



Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

UEDSON LUIZ LIMA DA SILVA

GRUPO 06 – RA: 0018858

**Programa Bolsa Família: Porta de Saída para Um Novo Pacto
Federativo.**

Um estudo de caso no município de Tanquinho-BA.

São Paulo

Maio de 2014

UEDSON LUIZ LIMA DA SILVA

GRUPO 06 – RA: 0018858

**Programa Bolsa Família: Porta de Saída para Um Novo Pacto
Federativo.**

Um estudo de caso no município de Tanquinho-BA.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientador: Fábio P. Andrade

São Paulo

Maio de 2014

DEDICATÓRIA

Esse trabalho e a respectiva dedicação para o seu término não teria sido possível sem as importantes contribuições, estímulo e apoio constante da mulher que me deu a vida Ednalva Lima; a minha amada Ana Paula; o companheiro Jocivaldo Santos.

Agradeço imensamente ao Partido dos Trabalhadores e a nossa Fundação Perseu Abramo, pela iniciativa de compartilhar o conhecimento e aprimorar a nossa ação enquanto militantes e próximos gestores públicos, a serviço do nosso Brasil justo e igual.

SUMÁRIO

1. Introdução

1.1 – Inclusão social e portas de saída.....07

2. Desenvolvimento

2.1 – Tanquinho, Bahia, uma cidade no meio do Programa Bolsa Família.....09

2.2 - O Programa Bolsa Família, a inovação na experiência federativa.....12

2.3 - Os efeitos no desenvolvimento local.....17

3. Conclusão.....22

4. Anexos.....27

- RELATÓRIO O BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO (22 de fevereiro de 2014).

- LEVANTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPM-2013).

5. Referências Bibliográficas.....28

RESUMO

O estudo aborda a relação de dois temas fundamentais para a percepção dos efeitos causados nos municípios brasileiros, após mais de uma década de governos populares: a implantação do Programa Bolsa Família nos seus 10 anos de funcionamento, e a questão do Pacto Federativo, enquanto relação estabelecida entre o Governo Federal e a gestão local, o que levou ao êxito do programa social e ao mesmo tempo estabeleceu um novo parâmetro de combate às desigualdades sociais e regionais. Coube ao trabalho apresentado buscar um plano de ação tendo em vista as questões locais ainda não estarem completamente resolvidas.

Palavras-chave: Bolsa Família, Pacto Federativo, Gestão Local.

ABSTRACT

The study addresses the relationship of two key themes for the perception of the effects caused in Brazilian municipalities, after more than a decade of popular governments: the implementation of the Bolsa Família Program in its 10 years of operation, and the question of the Federative Pact, while established relationship between the Federal Government and local management, which led to successful social program and at the same time set a new parameter to fight social and regional inequalities. It was left to seek work presented an action plan keeping in view the local issues are not yet fully resolved.

Keywords: Bolsa Familia, Federative Pact, Local Management.

1. Introdução

1.1 – Inclusão social e portas de saída.

Vários debates foram travados ao longo dessa década, promissora para alguns e perdida para outros. No entanto, a realidade é muito mais positiva do que os olhares pessimistas localizados em determinados setores da sociedade brasileira. Uma investigação mais precisa, pode suscitar três grandes questionamentos a serem refletidos pela sociedade política e econômica: 1- 10 (dez) anos de governos pós-neoliberais foram suficientes para transformar a realidade local? 2- Quais os efeitos gerados pelo Programa Bolsa Família na relação federativa? 3- É possível afirmar que ocorreram avanços no desenvolvimento local, a partir do momento da escolha governamental da transferência de renda diretamente para os cidadãos e indiretamente para as prefeituras?

O Programa Bolsa Família continua a ser o maior programa de inclusão social do país. Combater as desigualdades sociais e econômicas foi e é um compromisso assumido pelos governos pós-neoliberais de Lula e Dilma. No início uma ampla mobilização enfrentando a elite através da grande mídia, que externava seu preconceito com relação ao programa, ao atacá-lo de assistencialista.

Mas a caminhada comprovou que o Bolsa Família viria pra ficar, aliando condicionantes de atendimento à saúde e a frequência na educação das crianças beneficiadas. Além disso, criou-se um ambiente para estimular a saída desses beneficiários, do estágio de pobreza para um grau de produtividade, ao associar a formação profissional.

No segundo momento do programa houve um aprofundamento com o Governo Dilma indicando que um “País Rico é País sem Pobreza”, ampliou-se o espectro com o Programa Brasil Sem Miséria, com ações estruturantes, além de estimular a busca ativa daqueles que se encontravam ainda na extrema pobreza.

Formou uma verdadeira rede de atendimento e salvaguarda em condições adequadas no tratamento das desigualdades, um novo pacto federativo socialmente referenciado. Programa Minha Casa, Minha Vida, Pronatec, Programa Saúde da Família e a meta de construção de Creches (Brasil Carinhoso) são exemplos de projetos associados ao Programa Brasil sem Miséria, cuja essência do atendimento está no Programa Bolsa

Família. Poderíamos afirmar se tratar de uma evolução ao longo dos 10 anos de governos petistas.

A ideia é consolidar os princípios da Constituição Cidadã que instituiu os direitos sociais, mas somente a partir de 2003, é que ocorre a afirmação de que uma sociedade democrática deve e por obrigação atuar para combater as desigualdades, que não basta uma ação pontual e altruísta, é uma política de Estado, onde se demonstra a vontade política e a capacidade econômica de realizá-la.

