

O Programa Bolsa Família e o desenvolvimento da região do COREDE do Vale do Rio Pardo.

Rosane Bernardete Brochier Kist

PPGDR/UNISC

Adriano Emmel

PPGDR/UNISC

Bruna Taize de Medeiros

PPGDR/UNISC

Resumo

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Neste artigo apresentam-se dados secundários sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que vivem nos municípios que compõem o COREDE Vale do Rio Pardo, no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. Utilizam-se como base os dados estatísticos do IBGE (2010) e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS/SAGI, 2015). Inicialmente contextualiza-se o processo de unificação do Bolsa Família no âmbito dos Programas de Transferência de renda no Brasil, seguido da análise das famílias beneficiárias do programa nos municípios que compõem o COREDE do Vale do Rio Pardo. Apresentam-se, também, alguns elementos sobre as implicações do Bolsa Família para o desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo. Constatou-se que nos municípios analisados, no mês de abril de 2015, havia um total de 20.480 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o que representa um percentual de 40,30% em relação ao total de 50.813 inscritos no CadÚnico. Estes dados evidenciam que em nível regional há uma maior abrangência de usuários que em nível de estado, sendo que, do total de 1.103.879 famílias gaúchas cadastradas no CadÚnico apenas 414.957 receberam o benefício no mesmo período, o que corresponde a um percentual de 37,59% em relação ao total de famílias cadastradas, evidenciando a importância deste estudo para a região.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Transferência de Renda. Desenvolvimento Regional.

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) surgiu da proposta do Governo Federal lançada, em outubro de 2003, que previa a unificação de quatro programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. Em 2003, no ano de sua criação, o PBF beneficiava um total de 3,6 milhões de famílias, tendo aumentado para 12,7 milhões no ano de 2010 (CASTRO; MODESTO, 2010).

Desde sua implementação as avaliações que têm sido realizadas evidenciam a efetividade do programa no que se refere aos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda, a produção de incentivos adequados para a oferta de trabalho; o aumento da frequência e aprovação escolar; a elevação dos níveis de vacinação no período adequado, a redução da desnutrição e a melhora do acompanhamento médico das mulheres durante a gravidez (CASTRO; MODESTO, 2010).

Identifica-se que nos 23 municípios que compõem o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Rio Pardo, no mês de fevereiro de 2015 havia um total de 70.971 pessoas beneficiárias¹ do Programa Bolsa Família. No mesmo período, o total de beneficiárias no Estado do Rio Grande do Sul era de 1.469.899, e em nível nacional era de 48.705.883 pessoas (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015).

Para a elaboração deste artigo realizou-se um estudo descritivo, no âmbito do Observatório do Desenvolvimento Regional, com base em banco de dados secundários do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 e das informações disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS/SAGI, 2014), buscando-se caracterizar a população beneficiária do Programa Bolsa Família nos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Rio Pardo. Esta metodologia de coleta, sistematização e análise de dados secundários, em especial demográficos, consiste na utilização de informações já existentes em outras fontes, com o objetivo de produzir conhecimento a partir da conexão de dados antes dispersos nessas fontes (GIL, 2008).

Salienta-se que, para a coleta de dados, foram utilizados meses de referência diferenciados. Além disso, serão apresentados alguns dados por “famílias beneficiárias” e outros por “sujeitos beneficiários”, conforme dados disponibilizados pela Secretaria de

¹ Considera-se como “famílias beneficiárias” a quantidade de famílias que receberam o benefício no mês de referência utilizado para análise (MDS, 2015).

Avaliação e Gestão da Informação (MDS/SAGI, 2015). Delimitaram-se geograficamente os municípios que compõem o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Rio Pardo.

Considera-se como “famílias beneficiárias”, conforme SAGI (2015): famílias quilombolas, indígenas, em situação de rua, ciganas, extrativistas², pescadores artesanais, comunidades de terreiro, ribeirinhas, agricultores familiares, assentados da Reforma Agrária, beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampadas, atingidas por empreendimentos de infraestrutura³, com pessoa presa no sistema carcerário e catadores de material reciclável.

Este artigo apresenta, além da introdução, mais três seções. Na primeira delas apresenta-se uma breve contextualização histórica sobre o processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, explicitando desde a criação dos Programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás até a criação do Programa Bolsa Família, no ano de 2003.

Na segunda seção apresentam-se algumas características da população beneficiária do PBF que vive nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo, evidenciando-se a questão de gênero, a idade, o sexo, bem como, os grupos de famílias beneficiadas. A terceira seção apresenta uma breve reflexão sobre as implicações do Programa Bolsa Família para o desenvolvimento dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo. Ao final, apresentam-se algumas considerações sobre o tema.

1. O Bolsa Família no âmbito dos Programas de Transferência da Renda no Brasil

Desde os anos de 2000 tem se intensificado no Brasil a consolidação e o aprofundamento dos programas de transferência condicionada à renda às camadas mais pobres da população. Os Programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, foram criados com o objetivo principal de combater os elevados níveis de pobreza. Posteriormente, em 2003, estes programas foram unificados através da criação do

² Aquelas que vivem da extração sustentável de recursos naturais renováveis (MDS, 2015).

