

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

REGIANE WLODARSKI

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO MUNICÍPIO DE PONTA
GROSSA: BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC E BOLSA FAMÍLIA,
COMO AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

PONTA GROSSA
2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

REGIANE WLODARSKI

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO MUNICÍPIO DE PONTA
GROSSA: BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC E BOLSA FAMÍLIA,
COMO AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Dissertação apresentada para obtenção do título
de mestre na Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Área de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves
Cunha

PONTA GROSSA
2007

Ficha catalográfica elaborada pelo setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

W852p Wlodarski, Regiane
Os programas de transferência de renda do município de Ponta Grossa: Benefícios de Prestação Continuada – BPC e Bolsa família, como ações de enfrentamento da pobreza / Regiane Wlodarski. Ponta Grossa, 2007.
202 f.

Dissertação (mestrado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Estadual de Ponta Grossa -PR.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

1. Desigualdade social. 2- Pobreza – Ponta Grossa, Pr. 3 - Política de transferência de renda - Ponta Grossa, Pr. I. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. IT.

CDD: 305.569

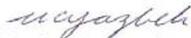
TERMO DE APROVAÇÃO

REGIANE WLODARSKI

“OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA-BPC E BOLSA FAMÍLIA, COMO AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA”

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:


Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha
Universidade Estadual de Ponta Grossa


Profª. Drª. Maria Carmelita Yazbeck
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo


Profª. Drª. Lucia Cortes da Costa - UEPG
Universidade Estadual de Ponta Grossa

DEDICATÓRIA

*A minha mãe Tereza
e ao meu pai Eugênio
pela compreensão*

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Luiz Alexandre Cunha, pela contribuição com seus conhecimentos e sugestões na orientação desta dissertação.

A Prof. Dr. Lúcia Cortes da Costa, que me despertou o gosto pela pesquisa e contribuiu na construção deste trabalho.

A Prof. Dr. Maria Carmelita Yazbek, que aceitou prontamente o convite e se dispôs a contribuir na construção desse trabalho.

A Prof. Dr. Lena Lavinias, pelas sugestões no processo de qualificação, que proporcionaram aprofundar este estudo.

A todos os professores do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, pelo espaço oferecido de debate acadêmico e aprendizado.

Ao Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, que possibilitou a continuidade do processo de aprendizado, com o auxílio da bolsa de estudos e a todos os funcionários, em especial a Maria José.

A CAPES pela bolsa de estudos.

Aos meus colegas de mestrado, pela colaboração com informações e debates que auxiliaram no processo de construção de conhecimento.

Aos professores do Departamento de Serviço Social da UEPG, que contribuíram no processo de formação profissional.

A minha família pela compreensão.

Ao Adriano, pelo apoio e companheirismo e por me auxiliar na pesquisa empírica.

A minha amiga Rosângela, pelos momentos de socialização de conhecimento e pelo carinho.

Aos profissionais entrevistados e as famílias pesquisadas, que fizeram parte desta pesquisa e auxiliaram na construção deste trabalho.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão desta pesquisa.

RESUMO

A sociedade brasileira está marcada pela desigualdade social e pelo grande índice de pobreza, reflexo do modelo de desenvolvimento econômico, político e social adotado no país. A pobreza no Brasil decorre dos grandes índices de desigualdade social, onde a distribuição de bens e riquezas se deu de forma desigual. Construída e consolidada como resultado das formas de organização dos homens em nossa sociedade exclui a população do acesso a bens e serviços, das relações sociais e do direito à cidadania. Neste sentido, torna-se necessário a intervenção do Estado, enquanto regulador social, proporcionando a toda a população o acesso a bens e serviços, através das políticas sociais. Estas ações direcionadas pelas políticas públicas são muitas vezes as únicas formas de inserção e de acesso aos bens e serviços, de acesso à cidadania. Amplia-se desta forma, a discussão em torno da formulação das ações voltadas a população de direito e principalmente a população que se encontra em situação de pobreza, levando em consideração as necessidades da população, conhecendo a realidade destas pessoas, para que as ações consigam atingir seus objetivos. A proximidade com o tema da pobreza e a visualização dos problemas gerados por esta no município de Ponta Grossa - Pr, que segundo dados do Censo Demográfico de 2000, possui 12 mil famílias em situação de pobreza, sendo a segunda cidade do Estado do Paraná em maior número de favelas, levou ao desenvolvimento do estudo, que pretende analisar: Os Programas de Transferência de Renda do Município de Ponta Grossa, Benefício de Prestação Continuada – BPC e Bolsa Família, como ações de enfrentamento da pobreza. Tendo em vista o objeto proposto, buscou-se compreender, como estes programas vêm sendo implementados no município e conhecer melhor quem é a população que se encontra em situação de pobreza, onde ela localiza-se, a quem é direcionada as ações das políticas de transferência de renda no município e como estas ações atuam no enfrentamento da pobreza.

Palavras-Chave: Desigualdade Social; Pobreza e Transferência de Renda.

ABSTRACT

Brazilian society is marked by social inequality and the high poverty rate which are related to the economical, political and social development model adopted in the country. Poverty in Brazil comes from the high social inequality rates which are due to the irregular process of wealth distribution. Poverty is constructed and consolidated as a result of the ways men are organized in society and it exclude the population from the access to goods and services, to the social relations and to right of citizenship. In this way, it is necessary intervention of the State, as a social regulatory institution, offering to the whole population access to goods and services through out social policies. These actions, directed by the public policies, are often the only way of insertion to the access to goods and services and to citizenship. It increases the discussion about the formulation of actions for the population with the right and principally, the population which is in poverty, taking into consideration the needs of the population, getting to know the reality of these people, to reach their goals. The proximity with the poverty theme and the vision of its problems in the city of Ponta Grossa – Paraná which, according to the Demographic Census of 2000, has 12 000 families in poverty, being the second city of the State of Paraná in number of shanty towns, led to the development of the study, which wants to analyze: the income transferring programs in the city of Ponta Grossa, *Benefício de Prestação Continuada – BPC* and *Bolsa Família*, as actions to face poverty. From the proposed object, it was tried to understand how these programs have being carried out in the city and to know better which is the population that is in poverty, where this population is located, who are the actions of income transferring directed to in the city and how these actions help to face poverty.

Key words: Social inequality; Poverty and Income Transferring.

LISTAS DE TABELA

TABELA 1 –	Famílias beneficiadas e recursos investidos pelo Bolsa Família nos anos de 2003, 2004 e 2005.....	72
TABELA 2 –	Acesso a bens e serviços pela população de Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000	84
TABELA 3 –	Analfabetismo em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000.....	86
TABELA 4 –	Renda em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000	88
TABELA 5 –	Desigualdade em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000.....	91
TABELA 6 –	Renda <i>per capita</i> familiar em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000.....	92
TABELA 7 –	Benefícios emitidos e recursos gastos entre os anos de 2002 e 2005 em Ponta Grossa	117
TABELA 8 –	Benefícios emitidos e recursos gastos no ano de 2006 em Ponta Grossa.....	117
TABELA 9 –	Atendimento do Bolsa Família em relação ao número de famílias em situação de pobreza em Ponta Grossa (dezembro de 2005)	129
TABELA 10 –	Programas de Transferência de renda em Ponta Grossa (dezembro de 2005).....	129

