

## O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA PÚBLICA EFETIVADORA DOS DIREITOS DE CIDADANIA.

Fernando Oliveira Piedade<sup>1</sup>  
Rafael Bueno da Rosa Moreira<sup>2</sup>

### RESUMO

O Programa Bolsa Família se tornou um dos principais programas de erradicação da pobreza no Brasil, através da transferência de renda para várias famílias que se encontram em condições indigna. Porém, o referido programa tem sofrido algumas críticas, como limitações do governo brasileiro em lidar com as causas estruturais da pobreza, que promove o comodismo e aumenta a taxa de natalidade no país. Sendo assim, é de suma importância ressaltar que o direito ao desenvolvimento é fundamental para a promoção e manutenção da paz e da segurança, para o progresso social, para melhores padrões de vida e para o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Palavras-chave: Bolsa Família; Pobreza; Direitos Humanos.

### ABSTRACT

The Bolsa Família program has become one of the main programs for poverty eradication in Brazil, through the transfer of income to many families who are in conditions unworthy. However, that program has suffered some criticism, as the Brazilian government's limitations in dealing with the structural causes of poverty, it promotes laziness and increases birth rate in the country. Therefore, it is extremely important to emphasize that the right to development is essential for the promotion and maintenance of peace and security, social progress, better living standards for and respect for human rights and fundamental freedoms.

Keywords: Bolsa Família; Poverty; Human Rights.

---

<sup>1</sup> Mestrando em DIREITO pela UNISC com Bolsa da Capes tipo 1. Integrante do grupo de pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas na UNISC. Bacharel em DIREITO com Bolsa FIES na Estácio/Faculdade São Luís. Licenciado em Letras Português/Espanhol com Bolsa Integral PROUNI pela Faculdade Santa Fé. Possui Especialização em Linguística e Língua Portuguesa pela Faculdade Evangélica do Meio Norte e Metodologia do Ensino da Língua Espanhola pela Faculdade Santa Fé.

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (GRUPECA/UNISC) e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC), Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera/UNIDERP, Professor do Curso de Graduação da Universidade da Região da Campanha – URCAMP/Alegrete e Bagé. Endereço eletrônico: rafaelbmoreira2@yahoo.com.br.

## 1) INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto a análise o programa bolsa família como política pública efetivadora dos direitos de cidadania, pois um dos aspectos positivo dessa política social é o empoderamento e a emancipação da mulher, bem como a redução da pobreza no espaço local. Preliminarmente o método de pesquisa adotado fora o hermenêutico pelo motivo da pesquisa ter partido do referencial bibliográfico.

Valendo-se do método hermenêutico e baseado preliminarmente em pesquisas bibliográficas verifica-se a implementação do PBF como instrumento de efetivação dos direitos de cidadania. A técnica de pesquisa adotada baseia-se na documentação indireta, valendo-se especialmente da pesquisa documental, como por exemplo: a lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e sites de internet e pesquisa bibliográfica com utilização de livros, artigos de internet, revistas especializadas, banco de dissertações e teses da Capes.

O artigo divide-se em quatro partes. A introdução, na qual apresenta à temática e sua importância como instrumento de inclusão social e efetivadora de dos direitos de cidadania. A primeiro capítulo, onde abordar-se-á igualdade de oportunidade: um olhar sobre a sociedade meritocrática à luz dos aspectos da inclusão e exclusão social.

Na parte segunda, na qual se elabora uma contextualização a respeito do programa bolsa família: política pública e participação social no espaço local. E por fim, o papel do PBF no Maranhão do modo a desenvolver no espaço local a implementação e efetivação de políticas públicas tendo como principal objetivo a redução da pobreza as famílias que vivem em situação de extrema pobreza.

## 2) IGUALDADE DE OPORTUNIDADE: UM OLHAR SOBRE A SOCIEDADE MERITOCRÁTICA À LUZ DOS ASPECTOS DA INCLUSÃO E EXCLUSÃO SOCIAL

Nas palavras de Frank e Cook apoud Gyddens (1999, p.111):

Muitos sugerem que o único modelo deveria ser a igualdade de oportunidade, também conhecida como meritocrática, isto é, o modelo neoliberal. Segundo o autor essa posição não é sustentável. Em primeiro lugar, uma sociedade radicalmente meritocrática gera profundas desigualdades, ameaçando a coesão social. Isto significa dizer que “o vencedor leva tudo”. Visto que uma pessoa que marginalmente mais talentosa que outra faz jus a um salário maior. Quando margens mal perceptíveis fazem diferença entre o sucesso e o fracasso, os riscos são enormes.

De acordo com Schmidt (2006) sabendo que a pobreza é o maior flagelo que a humanidade enfrenta na atualidade. Flagelo de enorme magnitude e complexidade e que estar associada à exclusão e desigualdade social, até que ponto se pode afirmar que todos os cidadãos têm a mesma oportunidade ante a uma sociedade desigual e meritocrática, baseada em um modelo neoliberal?