³ Essas famílias são aquelas que, devido à realização de obras públicas, sofreram transformações sociais, econômicas e culturais significativas provocadas pela necessidade de mudança de sua moradia ou perda de sua atividade econômica (MDS, 2015).

Programa Bolsa Família, (CASTRO; MODESTO, 2010) considerado, atualmente, como o “carro chefe” da política social no Brasil (SILVA, 2005).

O Bolsa Escola, criado em 2001 pelo Ministério da Educação, representou o segundo⁴ Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)⁵ federal no Brasil (SOARES; SÁTYRO, 2010). Fundamentado na ideia de incentivar as famílias de classe baixa a manterem seus filhos regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino, o Bolsa Escola foi financiado pelo fundo de combate à pobreza. O benefício era direcionado para famílias com crianças na faixa etária de 7 a 15 anos, e com renda familiar inferior a meio salário mínimo⁶, o valor do repasse era de R\$ 15,00 mensais por criança, até no máximo três filhos. Em contrapartida, a criança deveria estar regularmente matriculada em algum estabelecimento de ensino (SILVA, 2005).

O Bolsa Alimentação, criado em 2001 pelo Ministério da Saúde, tinha como principal objetivo diminuir a mortalidade infantil e a desnutrição. Foi direcionado para famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, que tivessem gestantes ou nutrizes até a faixa de seis meses, ou ainda, com criança de seis meses a seis anos. O benefício não poderia ultrapassar três bolsas por família, sendo cada uma no valor de R\$ 15,00 mensais. Além da transferência monetária, os beneficiários do Programa eram acompanhados por uma equipe do Programa Saúde da Família (PSF), pelos agentes de saúde ou por uma unidade de saúde que oferecesse serviços que compõem a agenda de compromisso⁷ (SILVA, 2005; PASQUIM, 2006).

O Auxílio Gás, criado em 2002 pelo Ministério de Minas e Energia, era destinado a subsidiar o valor do gás de cozinha para famílias pobres com renda *per capita* de até meio salário mínimo⁸, que já estivessem integradas aos programas sociais do Governo Federal. O valor do benefício era de R\$ 7,50, repassado bimestralmente (SILVA, 2005). O principal

⁴ O primeiro PTRC Federal foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), criado em 1996, focalizado em crianças de 7 a 15 anos que trabalhassem ou estivessem sob risco de trabalhar em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, como no cultivo da cana de açúcar ou em carvoarias (SOARES; SÁTYRO, 2010).

⁵ Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) se diferem dos Programas de Renda Mínima (PGRM) são os critérios, sendo que, para estes, o único critério adotado é a renda, enquanto que aqueles, exigem uma contrapartida dos beneficiários, geralmente, no engajamento de ações que os beneficiem e as suas famílias (Idem, 2010).

⁶ O valor do salário mínimo vigente em 2001 era de R\$ 180,00 (MTE, 2015).

⁷ Esta agenda consiste num conjunto de ações que deveriam ser cumpridas pela pessoa que recebesse o benefício (SILVA, 2005).

⁸ O valor do salário mínimo vigente em 2002 era de R\$ 200,00 (MTE, 2015).

objetivo do programa era universalizar o uso do gás de cozinha para as famílias pobres e extremamente pobres.

Cada um dos programas federais possuía sua agência executora e não havia uma interlocução entre eles, nem mesmo um sistema de informações, o que fazia com que algumas famílias recebessem os quatro programas enquanto que algumas não recebiam nenhum, embora apresentassem as mesmas condições de vida. Havia também programas em nível estadual e municipal, mas sem nenhuma coordenação, ocorrendo, “[...] um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém, sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha pretensão de vir a ser” (SOARES; SÁTYRO, 2010).

O Cartão Alimentação, criado em 2003 pelo Ministério Especial de Segurança Alimentar (MESA), integrava as ações do Programa Fome Zero, sendo direcionado para o combate à fome através da promoção da segurança alimentar. Possuía como objetivo principal assegurar que toda a pessoa humana tivesse o acesso à alimentação todos os dias com qualidade e quantidade necessárias (PASQUIM, 2006) O valor do benefício era de R\$ 50,00 por família que tivesse renda média de até meio salário mínimo⁹ por pessoa (SILVA, 2005). O valor do benefício deveria ser usado exclusivamente para o atendimento da alimentação da família, havendo, inclusive, uma exigência de comprovantes que justificassem a compra dos alimentos.

No ano de 2003 houve a unificação dos Programas referidos com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), instituído através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (SILVA, 2005). Este processo se fez necessário devido às questões como a sobreposição dos objetivos e do público alvo, a falta de planejamento do orçamento, além da falta de alcance ao público alvo conforme os critérios de elegibilidade do programa, entre outros aspectos (SILVA, 2007).

Segundo o MDS (2015), o Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda, visando à promoção do alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, de saúde e de assistência social; e as ações e programas complementares, que visam ao desenvolvimento das famílias na perspectiva da superação da situação de vulnerabilidade.

⁹ O valor do salário mínimo vigente em 2003 era de R\$ 240,00.

Os responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas são os agentes municipais, além de responderem, também, pela oferta de grande parte dos serviços de educação e de saúde necessários para que as famílias possam cumprir suas contrapartidas. Identifica-se, assim, o papel estratégico que os municípios possuem no processo de funcionamento do PBF, pois se não houver um empenho dos mesmos e uma gestão qualificada, pode haver o comprometimento do programa (SOARES; SÁTYRO, 2010).