LISTAS DE QUADROS

QUADRO – 1	Demonstrativo da Execução das Despesas da Assistência Social de Janeiro a Dezembro de 2005.....	102
QUADRO – 2	Demonstrativo da Execução das Despesas da Assistência Social de Janeiro a Outubro de 2006.....	103
QUADRO – 3	Comparativo das Despesas da Assistência Social nos anos de 2005 e 2006.....	103
QUADRO – 4	Situação de domicílio dos beneficiários do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	156
QUADRO – 5	Tipo de domicílio dos beneficiários do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	157
QUADRO – 6	Número de pessoas por dormitório nas residências do BPC no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006.....	158
QUADRO – 7	Número de pessoas por dormitório nas residências do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	158
QUADRO – 8	Escoamento sanitário dos domicílios dos beneficiários do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	159
QUADRO – 9	Eletrodomésticos das famílias do BPC no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006.....	159
QUADRO – 10	Eletrodomésticos das famílias do BPC no Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	160
QUADRO – 11	Idade dos membros das famílias do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	160
QUADRO – 12	Escolaridade dos membros das famílias do BPC no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006.....	161
QUADRO – 13	Escolaridade dos membros das famílias do BPC no Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	161
QUADRO – 14	Total de pessoas que trabalham - BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	163
QUADRO – 15	Renda das famílias do BPC - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	163
QUADRO – 16	Violência nos bairros Jardim Paraíso e Dalabona – BPC - Ponta Grossa 2006.....	164
QUADRO – 17	Total de familiares dos beneficiários do BPC residentes no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	165
QUADRO – 18	Situação de domicílio das famílias do BF - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	166
QUADRO – 19	Tipo de domicílio dos beneficiários do BF no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	167
QUADRO – 20	Número de pessoas por dormitório nas residências do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006.....	168
QUADRO – 21	Número de pessoas por dormitório nas residências do BPC no Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	169
QUADRO – 22	Escoamento sanitário dos domicílios dos beneficiários do BF no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	169
QUADRO – 23	Eletrodomésticos das famílias do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006.....	170
QUADRO – 24	Eletrodomésticos das famílias do BF no Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	171
QUADRO – 25	Idade dos membros das famílias do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006.....	172
QUADRO – 26	Escolaridade dos membros das famílias do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006.....	172
QUADRO – 27	Idade dos membros das famílias do BF no Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	173
QUADRO – 28	Escolaridade dos membros das famílias do BF no Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	174
QUADRO – 29	Total de pessoas que trabalham – BF - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta	

	Grossa 2006.....	175
QUADRO – 30	Renda das famílias do BF - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	176
QUADRO – 31	Violência nos bairros Jardim Paraíso e Dalabona – BF - Ponta Grossa 2006.....	176
QUADRO – 32	Total de familiares dos beneficiários do BF residentes no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006.....	177

LISTA DE SIGLAS

ADH	Atlas do Desenvolvimento Humano
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
DAAP	Divisão de Atenção as Ações Preventivas
DAC	Divisão de Ação Comunitária
DAES	Divisão de Atendimento as Entidades Sociais
DAS	Divisão de Atendimento Social
DASRPS	Divisão de Atenção a Situação de Risco Pessoal e ou Social
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DEPAC	Departamento de Assuntos Comunitários
FAPI	Fundação Municipal de Promoção ao Idoso
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	Ministério da Educação
NOB	Norma Operacional Básica
ONG's	Organizações Não Governamentais
PCA	Programa Cartão Alimentação
PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPD	Pessoa Portadora de Deficiência
PROAMOR	Fundação Municipal PROAMOR de Assistência ao Menor
PROMOVER	Fundação Municipal de Proteção às Pessoas Portadoras de Deficiência
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SIBEC	Sistema de Gestão de Benefícios
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SOS	Serviço de Obras Sociais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
CAPÍTULO 1 – ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL	21
1.1 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO	26
1.2. POBREZA: UMA ANÁLISE CONCEITUAL	39
1.2.1 O enfrentamento da pobreza levando em consideração as particularidades	47
1.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	52
1.3.1 As ações de transferência de renda no Brasil	57
1.3.1.1 Benefício de Prestação Continuada – BPC	62
1.3.1.2 Bolsa Família	68
CAPÍTULO 2 – O MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E SUAS CARACTERÍSTICAS	74
2.1 A POBREZA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA	74
2.1.1 Saúde	83
2.1.2 Educação	85
2.1.3 Mercado de trabalho e renda	87
2.1.4 Desigualdade social e pobreza	90
2.1.5 Pobreza e indigência	92
2.2 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PONTA GROSSA	95
CAPÍTULO 3 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM PONTA GROSSA	109
3.1 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: IMPLEMENTAÇÃO E PÚBLICO ALVO.....	109
3. 2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PONTA GROSSA	124
3.3. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA DO BPC E BOLSA FAMÍLIA	150
CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
REFERÊNCIAS	185
APÊNDICE A – Mapas digitais – Regiões de pobreza: Jardim Paraíso (setor 062) e Dalabona (setor 287)	190
APÊNDICE B – Rendimento Nominal Familiar Per Capita, de ¼ SM a 1 SM por bairros em Ponta Grossa - Censo 2000	194
APÊNDICE C – Relatório Anual dos Programas Sociais do Governo Federal	196
APÊNDICE D – Questionário de coleta de dados com os usuários do BPC e Bolsa Família	199
ANEXO – Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social.....	201

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A sociedade brasileira está marcada pela desigualdade social e pelos grandes índices de pobreza, reflexo do modelo de desenvolvimento econômico, político e social adotado no país.

A desigualdade social e a pobreza, construídas e consolidadas como resultado das formas de organização dos homens em nossa sociedade, excluem a população do acesso a bens e serviços, das relações sociais e do direito à cidadania.

Mesmo após a consolidação de um Estado Democrático e a conquista de direitos políticos e sociais pela grande maioria da população, é possível perceber que o direito confunde-se com o favor.

Este Estado democrático e liberal tem suas relações direcionadas pela lógica de organização capitalista, um sistema excludente, que proporciona o acesso aos bens e riquezas apenas a uma parcela da população, sendo que a grande maioria da população passa a desenvolver meios e estratégias para sobreviver. A pobreza é tratada historicamente como um problema do indivíduo que não possui habilidade para se inserir no sistema, esta visão liberal passa a ser difundida, como forma de retirar do Estado e da sociedade a responsabilidade por esta problemática criada pelas próprias relações existentes na sociedade.

A falta de renda é um dos fatores que leva a pessoa a se encontrar em situação de pobreza, excluindo do acesso aos bens mais essenciais para o ser humano, assim como: educação, saúde, habitação, trabalho, entre outros. Neste sentido, torna-se necessário a intervenção do Estado, enquanto regulador, proporcionado à população excluída o acesso a estes serviços públicos, através das políticas sociais.

Nas últimas décadas, ocorreu no Brasil um processo de conquistas de direitos, que proporcionaram melhoras na qualidade de vida da população como um todo, compreendendo, desta forma, a importância das políticas sociais no enfrentamento das questões sociais.

Estas ações direcionadas pelas políticas públicas são, muitas vezes, a única forma de inserção, de acesso aos bens e serviços, de acesso a cidadania. Amplia-se, desta forma, a discussão em torno da formulação das ações voltadas à população que se encontra em situação de pobreza, levando em consideração as necessidades da população, conhecendo a realidade destas pessoas, para que as ações consigam atingir seus objetivos.

Na década de 90, as ações de transferência de renda aparecem como a grande novidade das políticas públicas no Brasil. Associadas a outras iniciativas, principalmente em âmbito local, instituíram espaços e mecanismos fundamentais para regular a pobreza.

As experiências mais significativas de transferência de renda no Brasil, em âmbito Federal, é o Benefício de Prestação Continuada – BPC, instituído em 1996 e o Bolsa Família, implantado em 2004. O BPC se apresenta como direito regulado pela Constituição Federal de 1988, proporcionando acesso a bens e serviços a idosos e deficientes, com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo, que se encontrem incapacitados para vida independente e para o trabalho. O Bolsa Família, programa do governo Federal, que não é regulamentado em direito, se direciona a famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00.

Estes programas se apresentam com características distintas, e o BPC, por se tratar de um direito e atender a todos que se enquadram nos critérios do programa, pode ser considerado o maior programa de transferência de renda. No

entanto, os dois programas realizam a transferência de renda e proporcionam acesso a bens e serviços, ampliando o poder de consumo da população com baixa renda.

Desta forma, objetivou-se através de uma maior aproximação com a realidade do município, compreender como os dois programas de transferência de renda (BPC e Bolsa Família) são operacionalizados no município e apontar características que demonstrem sua efetividade.

A graduação em Serviço Social e a participação no Núcleo de Pesquisa em Desigualdade e Exclusão no Espaço Local - NUPES proporcionaram reflexões contínuas sobre o tema da pobreza e sobre as políticas públicas de enfrentamento da pobreza. A proximidade com o tema da pobreza e a visualização dos problemas sociais no município de Ponta Grossa - Pr, que segundo dados do Censo Demográfico de 2000, tem cerca de 12 mil famílias em situação de pobreza, sendo a segunda cidade do Estado em maior número de favelas, levou a formulação do objeto de pesquisa que busca analisar: Os Programas de Transferência de Renda no Município de Ponta Grossa: Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família, como ações de enfrentamento da pobreza.

Tendo em vista o objeto proposto, sentiu-se a necessidade de conhecer melhor quem é a população que se encontra em situação de pobreza no município, onde ela se localiza, a quem é direcionada as ações das políticas de Transferência de Renda e como estas ações atuam no enfrentamento da pobreza.

