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família na cidade de Pelotas – RS**. Pelotas, 2009.

PLANALTO. **Decreto nº 5.209**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm> Acesso em 30/06/2013.

PLANALTO. **Lei nº 10.836**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm> Acesso em 30/06/2013.

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. **Download de material e Acesso a informação**.

Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>> Acesso em 28/06/2013.

RADIS. **Bolsa Família reduz índices de mortalidade infantil, diz estudo**. Disponível em:

<<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/conteudo/bolsa-familia-reduz-indices-de-mortalidade-infantil-diz-estudo>> Acesso em 20/01/2014.

SAGI. Relatórios de Informações Sociais. Disponível em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=1>> Acesso em 17/01/2014.

SILVA, Maria O., GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social brasileira no século XXI: A prevalência dos Programas de transferência de Renda**. São Paulo, 2004.