Os desafios ainda estão nos entes subnacionais (municípios e estados) que além das dificuldades operacionais, não incorporaram o espírito do Programa Bolsa Família e ainda cometem deslizos no cadastramento e a incapacidade de proporcionar aos beneficiários “portas de saída”.

O Partido dos Trabalhadores chega à prefeitura do município de Tanquinho em 2008, e consegue reeleger seu prefeito para o próximo período. Uma cultura política que encontra sérios desafios para ser implantada, na busca diária pela gestão com 100% de essência do Modo Petista de Governar, tendo em vista que algumas práticas têm sido abandonadas e deve ser retomado o mais breve possível. Instrumentos como o Orçamento Participativo e um maior aprofundamento do Planejamento Estratégico, aliado as alternativas de governança pública podem indicar uma saída para um cenário que ainda demanda grandes mudanças para o estabelecimento de um Estado Necessário aos anseios da população brasileira.

Avançar ainda mais, sem ficar na lógica das pequenas concessões e buscar a revolução que o Brasil precisa para desenvolver seu povo, com mais recursos, estruturando o país em todas as áreas (saúde, educação, segurança etc.), valorizando o espaço público como um lugar onde a Democracia vive fecunda e com passos largos para permanecer ativa diante de um Estado fortalecido por leis que façam a diferença na vida dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras.

O caminho escolhido é o levantamento de uma linha histórica, a partir dos dados municipais sobre transferências constitucionais. Além de avaliar os programas governamentais implantados e seus respectivos efeitos na gestão municipal. Acrescido de pesquisa com a coleta de dados de organismos vinculados ao tema e a respectiva revisão bibliográfica.

2. Desenvolvimento

2.1 – Tanquinho, Bahia, uma cidade no meio do Programa Bolsa Família.

O Município de Tanquinho está localizado na Região Metropolitana de Feira de Santana, a 146 km da capital baiana. Tornou-se município de Tanquinho pela Lei nº 1019, de 14 de agosto de 1958, e instalando-se em 07 de abril de 1959. O relevo da região é formado por serras, depressões e colinas, com uma altitude média de 180m acima do mar, clima quente e úmido, sujeito a secas. Sua vegetação natural é a caatinga, quase toda transformada em pastagens. Em alguns pontos como as encostas dos morros, encontram-se vestígios de Mata Atlântica.

O perfil brevemente esboçado é de um município pobre em arrecadação, e visivelmente com dificuldades de sustentabilidade para a sua população. A cidade de Tanquinho, município do Nordeste Brasileiro, criado antes da Constituição de 1988, tem como principal fonte de receita o Fundo de Participação dos Municípios, com o índice mínimo de 0.6 (TCU), com uma população estimada em 8.510 habitantes (IBGE, 2013). A abordagem trata de apresentar um recorte sobre a conjuntura na cidade e a situação diante da execução do Programa Bolsa Família.

A população tanquinhense vive do comércio varejista, que é composto por várias casas comerciais como: padarias, supermercados, farmácias, lojas de roupas e sapatos, bares, restaurantes, postos de gasolina, lanchonetes, armarinhos, casas de materiais de construções, serraria, lojas de eletrodomésticos, salões de beleza, oficinas mecânicas, sapataria, casas mortuárias, lojas de artesanato, papelaria e livraria, sorveterias, casa de material esportivo, entre outros. Sendo assim, verifica-se que o comércio é a principal atividade econômica na zona urbana do município.

Na zona rural, as pessoas trabalham na agricultura de subsistência, que é uma forma de agricultura sem uso de tecnologia moderna, não é irrigada, depende da chuva. Quando esta demora de chegar, a produção agrícola é abalada e o trabalho do homem do campo é todo perdido.

Os 10 últimos anos dos governos populares, iniciados pelo Governo Lula e na sequência pelo Governo Dilma são de grande transformação na estrutura social e econômica brasileira. As estatísticas comprovam que as medidas tomadas foram acertadas e mudaram a condução do país para um patamar de inclusão social nunca visto na história.

A política pública de maior relevância assumida no Governo Lula que se tornou um dos principais pilares da economia social brasileira foi o Programa Bolsa Família. Para os pequenos municípios é um alento na vida das pessoas, pois a pobreza atingia diretamente essa população nordestina. Aos que acusavam de assistencialismo, os dados econômicos provaram que o Programa localmente criava um círculo virtuoso, onde o comércio era beneficiado pela compra de alimentos e outros itens de primeira necessidade, fortalecendo a economia local.

São 1.942 (mil novecentos e quarenta e duas) famílias cadastradas, com 1.218 (mil duzentas e dezoito) famílias beneficiárias que representam 47,54% da população no município. Chega à cobertura de 112,7% do total estimado de famílias com o perfil do programa. O valor do benefício ampliado pelo Brasil Sem Miséria teve como meta alcançada superar a linha da extrema pobreza, incluindo através da busca ativa novos beneficiários. Ao contrário do que se pensava, as famílias acompanhadas pelo Centro de Referência da Assistência Social, valorizam a presença das crianças na escola e fazem o ‘dever de casa’ no tocante ao acompanhamento médico destas, em outro exemplo de serviço acessório ao programa Bolsa Família que é a Saúde da Família (PSF).