As condicionalidades do programa se caracterizam como “compromissos” assumidos tanto pelas famílias beneficiárias como pelo poder público, visando à ampliação do acesso desses sujeitos aos seus direitos sociais básicos. Dessa forma, as famílias passam a assumir algumas obrigações para continuarem recebendo o benefício, ao passo que o poder público se responsabiliza pela oferta de serviços públicos especialmente nas áreas da educação, saúde e assistência social¹⁰.

O processo de gestão destas condicionalidades é realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através do acompanhamento de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Em nível municipal este processo deve ocorrer de forma intersetorial, abrangendo as áreas da saúde, da educação e da assistência social¹¹.

Na área de saúde, as famílias têm o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças até os 7 anos de idade. As mulheres com idade entre 14 e 44 anos também devem fazer o acompanhamento, e gestantes ou nutrizes devem fazer o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na área da educação, todas as crianças e adolescentes com idade entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal de, no mínimo, 85%; já os

¹⁰ A partir desta área, as crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

¹¹ A cobrança das contrapartidas educacionais é realizada pelas secretarias municipais de educação e consolidada pelo MEC. Através do Cadastro Unico o MEC gera uma lista de crianças (indexada pelo Número de Informação Social (NIS) e o código da escola constante do último registro do cadastro), e repassa para o MEC, que a distribui para as secretarias municipais de educação. As escolas cujos diretores têm acesso à internet recebem da secretaria uma senha para preencher a frequências das crianças cujas famílias recebem benefícios diretamente. O acompanhamento das contrapartidas de saúde é coordenado pelo Ministério de Saúde e realizado pelas secretarias municipais de saúde (SOARES; SÁTYRO, 2010).

estudantes com idades entre 16 e 17 anos devem ter, no mínimo, 75% de frequência. Na área da assistência social as crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (MDS, 2015).

Soares e Sátyro (2010) referem que existem diferentes posicionamentos quanto à exigência das contrapartidas às famílias beneficiárias do PBF. Alguns autores defendem que o atendimento das contrapartidas é tão importante quanto o recebimento do próprio benefício, pois, a partir desta visão, o PBF seria como um incentivador do *capital humano* das famílias mais pobres. Os defensores de uma segunda vertente compreendem que o PBF representa uma proteção social, sendo que, desta forma, se forem exigidas contrapartidas muito rígidas, justamente as famílias beneficiárias, que são as mais vulneráveis, não terão condições de atendê-las. Há, ainda, uma terceira visão a partir da área do Direito que afirma com veemência que se o PBF se transforma em um direito, não pode ser exigida nenhuma contrapartida das famílias beneficiárias.

O item seguinte apresenta algumas características das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo.

2. O perfil das famílias usuárias do Programa Bolsa Família nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo

O Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Rio Pardo está localizado na região Centro-Oriental do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil e é composto por 23 municípios: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

A população total do COREDE do Vale do Rio Pardo é composta por 418.141 habitantes, sendo que, o total de famílias beneficiárias do PBF no mês de abril de 2015 era de 20.480. Conforme a denominação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2015), quando se refere à família beneficiária do Programa Bolsa Família consideram-se, em média, quatro pessoas como o total de integrantes.

A seleção das famílias usuárias do Programa Bolsa Família ocorre com base nas informações registradas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), um instrumento de coleta e de gestão de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país.

O processo de ingresso das famílias no Programa ocorre a partir de três critérios básicos:

- Famílias com cadastros atualizados nos últimos 24 meses;
- Famílias com renda mensal por pessoa menor ou igual ao limite de extrema pobreza (R\$ 77,00);
- Famílias com renda mensal por pessoa entre os limites de extrema pobreza e pobreza (R\$ 77,01 e R\$ 154,00), desde que possuam crianças e/ou adolescentes de 0 a 17 anos na sua composição.

Criado em 2001 com o objetivo de realizar-se um Cadastro Único para Programas Sociais, o CadÚnico possibilita o cadastramento e a manutenção atualizada de dados das famílias brasileiras que possuem renda *per capita* inferior a R\$ 120,00. Cabe aos municípios a realização do cadastro e a manutenção dos dados atualizados das famílias, a partir das prefeituras. Com base nestes dados o MDS realiza de forma mensal uma seleção automatizada das famílias que serão incluídas no PBF, com base no critério da renda mensal *per capita*, sendo priorizadas aquelas que possuem renda mensal *per capita* inferior a R\$ 77,00 (BARROS: CARVALHO; MENDONÇA, 2010). No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício.

No caso dos municípios que compõem o COREDE do Vale do Rio Pardo se observa que do total de 50.813 famílias inscritas no CadÚnico, consideradas como “famílias potenciais” para o recebimento do benefício, atualmente há 20.480 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o que representa um percentual de 40,30% em relação ao total de inscritos. Estes dados, porém, evidenciam que em nível regional há uma maior abrangência de usuários que em nível de estado, sendo que, do total de 1.103.879 famílias gaúchas cadastradas no CadÚnico apenas 414.957 recebem o benefício, o que corresponde a um percentual de 37,59% em relação ao total de famílias cadastradas. Em nível nacional estes índices são mais elevados, pois há 13.732.792 famílias beneficiárias, o que corresponde a 50,79% do total de 27.037.471 famílias cadastradas (MDS/SAGI, 2015).