Segundo a Constituição Federal de 88 em seu art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

Sabendo que Estado democrático de direito é definido como qualquer Estado que tem por obrigação garantir o respeito às liberdades civis, ou seja, o respeito aos direitos humanos e garantias fundamentais. Vale ressaltar que embora previsto pela Carta Magna, o princípio da dignidade da pessoa humana não é totalmente respeitado, visto que no Brasil a concentração da riqueza encontra-se nas mãos de poucos, sendo que a maior parte da população não tem uma alimentação adequada, uma educação de qualidade, uma saúde eficaz e uma moradia digna.

Nessa senda, o art. 3º da C.F 88 Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Acredito que estamos longe de construir uma sociedade plenamente livre, justa e solidária. Como falar em liberdade se “um dia me disseram quem eram os donos da situação e a chave que abre essa prisão perdeu-se no tempo, é sempre olvidada e não há interesse em achá-la”. Uma justiça que aprisiona e que distancia e puni. Instrumento de tortura e de segregação não é justiça. Penso que estamos longe de construir uma sociedade solidariedade enquanto o modelo de igualdade adotado for à meritocracia.

O art. 4º a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: V - igualdade entre os Estados. Será que vivemos em um país em que temos igualdade entre os Estados. Acredito que não, pois as regiões norte e nordeste do Brasil são as que apresentam os piores índices de desenvolvimento humano.

E aí um triste comentário, que me dói à consciência, cai às lágrimas, paralisam os dedos e entristece meu coração. O maranhão lidera a lista como o pior IDH do país, pior educação e saúde, altas taxas de analfabetismo e desemprego, elevadas taxas de prostituição e trabalho infantil e escravo, visto que é o Estado que mais exporta mão-de-obra escrava para trabalhar em condições de escravo ou análogos à escravidão.

No art. 5º Todos são iguais perante a lei. Será? Talvez seja por este artigo que muita gente, pasme entre elas “intelectuais” admitem o pressuposto de que como somos todos iguais, todos temos a mesma oportunidade. Este pensamento é elitista e meritocrático.

Apesar de acreditar que não somos iguais perante a lei, penso que somos todos iguais em certas ocasiões, como evidencia-se na música de Catedral somos todos iguais na chegada e na partida, no encontro e despedida, na mentira e na verdade, no amor e na maldade. \_Gydenns (1999, p.112):

A mobilidade descendente em larga escala seria tão ameaçadora para a coesão social como quanto à existência de uma classe ressentida de excluídos. Tal fato de meritocracia plena criaria um exemplo extremo de uma classe de párias. Pois, não só um grupo de pessoas estaria na parte de baixo, mas que sua falta de capacidade torna a situação deprimente. Uma sociedade meritocrática tende a ser humanamente desigual. Visto que, teríamos privilegiados, aqueles que conseguiriam as melhores oportunidades e os excluídos, que conseguiriam em alguns casos subempregos.

Nessa linha de raciocínio, vale afirmar que igualdade são oportunidades iguais, desde que as situações sociais e econômicas anteriores tenham sido iguais para todos. Gyddens (1999, p.113) diz que “igualdade é inclusão e que desigualdade é exclusão. Inclusão refere-se em sentido lato a cidadania, direitos e obrigações civis e políticos e que todos os membros de uma sociedade deveriam ter, não apenas formalmente, mas como realidade de suas vidas”.

Refere-se também a oportunidades e a envolvimento no espaço público. Ainda segundo o autor, numa sociedade em que o trabalho permanece essencial para a autoestima e para o padrão de vida, o acesso ao trabalho é um dos contextos de oportunidades a educação é a outra.

A exclusão na base tende a ser autorreprodutiva, as estratégias para romper o ciclo da pobreza deve levar ajudar adultos sem habilidades a adquiri-las, ajudar pessoas cujas habilidades estão ultrapassadas a atualizá-las, e elevar o nível de confiança de todo aquele cujo ânimo foi minado por longo período de desemprego. Pessoas sem qualificação são cinco vezes mais propensas a perder o emprego que aquelas com qualificação conferida por um nível educacional mais elevado, no fim das contas o emprego vai para quem tem condições de ser empregados. Gyddens (1999, p.114)

Em consonância com o pensamento de Giddens, acredita-se que há tipos de exclusão. O primeiro verifica-se na parte mais baixa das camadas sociais o segundo é aquele em que grupos privilegiados vivem em áreas protegidas, seus filhos estão em escolas privadas. Este segundo grupo não utilizam a educação e a saúde pública.