No município, 96,80 % das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar. A média nacional é de 92,03 %. Na área da saúde, o acompanhamento chega a 96,50 % das famílias com perfil, ou seja, aquelas com crianças de até 07 anos e/ou com gestantes. A média nacional é de 73,18 %. Como podemos comprovar o município superou as médias nacionais, o que demonstra um zelo por parte das secretarias no cumprimento das metas estabelecidas.

Esse conjunto de resultados reflete a estratégia de associar a transferência de renda com o melhoramento das condições de saúde e educação da população, como observa Campello (2013),

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda

dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. (p. 15)

As condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família, na educação e na saúde, são constatadas e grandes avanços foram conquistados pelo município com resultados acima da média estipulada nacionalmente, com a diminuição da mortalidade infantil e a melhoria no aproveitamento escolar. Ainda falta muito que melhorar, mais os primeiros e decisivos passos foram dados, resta avaliar e avançar para continuar a transformar a realidade brasileira.

O imaginário conservador, disseminado nos veículos de comunicação com denúncias localizadas, foi deixado para trás com o aperfeiçoamento do Cadastro Único, instrumento que colaborou para unificar os dados e possibilitar a derrubada de mais mitos em torno do programa.

O mito de que o Bolsa Família seria um programa de natureza populista também foi derrubado. O programa se consolidou como uma política de Estado e hoje figura como um dos elementos centrais das políticas sociais brasileiras, em um patamar incontornável dentro da proteção social. O pagamento direto às famílias via cartão magnético, dá transparência ao gasto público, reduz os custos operacionais e fortalece a autonomia do usuário. Trata-se, como afirmado em mais de um trabalho neste volume, de uma provisão institucionalizada e articulada de acesso a um amplo conjunto de direitos, que promove inclusão social e amplia a cidadania. (Campello, 2013, p. 17)

O apoio à gestão local também foi e é imprescindível para o sucesso do programa, com a intersetorialidade aprofundada pelas condicionalidades, tornou-se um instrumento que qualificou o gerenciamento do Bolsa Família, com recursos financeiros disponibilizados e associados à ampliação dos índices apurados nas condicionalidades, como no caso do Índice de Gestão Descentralizada (IGD PBF). Essa rede federativa está consolidada através da implantação do Sistema Único de Assistência Social, com os vários Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), nos municípios, dotados de uma equipe que presta serviços complementares às famílias beneficiadas.

O Programa Bolsa Família tem se afirmado com uma experiência bem-sucedida devido à sua ampla cobertura e ótima focalização, e também aos relevantes impactos sobre as condições de vida da população beneficiária. Muitos pontos positivos foram destacados pelas inúmeras avaliações do programa: cumpriram-se os objetivos fixados e avançou-se em muitos aspectos não previstos. É uma história de sucesso das políticas sociais brasileiras, organizadas no que elas têm de melhor em termos de modelo de gestão, de sistemas de informação, de integração das políticas sociais numa perspectiva intersetorial, de cooperação federativa, e de compromisso social e profissional de um amplo conjunto de servidores públicos dos três níveis de governo. (Campello, 2013, p. 23)

É notório o alcance das políticas públicas coordenadas pelo Governo Federal na parceria fundamental com os municípios. Além da necessidade de criação e respectiva consolidação de uma rede estruturada de serviços públicos essenciais ao bem estar das famílias beneficiárias, e, portanto, exigem maior atenção, bem como das não beneficiárias e que também dependem do atendimento público. Mais hospitais e atendimento médico de qualidade, melhores escolas equipadas e com profissionais bem remunerados e qualificados, ensino técnico-profissionalizante com alcance universal, assim como novas universidades vão desde já garantir uma nova perspectiva para um Brasil renovado e que deseja integrar o rol de potências econômicas e sociais no mundo.

2.2 – O Programa Bolsa Família, a inovação na experiência federativa.

Refletir sobre o Estado brasileiro é de uma complexidade sem igual, tendo em vista os infortúnios que passamos para chegar a um possível modelo que fosse ao encontro das diretrizes programáticas estabelecidas por um, ainda incipiente, regime democrático. Combater a pobreza como ação principal do Estado, exige uma sinergia de forças federativas sintonizadas com a nova gestão pública, inaugurada pela dinâmica da inclusão social que estimula a economia, gerando emprego e renda, e a exigência de melhoria no

atendimento dos serviços de saúde e educação, direitos sociais tão necessários para o desenvolvimento do país.

Em momentos de crise econômica mundial, discussões são realizadas para chegar a um denominador comum que alcance os anseios de desenvolvimento social que atenda a maioria da população. O Brasil orgulhoso de entrar por último e sair primeiro da crise, conforme declarações do governo, ainda padece de imensas dificuldades, entre elas a maior chaga: desigualdade social.

O Brasil nasceu com uma experiência de organização político-administrativa com vícios de centralização, exercidos durante a sua colonização com a consequente continuidade durante a instalação da República e aprofundamento no período da Ditadura Militar. As riquezas produzidas e as decisões eram definidas pela metrópole, Portugal, que exercia o poder de governo diante das mais variadas ações políticas, cuja lógica era a manutenção da corte.

A história da construção do Estado Nacional no Brasil é atravessada pela permanente tensão entre a tendência à centralização e forças opostas que lutam pela maior autonomia do poder local, com o nítido predomínio de arranjos político-institucionais centralizadores. O centralismo se afirmou no período colonial, com a criação dos Governos Gerais, como tentativa da administração portuguesa de manter o domínio sobre o território brasileiro, através de uma organização homogênea, incapaz de reconhecer a diversidade socioeconômica do país (FLEURY, 2003, p. 04).