A análise parte de em alguns pressupostos básicos de que: a pobreza decorre das desigualdades sociais presentes em nossa sociedade; as ações voltadas às pessoas em situação de pobreza possuem um caráter residual e focalizado. Desta forma, não conseguem resolver o problema da pobreza, tendo em

vista que as ações são pautadas pela focalização, nem sempre são direcionadas para o seu público alvo, gerando a discussão do direito a inserção nas políticas.

Devido à complexidade da problemática da pobreza e buscando responder o que a pesquisa propôs, pautou-se no método dialético, entendendo que este possibilita compreender a realidade a partir de suas várias facetas e dos múltiplos determinantes que permeiam as relações sociais. Desta forma, acredita-se que a realidade está em contínuo processo de transformação, pois os valores que determinam as ações dos homens e sua organização política, econômica e social tendem a ser alterados no decorrer do processo de construção da história.

Neste sentido, a pesquisa busca através da aproximação com a realidade em questão, compreender as múltiplas determinações que envolvem a problemática da pobreza, contribuindo com as discussões referentes ao tema.

Nosso estudo estará sendo pautado pela pesquisa qualitativa, entendendo que esta nos proporciona um diálogo constante em torno do objeto pesquisado, e oportuniza que a reflexão teórica se paute na análise da realidade, que não pode ser quantificada em todos os seus aspectos.

Ao se aproximar das problemáticas que envolvem o objeto em questão, utilizou-se também da pesquisa quantitativa, a qual permitiu a obtenção e sistematização de dados que possuem grande relevância neste trabalho. No entanto, os institutos de pesquisa do município não possuem informações sintetizadas sobre a realidade local. Os dados utilizados na pesquisa só foram localizados através do auxílio dos técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de Curitiba e da agência do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES.

Utilizamos também um trabalho desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD: Atlas do Desenvolvimento Humano, que apresenta informações sobre o município baseado nos dados dos censos de 1991 e 2000.

Para compreender melhor o assunto abordado, foi utilizada pesquisa bibliográfica, o que proporcionou a ampliação da visão no que se refere ao tema abordado, bem como compreender suas diversas definições e perspectivas que passam a se complementar na construção da pesquisa, sob diversos pontos de vista.

No primeiro capítulo, discutiu-se sobre o Sistema de Proteção Social no Brasil: qual é sua origem, e como as políticas sociais vêm se configurando, posteriormente realizou-se um debate atual da pobreza no Brasil, para entender como este tema vem sendo abordado pelos principais autores e em seguida procurou-se compreender como surgiram os programas de transferência de renda e qual o seu propósito.

No segundo capítulo, através da síntese dos dados demográficos, foi construído o perfil do município de Ponta Grossa, mostrando quais os avanços alcançados no que se refere à qualidade de vida da população, bem como os problemas sociais que o município apresenta. Analisou-se como a pobreza e a desigualdade social vêm se configurando no espaço do município. Este capítulo foi construído praticamente sem a consulta de pesquisas bibliográficas uma vez que não há trabalhos no município, que realizem a análise das condições sociais do município a partir dos dados censitários.

No terceiro capítulo foi realizada uma discussão sobre as ações dos programas de transferência de renda em Ponta Grossa, Benefício de Prestação

Continuada - BPC e Bolsa Família – BF, buscando analisar como se deu o processo de implementação dos programas no município e como estes vem sendo executados.

Na busca pela compreensão da realidade em questão, foram estabelecidos contatos com os profissionais envolvidos nos dois programas de transferência de renda (BPC e Bolsa Família) para que fosse possível perceber como acontece a implementação dos programas e em que aspectos atendem a população que se encontra em situação de pobreza. Posteriormente, foi realizada a entrevista com o gestor municipal de assistência social, entendendo que ele é responsável pelo acompanhamento e gestão dos dois programas no município. Utilizou-se a entrevista semi-estruturada, que possibilitou um diálogo pautado em objetivos previamente determinados.

Procurando aproximar-se da realidade das pessoas em situação de pobreza, foram selecionados, a partir da análise de dados do Censo Demográfico de 2000¹, algumas variáveis que pudessem identificar regiões com incidência de pessoas em situação de pobreza, sendo estas: pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de até ½ salário mínimo; domicílio permanente sem banheiro ou sanitário e pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes não alfabetizadas². Posteriormente, foi possível identificar através do mapeamento digital regiões com índices elevados de pobreza³. Considerando que Ponta Grossa apresenta grandes índices de pobreza, avaliamos que o problema da pobreza localiza-se em vários pontos da cidade, com 24 favelas e 112 focos de favelas, porém, fizemos a escolha de duas localidades que se

¹ Arquivo agregado de Setores Censitários, com universo de 527 variáveis que abrangem: característica dos domicílios, em especial domicílios particulares permanentes, bem como dos seus responsáveis e características das pessoas.

² A opção pelas variáveis se deu em função de que, são três variáveis utilizadas pelo IBGE e por outros órgãos de pesquisa, para localizar e definir quem são as pessoas que se encontram em situação de pobreza.

³ Os mapas digitais, onde é possível visualizar as regiões com índices de pobreza, estão no apêndice.

apresentaram mais significativas segundo as variáveis escolhidas, sendo eles: Dalabona, situado no bairro Chapada, e Jardim Paraíso pertencente ao bairro Uvaranas. Foram nestas duas regiões que fizemos o contato com os usuários dos dois programas BPC e Bolsa Família⁴.

Ao buscar dados do total dos beneficiários, referente ao Programa BPC, residentes nas regiões selecionadas, foi possível perceber que não existe este controle pelos responsáveis pelo programa no município. Desta forma, decidiu-se trabalhar com os dados obtidos pela Fundação Municipal de Promoção ao Idoso – FAPI, visto que este órgão ficou responsável pelo processo de revisão dos benefícios no município e estabeleceu contatos com todos os usuários (idosos e Pessoa Portadora de Deficiência - PPD's) para realizar o processo de revisão.

Através do contato com a assistente social responsável pela revisão dos benefícios, foram solicitados o nome e endereço dos beneficiários do BPC residentes no Dalabona e Jardim Paraíso.

No Jardim Paraíso foi repassado um total de oito beneficiários, sendo que destes três idosos e cinco PPD's. Um dos endereços (Idoso) não foi encontrado e um beneficiário (PPD) teve seu benefício cancelado após a revisão. No Dalabona, foi repassado um total de quatro beneficiários, destes um idoso e três PPD's. A pesquisa foi realizada com todos. Acredita-se, no entanto, que o número de pessoas que recebem o BPC nestas duas localidades é maior do que o número que foi repassado.

Mesmo existindo um processo de avaliação do programa no município de Ponta Grossa, que acontece de dois em dois anos, o Revas (Revisão do Benefício)

⁴ Ao analisar o rendimento nominal mensal das famílias no município de acordo com os dados do censo de 2000, foi possível perceber que os bairros com maior número de famílias sem renda e com renda de 0,25 a 1 salário mínimo é o bairro Chapada onde se localiza a região do Dalabona e o bairro de Uvaranas onde está situado o Jardim Paraíso, conforme pode ser visualizado no apêndice.

que é determinado por lei, existe dificuldade de obter dados sobre os usuários deste serviço.

Os dados referentes ao Programa Bolsa Família foram disponibilizados pelo Departamento de Assuntos Comunitários – DEPAC, situado na Secretaria Municipal de Assistência Social através do contato com os dados do cadastro Único, o qual proporcionou perceber a existência de vários problemas, referentes à base de dados, lançada no sistema pelo município.

O programa da base de dados não proporciona identificar características gerais da população beneficiária no município, não se tem um total de beneficiários em cada bairro ou região, nem o total de pessoas que recebem R\$ 50,00 ao mês, por exemplo. Realizou-se um levantamento das famílias beneficiárias localizadas no Dalabona e Jardim Paraíso e foram encontradas várias falhas, o que dificultou identificar o total das famílias inseridas.

A forma de selecionar as famílias é lançar na base de dados o nome das regiões ou bairros, o resultado da pesquisa referente ao Dalabona e Jardim Paraíso foi um número pequeno de famílias, comparando com o tamanho das localidades. Posteriormente, foi possível descobrir que os nomes das localidades foram digitados de várias formas. Além disto, a falta de padronização na construção da base de dados, fez com que alguns cadastros fossem lançados na alternativa “bairro” e outros na alternativa “complemento”.