A exclusão não está ligada a gradações de oportunidades, mas a mecanismos para destacar grupos de pessoas do fluxo social prevalente. No topo, a exclusão voluntária é movida por uma diversidade de fatores dispor dos recursos econômicos para se retirar da sociedade mas ampla é a condição necessária para fazê-lo. A exclusão é não só tão ameaçadora para o espaço público ou para a solidariedade, quanto à exclusão na base. Giddens (1999, p.114)

Para Walsh citado em Giddens (1999, p.115):

Os programas convencionais de socorro à pobreza devem ser substituídos por abordagens centradas na comunidade, que permite uma participação mais democrática, além de mais eficaz. A formação de comunidades enfatiza as redes de apoio, o espírito de iniciativa e o cultivo do capital social como meio de gerar renovação econômica em bairros de baixa renda. O combate à pobreza requer uma injeção de recursos econômicos, mas aplicados para apoiar uma iniciativa local. Deixar as pessoas se atolarem em benefícios tende a excluí-las das sociedades mais amplas.

As estratégias de superação da pobreza deve contemplar a questão da desigualdade. Por que em alguns países e segmentos sociais conseguiram e outros não subir a escada do desenvolvimento? Para Sachs citado em Schmidt (2006) a explicação em torno da desigualdade não é explicada pela exploração dos ricos sobre os pobres, mas devido à tecnologia.

Nesse caminho, Schmidt (1999, p.116):

A persistência da pobreza e da exclusão está relacionada com os modelos de desenvolvimento adotados, as características da burocracia estatal, o desenho e a implementação de políticas públicas, a atuação dos agentes sociais e políticos, aos programas de ajuda externa e aos fatores de ordem sociocultural. A redução efetiva da pobreza depende de melhores ferramentas conceituais e analíticas.

Schmidt chama atenção do leitor para a seguinte questão. Como viabilizar que os países e segmentos da população que permanecem na miséria e na pobreza possam participar do processo de desenvolvimento?

Sachs apud Schmidt (2006, p.16) diz que “é preciso ajudar os pobres a subir na escada do desenvolvimento pelo menos para firmar o pé no primeiro degrau, para que então eles possam caminhar sozinhos, pois a chave do desenvolvimento chama-se infraestrutura e capital humano”.

Schmidt (2006, p.17) acrescenta que “além de ajudar os pobres à por o pé no primeiro degrau é preciso é preciso criar condições para que eles não retrocedam e se sintam motivados a continuar caminhando, pois não é fácil prosseguir sozinho”.

No entanto, ainda segundo o referido autor, além do capital humano, é fundamental capital social, ou seja, aspectos do ambiente social (senso de confiança, reciprocidade, redes sociais, associativismo) que favorecem a solidariedade e a cooperação.

### **3) BOLSA FAMÍLIA, POLÍTICA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESPAÇO LOCAL.**

O programa Bolsa Família, como qualquer outra iniciativa governamental envolvido num caráter político, além da preocupação social, desperta críticas de todas as naturezas, e neste caso não há diferença. Considerado por muitos como “um programa que vicia” e que peca por não exigir contrapartidas das famílias, o bolsa família nos faz também refletir acerca da possibilidade de promoção do comodismo e do contentamento com a renda mínima. Pergunta-se: o referido auxílio erradica de fato a pobreza ou a mantém, amparada pela “acomodação” dos seus beneficiários?  
Zimmermann (2007, p.19)

Tomando como parâmetro a pergunta acima, acredita-se que embora não haja uma resposta pronta e acabada para esse posicionamento, deve-se levar em consideração as características de cada região do país, pois para a efetivação de políticas públicas é essencial verificar a realidade local de cada Estado brasileiro. Por outro lado, é sabido que a possibilidade não da erradicação como espera o governo, mas da diminuição da pobreza através do programa bolsa família vem decrescendo. As inúmeras críticas relacionadas ao programa bolsa família não podem partir de premissas generalizadoras, visto que em cada espaço social a importância desse repasse de verba assume diferentes feições.

No Brasil a ideia original foi de autoria de Cristovam Buarque, na época candidato a presidência do país que tinha como uma de sua proposta o bolsa-escola, segundo ele:

Quando o presidente Lula decidiu transformar a Bolsa - Escola em Bolsa Família, seus auxiliares foram alertados de que os efeitos seriam negativos, por três razões. Primeiro, trocando a palavra escola, tirava-se a educação da cabeça dos beneficiários. Quando recebiam a Bolsa - Escola, eles pensavam: recebo a bolsa porque meus filhos estão na escola; se deixarem de estudar, não recebo. Agora, com a Bolsa Família, pensam: recebo a bolsa porque sou pobre; se sair da pobreza, não recebo. [...] A Bolsa Família pode até diminuir a miséria entre os beneficiários, mas não elimina a pobreza do Brasil. Diminui a pobreza momentânea, mas não constrói

um País rico, pois não reduz a dependência. Isso, só com uma revolução na educação. A Bolsa - Escola era parte dessa revolução. Zimmermann (2007, p.21)

Mesmo com as eventuais críticas de Buarque, deve-se ressaltar que embora a ideia original tenha mudado, as exigências continuam as mesmas. Melhorando os índices de aprovação e diminuindo os índices de repetência e evasão escolar.