Passando pela ditadura militar até a Constituição Cidadã, em 1988, muitos desafios foram colocados para a sociedade brasileira. Nascia a ideia de um pacto federativo, onde a descentralização política e administrativa era estabelecida de forma harmônica entre estados e municípios.

É chegada a hora de abriremos a nossa Carta Magna e aplicá-la, lá estão os direitos sociais, a regulamentação e o funcionamento do Estado Brasileiro, a vontade do povo em se tornar soberano, mas devemos observar a longa caminhada a ser trilhada pelo parlamento e pelos governos para que esse país integre firmemente seus entes federativos, com ações que envolvam de fato uma redistribuição dos recursos auferidos nos impostos.

No espírito do federalismo está a descentralização dos poderes constituídos e consagrados na Constituição Federal de 1988, no Título III – Da Organização do Estado, em sete capítulos, as bases constituintes do território brasileiro. Uma experiência com origem nos Estados Unidos da América e adaptada ao contexto nacional, onde os três entes federativos ganharam importância e capacidade de articulação política e econômica. Mas nem tudo é perfeito, há muito por fazer para que possamos alcançar a tão sonhada capacidade de oferecer com qualidade os serviços públicos tão caros a sobrevivência dos milhares de cidadãos e cidadãs brasileiras, nos mais distantes rincões desse país em forma de continente.

A federação toma corpo estabelecendo, por assim dizer, uma hierarquia onde se encontram a União, Estados federados e os Municípios. Uma avaliação rápida apresenta um diagnóstico claro da disposição interdependente dos Estados em relação à União e totalmente dependente dos Municípios com relação aos demais entes.

A partir de 2003 o Brasil inaugura uma nova conjuntura, onde é afirmado um novo federalismo social, um país para todos, com uma visão governamental fundamentada na inclusão social. Ao mesmo tempo em que o ‘bolo’ da economia crescia ele deveria ser distribuído para todos os brasileiros, em especial aqueles relegados a uma condição de pobreza, cujo abandono pelo Estado tinha prevalecido até a eleição do presidente Lula. Claro e evidente que a desigualdade social não foi ainda eliminada, mas a caminhada teve início e continuidade na reeleição do presidente e na eleição vitoriosa da sucessora Dilma Rousseff. Os números impressionam pelo alcance e pelo respectivo atestado de que combater a pobreza era também uma política econômica fundamental para reerguer o país e dar a sustentabilidade necessária à superação da crise internacional do capitalismo.

União, Estados e Municípios devem intensificar as relações federativas se desejarem alcançar o desenvolvimento socioeconômico, em especial no tocante a descentralização dos recursos. É inegável que os municípios, pela posição que ocupam, para as pessoas, são a unidade federativa mais importante do país. Pois, é lá na “ponta” que são executados os programas e projetos elaborados nacionalmente e, compartilhados pelo menos na sua execução com a cidade onde habita o cidadão brasileiro. Qual seria o objetivo do Estado senão salvar a vida das pessoas que estão nos pequenos, médios e grandes

municípios que sofrem proporcionalmente com a má distribuição de renda, que gera consequentemente o êxodo rural combinada com uma exclusão urbana?

Tanto a União quanto os Estados são denominações subjetivas, o que existe de fato na vida cotidiana da população é o Município, peça-chave para o sucesso do projeto nacional em andamento. É nessa unidade federativa que o cidadão ou cidadã busca o atendimento nos mais variados serviços públicos, são por vezes transferências de responsabilidades e de recursos insuficientes para atender às necessidades cada vez mais urgentes da população.

É notório que os esforços de programas governamentais só ganham relevância e efetividade quando construídos em conjunto e tendo como foco a gestão municipal. Não há país que consiga avançar quando a concentração de renda é perpetuada tanto no espaço privado quanto no espaço público. O Estado brasileiro precisa compreender que erradicar os males sociais perpassa por uma reforma político-administrativa.

O que está em jogo é a vida de milhares de brasileiros que vivem no município e cada vez mais necessita acessar serviços públicos com a qualidade correspondente ao tamanho dos impostos pagos todos os dias. Rever a distribuição de recursos (FPM, convênios, programas) e o controle social sobre os gastos são fundamentais para aprofundarmos o Estado Democrático de Direito.

Um novo pacto federativo é necessário, mas não pode funcionar como um estado filantrópico, mas como uma rede cooperativa. Os entes federativos são instrumentos de execução das políticas públicas “na ponta”, portanto merecem toda a atenção. A República Federativa do Brasil passaria ao papel de coordenadora central, o que implicaria em oferecer os recursos necessários para que os coordenados tenham condições de executar ações com eficiência e eficácia, baseadas no conceito de Governança Pública, fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico da sociedade brasileira.

Temos a possibilidade de propiciar um novo arranjo institucional, a realização de um novo pacto federativo, onde todos possam usufruir de um planejamento público. Não se pode prescindir do controle social na execução das políticas públicas e a consequente qualificação no uso dos recursos, garantirão a extensão das ações governamentais por todo o país.

É inegável que o Programa Bolsa Família estabeleceu um novo Pacto Federativo, inaugurando o que se convencionou chamar de Federalismo Social, reafirmado com a distribuição de recursos diretamente aos cidadãos e indiretamente ao município, enquanto ente administrativo. A comprovação segundo relatório do Ministério do Desenvolvimento Social, somente no município de Tanquinho, aponta um acréscimo de 40.19% em relação aos recursos transferidos ao Fundo de Participação dos Municípios, correspondente aos benefícios recebidos por 1.218 famílias (fevereiro de 2014).