A análise por município evidencia que a maior concentração de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no COREDE do Vale do Rio Pardo está nos seguintes

municípios: Santa Cruz do Sul, que apresenta o maior número de inscritos e beneficiados, contendo 3.514 famílias beneficiárias, o que corresponde a 34,13% do total de 10.294 famílias inscritas; em segundo lugar está o município de Venâncio Aires, que possui um total de 2.759 famílias beneficiárias, o que corresponde a 36,19% do total de 7.629 famílias inscritas; em terceiro lugar encontra-se o município de Rio Pardo, com um total de 3.110 famílias beneficiárias, o que corresponde a 57,41% do total de 5.417 famílias inscritas; o município de Encruzilhada do Sul encontra-se em quarto lugar, com um total de 2.002 famílias beneficiárias, o que corresponde a 44,91% do total de 4.457 famílias inscritas, conforme pode ser evidenciado na tabela 1.

No que se refere aos dados percentuais evidencia-se que, com exceção de Santa Cruz do Sul, que apresenta o maior número de famílias inscritas e beneficiárias, o maior percentual de famílias beneficiárias com relação à população total de inscritos no CadÚnico, os municípios de Venâncio Aires, Rio Pardo e Encruzilhada do Sul, embora possuam os maiores números de beneficiários, ocupando da segunda à quarta colocação, não apresentam, na mesma ordem, os maiores percentuais de famílias beneficiárias com relação ao total de famílias inscritas.

Em termos percentuais, os municípios que apresentam os maiores índices depois de Santa Cruz do Sul são, sucessivamente: Herveiras, com um total de 136 famílias beneficiárias, o que corresponde a 48,22% do total de famílias inscritas; seguido de Tunas, com 424 famílias beneficiárias, o que corresponde a 47,48% do total de 893 famílias inscritas; e, em quarto lugar, está o município de Sinimbu, que apresenta um total de 467 famílias beneficiárias, o que significa um percentual de 46,51% em relação ao total de 1.004 famílias inscritas no CadÚnico.

Soares e Sátyro (2010) ressaltam a importância do papel que os profissionais que atuam nos municípios possuem no que se refere à inclusão das pessoas no PBF, pois a seleção das famílias que ingressarão no programa é realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social, a partir dos dados cadastrados no CadÚnico. Este cadastro, por sua vez, é preenchido pelos agentes municipais que decidem quem será ou não “potencial beneficiário” de uma “bolsa família”.

Tabela 1: Famílias inscritas no CadÚnico e famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo



Municípios	Total Famílias Inscritas Único*	Total Famílias Beneficiadas Programa Bolsa Família**	% Famílias beneficiadas PBF com relação ao total famílias inscritas CadÚnico
Arroio do Tigre	1702	744	43,71%
Boqueirão do Leão	946	383	40,48%
Candelária	4.019	1.492	37,12%
Encruzilhada do Sul	4.457	2.002	44,91%
Estrela Velha	595	200	33,61%
General Câmara	1.263	419	33,17%
Herveiras	282	136	48,22%
Ibarama	666	281	42,19%
Lagoa Bonita do Sul	530	175	33,01%
Mato Leitão	335	36	10,74%
Pantano Grande	1.265	628	49,64%
Passa Sete	824	352	42,71%
Passo do Sobrado	597	199	33,33%
Rio Pardo	5.417	3.110	57,41%
Santa Cruz do Sul	10.294	3.514	34,13%
Segredo	1.312	578	44,05%
Sinimbu	1.004	467	46,51%
Sobradinho	2.438	771	31,62%
Tunas	893	424	47,48%
Vale do Sol	1.338	507	37,89%
Vale Verde	388	164	42,26%
Venâncio Aires	7.629	2.759	36,19%
Vera Cruz	2.619	1.139	43,48%
COREDE VRP	50813	20480	40,30%
RIO GRANDE DO SUL	1.103.879	414.957	37,59%
BRASIL	27.037.471	13.732.792	50,79%

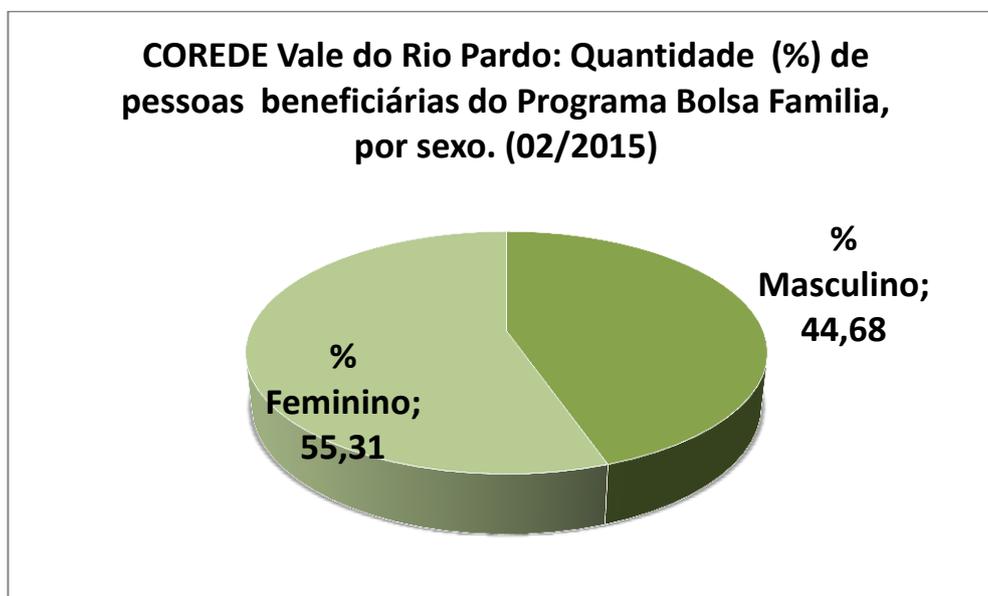
Notas: *Números referentes ao mês de março de 2015.