Segundo Goular apoud Carvalho (2005, p.31)

Uma das condicionalidades para a família não perder a bolsa é que os filhos entre seis e 17 anos frequentem, no mínimo, 85% das aulas todos os meses. Certamente, essa é forte motivação para os altos índices de frequência registrados, mas, uma vez na escola, esses meninos têm conseguido terminar o ensino fundamental e prosseguem no ensino médio. São cerca de 16 milhões de crianças, adolescentes e jovens, o que corresponde a perto de 40% do total dos alunos do ensino fundamental. No Nordeste, esse índice chega a alcançar quase metade das matrículas. A boa novidade trazida pelo controle da frequência dos beneficiários do Bolsa Família é que isso começa a mudar graças ao desempenho dos alunos cuja renda familiar os coloca entre os 20% mais pobres da população. Bom exemplo é a evolução das matrículas de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio. A análise do período compreendido entre 2004 e 2009 indica crescimento constante, que vai de 44,2% a 50,9%.

Ainda de acordo com a autora, segundo dados da Pnad/IBGE 2009, enquanto no estrato dos 20% mais ricos da população a escolaridade média dos que têm mais de 15 anos é de 10,7 anos, os 20% mais pobres nessa faixa etária têm apenas 5,3 anos de estudo. Nessa mesma faixa etária, entre os 20% mais ricos, 86% concluíram o ensino fundamental, enquanto no estrato dos 20% mais pobres apenas 40% alcançaram esse privilégio. Segundo Silva (2012, P.56):

Os beneficiários do bolsa-família não se acomodam como podem afirmar alguns críticos, buscam uma inserção no mercado, assim como os beneficiários, que não se realocam no mercado (idosos e pessoas com deficiência), mas contribuem na economia através de consumo. A renda de ambos os benefícios é um exercício econômico produtivo, pois permite para as pessoas, que antes eram excluídas, a se inserirem no mercado de trabalho. Os benefícios, em que pese terem algumas críticas, possuem em si o interesse público configurado na sua essência, em razão que são revestidos de um planejamento fundamentado por representação popular.

Silva ressalta que o objetivo do programa bolsa família é de que ele possua um caráter provisório, buscando paulatinamente dar eficácia ao princípio da dignidade da pessoa humana contido na Constituição Federal de 1988.

O assistencialismo contido nos programas é inerente à sua condição, contudo, o entendimento de que o ganhar algo sem esforço dá ao ser humano um sentimento de ausência de conquista e, portanto, não há uma valorização devida daquilo que se ganha. Nesse sentido, há posicionamentos de que os programas apenas tendem às famílias permanecerem pobres ou ainda mais pobres, pois, passam a procriar filhos com o intuito de aumentar a renda. Esse posicionamento é bem consistente, todavia, entendo que junto ao controle do ganho de benefício, deve vir o controle de natalidade, para estancar a reprodução de famílias numerosas e sem condições. Pois o objetivo do bolsa família não é incentivar a reprodução de mais brasileiros, até porque o Brasil não sofre problemas de natalidades, mas sim de que os beneficiados consigam transpor a difícil linha da miséria. A projeção do programa bolsa família pode ser entendida de uma geração para outra, ou seja, é necessário que essa geração atual ganhe o benefício para que a futura não precise dele. Desta forma, os beneficiários de hoje não permanecerão beneficiários. A ideia central é que a linha da miséria seja transposta com a permanência do indivíduo na escola. E que através do estudo, da qualificação profissional o cidadão possa alcançar melhores condições de trabalho e conseqüentemente de vida. Silva (2012, p. 59)

Em conformidade com o pensamento da autora, acredita-se, dessa forma que a principal finalidade do programa é conseguir diminuir a miséria e desigualdade social, e não é incentivar a reprodução de mais brasileiros, até porque o Brasil não sofre problemas de natalidades e promover comodismo.

Inojosa (2001, p.11) duas coisas são fundamentais sobre a formulação, a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos intersetoriais ou transeoriais: a focalização, com base regional, em segmentos da população; e a preocupação com resultados e impactos. Para tanto, devem ser discutidos quatro aspectos básicos para se trabalhar a partir de uma perspectiva de transeorialidade: a) mudança de paradigma; b) projeto político transformador; c) planejamento e avaliação participativos e com base regional; c) atuação em rede de compromisso social.

As políticas públicas são formas de regulação e intervenção na sociedade, mediante ação ou omissão do Estado, que articulam diferentes sujeitos, portadores de expectativas e interesses diversos, em torno de recursos produzidos socialmente, com vistas a responder as situações consideradas problemáticas, visando a promoção do bem-estar dos diversos segmentos societários.

Nessa linha de raciocínio, vale ressaltar que segundo Silva (2008) o sucesso de eventual política pública não é “mágico”, ele está relacionado com a situação socioeconômica de um país, envolvendo a interação de vários atores sociais que após vários encontros, desencontros, convergências e divergências, embates e conflitos baseados em diferentes

pontos de vista, procura-se estabelecer o compromisso em resgatar os direitos de cidadania, por vezes olvidados, na arena política.