No Brasil, desde o século XIX, demandas por maior autonomia de governos regionais eram pensadas e defendidas como meio para a promoção das melhorias impulsionadas pela ação do Estado. Como afirmou Celso Furtado em 1984, “em nosso País a luta pelo federalismo está principalmente ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma”. E mais, sustenta que “o federalismo é a única forma de se contrapor o centralismo que está inscrito nas estruturas econômicas que se instalaram no País”. Assim, não apenas a política deve ser incorporada à análise do desenvolvimento, mas também o federalismo deve ser visto como uma forma virtuosa para a distribuição geográfica da riqueza e da renda (Marcelo Neri in Apresentação, Ipea, 2012, p. 07)

O país é outro se comparado ao desastre ocorrido na década perdida de 1990, mas o passado ficou para trás como lição e a sociedade brasileira tem dado exemplo de que deseja melhorar ainda mais suas condições de vida. Programas como o PRONAF, PROUNI, MAIS MÉDICOS, PRONATEC são exemplos de que o governo está atento e avança para consolidar qualitativamente no Brasil uma classe média com melhores condições de vida no campo e na cidade.

O Brasil ainda não cumpriu por completo os direitos sociais constantes da Carta Magna de 1988. Falta um longo caminho, logo é urgente e necessário organizar e ajustar as leis tributárias para que o Estado possa arrecadar de forma eficiente e distribuir os benefícios para todos aqueles que realmente precisam.

É preciso aproveitar o potencial desenvolvimentista que integra o Programa Bolsa Família e avançar em outras áreas de possibilidades econômicas, pois os recursos destinados ao programa, ainda que representem um número pequeno, os resultados sociais são expressivos, com efeitos em todo o país, nos municípios onde a pobreza sofreu redução, criando uma nova fase do desenvolvimento brasileiro.

(...) Mas o PBF, apesar de pequeno em recursos (pouco mais de 0,5% do PIB), é grande em ambição: conserva um pé na assistência social e outro na prevenção. Além do mais, é o subsetor mais dinâmico de nossas políticas sociais, o que testemunhou o maior grau de experimentação qualitativa e expansão orçamentária proporcional na última década. Precisamos examinar o que isso nos sinaliza a respeito do futuro, em termos de oportunidades e riscos. (Kerstenetzky, 2013, p. 469)

Nem todos os problemas da relação federativa ainda estão resolvidos, existem manifestos das mais diversas entidades municipalistas que exigem que os serviços prestados antes pela União ou pelos Estados e agora assumidos pelo município, em especial a partir da Constituição de 1988, como por exemplo, nas áreas de educação e saúde, tenham recursos ampliados que aliviem o orçamento local. São questões que influenciam globalmente as demais ações que poderiam inclusive potencializar o novo Federalismo Social em andamento.

2.3 – Os efeitos no desenvolvimento local.

Para a construção e respectiva consolidação do Estado Necessário, enquanto projeto de nação fundada na Constituição de 1988, após uma luta contra a Ditadura Militar, é fundamental entendermos o funcionamento da máquina e como tornar a burocracia um fator preponderante que influencie positivamente as ações governamentais.

O Brasil dentre vinte e oito experiências federativas, foi mais além e de forma inédita consagrou a autonomia dos municípios. Seguindo a noção de Estado Democrático de Direito, cuja característica principal desse arcabouço jurídico foi a descentralização administrativa com restrição fiscal, no que diz respeito à arrecadação.

São enormes as dificuldades de gestão pública para um país, também, de dimensões territoriais continentais, com uma cultura multifacetada, fruto da constituição do seu povo. Ainda mais se for levada em conta seus ensaios neoliberais, que o levaram a experiências de concentração e respectiva desigualdade social, regionalizada e no pequeno espaço municipal ainda mais caótica.

O gasto social que sob outra ótica virou investimento provocou uma melhoria no quadro socioeconômico com efeito em cadeia, no que diz respeito ao desenvolvimento observado no período dos 10 anos de governos pós-neoliberais, com o estabelecimento de um novo estado de bem-estar social, como observa Pochman (2014),

As evidências do processo de expansão do bem-estar são expressão do padrão de inclusão possibilitado pela ampliação do consumo. De um lado, o enfrentamento da pobreza extrema, com o acesso à renda mínima garantindo a sobrevivência, e de outro a atuação na pobreza absoluta, por meio da complementação da renda para o consumo básico (alimentação, habitação, transporte, entre outros).

O processo atual de inclusão social é um avanço no contexto do capitalismo contemporâneo, enunciando o conjunto de méritos da nova economia política brasileira. Nesse sentido, o enfrentamento das necessidades básicas de todos, sobretudo das classes populares, gera inquestionáveis melhoras nos indicadores de redução da pobreza e da desigualdade de renda. (p. 2)

A intervenção positiva do Governo foi tão significativa que para termos uma ideia do alcance, somente em Tanquinho em 2013, conforme Boletim do Brasil sem Miséria, no acumulado do ano, em transferências diretas através do Bolsa Família chegou a incríveis R\$ 2.325.082,00 (dois milhões trezentos e vinte e cinco mil e oitenta e dois reais), alterações foram sentidas no comércio local, onde os alimentos e demais produtos de primeira necessidade são ofertados, consolidando a ideia multiplicadora, e do acerto na implantação do programa, possibilitando avançar numa outra visão que altera o quadro da teoria econômica hegemônica.