Após várias tentativas, percebeu-se que as possibilidades de diferenças nos cadastros inviabilizavam descobrir o total de beneficiários em cada localidade. Nas primeiras pesquisas ao cadastro não foi possível perceber que existia uma diferença na cor que dividia as famílias que recebiam, das famílias que estavam cadastradas,

mas não estavam inseridas, por isso, em muitos endereços buscados, as pessoas não estavam recebendo benefício.

No Jardim Paraíso, buscou-se 47 endereços, destes, apenas 18 famílias responderam as questões referentes à pesquisa, 38% dos endereços pesquisados não foram encontrados. Alguns aspectos que dificultaram a localização das famílias foram: a extensão territorial da localidade que se divide em Jardim Paraíso I e II; a numeração das ruas, que não segue uma ordem; foram encontrados dois endereços iguais na mesma rua do Jardim Paraíso, além da mudança de muitas famílias.

No Dalabona de 40 endereços buscados, realizou-se a pesquisa somente com 15 famílias. Totalizando as famílias que mudaram e os endereços que não foram encontrados, porque na maioria das vezes ao mudarem levaram junto suas casas, como relatado em algumas visitas, há um total de 43% de famílias que não foram encontradas.

Com as famílias que estão inseridas nos programas BPC e Bolsa Família optou-se por realizar uma pesquisa através do questionário fechado com perguntas fechadas, o qual nos possibilitou uma aproximação com a realidade sócio-econômica desta famílias. A análise das falas das entrevistas e dos dados pesquisados através dos questionários está apresentada no terceiro capítulo.

O contato com as famílias em situação de pobreza e a reflexão proporcionada através deste trabalho, levam a compreender a importância desta nova proposta de política social, que proporciona o acesso a renda para a população excluída de bens e serviços essenciais. Aponta para uma série de reflexão que contribuem para a discussão no que se refere a importância do monitoramento e gestão destas políticas, na busca por experiências que promovam resultados efetivos no combate a pobreza e na redução da desigualdade social.

CAPÍTULO 1

ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

Na medida em que se busca compreender a atuação de um Estado que assume as características de um protetor social, responsabilizando-se pelos problemas sociais, sendo o regulador dos conflitos que permeiam as relações em sociedade, é necessário entender como este pode ser definido e quais os motivos que o levaram a desenvolver estas características.

O welfare state ou Estado de Bem Estar é compreendido como um conjunto de políticas sociais desenvolvidas com o objetivo de atenuar os problemas sociais, que passam a ser responsabilidade do Estado. Este conjunto de políticas sociais compõe um sistema de proteção social estabelecido por regras e leis que definem direitos e deveres para os diversos atores que fazem parte da sociedade.

Souza (1999), refere-se ao welfare state como um espaço constituído na sociedade, que é influenciado pelo nível de pobreza ou carência da população, estrutura de representação política, capacidade organizativa de grupos e instituições.

Desta forma é possível entender que os sistemas de proteção social resultam de relações complexas envolvendo diversos segmentos e instituições da sociedade. Eles são adotados de acordo com as relações existentes em cada sociedade, local em que se institucionalizam e se concretizam através das políticas sociais.

Esse processo pode ser observado com características distintas em cada país, na medida em que não dependem somente da organização interna, sua configuração é influenciada por relações internacionais, está relacionado ao modo em que cada país se insere na economia global e da posição que ocupa. Países periféricos desenvolveram sistemas de proteção social distintos dos desenvolvidos.

Para Giovanni (1998), os sistemas de proteção social são entendidos como formas institucionalizadas constituídas por cada sociedade com intuito de proteger parte ou o conjunto de seus membros. Os sistemas de proteção social que se tornaram modelo e podem ser verificados até hoje, em diversas sociedades, foram desenvolvidos, primeiramente, nas sociedades capitalistas européias.

Ainda segundo o autor, esta atuação do Estado na área social ocorreu devido à incapacidade do mercado de se auto regular, seja na esfera econômica e/ou social. O argumento que predomina, nesta análise, é que o mercado é um mecanismo insuficiente de integração da sociedade. Neste sentido, o welfare state surge como uma forma de compensar a insuficiência do mercado, controlando politicamente as organizações dos trabalhadores e defendendo a mercantilização da força de trabalho.

Nos países da Europa a ação do Estado como regulador social, que passa a intervir nas relações sociais capitalistas, começou a ganhar força com a instituição de alguns benefícios voltados aos trabalhadores e desempregados, antes mesmo da 1ª Guerra Mundial (1914-1918).

De acordo com Giovanni (1998), a França, através da Constituição de 1793, que definia ser a sociedade a responsável pela manutenção dos cidadãos e o Estado o provedor ativo do bem-estar, possibilitou um processo de reinterpretação das relações sociais, mesmo que estes princípios não tenham sido efetivados de imediato.

Segundo SINGER (2003), o primeiro país a desenvolver ações com princípios de um Estado de Bem Estar Social, direcionando um conjunto de direitos aos trabalhadores e suas famílias, foi à Alemanha em 1875. Em 1883 Otto Von Bismarck

implementou um sistema de seguridade social contributivo a todos os trabalhadores do setor formal.

A 1ª Guerra Mundial impulsiona a luta pelos direitos sociais dos trabalhadores e a construção de um Estado de Bem Estar, e isso se estende por diversos países. A Europa, ainda no século XIX, sofreu uma série de conflitos decorrentes do processo de industrialização, que havia se instalado e trazia consigo alterações nas formas de vida de toda a sociedade: trabalho assalariado, péssimas condições de trabalho, doenças, desemprego, baixos salários, longas jornadas, ampliação da pobreza, entre outros. Os problemas gerados pelo novo quadro econômico-social passaram a ser vistos como questão social e levaram a crescente organização dos trabalhadores em sindicatos e partidos políticos.

A pobreza que tradicionalmente recebia intervenções residuais e repressivas, concedidas somente a pessoas consideradas desajustadas, que eram responsabilizados por sua condição de pobreza, começa a ser vista, neste momento, como um problema social. As mudanças ocorridas, principalmente no que se refere ao trabalho assalariado, passam a necessitar de ações com o intuito de minimizar o conflito entre o capital e o trabalho, reduzindo os efeitos da pobreza através das ações do welfare state.

Nos Estados Unidos, em 1932, Franklin Rossevelt para conter a grande crise econômica e social dos anos de 1929 e 1930 (momento em que o desemprego atingiu milhões de trabalhadores) e controlar a mobilização da classe trabalhadora, que sofria as conseqüências do desemprego e da pobreza, adotou uma política que ficou conhecida como *New Deal* (Novo Acordo). Esta política ampliou os direitos dos trabalhadores através da construção de uma legislação trabalhista e fez com que o Estado assumisse a responsabilidade de regulador social.

Após a 2ª Guerra Mundial, em que grande parte da população foi submetida a sofrimentos extremos, houve um impulso da luta pelos direitos sociais e pela construção de relações mais humanizadas. Esta luta, agregada às idéias de John Maynard Keynes, levou grande parte das Constituições dos países desenvolvidos a estabelecerem a obrigação do Estado como provedor do trabalho.

Esta atuação do Estado passa a ser difundida através das idéias de Keynes, que entende a necessidade da existência do pleno emprego como forma de ampliar o consumo e regular o mercado. Nesta concepção, o Estado obtêm sucesso quando garante níveis de demanda, promovendo o equilíbrio entre níveis de oferta e demanda.

O programa de seguridade social mais importante foi o plano Beveridge (1941-1942) que adotava a concepção do pleno emprego como responsabilidade estatal defendendo, desta forma, a universalização dos direitos sociais e principalmente o direito ao trabalho. O plano Beveridge, com o auxílio da Declaração de Filadélfia de 1944⁵, que tinha como principal proposta que a seguridade social deveria prover uma renda básica a todos que dela necessitassem, inspirou a construção de um Estado de Bem Estar Social Moderno (SINGER, 2003).

Segundo Gomes (2006), o Estado de Bem-Estar do pós-II Guerra Mundial, ficou compreendido como uma proposta institucional nova, em que o Estado promove os interesses sociais coletivos dos membros de determinada sociedade.