Entende-se por arena política, segundo Schmidt (2006) “espaço social onde acontecem as relações dos atores políticos, estas podem ser formais ou informais. Busca-se transparência dessas negociações no regime democrático”. E quem são os atores sociais?

Nesse sentido, para que as políticas públicas possam lograr êxito, é necessária a participação de todos os atores sociais, ainda que minimamente, para que se discutam sua importância os porquês de sua implementação. Milane (2008, p.33) menciona:

As múltiplas razões do crescente interesse pela introdução da participação dos cidadãos na gestão pública local, tanto na América Latina quanto na Europa ocidental, dizem respeito à crise de credibilidade da democracia representativa marcada pela apatia política dos eleitores, considerável descaso popular por assuntos públicos, significativas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório), e níveis elevados de corrupção na administração pública. São inúmeras as experiências de participação social na América Latina e na Europa ocidental: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e redes de desenvolvimento local, círculos de estudos, conferências de construção de consenso, pesquisas deliberativas, júris de cidadãos, entre outras. Algumas delas remetem-nos ao processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo autônomo da sociedade civil, ao passo que outras são iniciativas do poder público no âmbito de políticas de descentralização e modernização do Estado na esfera subnacional.

Entretanto, vale destacar que a participação social na implementação dessas políticas de cunho social é fruto de experiências históricas, cultural, política, social e econômica.

Assim lembra Milane (2008, p.35):

As desigualdades na representação política e social dentro dos processos de formação da vontade política influenciam a composição da agenda social e, portanto, dificilmente o reconhecimento pelo Estado dos direitos sociais pode prescindir da democratização dos processos e instâncias de definição de políticas públicas e alocação de recursos.

A menos que, de acordo com Milane (2008) sejam construídas redes de coordenação efetiva entre os governos locais e os outros níveis de governo, a ausência de mecanismos institucionais que garantam as regras contínuas do fazer políticas públicas no âmbito local pode levar à fragmentação das experiências e à diferenciação dos direitos e serviços acessíveis em um mesmo território nacional.

Ziccardi citado em Milane (2008, p.40):

Na América Latina, muitos programas de origem federal (implementados a partir do centro para as localidades) tendem a ser mais cuidadosos e fundados em critérios mais profissionais e rigorosos; eles tendem, porém, a conter fortes inércias burocráticas e alto grau de rigidez na implementação, aspectos que pouco entusiasma os cidadãos. Já os programas locais, sobretudo ao dar ênfase à participação social, gozam de muita legitimidade, credibilidade e confiança junto à população. Um segundo limite associado à formulação de políticas públicas locais participativas diz respeito à forma como a institucionalidade participativa é vivenciada e à consequente falta de sustentabilidade dos programas, um ambiente de relações entre governo e sociedade marcado pela espontaneidade, pelo voluntarismo coletivo e por estratégias de curto prazo impostas pelo sistema eleitoral, pode impedir a concretização dos resultados na fase de instalação de uma política social.

Nessa senda, observa-se que a implementação de políticas sociais promovido pela gestão local deve articular ações coletivas que compartilhem esforços e reflitam sobre a problemática no espaço local em conjunto com a comunidade.

Como bem lembra Milane (2008) os atores locais (do governo à sociedade) têm função estratégica na renovação do processo de formulação de políticas públicas locais. A aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes.

Os governos locais, em particular, não são mais considerados simples agências prestadoras de serviços; são chamados a garantir a articulação da ação pública local, nessa senda, Cabrero (2004, p.38):

O desafio contemporâneo dos governos locais está, assim, diante da necessidade de produzir marcos propício para o intercâmbio e a geração de acordos e denominadores comuns entre os atores do espaço local. Isso implica promover redes de atores sobre problemas públicos, ou seja, redes de política pública local. Implica também ter instrumentos de mobilização da cidadania; criar regras e arranjos institucionais que garantam previsibilidade, aumentem a confiança dos atores e diminuam as incertezas; implica ter uma capacidade estratégica para tecer acordos e articular convergências no momento oportuno; ou seja, ter a capacidade de gerar ações públicas de alta intensidade.

Diante dessa realidade, percebe-se que um dos desafios para as redes de gestão local em democratizar o espaço local, diz respeito à necessidade de democratizar os processos decisórios na formulação de políticas públicas e de torná-las mais efetivas, as ações públicas locais. Nesse enredo, ressalta-se que uma forma eficiente que a fim de que se melhorem as políticas sociais é o comprometimento e empenho dos governos locais e a participação da ativa da sociedade civil. Pois, a participação é o fundamento primeiro do exercício da cidadania.

O espaço público é o local de encontros e relações interpessoais, apresentando em seu ambiente um papel determinante. É nele que se desenvolvem atividades coletivas entre grupos com manifestações e ideologias distintas, visto que dentro de uma visão homogênea da sociedade, manifesta-se a heterogeneidade. Relacionada a diferentes ideias, pensamentos, crenças, identidade de gêneros, cultura. Mas também, como reveladora de desigualdade social, descaso e miséria.