Com a nova maioria política estabelecida desde 2003, percebe-se o avanço do gasto social. De cada R\$ 4 investidos no Brasil, um está vinculado diretamente à economia social. Se for contabilizado também seu efeito multiplicador (elasticidade de 0,8), pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza nacional se encontra relacionada direta e indiretamente à dinâmica da economia social. (POCHMAN, 2014, p. 3)

O Brasil inaugurou uma nova face do *Welfare State*, como patamar de evolução das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado em meio a mais um ciclo nefasto de crises neoliberais que levaram governos a bancarrota, muitos deles subordinados a um receituário

anteriormente implantado, falido e derrotado politicamente no país. Um conceito constitucionalmente previsto foi aprofundado, os direitos sociais, tendo em vista as duas noções socialmente referenciadas, a proteção social e no caso especificamente discutido aqui, a promoção social levada a cabo na última década, sentidas na ampliação da oferta de empregos, com valorização do salário mínimo e um programa embasado na transferência direta de renda.

A concepção sobre a política social sustenta-se no fato de que ela, em seu estágio mais avançado, se faz presente mediante complexos esquemas de distribuição de renda, produção e provisão de bens e serviços, distribuição de ativos patrimoniais, aplicando significativas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB) além de regular alguns setores do mercado e empregar expressiva parcela da força de trabalho do país. Em seu desenrolar, essas políticas afetam a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, induzindo melhorias na qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, dadas suas dimensões, alteram a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e o próprio patamar de democracia alcançado, tornando-se, assim, elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional. (CASTRO, 2012, p. 1012)

O Governo Dilma estabeleceu uma nova etapa com o Brasil Sem Miséria, construindo portas de saída e garantia de dignidade para o povo brasileiro, com enfoque nas ações que visavam qualificar a mão-de-obra e proporcionar a saída do primeiro estágio famélico para uma emancipação social, jamais vista em toda a história da república. Além de consolidar os efeitos econômicos do primeiro período do Governo Lula, onde se observa uma ideia que reforçou a necessidade de manutenção do programa, como por exemplo, o fortalecimento do mercado interno, juntamente com a necessidade de oferecer outros serviços públicos complementares e fundamentais para o ataque à extrema pobreza, cujo fenômeno é multidimensional.

As políticas sociais puderam contar com a ampliação de recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais, possibilitando a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social fundamentais para ampliar a justiça e coesão social, com melhorias substantivas nas condições básicas de vida da população. Assim, a política social transformou-se em um poderoso instrumento por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo.

Dinamizou, portanto, a produção, estimulou o emprego, multiplicando a renda e reduziu a pobreza e extrema pobreza, diminuindo a desigualdade. (CASTRO, 2012, p. 1038)

Contrariando posições, os municípios foram amplamente beneficiados pela política social implantada, basta avaliar que o Programa Bolsa Família foge do padrão de situações amplamente utilizadas em determinadas épocas, onde programas sociais eram circunscritos a entrega de cestas básicas, de forma descontinuada e que colocava em evidência a velha política coronelista, situada na zona rural e estendida para a zona urbana, associada ao poder local e influenciadora eleitoral, com a perpetuação da miséria. Um sistema que envergonhava o país e colocava sob ameaça o regime democrático.

O atendimento das necessidades básicas é o começo de uma estrada que leva a maior participação econômica e social: é justo com aqueles que foram privados do acesso a oportunidades no passado, é economicamente estimulante, pela inclusão no consumo e as oportunidades de desenvolvimento local que propicia, e é socialmente integrador. O mesmo vale para o nível dos benefícios: sempre haverá os que temem o risco moral (o oportunismo dos pobres), mas outros advogarão que, por razões de justiça e/ou puro cálculo econômico, é responsabilidade pública a garantia de uma renda mínima e apostarão na capacidade de atração das oportunidades econômicas, se elas de fato forem atraentes. (Kerstenetzky, 2013, p. 472)

O estímulo econômico aos municípios foi dado através da transferência direta aos cidadãos em estado de pobreza e extrema pobreza, mas nem todas as cidades mobilizaram sua capacidade de gestão para sintonizar com as novas transformações que estavam por ocorrer no novo período iniciado em 2003. É bem verdade que ainda não universalizamos os princípios de governança pública que deveria reger muitos municípios, inclusive ajudaria a criar um ambiente público com maior otimização das suas capacidades financeiras e políticas. Uma contribuição fundamental para dinamizar a economia local e preparar terreno para novas iniciativas, que estimuladas pelo poder público pode estabelecer um novo caminho para colocar a cidade a serviço da cidadania, garantidora de direitos e cumpridora dos seus deveres constitucionais.

Não há dúvida, pelos exemplos citados e pelo que mostram pesquisas, análises e estudos, de que se forja uma base para chegar a políticas públicas estruturantes, que dão consistência a projetos de desenvolvimento local e regional. Retirando as famílias da fome e da desnutrição, injetando recursos financeiros nas localidades e municípios pobres e nas regiões metropolitanas, há um primeiro incremento do comércio local, da produção local. A economia ganha sobrevida e certo vigor, ainda que baseada em produtos básicos como alimentos, roupas, material de construção e objetos e instrumentos de utilidade no lar. Aumenta a autoestima do povo, o que abre possibilidade para a conscientização e a necessidade da organização (Heck, 2008, p. 161-162).