A proteção social do período pós-guerra tem como princípio o papel dos fundos públicos no financiamento da reprodução da força de trabalho e do próprio

⁵ Segundo Singer (2003), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) durante a Segunda Guerra Mundial adotou a Declaração de Filadélfia, que afirmava: “todos os seres humanos gozam do direito de viver com segurança econômica e oportunidades iguais”.

capital⁶, favorecendo o desenvolvimento das novas formas de produção baseado no modelo fordista, que acelerava a produção através de uma maior segmentação durante o processo produtivo.

A expansão dos gastos sociais do governo e a redistribuição de renda em benefícios de pessoas que consomem a maior parte de seus rendimentos (os trabalhadores) são duas maneiras de atender simultaneamente a interesses de capitalistas e trabalhadores, estimulando a produção (SOUZA, 1999, p. 6).

Neste sentido, entende-se que a regulação do Estado de Bem-Estar passa a beneficiar o processo de acumulação fordista e exigir a cooperação dos trabalhadores para o sucesso do sistema produtivo.

De acordo com Gomes (2006), a Alemanha no pós-1960 se destacou ao combinar políticas de pleno emprego com seguridade social de características universais.

A implementação de sistemas de seguridade social, com características universais, proporcionou melhoras significativas, seja no enfrentamento dos problemas sociais, como por exemplo a pobreza, como também na construção de uma nova relação entre Estado e cidadão. A discussão referente à pobreza passa a apresentar novas abordagens que a relaciona com desajustes do sistema econômico, a desigualdade social e de renda.

Segundo Lavinias (2003^a), os países da Europa, na década de 1960, passam a discutir a pobreza relacionando-a com as necessidades insatisfeitas, a pessoas com déficit de renda, considerando o nível de pobreza de acordo com a renda e o tamanho da família. Na década de 1970, ampliam-se os estudos e discussões sobre a pobreza, que passa a ser analisada para além do nível de renda. O “pobre” é

⁶ Segundo Gomes (2006), analisando os trabalhos que buscam compreender o desenvolvimento do Estado de bem-estar, pelas mais variadas correntes de pensamento, destaca-se a interpretação de que, este, serviu para fortalecer as estruturas capitalistas, através da formulação de um consenso, em que se exigia a contribuição dos trabalhadores e do capital, contribuindo para assegurar o controle da classe capitalista.

quem está abaixo de um padrão de consumo estabelecido, levando em consideração também o acesso a bens e serviços.

A preocupação com o problema da pobreza nos países europeus amplia as discussões sobre a implementação de medidas de transferência de renda para regular a pobreza.

Neste sentido, é necessário refletir a importância de se compreender que o surgimento do welfare state ou Estado de Bem Estar Social relaciona-se com a criação de um novo patamar de atuação do Estado no contexto capitalista, já que este passa a prever a atuação de fundos públicos no combate à pobreza. Esta atuação Estatal voltada para o bem estar, mesmo que sendo realizada com o intuito de garantir o acesso ao consumo e baratear a mão-de-obra, fomentando o desenvolvimento do capitalismo, possibilitou a ampliação e a conquista de direitos sociais que trouxeram melhoras a qualidade de vida da população.

1.1 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

No Brasil, a não implementação de um Estado de Bem Estar Social estruturado, da forma como aconteceu nos países de primeiro mundo, permite a compreensão da fragilidade do sistema de proteção social.

Segundo Souza (1999), nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, as particularidades do processo de industrialização diferenciam-se dos países desenvolvidos. Os padrões modernos de desenvolvimento econômico convivem com padrões políticos tradicionais, baseado em ações permeadas pelo clientelismo e patrimonialismo. Estas particularidades geram um “welfare state” limitado, que atende, num primeiro momento, o que o autor chama de elite dos trabalhadores, ou seja, os trabalhadores do setor formal, provocando um aumento da desigualdade.

Nestes países, o principal objetivo do welfare state não foi mediar as relações de mercado, incentivando de forma acirrada o consumo da população, na medida em que os problemas de superprodução relacionavam-se muito mais ao setor externo do que à demanda nacional. Os mercados internos aparecem com uma relação de dependência às economias internacionais.

De acordo com Gomes (2006), com o avanço da industrialização, a classe trabalhadora, ao contrário do que aconteceu na Europa, foi enfraquecida e incorporada ao Estado, refletindo o caráter paternalista deste. A luta de classes no país não teve a mesma força, comparando-se com o observado nos países de capitalismo avançado.

Na análise de Souza (1999), este processo demonstra que o papel do welfare state em países em desenvolvimento não enfatizou a regulação da vida econômica, aparecendo com grande destaque a regulação da vida política. Surge como uma decisão autárquica e não como resultado de conflito entre classes.

Na medida em que se constata que o nível de organização dos trabalhadores é baixo, a atuação dos sindicatos limita-se a setores específicos, fortalecendo a concessão de benefícios a determinados segmentos e enfraquecendo as lutas devido à existência de políticas com cunho populista.

Na análise de SINGER (2003), no Brasil, os primeiros avanços, no que se refere à conquista dos direitos dos trabalhadores, foram o reconhecimento legal dos sindicatos, a instituição de seguros obrigatórios contra velhice e invalidez, a criação do Ministério do Trabalho em 1930 e do Ministério da Indústria e Comércio em 1931. Além disso, em 1940, foram criados salários mínimos para diferentes regiões do país.

No Brasil o tratamento da pobreza era voltado à caridade, baseado em atuações de cunho assistencialista, realizados de forma predominante pela Igreja Católica. A pobreza era analisada e tratada como uma patologia, uma disfunção do indivíduo⁷.

Segundo Schwartzman (2004), a partir dos anos de 1930 a vertente de pensamento que predominava era de que a sociedade, comparada a um organismo vivo, deveria ser organizada de forma racional para permanecer em harmonia.

Esta corrente de pensamento influenciou por muito tempo a forma de interpretar o fenômeno da pobreza, bem como as ações voltadas ao social e aos problemas presentes na sociedade.

Segundo Kowarich (1975), a pobreza na América Latina passa a ser encarada como um problema somente após a Segunda Guerra Mundial, quando o processo de urbanização se intensificava e a pobreza era relacionada aos problemas habitacionais de grande parte da população.

Nos anos de 1950 e 1960, o debate sobre a pobreza na América Latina resumia-se a interpretação da pobreza vinculada à marginalidade. A questão social por muito tempo foi regulada pela esfera privada ou ficou sob a responsabilidade dos próprios trabalhadores, mais precisamente trabalhadores urbanos e do setor formal.

Singer (2003) apresenta o Brasil como um país em que se pode perceber exemplos deste processo, no qual os direitos eram restritos à classe de trabalhadores do setor formal:

Salário mínimo, sistema de previdência social para os trabalhadores urbanos regularmente assalariados e direito de organização sindical já estavam

⁷ A tradição Judaica Cristã, que era influenciada pela corrente de pensamento positivista, fundada por August Comte, analisava a sociedade comparando-a com um organismo vivo que era controlado pelo cérebro (representando o governo). Desta forma, a população em geral (comparada às partes do corpo) que apresentassem desajustamentos, deveriam ser tratadas, pois, as partes doentes poderiam prejudicar a sociedade como um todo.

legalmente garantidos antes de 1945, mas durante a ditadura do Estado Novo (1937-1945) sua efetivação era muito restrita (SINGER, 2003, p.251).

Na análise de Gomes (2006), na década de 1930, as políticas sociais caracterizavam-se por ações desarticuladas, direcionadas como forma de cooptar a classe trabalhadora e garantir a sua reprodução, possibilitando a continuidade do capitalismo.

Segundo Medeiros (2001), a atuação estatal restringia-se a situações de emergência, normalmente relacionadas aos surtos epidêmicos decorrentes do aumento da população urbana que não eram acompanhados por investimentos públicos. Os conflitos entre capital e trabalho eram tratados como caso de polícia, através de ações autoritárias e repressivas, buscando conter os movimentos de trabalhadores, pois os antagonismos entre as classes eram vistos como nocivos ao bem comum.

Assim, as primeiras ações resumiram-se a criação de um sistema previdenciário voltado aos trabalhadores do sistema formal, que passam cada vez mais a serem subordinados a lógica do mercado e aos interesses econômicos. Aos pobres e excluídos do setor formal restavam às ações de assistência social, que apresentavam características fragmentadas, com o objetivo de amenizar as questões sociais.

Na análise de Gomes (2006), até o início dos anos de 1960, a discussão econômica restringiu-se a problemática do desenvolvimento de forças produtivas:

No período que vai do segundo governo de Vargas ao golpe militar de 1964, não houve muitos avanços rumo à construção de um sistema de seguridade social. Muito pelo contrário, o fortalecimento do ideário desenvolvimentista eclipsou as tentativas de formulação e implementação de políticas nesse sentido (225).