* *Números referentes ao mês de abril 2015.

Fonte: Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015).

No que se refere ao sexo observa-se que nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo há uma predominância do sexo feminino correspondente a 55,31% do total de beneficiários, conforme pode ser observado na figura 1.

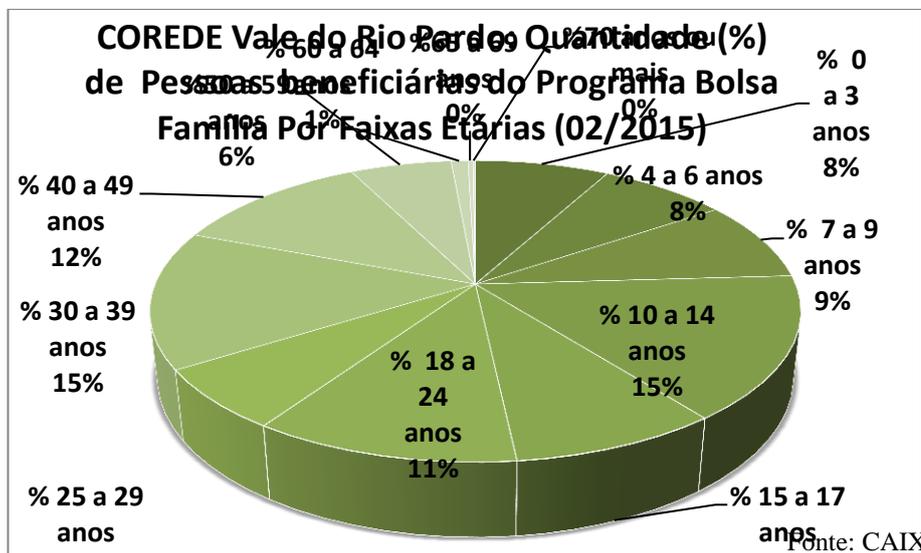
Figura 1: Pessoas beneficiárias do PBF por sexo



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2015).

A análise sobre a idade dos beneficiários evidencia uma presença maior de pessoas em algumas faixas etárias específicas, tais como: 10 a 39 anos (30%); 15 a 49 anos (32%) e 4 a 9 anos (17%), conforme apresentado na figura 2.

Figura 2: Pessoas beneficiárias do PBF por Idade



No item seguinte apresentam-se algumas reflexões sobre a importância do Programa Bolsa Família no enfrentamento à pobreza e o qual sua importância para o desenvolvimento da região.

3. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento à pobreza: implicações para o desenvolvimento da região do COREDE do Vale do Rio Pardo

Constituído inicialmente no âmbito da Estratégia do Fome Zero¹², o Bolsa Família representa atualmente o principal programa de enfrentamento à pobreza no Brasil, tendo como objetivos prioritários:

[...] Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; [...] Promover a inclusão social,

¹² Programa do governo federal que visa ao enfrentamento da fome e da miséria no país. Foi criado em 2003 em substituição ao Programa Comunidade Solidária.

contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam, sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (MDS, 2006).

Integrante do “Plano Brasil Sem Miséria”, lançado em junho de 2011 pela Presidenta Dilma, o Bolsa Família visa à redução das desigualdades e a promoção da inclusão social. Seu foco de atuação são os milhões de brasileiros que possuem renda familiar *per capita* inferior a R\$ 77 mensais, baseando-se na garantia de renda, na inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos (MDS, 2014).

A eleição das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ocorre com base em dois critérios: o atendimento de famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e o atendimento de famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77). A parcela mensal recebida pelos beneficiários é definida com base no perfil da família registrado no Cadastro Único, da qual são consideradas algumas informações como a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos e a existência de gestantes.

Os recursos são depositados mensalmente pelo governo federal às famílias que fazem parte do programa, que têm acesso ao valor através de saque via cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher. O valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda, havendo, também, benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam.

Conforme informado pelo MDS (2015, p. 1), o valor do repasse obedece alguns tipos de benefícios, conforme segue:

Benefício Básico: Cedido às famílias com renda igual ou menor de R\$ 77,00 reais mensais, limitado a cinco membros por família;

Benefício Variável: Cedido às famílias que tenham crianças e/ou adolescentes de 0 a 15 anos, no valor de R\$ 35,00 reais mensais, limitado a cinco membros por família;

Benefício Variável à Gestante (BVG): Cedido às famílias que tenham gestantes, o valor repassado é de R\$ 35,00 mensais durante nove meses ininterruptos, limitado a cinco membros por família. A

identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar gestantes.