Nessa ótica, Arendt (2004, p.25) entende que o espaço público:

É a centralidade da comunicação, ou ainda, a postura dialógica em que os atores exercem no espaço público. Na medida em que os atores se comunicam tendo em vista a obtenção de um acordo que beneficie a todos, o resultado disso constrói condições de autoridade, a qual garante a legitimidade das instituições. Um meio alcançado pela formação da vontade comum, a qual, só é possível por meio da ação dialógica.

Dessa maneira, verifica-se que não apenas o desenvolvimento econômico favorece o crescimento do país, mas o desenvolvimento na saúde, educação, política e, sobretudo, socioambiental, objeto de estudo do nosso trabalho. Para tanto é de suma importância o interesse dos municípios na implementação de políticas públicas que garantam o pleno desenvolvimento do espaço local.

Nesse diapasão faz-se mister explicar que os municípios devem desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente para atingir resultados em diversas áreas, se utilizam das políticas públicas enquanto instrumento eficaz no desequilíbrio local. Como caracterizar as políticas públicas?

São entendidas como o conjunto de ações desencadeadas pelos entes políticos que afetam todos os indivíduos, de todas as escolaridades, independente de sexo, religião, raça ou nível de renda, visando o atendimento a determinados setores da sociedade civil. Elas podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e com a iniciativa privada.

Nesse sentido, para efetivação das Políticas Públicas é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

Por isso que a participação dos atores sociais sejam eles públicos ou privados são de suma importância, uma vez que serve de fundamento teórico para a distinção apresentada acima. Uma característica marcante é a presença dos recursos públicos ou através de isenção fiscal quando envolvem interesses públicos.

Diante do exposto acredita-se que a implementação dessas políticas públicas tem como chamariz as problemáticas fincadas na saúde e nos planos sociais, econômico, político, educacional, cultural. Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e necessidades baseadas em certos segmentos sociais.

#### 4) O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MARANHÃO

De acordo com Silva (2008, p.49):

O Programa Bolsa Família, está implementado em todos os municípios do Brasil e no Distrito Federal, beneficiando um público de mais de 13 milhões de famílias. Foi Instituído pela Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

O Bolsa Família é um programa intersetorial, instituído no âmbito do programa Fome Zero para unificação de programas de transferência de renda.

O Bolsa Família consiste na ajuda financeira às famílias pobres - definidas como aquelas que possuem renda per capita de 70 até 140 reais - e extremamente pobres - com renda per capita menor que 70 reais. Em contrapartida (condicionalidades) as famílias beneficiárias mantêm seus filhos e/ou dependentes com frequência na escola e vacinados. O programa pretende reduzir a pobreza a curto e a longo prazo através de transferências condicionadas de capital, o que, por sua vez, visa a quebrar o ciclo geracional da pobreza. Atualmente os valores dos benefícios pagos por família não tem limite, mas o menor valor é de 32 reais. Imirante (2013)

Em junho de 2011, foi anunciada pela presidente Dilma Rousseff a expansão do Programa Bolsa Família, como parte do Programa Brasil sem Miséria, que tem como objetivo retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas que sobrevivem com menos de R\$ 70 por mês.

Muitos elogios são feitos ao programa, vejamos o que o presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz disse em sua recente viagem ao Brasil "O Bolsa Família já se tornou um modelo altamente elogiado de políticas sociais. Países, ao redor do mundo, estão aprendendo lições com a experiência brasileira e estão tentando reproduzir os mesmos resultados para suas populações". Globo.com (2012)

Silva (2008, p.41):

Existem aqueles que criticam o programa por acharem que é apenas uma espécie de "bolsa eleitoral", que serviria para "subornar" as camadas mais vulneráveis da população com transferências de dinheiro para obter eleitores cativos, sem que se constitua numa real proposta de erradicação da pobreza pelo trabalho e pela atividade econômica produtiva. Alguns críticos só se referem ao Programa Bolsa Família pelo seu apelido pejorativo de "Bolsa Miséria". Entre as diversas críticas que recebe no Brasil está a de que geraria dependência, e desestimularia a busca por emprego.

O que podemos observar é que o programa Bolsa Família está longe de ser unanimemente aceito pela sociedade brasileira.

Pesquisas realizadas pelo Governo Federal entre os beneficiários indicaram que o dinheiro recebido é gasto, pela ordem, em comida, material escolar, roupas e sapatos. Um estudo realizado pela Universidade Federal de Pernambuco dentre os beneficiários residentes na área rural, inferiu, através de técnicas estatísticas complexas, que 87% do dinheiro recebido é utilizado para comprar comida. Pesquisas promovidas pelo Banco Mundial indicaram que houve uma significativa redução na exploração do trabalho infantil dentre as crianças beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Imirante (2013)

Porém, há indícios de mau uso dos recursos do Bolsa-Família. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) existe inúmeras irregularidades na distribuição dos recursos, onde há casos de pagamentos a pessoas que já morreram políticos (eleitos e suplentes) e a famílias com renda não compatível para integrar o programa Globo.Com (2012).