A classe trabalhadora que reivindica seus direitos, em muitos momentos da história, não adquire força suficiente para provocar mudanças. Esta luta de classe presenciada no Brasil tornou-se mais enfraquecida com o golpe militar.

Para Medeiros (2001), no período que vai de 1946 à 1964 foi possível presenciar a criação de instrumentos legais, que tinham o objetivo de caracterizar o governo como democrático, incentivando a mobilização dos trabalhadores. Este processo foi analisado como uma estratégia dos governos populistas, oferecendo alguns benefícios a uma parcela reduzida de trabalhadores do setor formal.

Segundo Fleury (2005), a expansão do sistema de seguro social, no período que ela chama de democracia populista (1946-63), que proporcionou melhoras significativas ao conjunto dos trabalhadores, foi uma estratégia política de legitimação do governo.

Na análise de Medeiros (2001), com os governos militares que se sucederam a partir de 1964, as ações de bem estar social assumem um caráter compensatório, minimizando os impactos da desigualdade social. Ao mesmo tempo em que se desenvolvia uma atuação econômica de caráter produtivista, buscava-se as condições necessárias ao crescimento econômico. A estratégia foi criar alguns mecanismos para melhorar a infra-estrutura do país, possibilitando, desta forma, acelerar o crescimento econômico.

Neste sentido, o crescimento econômico seria responsável pelo progresso social, mas era necessário, primeiro, acumular capital nas mãos dos capitalistas e só posteriormente redistribuir. As políticas de cunho assistencialistas e compensatórias, utilizadas paralelamente às estratégias de desenvolvimento nacional, auxiliaram na repressão aos movimentos sociais, pois mantiveram alguns setores em situação de dependência.

As atuações destas políticas sociais, que trouxeram melhoras na infra-estrutura, na educação e saúde, são vistas como um processo que faz parte de uma

estratégia das políticas de desenvolvimento dos países. Não podendo serem vistas como ações que tinham o objetivo de construir um sistema de bem estar universal.

Segundo Barros; Henriques; Mendonça (2000), a década de 1980, marcada pela recessão econômica, ampliou os índices de pobreza. A porcentagem de pobres em 1983 e 1984 era superior a 50%. Nesta época, a pobreza passa a ser medida e calculada e, de forma predominante, deixa de ser caracterizada como marginalidade.

Segundo Schwartzman (2004), a partir da década de 1980 os organismos internacionais propagam as metodologias de contagem da pobreza, com o objetivo de alcançar instrumentos que permitissem focalizar as ações do governo aos mais pobres. Nesta mesma época, a pobreza passa a ser vista como falta de renda.

Na década de 1980, tivemos um descontrole da inflação, agravado com as exigências para pagamento da dívida externa, corte nos gastos públicos, concentração de renda e ampliação da pobreza. Neste contexto, a tarefa dos governos foi controlar as contas públicas e as dificuldades em atender os problemas sociais voltam a prevalecer. Para os defensores das idéias liberais, a pobreza estaria sendo resolvida com o desenvolvimento do capitalismo; o que ficava difícil perceber é que os problemas sociais decorriam do capitalismo e ao mesmo tempo deixavam de ser atendidos em virtude do sucesso do mesmo.

Mudanças na forma de atender os direitos dos cidadãos e promover o bem-estar da população são sinalizadas com a Constituição Federal de 1988. Além dos direitos políticos, vários direitos sociais foram conquistados através da promulgação da Constituição Federal de 1988, que pode ser considerada uma das Constituições mais completas e que prevê a construção de um Estado pautado na responsabilidade da proteção social.

Em contraposição, no cenário mundial, os ideais neoliberais⁸ ganham força a partir da década de 1970, quando as idéias liberais passam a se contrapor ao Estado protetor com a afirmação da necessidade do livre mercado. Os ideais neoliberais ganham vitalidade com os déficits públicos, que, segundo eles, eram causados pelos elevados custos da manutenção do Estado de Bem Estar Social, gerando a inflação e dificultando o crescimento econômico.

Segundo a análise de Pochmann (2004), a crise ocorrida no final da década de 1970, marcada pela desregulação da concorrência capitalista, modificações na base tecnológica, baixo crescimento econômico associado a transformações no padrão produtivo, provocou um processo de baixo investimento no Estado de Bem Estar Social em países de economia desenvolvida.

O Estado de Bem Estar Social foi apontado como o grande causador da inflação e do aumento dos gastos públicos. Tornou-se, nesta concepção, necessário reduzir os gastos públicos, como meta para garantir o controle fiscal. Neste contexto, os países periféricos que ainda não haviam garantido a universalização dos direitos sociais, se vêem obrigados a acompanhar a dinâmica econômica mundial, a fim de concorrer no mercado externo.

Foi a partir dos anos de 1980 que os países latino-americanos passaram a seguir as idéias neoliberais, tendo como estratégia política, renegociar a dívida externa, através de um conjunto de propostas que ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”⁹.

⁸ “O neoliberalismo é umbilicalmente contrário ao estado de bem-estar porque seus valores individualistas são incompatíveis com a própria noção de direitos sociais, ou seja, direitos que não são do homem como cidadão, mas de categorias sociais, e que se destinam a desfazer o veredicto dos mercados, amparando os perdedores com recursos públicos, captados em grande medida por impostos que gravam os ganhadores” (SINGER, 2003, p. 254).

⁹ Arbache (2003), mostra “...que não somente no Brasil, mas em outros países em desenvolvimento em que foram introduzidas políticas liberais em linha com o chamado ‘Consenso de Washington’, não se verificou redução do desemprego e da desigualdade de renda. Ao contrário, os resultados

De acordo com Ugá (2004), a renegociação da dívida externa dos países latino-americanos se deu através da elaboração de um conjunto de políticas e reformas ditadas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, entre outros. De acordo com o Banco Mundial, o Estado não poderia mais atuar como promotor direto do desenvolvimento, sendo este o papel dos mercados¹⁰.

Segundo Lavinás^b (2003), durante o século XX o enfrentamento da pobreza na Europa era atribuição do Estado, porém, após a crise do sistema de Bem Estar Social, a proteção social precisava ser repensada e o enfrentamento a pobreza passa a se deslocar aos governos locais, através do desenvolvimento de programas focalizados.

Neste sentido, o Brasil ao receber influências do sistema neoliberal, não consegue efetivar os direitos promulgados pela Constituição de 1988. Desta forma, não se efetiva no Brasil a constituição de um Estado de Bem Estar Social e os direitos conquistados pelos trabalhadores passam a ser utilizados em muitos governos e por representantes políticos, como instrumento para reforçar o clientelismo presente no país.

Apesar da Constituição rezar pela garantia de um modelo de seguridade social aos cidadãos incorporando todos os trabalhadores (informais, marginalizados, da Zona Rural, etc.) ao sistema de proteção social, as condições deterioradas do financiamento do setor público inviabilizaram a ampliação dos gastos sociais e execução de políticas públicas (GOMES, 2006, p. 228).

De acordo com a análise de Fleury (2005), o avanço alcançado com a implantação dos direitos sociais garantidos através da Constituição de 1988 que

mostram que a desigualdade manteve-se estável ou até piorou, e que o desemprego elevou-se notadamente entre os trabalhadores de menor nível escolar” (p.30).

¹⁰ Segundo Ugá (2004), caberia ao Estado facilitar o bom funcionamento dos mercados, investindo em políticas residuais e focalizadas direcionadas aos pobres que são incapazes de integrar-se aos mercados.

prevê uma gestão democrática, descentralizada e de caráter universal, trazendo a assistência social como política pública, contrapõe-se com a ideologia neoliberal e com o ajuste econômico que prevê uma atuação focalizada.

A discussão em torno da Carta Magna de 1988 refere-se à ampliação das ações para além dos trabalhadores formais, a busca da universalização, consolidando mecanismos de redistribuição. A proposta da seguridade social para o Brasil articulou três setores para manter o bem estar da população, sendo a Saúde direito de todos os cidadãos; a Previdência Social restrita aqueles que contribuem e a Assistência Social a quem dela necessitar.

A proposta de seguridade social do Brasil segue a lógica do histórico dos sistemas de Bem Estar Social no mundo, onde a previdência social tem seus princípios pautados na estrutura da previdência social Bismarckiana e os setores da saúde e assistência social são baseados na lógica Beveridgiana.