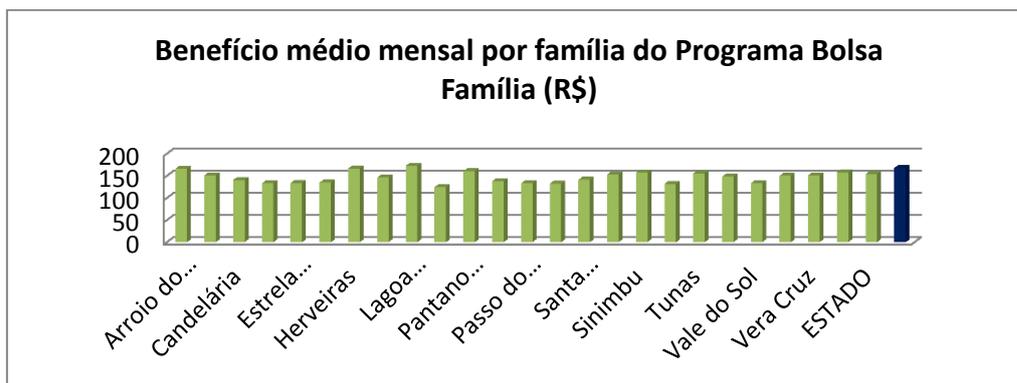
Benefício Variável à Nutriz (BVN): Cedido as famílias que tenham crianças entre 0 e 6 meses, o valor repassado é de R\$ 35,00 reais mensais durante seis meses ininterruptos, limitados a cinco membros por família.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): Cedido às famílias que tenham adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, no valor de R\$ 42,00 mensais, limitado a dois adolescentes por família.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP): Benefício calculado caso a caso dependendo da situação da família.

Analisando-se a média dos valores recebidos no mês de abril de 2015 pelos beneficiários do Programa Bolsa Família que residem nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo constata-se que os municípios onde a média de valores é mais alta são: Lagoa Bonita do Sul (R\$ 172,62); Herveiras (166,66); Arroio do Tigre (R\$ 166,23) e Pantano Grande (R\$ 160,56), respectivamente. Já os municípios que apresentam a média mais baixa, em ordem crescente, são: Mato Leitão (R\$ 124,64), Sobradinho (R\$ 131,97), Rio Pardo (R\$ 132,27) e Passo do Sobrado (R\$ 132,72), conforme pode ser identificado na figura 3.

Figura 3: Benefício Médio Mensal por família (R\$)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2015)

Uma análise mais detalhada sobre os grupos populacionais e específicos evidencia que nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo a maior concentração de

beneficiários está entre os agricultores familiares, com 2.122 beneficiários (87%), seguido dos assentados com 110 beneficiários (5%). Em terceiro lugar estão os grupos classificados como outros, que correspondem às famílias ciganas, às extrativistas, às pertencentes à comunidade de terreiro, às ribeirinhas, às beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, às acampadas, às atingidas por empreendimento de infraestrutura e às famílias de presos do sistema carcerário, que totalizam 58 beneficiários (2%) e, em quarto lugar encontram-se os catadores de material reciclável com um total de 55 beneficiários (2%), conforme apresentado na figura 4.

Figura 4: Famílias de Grupos Populacionais e específicos¹³ beneficiárias do PBF



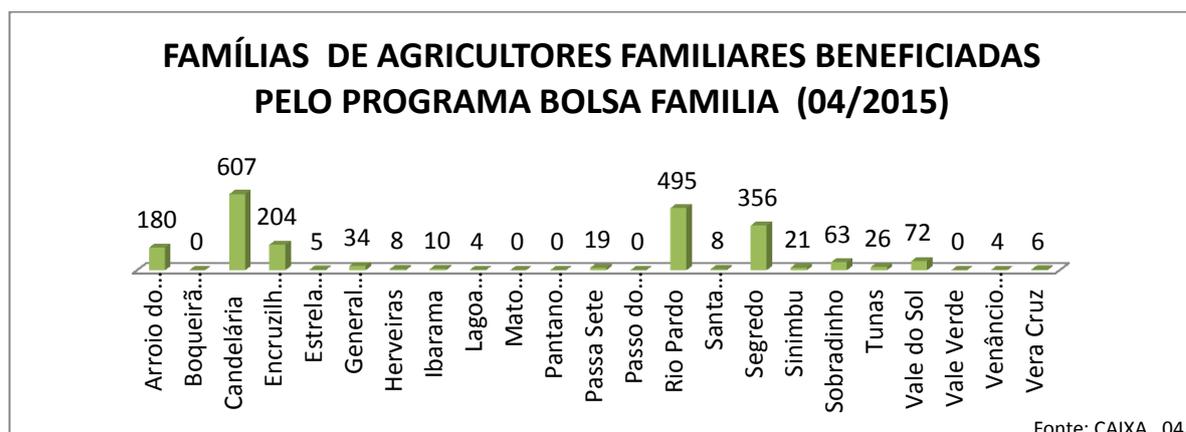
Fonte: Folha de Pagamentos do PBF, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2015)

No que se refere às famílias de agricultores familiares, constata-se através da figura 5, que existe uma concentração das mesmas nos seguintes municípios:

¹³ Ressalta-se que na categoria “outros” estão incluídas as famílias ciganas, extrativistas, pertencentes à comunidade de terreiro, ribeirinhas, beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampadas, atingidas por empreendimento de infraestrutura e famílias de presos do sistema carcerário.