No Maranhão, o programa Bolsa Família abrange todos os 217 municípios. O Estado possui população de 6.574.789 habitantes (IBGE 2010) sendo dono do maior número de pessoas contempladas com o Programa em relação a sua população global. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, 3.106,283 maranhenses estão recebendo atualmente benefício. O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de maio de 2013, **937.190 famílias**. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 174,10 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 163.160.748 no mês. Imirante (2013)

Nas palavras do especialista em políticas sociais da Universidade de Brasília (UNB) Ricardo Pacheco: Imirante (2013)

Não é nenhuma surpresa que o Maranhão seja o estado que tenha proporcionalmente o maior número de famílias inscritas no programa, pois, segundo ele, o estado apresenta um dos piores indicadores sociais do país. De maneira geral, os estados do Nordeste apresentam a miséria mais flagrante do Brasil. Isso é consequência de uma dominação coronelista política de muito tempo, que sempre excluiu segmentos da população mais desfavorecidos. O Estado nunca teve interesse nessas pessoas, crítica.

De acordo com o site Imirante (2013) Em relação às condicionalidades, com base no relatório do MDS, observamos que o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2012, atingiu o percentual de 91,58%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 957.446 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 1.045.454. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 80,46%, resultando em 184.161 jovens acompanhados de um total de 228.881.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2012, atingiu 71,07 %, percentual equivale a 588.026 famílias de um total de 827.417 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do estado. Os dados do programa são do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).Imirante (2013)

Para Pacheco, o Programa Bolsa Família é “muito importante” para começar a mudar a realidade do país, senão vejamos:

“As contrapartidas (condicionalidades) oferecidas pelo programa nas áreas de educação e saúde fazem com que as crianças e jovens das famílias contempladas tenham um futuro melhor do que o presente vivido pelos pais. “O programa estabelece portas de saída para que os filhos beneficiados tenham um futuro melhor do que o do seus pais. A renda não é por si só tudo do programa”, afirma. Imirante (2013)

Para o MDS, o Programa Bolsa Família tem muita importância na vida dos beneficiários e da economia local, principalmente em estados pobres como o Maranhão, já que, “pesquisas realizadas mostram que as famílias gastam os recursos do Bolsa Família no próprio município e no próprio bairro”. De acordo com o ministério, isso dinamiza a economia local, gera emprego para as pessoas que moram na localidade e mais impostos para a prefeitura. Imirante (2013)

“São famílias que por suas condições não conseguem guardar o dinheiro, com isso os recursos do Bolsa Família são gastos principalmente com alimentação, roupas, materiais escolares e remédios, ao longo do próprio mês do recebimento. Em municípios pequenos, os impactos são ainda maiores”.

Para o secretário de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura familiar (Sedes), Fernando Fialho "o Programa Bolsa Família é uma ação marcante e transformadora nos municípios, diminuindo a penúria que passam as pessoas que não têm nenhuma renda".

Podemos concluir a respeito da implementação do Programa Bolsa Família no Maranhão que apesar de muitas críticas, o Programa é de fundamental importância para o desenvolvimento do Estado e seus municípios, na medida em que coloca comida na mesa dos que vivem na pobreza, quando coloca aquela criança na escola ao invés do trabalho infantil, quando desenvolve a economia local, enfim, dando um pouco de alívio àquelas pessoas sofridas. Não podemos esquecer que o programa não é perfeito, existem casos de corrupção, mas sem dúvidas, esta quantia repassada, que para os que criticam é pouco - normalmente são as pessoas com certo poder aquisitivo -, para os que recebem e realmente necessitam, já é suficiente para não passar fome.

## 5) CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa bolsa família é uma política social que entre diversos aspectos positivos promove a emancipação e o empoderamento da mulher, bem como a redução da pobreza no espaço local, sobretudo no nordeste, mais precisamente no Maranhão. Isto significa dizer, que com essa política pública o governo tem por finalidade enfrentar duas demandas e prioridades: o crescimento econômico dos municípios constituídos de famílias vulneráveis ou que encontram-se em situação de pobreza, bem como o empoderamento e a autoafirmação das mulheres que constituem essas famílias. Além de visar o crescimento econômico, de forma igualitária, ensejando diretamente no equilíbrio entre as regiões.

Nesse contexto, as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Visando ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.

Portanto, acredita-se que o programa bolsa família deve vir com políticas conjuntas e paralelas que tenham por objetivo à ampliação do mercado de trabalho, o melhoramento da educação e da saúde, pois desta forma ocorrerá o desenvolvimento econômico das parcelas mais pobres da população, sendo assegurada desta forma a existência digna para todos.

Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória como o caso do bolsa família, programa criado pelo governo federal que hoje representa um resgate da cidadania e da dignidade de diversas famílias brasileiras, sobretudo nordestinas, mais precisamente maranhenses.