Em contraposição, na concepção neoliberal prevalece a idéia da redução da ação estatal, corte dos gastos públicos, suprimindo as necessidades do mercado, desenvolvendo políticas sociais de caráter seletivo e fragmentado.

Segundo Ugá (2004), nos países em desenvolvimento, nos quais o welfare state não foi implantado, nações em que os cidadãos não alcançaram a efetivação de seus direitos, o neoliberalismo penetrou mais facilmente. Utilizado como instrumento para diminuir a crise, o neoliberalismo passa a ganhar terreno, tendo como marco teórico a defesa do Estado mínimo, que passa a adotar as políticas focalizadas e compensatórias voltadas para os mais “pobres”.

As idéias neoliberais dificultaram a constituição de um Estado de Direito e a busca pela construção de uma sociedade menos desigual, pois prevaleceu às discussões sobre a reforma do Estado, antes mesmo da efetivação dos direitos que

a nova constituição trazia. Segundo Behring (2003), "... o conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional foram, de maneira geral, submetidos à lógica fiscal, permanecendo – mais uma vez – uma forte defasagem entre direito e realidade" (p.104).

Friedman (1988), um dos defensores da política do neoliberalismo, defende o livre funcionamento do mercado, que não deve sofrer a interferência da atuação do Estado. No que se refere à oferta de emprego ou ao desemprego, que são resultados das relações de mercado, não cabe ao Estado interferir, contrapondo-se as idéias do pleno emprego.

As idéias difundidas pelos neoliberais impediram a conquista e a efetivação dos direitos sociais, levando o Estado a promover várias reformas necessárias ao desenvolvimento do mercado e provocando um desmantelamento no suposto Estado de Bem Estar Social, que se encontrava em fase embrionária.

No final da década de 1990 foi possível visualizar de um lado a exigência da atuação do Estado na economia em função do capital, provocando um desmonte dos direitos sociais, afetando de forma direta a classe trabalhadora, com a redução da sua ação na área social, e de outro, a exigência de uma atuação do Estado perante as demandas sociais. Mesmo com a conquista de direitos constitucionais o que se constatou foi uma atuação marcada pela dificuldade da efetivação dos direitos previdenciários e a realização de reformas na legislação trabalhista, caracterizada pela flexibilização e terceirização.

Gomes (2006), aponta como um dos fatores que impediram a implementação da Constituição Federal e prejudicaram de forma mais direta as ações na área da assistência social e a universalização dos direitos sociais, o drástico movimento de desmonte do aparelho estatal federal realizado pelo governo Collor de Mello:

centralização e atraso nos repasses dos recursos do Tesouro Nacional e falta de indexação das despesas públicas referentes aos gastos correntes de investimentos previstos no Orçamento Geral da União.

Segundo Schwartzman (2004), a década de 90, não só no Brasil, como em toda América Latina, foi marcada pelo agravamento da pobreza. O mercado de trabalho que exigia cada vez mais trabalhadores qualificados e o processo de flexibilização das legislações trabalhistas levaram cada vez mais a população, que anteriormente possuía uma renda melhor, a aumentar os índices de pobreza.

As políticas de liberalização econômica e reestruturação produtiva do Estado solaparam as bases ainda resistentes do Estado desenvolvimentista. O processo de privatização, a reforma administrativa-gerencial do setor público, a extinção de vários órgãos e autarquias e o conseqüente processo de sucateamento da *intelligentsia* nacional e da infra-estrutura são os traços distintivos e responsáveis por assegurar uma transformação radical das relações entre Estado e sociedade rumo a uma concepção liberal de mercado (GOMES, 2006, p. 230).

O Estado passa a desenvolver estratégias de intervenção de acordo com os limites do ajuste econômico, atuando sob os efeitos dos problemas. A focalização das políticas sociais é vista como uma opção de gestão estratégica da pobreza. Nesta arena de conflitos, onde a população exige a efetivação dos direitos da Constituição Federal e ao mesmo tempo presencia-se uma atuação contrária ao processo de universalização previsto nesta, fica claro que as políticas sociais passam a responder as exigências racionais do gasto público.

Segundo Behring (2003), os padrões universalistas e redistributivos têm sido substituídos pelas estratégias de flexibilização das relações de trabalho, privatização de setores públicos, que são marcados por configurarem um ambiente de individualismo e consumismo. A proteção social no Brasil ao longo de toda a década de 1990 apresentou-se com características que a autora chama de anticonstitucional, antidemocrática, privatizante, focalista e seletiva.

Estas características que a autora destaca estão relacionadas com uma nova forma de planejar as ações estatais não só no Brasil, mas a partir de uma discussão internacional, que prevê a diminuição dos gastos públicos e ao mesmo tempo direciona algumas ações aos mais pobres como estratégia para inseri-los no mercado.

As ações de transferência de renda que passam a fazer parte do cenário de políticas públicas a partir de 1990 e outras ações que atuam na busca de diminuir os índices de pobreza, analfabetismo e mortalidade infantil, são resultados das determinações da cúpula do milênio, como podemos ver em Villatoro.

En la Cumbre de Milenio se establecieron como metas de desarrollo para el 2015, entre otras, la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la universalización de la educación primaria, el acceso equitativo a todos los niveles de educación y la reducción de la mortalidad materno-infantil (VILLATORO, 2005, p. 88).

As ações de responsabilidade do poder público passam a ser responsabilidade das esferas privadas¹¹, relações estabelecidas através de parcerias. O sistema de seguridade social passa a adequar-se as necessidades do mercado e ao déficit público.

Na análise de Schwartzman (2004), as reformas do Estado que se iniciam no governo FHC e continuam no governo Lula, têm o objetivo de racionalizar e redistribuir o gasto social. Reformas que ele chama de terceira geração, além de alterarem a distribuição dos gastos sociais, precarizam a qualidade dos serviços.

A pergunta utilizada como instrumento necessário para o processo de desmonte do Estado é: quem tem direito? Reforçando a necessidade do estabelecimento de diferentes formas de acesso, focalização e descentralização.

¹¹ A partir da análise de Mishra apud Pereira (2003), entende-se que um Estado de Bem Estar Social como direito só pode ser garantido pelo Estado. O setor privado não deve ser visto como equivalente do setor público.

A universalização dos serviços públicos previstos na Constituição Federal é substituída por ações residuais, focalizadas, que transformam a concepção de direito em favor. Estas ações fragmentadas e descontínuas são marcadas por apresentarem serviços de baixa qualidade, na medida em que são voltadas aos não-cidadãos.

O “Estado de Bem Estar Social” no Brasil não consegue representar uma mudança estrutural na sociedade, suas ações não são direcionadas a maioria da população que sofre com o desenvolvimento do processo capitalista. Ao contrário, as ações respondem aos interesses das classes dominantes e da acumulação do capital atuando como forma de minimizar as tensões sociais.

Para Gomes (2006), as palavras de ordem do projeto neoliberal: descentralização¹², terceirização, privatização e flexibilização levam as políticas de bem-estar a não alcançarem muito êxito, frente à atuação do mercado.

Seguindo a análise de Fleury (2005), a concretização dos direitos da seguridade social vai além das normas legais. Assim, é necessária a construção de um pacto social, de construir novas formas de sociabilidade, de um novo padrão civilizatório.

As ações voltadas ao social, que minimizam as desigualdades sociais, dependem do projeto político de cada sociedade, dos valores de equidade defendidos, do processo civilizatório que permite a construção de um contrato social.

Mesmo que tenhamos constituído uma proposta de seguridade social através da promulgação da Carta Magna, o que é considerado um grande avanço, as ações desta, não conseguiram alterar a problemática que envolve a pobreza e desigualdade que se fazem presentes em todo o percurso histórico.

¹² A descentralização que de acordo com a leitura de Behring (2003), é compreendida como mero repasse das responsabilidades para instituições privadas ou para entes da federação.

Na análise de Draibe (2006), o Brasil adentra o século XXI trazendo em suas relações uma das mais desiguais estruturas sociais de países com o mesmo padrão de desenvolvimento e um sistema de proteção social que não consegue romper com o processo de desigualdade e exclusão presentes nas relações sociais e políticas e que ganham novas características frente ao baixo crescimento da economia e forte desemprego.