Candelária, com um total de 607 beneficiários; Rio Pardo com um total de 495; Segredo com 356 beneficiários; e Encruzilhada do Sul com um total de 204 agricultores familiares beneficiários do PBF, conforme pode ser identificado na figura 5.

Figura 5: Famílias de Agricultores Familiares beneficiárias do PBF



Fonte: Folha de Pagamentos do PBF, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2015).

O Programa Bolsa Família prevê o repasse de transferência de renda para famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social em decorrência de diversos fatores que lhes impossibilitam a garantia dos meios necessários para sua manutenção. Nessa perspectiva, o Bolsa Família é um benefício assistencial que integra a Proteção social destas famílias, a partir do tripé da Seguridade Social composto pela Assistência Social (para quem dela necessitar), pela Previdência Social (dependente de contribuição) e pela Saúde (de caráter universal) (BRASIL, 1988).

Barros, Carvalho e Mendonça (2010, p. 187) ressaltam que a vulnerabilidade de uma família está diretamente relacionada com “[...] o volume adicional de recursos que ela requer para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma família padrão”. Nesse sentido, considerando-se que um dos critérios de eleição dos beneficiários do Programa Bolsa Família é a existência de renda mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154 por pessoa, sendo, portanto, classificados como “pobres”; e renda de até R\$ 77 por pessoa, o que os classifica como “extremamente pobres”, pode-se dizer que todos estes sujeitos estão em situação de vulnerabilidade social.

No período de 2009-2010 foi criado o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF), que passou a integrar os demais sistemas operacionais da SENARC/MDS, bem como, foram alteradas algumas questões relativas ao acompanhamento das condicionalidades. No ano de 2009 foi aprovada pela Comissão de Intergestores Tripartite da Assistência Social o “Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços” no âmbito do SUAS, da qual foram definidos procedimentos para o acompanhamento em âmbito familiar de beneficiários do PBF, do BPC e do Peti, que deverão ser realizados a partir dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS e CREAS).

Com isso, identifica-se que

A estratégia de acompanhamento familiar é um marco para o PBF, pois ele assinala vários movimentos importantes: a integração entre benefícios e serviços na prestação da assistência social, a aproximação entre as esferas da assistência, saúde e educação, e a consolidação do enfoque não punitivo das condicionalidades no programa (COTTA; PAIVA, 2010, p. 61).

A partir do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços (MDS, 2009) está previsto que o atendimento das famílias beneficiárias do PBF poderá ser diferenciado dependendo da situação de vulnerabilidade e de risco social, da qual serão priorizadas: as famílias que vivenciam situações de risco social; famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em “suspensão do benefício por dois meses”, a fim de garantir sua segurança de renda.

Está previsto, ainda, que as famílias que estejam inseridas nos serviços socioassistenciais do SUAS deverão ter o seu Cadastro Único realizado ou atualizado, caso já estejam inscritas nesse banco de dados. Considera-se como acompanhamento familiar o

[...] desenvolvimento de intervenções desenvolvidas em serviços continuados, com objetivos estabelecidos, que possibilite à família o acesso a um espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações - sejam elas familiares ou comunitárias (MDS, 2009, p. 20).

Conforme referido por Sen (2000), pensar no desenvolvimento de uma determinada região implica no reconhecimento das condições objetivas de vida da população, e, especialmente, requer a compreensão sobre as “liberdades individuais” dos sujeitos. Estas, por sua vez, pressupõem a eliminação de todas as fontes limitadoras, especialmente a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, as distintas formas de privação social, entre outros aspectos. Nesse sentido, os sujeitos somente terão garantidas suas liberdades individuais na medida em que tiverem acesso aos direitos básicos como alimentação, saúde, educação, oportunidades de lazer, de se expressarem livremente, entre outros.

Na mesma perspectiva Pires et al (2011) referem que o desenvolvimento regional pode ser considerado como

[...] um processo institucional que objetiva corrigir os grandes desníveis regionais de renda, emprego e capital (infraestrutura, industrial, etc), estimulando as regiões a obterem certo dinamismo socioprodutivo e organizacional que lhes capacitem no caminho da autonomia e do crescimento sustentado (PIRES et al, 2011, p. 63).