Diante do exposto, acredita-se que a implementação dessas políticas públicas tem como chamariz as problemáticas fincadas na saúde e nos planos sociais, econômico, político, educacional, cultural e ambiental. Os objetivos das políticas públicas têm uma referência valorativa e necessidades baseadas em certos segmentos sociais.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CABRERO, Enrique. **Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal**. Un balance preliminar. In: ZICCARDI, Alicia (Org.). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.
- CARVALHO, José Raimundo. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012.
- CUNHA, Eleonora Schettini. **Políticas Públicas Sociais**. In: CARVALHO, Alysson et.al. (Org.). Políticas Públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política de avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p-97-109, out. 2005.
- GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul. Edunisc: 2007.
- HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul. Edunisc: 2007.

[http:// veja.abril.com.br/noticia/brasil/brasil-continua-mal-no-ranking-mundial-da-corrupcao](http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/brasil-continua-mal-no-ranking-mundial-da-corrupcao)>

Acesso em: 20 de maio de 2013.

[http://acordandoalicesemarias.blogspot.com.br/2013/01/bolsa-familia-legado-social-ou-](http://acordandoalicesemarias.blogspot.com.br/2013/01/bolsa-familia-legado-social-ou-bolsa.html)

[bolsa.html](http://acordandoalicesemarias.blogspot.com.br/2013/01/bolsa-familia-legado-social-ou-bolsa.html)> Acesso em: 23 de maio de 2013. <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>> Acesso em: 24 de maio de 2013.

<http://colunas.revistaepoca.globo.com/epocadecopa/2012/12/25/datafolha-76-dos-brasileiros-acreditam-que-ha-corrupcao-nas-obras-da-copa/>> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/01/02/precos-de-estadios-da-copa-triplicam-em-cinco-anos.htm> > Acesso em: 20 de maio de 2013.

<http://imirante.globo.com/noticias/2013/01/21/pagina329016.shtml>> Acesso em 24 de maio de 2013.

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Bolsa\\_Fam%C3%ADlia](http://pt.wikipedia.org/wiki/Bolsa_Fam%C3%ADlia)> Acesso em: 23 de maio de 2013.

<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/corrupcao-no-brasil-e-destaque-na-imprensa-internacional> > acesso em 20 de maio 2012.

[http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7359:social110712&catid=71:social&Itemid=180](http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7359:social110712&catid=71:social&Itemid=180)> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<http://www.desviometro.com.br/>> Acesso em: 20 de maio de 2013

<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>> Acesso em: 24 de maio de 2013.

[http://www.institutobrasilverdade.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4636&Itemid=99](http://www.institutobrasilverdade.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4636&Itemid=99)> Acesso em 24 de maio de 2013.

[http://www.institutobrasilverdade.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&](http://www.institutobrasilverdade.com.br/index.php?option=com_content&task=view&)

<http://www.jornalopcao.com.br/colunas/imprensa/corrupcao-abala-programas-sociais-do-governo-dilma>> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 23 de maio de 2013.

[http://www.visaoeste.com.br/opiniaio/362\\_artigoa\\_elite\\_separatista.html](http://www.visaoeste.com.br/opiniaio/362_artigoa_elite_separatista.html)> Acesso em: 23 de maio de 2013. id=4636&Itemid=99/>. Acesso em: 24 de maio de 2013.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais:** uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, Jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122008000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122008000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 Jul. 2013.

INOJOSA, Rose. Sinergia em Políticas e Serviços Públicos: Desenvolvimento social com intersectorialidade. São Paulo: Caderno Fundap, n.22, 2001.

SALM, Jose Francisco e HEIDEMANN, Francisco G. **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília. UNB: 2009.

SANDEL, Michel. O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS JR, Orlando A. et al.(org) Políticas públicas e gestão local. Rio de Janeiro: fase, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. **Excusão, inclusão e Capital social: O capital social nas ações de inclusão.** In: Leal, Rogério. Reis, Jorge Renato. Demandas sociais e políticas públicas. TOMO 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender políticas públicas:** aspectos conceituais e metodológicos. Demandas sociais e políticas públicas. TOMO 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, Gisele Cristine Brum Silva. **Benefício de Prestação Continuada (LOAS) e Bolsa Família como Forma de Concretização da Dignidade da Pessoa Humana.** Porto Alegre: PUCRS, 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, 2012. Disponível em: <[http://tede.pucrs.br/tde\\_arquivos/8/TDE-2012-07-30T144615Z-4028/Publico/440216.pdf](http://tede.pucrs.br/tde_arquivos/8/TDE-2012-07-30T144615Z-4028/Publico/440216.pdf)>. Acesso em: 16 de Out. de 2013.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais:** uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. São Paulo: Veras, 2008.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. SILVA, Marina da Cruz. Novos desafios ao Programa Bolsa Família: a transição para a Renda Básica de Cidadania. Revista Eletrônica Espaço Acadêmico – nº 76 – Setembro/2007 – Mensal – Ano VII.