A força política e econômica criada pelos programas de inclusão social não podem ser negligenciadas, sob o risco de cair na armadilha do assistencialismo. O município pode e deve entrar no círculo virtuoso como propagador de boas práticas públicas, colaborando com o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, promovendo conferências que propiciem encontros com todos os estratos sociais. O diálogo é fundamental para compartilhar experiências e corrigir rumos.

3. Conclusão.

(...) uma ajuda ela se acaba; o que necessito é de um emprego que garanta minha vida (Cohn apud Cohn, 2013, p. 455)

A epígrafe é fundamental para começarmos a ver com outros olhos o futuro do Programa Bolsa Família. Cohn (2013) faz uma análise precisa da heterogeneidade de opiniões por parte dos beneficiários que buscam uma saída, uma oportunidade de superar sua própria condição. São testemunhos que constataam uma versão diferenciada da propagada pelos críticos. As famílias querem sair da condição de pobreza para uma condição de empregabilidade, com respectiva melhoria da remuneração e integração às políticas de proteção social, constantes no acesso à previdência social, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, além de ampliar seu poder aquisitivo e conseqüentemente fortalecer a perspectiva de novos sonhos por realizar através das crianças e jovens.

Um das maiores discussões disseminadas durante a década, sobre o Programa Bolsa Família estava no paradoxo cuja denominação fora acompanhada de um intenso preconceito, fruto de disputa político-partidária e uma resistência conservadora por parte da sociedade civil, nitidamente elitista e preocupada com a perda de espaços de poder econômico e social. Uma ampla reportagem elaborada por Jerônimo (2013), que sintetiza estudos anteriormente realizados por diversos institutos de pesquisa, desmitificou os argumentos fortemente utilizados e que ‘batizavam’ o programa de ‘Bolsa Preguiça’, para um estágio promissor e que se levado a sério poderá realizar uma grande revolução social jamais vista na América Latina, quiçá mundial.

Mais importante programa social do Estado brasileiro, o Bolsa Família completa dez anos de existência como uma iniciativa louvada não só pelo governo, como também pela oposição. Considerado imprescindível por todos os candidatos a ocupar a Presidência da República no próximo ano, o programa tem se revelado uma política pública de sucesso político, econômico e também cultural. Ajudou brasileiros a se reconciliarem com uma

dívida social acumulada ao longo de séculos de uma história de exclusão, permitiu a ampliação do mercado interno e, principalmente, conseguiu sepultar de uma vez por todas a alegação de seus principais críticos de que o programa de transferência de renda estimularia os beneficiados a não procurar emprego e melhores condições de vida. Nos últimos anos, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, milhares de famílias procuraram repartições municipais para entregar seu cartão verde-amarelo, símbolo do programa, e assinar um a declaração de próprio punho na qual afirmam que não têm “mais necessidade de receber o benefício”. Em um a década, 1,7 milhão de chefes de família – em sua maioria mulheres – abriram mão de um benefício mensal médio da ordem de R\$ 250 para caminhar com suas próprias pernas, sem ajuda do Estado. (p. 1)

Em todas as regiões do país, a referida reportagem apontou exemplos de beneficiários que superadas as condições familiares buscaram modos de capacitação e empreendimentos que os colocaram em posição de conquistar um novo patamar de vida social e econômica, o que possibilitou a saída do programa, abrindo um novo horizonte para implementação de ações governamentais que estimulassem e reforçassem a ideia de que a permanência era temporária, e que a superação era permanente.

Em que pese iniciativas no campo de proporcionar ‘portas de saída’, em especial a qualificação para o trabalho, no município de Tanquinho inexistem por parte do poder público municipal ações complementares que tenham como objetivo capacitar e até a criação de oportunidades para levar aos beneficiários alternativas de renda, visando o estímulo de um ambiente propício à saída do Programa Bolsa Família e início de um novo ciclo produtivo. A constatação é de que não há uma ação articulada com esse objetivo, inclusive colhendo ideias de projetos já desenvolvidos no país com êxito confirmado nas premiações nacionais, reafirmando o conceito de promoção social.

Para o objetivo – promoção social –, agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de Trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de Trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas

voltadas à Agricultura Familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à Economia Solidária, à Habitação, à Mobilidade Urbana. (CASTRO, 2012, p. 1019)

Todos os programas existentes têm pouca ou quase nenhuma influência e participação proativa do município. Os programas federais seguem a sua burocracia com pouco aprofundamento sobre a sua realização e capitalização dos benefícios, para organizar a sociedade civil local em polos que discutam a perenização dessas ações governamentais como algo que possa potencializar a vocação econômica do município.

O Plano de Ação está na identificação de que não há uma articulação entre as secretarias municipais (Assistência Social, Saúde e Educação) ligadas diretamente pela gestão e condicionalidades do Programa Bolsa Família. O diálogo permanente de avaliação e correspondente correção de rumos, pode ampliar o alcance do programa e estimular a proposição de novas ações complementares que contribuam para a qualificação da proposta. Além de assimilar experiências testadas em outras localidades e que servem de exemplo como portas de saída do referido programa.

A implantação do Pronatec Brasil Sem Miséria é essencial para capacitar os beneficiários e proporcionar novas alternativas de geração de emprego e renda, pois dada a baixa escolaridade encontrada junto a esses beneficiários, é fundamental identificar demandas de áreas profissionais, com características primárias de formação escolar, como exemplo o caso da construção civil, para qualificar esses cidadãos e propiciar um novo começo.