A questão regional passou a ganhar ênfase no Brasil especialmente a partir dos anos de 1990 através de iniciativas como a criação do Ministério da Integração Nacional em 1999, que possibilitou um processo de reorganização do Estado e a busca de formulação e condução de políticas, planos e programas de desenvolvimento que contemplassem estratégias de incorporação de regiões periféricas, como as discussões sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (CARGNIM, 2014), entre outros.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, onde se localizam os municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo, espaço geográfico delimitado para este estudo que ora se apresenta, no que tange ao desenvolvimento regional merece destaque a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). A partir de um contexto resultante da Constituição Federal de 1998 e da Constituição Estadual de 1989, os COREDES foram constituídos em 1991 através da aproximação do governo com a sociedade civil e com instituições regionais, especialmente as universidades. Constituem-se como espaço plural e

aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões. O estado do Rio Grande do Sul, Brasil, possui atualmente 28 COREDES que, a partir de suas particularidades e limites, se constituem em importantes instâncias de planejamento governamental que reúnem diversos representantes da sociedade civil, organizando a participação dos distintos sujeitos e promovendo debates sobre o desenvolvimento das regiões (COREDES, 2010).

Merecem destaque, ainda, as iniciativas desenvolvidas a partir do Fórum dos COREDES, especialmente a elaboração do Documento denominado “Pró-RS V”, da qual foram definidas propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2015-2018. No caso específico do COREDE do Vale do Vale do Rio Pardo, o referido documento enfatiza o fortalecimento da agricultura familiar e a implantação e/ou organização de agroindústrias (COREDES, 2014), iniciativas importantes para o desenvolvimento da região, considerando-se que a maioria dos beneficiários do Programa Bolsa Família pertencentes a grupos específicos são agricultores familiares, conforme já referido.

Conclusões

É inegável a importância do Programa Bolsa Família no processo de redução da pobreza das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, em decorrência de inexistência ou insuficiência de renda, e que, por consequência, encontram-se impossibilitadas de garantirem o atendimento de suas necessidades básicas através de seus próprios meios. A transferência de renda por meio de programas assistenciais como o Bolsa Família representa um avanço no campo das políticas sociais públicas, motivadas a partir da Constituição Federal de 1988, visando ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social no Brasil.

O processo de descentralização contribuiu para que os municípios tivessem um maior comprometimento na implantação das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, pois, conforme referido, elas são prioritárias no processo de implementação e execução do Programa Bolsa Família nos municípios do país. Merece destaque, ainda, o papel dos profissionais que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social dos municípios, realizando o cadastro e a atualização dos dados das



famílias vulneráveis no CadÚnico, sendo que, estas, são consideradas como potenciais beneficiárias do programa.

Por outro lado, considera-se como um desafio a inclusão de todas as famílias que realmente possuem necessidade de acesso ao Programa Bolsa Família, pois através dos dados analisados constata-se que o número de famílias beneficiárias ainda é pouco expressivo se comparado com o total de famílias que estão inscritas no referido cadastro. Nesse sentido, salienta-se a importância deste estudo, realizado no âmbito do Observatório do Desenvolvimento Regional/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, RS, no processo de identificação da realidade das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo, bem como, das famílias que são beneficiárias do Programa Bolsa Família, pois, quando se pensa no desenvolvimento de uma região deve-se considerar que toda a população que vive naquele território deve ter acesso às políticas públicas e programas que lhes garantam viver com dignidade.

Referências

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto. Sobre as utilidades do Cadastro Único. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lucia (Orgs.).

Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. p. 179-212.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF, 1988.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Consulta Pública Bolsa Família.** Disponível em: <https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp>. Acesso em 3. Mai. 2015.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social (1993). Lei nº 8742/1993. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL CRESS 11ª REGIÃO. **Coletânea de Legislações: Direitos de Cidadania.** Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. Curitiba: CRESS 10ª, 2003. p. 179-193.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Programa alimentação saudável: bolsa-alimentação.** Ministério da Saúde, Secretaria Executiva. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS, NOB/Suas.** Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais.** Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral)>. Acesso em 02. jun. 2015.



_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 27 abr. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014). **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI**. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015). **Condicionalidades e Benefícios do PBF**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/condicionalidades>>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (2015). **Evolução do salário mínimo**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BEE9C0AE25062/leg_evolucao.pdf>.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, 2004.

CARGNIM, Antônio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lucia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010.

COREDES. FÓRUM DOS COREDES DO RIO GRANDE DO SUL. **Pró-RS IV**. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Passografic, 2010.

COREDES. FÓRUM DOS COREDES DO RIO GRANDE DO SUL. **Pró-RS V**. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018). Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), Lajeado: Editora da Univates, 2014.



COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lucia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. p. 57-100.

GIL, ANTONIO CARLOS. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. IBGE. Banco de Dados Agregados. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/defaultcd2010.asp?o=4&i=P>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

INSTITUTO DE POLITICA ECONÔMICA E APLICADA. IPEA. Bolsa Família 2003 – 2010: Avanços e desafios. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf.

PASQUIM, Elaine Martins. **Implementação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. 2006**. Dissertação (Mestre em Nutrição Humana) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PIRES, E. L.S.; FUINI, L.L.; MANCINI, R.F.; NETO, D.P. **Governança Territorial**. Conceito, Fatos e Modalidades. Rio Claro: UNESP-IGCE/Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

SEN, A. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil**. Revista Ciência e Saúde Coletiva. Rio de Janeiro. v.12, n.6, p.1429-1439, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação**. Revista de Políticas Públicas. São Luís, v.9, n.1, p.1-27, 2005.



SILVA, M.O.S.; YASBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI.** A prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Serguei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenvolvimento institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lucia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: IPEA, 2010. p. 25-56.