A realização de Seminários anuais para discutir o Programa no município, com apresentação dos Índices de Gestão Descentralizada e avaliação do cumprimento das condicionalidades é ao mesmo tempo um compartilhamento de informações públicas, cumprindo o dever da transparência, bem como o encontro com a comunidade beneficiária e demais atores sociais que podem e devem fiscalizar o cumprimento dos requisitos exigidos no programa, com o fornecimento e esclarecimento de denúncias que surjam no caminho. O cadastro pode apresentar falhas que prejudiquem por um lado uma família que necessita ser incluída e outra que seja beneficiada de forma inadequada.

Outra proposta que caminha na direção de criar laços comunais e produtivos é aproveitar a experiência cooperativista ou associativista, a depender das peculiaridades da comunidade. O município apresenta problemas no que diz respeito à produção e tratamento de resíduos sólidos, com catadores dispersos, com ações pontuais, desorganizados. A formação de uma Cooperativa de Reciclagem de Lixo atenderia a organização desses trabalhadores já existentes e a Lei de Resíduos Sólidos.

O Plano de Ação elencado acima é totalmente realizável, com baixa resistência, no entanto o trabalho deverá ser estimulado por parte dos poderes públicos. Audiência pública na Câmara de Vereadores pode ser o ato inicial para desencadear uma série de ações que por certo encontrará no Programa Bolsa Família a “porta de saída” para o sonhado desenvolvimento local com sustentabilidade, geração de emprego e renda.

Consolidar iniciativas e promover novas ações dentro de um ambiente que ficou dinamizado pelo Programa Bolsa Família, não demanda somente tempo, mas vontade política para consolidar de uma vez por todas o novo federalismo social, com inclusão e acima de tudo abertura de um novo tempo de perspectivas para brasileiros e brasileiras que antes abandonados, agora começam a ser enxergados como cidadãos que precisam do amparo do Estado que produz riquezas e deve intervir para dividir o ‘bolo’ para todos.

Falta um sentido comum que dê identidade política, social e cultural a esses grupos que estão sendo despertados ou que, pela primeira vez, têm espaços para serem ouvidos e respeitados. Não serão governos os responsáveis por lhes dar organicidade, mas eles poderão contribuir, abrir oportunidades, se não tiverem medo do negro e do indígena organizados e em luta por seus direitos, das mulheres que gritam, dos pobres tornados senhores do seu nariz. Os próprios envolvidos e beneficiados poderão encontrar caminhos de auto-organização, com apoio de outros setores da sociedade. Esse é um desafio, caso se queira construir uma nação soberana e capaz de acolher seus filhos e filhas com igualdade – uma nação que lhes garanta não apenas comida, mas os ampare como seres humanos, com acesso à justiça e aos bens produzidos por todos. (Heck, 2008, p. 167)

É um convite à revolução social a caminho de um país mais justo e igual. Nesse sentido a organização e respectiva integração federativa devem ser maximizadas, estados e municípios devem trilhar caminhos de trocas e buscas de experiências exitosas para um

mundo de crises capitalistas cíclicas. A luta continua em todos os cantos do planeta para debelar a maior doença de todos os tempos, a desigualdade social, que segue ora silenciosa, ora negligenciada por governos e sociedade civil.

4. Anexos

- RELATÓRIO O BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO (22 de fevereiro de 2014).

- LEVANTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPM-2013).

5- Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** In: Revista de Sociologia e Política, n. 24, jun. 2005.

ARAÚJO, Erika e OLIVEIRA, Paulo André de Souza. **Federalismo Fiscal - Receita Municipal: A importância das transferências do FPM e do SUS.** Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/ConsultaExpressa/Setor/Financas_Publicas/200106_16.html. Acesso em: dia 12 de abril de 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008. 75 p.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia: república.** Brasília: IPEA, 2010. v. 1. 552 p.

CAMPELLO, Tereza. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas.** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-24.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política social e desenvolvimento no Brasil.** In: Economia e Sociedade. Campinas: v. 21. Número Especial. Pp. 1011-1042. Dez. 2012.

COHN, Amélia. **Desafios de uma trajetória de êxito: Dez anos do PBF.** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 455-466.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-): Transferência de Renda e Desenvolvimento Regional.** Salvador: 2010. v. 19. n. 4. Trimestral.

FLEURY, S. 2003. **Políticas sociais e democratização do poder local**. In: VERGARA, S. C. & CORRÊA, V. L. A. (orgs.). 2003. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. **O Pacto Federativo no Brasil**. Disponível em: portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/.../pacto_federativo.pdf. Acesso em: 12 de abril de 2011.

HECK, Selvino. **Políticas de emprego e inclusão social: o pão, a palavra e o projeto. Políticas redistributivas de renda orientadas ao desenvolvimento local**. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMAN, Márcio (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 131-169.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: república** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010.

JERÔNIMO, Josie. **“Eu saí do Bolsa Família”**. Revista IstoÉ Independente. Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2013 p. 1-10. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/detalhePrint.htm?idReportagem=333863&txPrint=completo>. Acesso em: 16 de março de 2014.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. **Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil**. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. Et al. (Org.). **FEDERALISMO À BRASILEIRA: questões para discussão**. – Brasília: Ipea, 2012. In: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf. Acesso em: 13 de janeiro de 2013.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

POCHMAN, Márcio. **A nova economia política brasileira**. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Gasto Social e desenvolvimento. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1179>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2014.