Um Estado de Bem Estar Social inacabado e fragilizado, é uma característica dos países da América Latina, os quais, na sua grande maioria, não estabeleceram sistemas universais e conseqüentemente não conseguiram atender os direitos da população cidadã. Estes países são marcados por grandes índices de pobreza e desigualdade social.

1.2 POBREZA: UMA ANÁLISE CONCEITUAL

A pobreza só passa ser compreendida, como questão social, com o processo de intensificação da urbanização, resultando das novas relações econômicas e sociais na sociedade capitalista. A pobreza, neste contexto, passa a representar conflito, exigindo uma regulação do setor público.

Para que se compreenda como esta intervenção está sendo realizada é necessário, primeiramente, entender como ela vem sendo definida e quais os parâmetros utilizados para medir a complexidade desta problemática.

De forma mais direta a pobreza é vista como falta de renda, ou seja, pessoas que se situam abaixo da linha da pobreza, que não possuem condições de garantir o suprimento de suas necessidades mais essenciais.

De acordo com Barros; Henriques e Mendonça (2000), se identificarmos pobreza como falta de renda, saberemos que há pobreza quando existem pessoas

que vivem com renda familiar *per capita*¹³ inferior ao que está estabelecido, ou seja, a linha da pobreza previamente definida.

A conceituação da pobreza que vem sendo explicada, pelo viés da renda, passa a se relacionar com o valor da linha da pobreza estabelecida¹⁴. É a definição da linha da pobreza, que demarca quem se encontra em situação de pobreza ou indigência.

Definições operacionais de pobreza geralmente levam em conta a renda (monetária e não monetária) das famílias e uma linha de pobreza (nível crítico de renda) baseada no custo estimado para aquisição das necessidades humanas básicas. Contabilizam-se como pobres as famílias cuja renda seja inferior à linha da pobreza. Quando a linha da pobreza se baseia apenas no custo da alimentação, fala-se em pobreza extrema, indigência ou mesmo em insegurança alimentar (MONTEIRO, 2003, p. 9).

De acordo com o Banco Mundial, a linha da pobreza é estabelecida como renda *per capita* igual ou inferior a US\$ 2,00 dia e a linha de indigência igual ou menor a US\$ 1,00 dia. A indigência diferencia-se da pobreza, na medida em que é definida como falta de acesso para garantir o suprimento das necessidades alimentares.

No Brasil, segundo institutos de pesquisa (IBGE e IPEA), a definição da linha da pobreza equivale a valor menor ou igual a meio salário mínimo *per capita*/ mês e a linha da indigência a um quarto do salário mínimo *per capita*/ mês.

Estes conceitos se configuram pelo enfoque que aborda a pobreza como falta de renda, como não acesso, vinculando a pobreza às necessidades mínimas de sobrevivência, a necessidade alimentar, ou seja, a linha de indigência ou pobreza

¹³ De acordo com Barros; Carvalho; Franco e Mendonça (2006), a renda *per capita* da família varia de acordo com o número dos membros de cada família e os recursos adquiridos, sendo que estes, podem ser gerados pelo trabalho, por transferência públicas e privadas e ativos.

¹⁴ “O conceito de pobreza foi elaborado a partir da economia inglesa como uma noção que dava conta da renda suficiente para se viver uma vida digna no mundo moderno, isto é, nunca se apresentou como um instrumento sociológico (em termos de uma teoria da ação social), mas somente como medida de valor econômico (como resultado econômico): a renda” (SALGADO, 2005, p. 241).

extrema. Esta concepção limita a análise da pobreza à falta de bens, como podemos ver na discussão realizada por Lavinias:

Nesse enfoque, as necessidades humanas aparecem limitadas às necessidades da sobrevivência física - comer, vestir-se – desconsiderando o social. Esse é ainda hoje o enfoque que prevalece na definição da pobreza absoluta ou da indigência: um padrão de vida aquém do que é exigido para assegurar a mera subsistência ou sobrevivência (LAVINAS^a, 2003, p. 30).

Entende-se que a pobreza além de privar de bens necessários a subsistência, dificulta a participação nos espaços sociais enquanto ser histórico e social; perpassa o campo político, econômico, social e ideológico. Neste sentido, além de inibir a inserção do indivíduo na sociedade, impede o acesso a bens e serviços necessários para uma vida com qualidade.

Salgado (2005) critica o viés adotado para conceituar a pobreza, que se pauta apenas na renda, nos fala sobre a construção de conceitos que insiram o tema da pobreza, da carência, em um plano sociológico, onde possam ser compreendidos como processos históricos construídos pela ação humana:

A teoria da pobreza convencional não fala de pessoas mas apenas do nível de consumo; não é uma teoria normativa mas uma teoria do gasto. É necessário humanizar a teoria da carência pois isto mesmo nos ajudará a reconhecer que a problemática da carência é mais ampla que o problema da necessidade (p. 242).

Sposati (1997) compactua com a mesma linha de pensamento a qual compreende que a situação da pobreza vai além da perspectiva da renda. Para ela a pobreza deve ser entendida como ausência de um padrão de vida básico, o qual não deve estar relacionado somente ao poder de compra e sim a condições objetivas de acesso a serviços sociais públicos e privados, capazes de atender as necessidades.

A definição de pobreza deve estar ligada à idéia de qualidade de vida, de espaços de participação. A satisfação das necessidades básicas deve estar vinculada ao acesso a serviços públicos necessários.

Nessa mesma linha de análise, Lavinias destaca que a pobreza não só diminui o poder de compra e impede o acesso a bens e serviços, mas coloca em risco a própria condição humana:

Uma definição mais criteriosa vai definir pobreza como um estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. Ser pobre é ter, portanto, sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades (LAVINAS^a, 2003, p. 29).

A pobreza é uma problemática extremamente complexa e ao mesmo tempo contraditória, nesse sentido exige um tratamento dinâmico que alcance sua extensão, portanto, quando se faz referência à pobreza, relacionada às necessidades não satisfeitas, adota-se uma definição que vai além da garantia à alimentação, considerando que o ser humano necessita de educação, saúde – saneamento, habitação, lazer, entre outras questões que são essenciais para inserção na sociedade.

Na verdade, moradia e mercado de trabalho constituem-se nas duas categorias referenciais na conceituação da pobreza, ou seja inserção espacial e inserção ocupacional se combinam como as duas faces indissociáveis do fenômeno da pobreza na moderna sociedade urbano-metropolitano brasileira (LAVINAS^b, 2003, p. 21).

As novas configurações do trabalho fazem parte da lógica do sistema capitalista que não consegue ocupar toda a mão-de-obra produtiva, ampliando o número de pessoas excluídas do mercado de trabalho e conseqüentemente das relações sociais. O aumento do desemprego é visto como conseqüência do processo de robotização, informação e avanço de tecnologias no processo de produção, bem como da desregulamentação dos direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores, que se ampliam com a terceirização e com o aumento do setor informal.

Dessa forma, a noção de pobreza passa a ser identificada a noção de exclusão¹⁵, porém nos cabe esclarecer que a exclusão e pobreza não devem ser relacionadas apenas a questão do não acesso à renda e ao mercado.

De acordo com Díaz (2005), a pobreza, recoberta pela exclusão, impossibilita as pessoas que se encontram nesta situação, de participar do Estado de direito, restringindo o acesso à cidadania.

Esta população estigmatizada, devido à condição em que se encontra, sofre um processo de exclusão do conjunto de relações sociais, pois uma das formas de compreender a pobreza ainda vigentes em nossa sociedade, é da relação que se faz entre o pobre e o vagabundo, em que a culpa da pobreza é direcionada a pessoa que se encontra nesta situação.

De acordo com Novara (2003), a pessoa em situação de pobreza vive em uma situação instável de extrema vulnerabilidade, excluído das conquistas e progressos socioeconômicos que a sociedade acumulou.

Outra perspectiva de análise da pobreza é caracterizada por autores que defendem que a sua ocorrência não se relaciona à dificuldade de inserção pela exclusão social ou desigualdade social. Para autores que adotam uma perspectiva liberal, a pobreza está relacionada às condições dos indivíduos em mobilizar suas capacidades e realizar através de seus esforços a superação do problema da pobreza, o que não deixa de ser uma forma de voltar para a pessoa a culpa e a solução de seus problemas.

A análise de Sen (1992 apud Lavinás^a 2003), destaca a importância do sujeito desenvolver um conjunto de capacidades e habilidades, que segundo ele, vai além da garantia da renda no enfrentamento a pobreza. O autor questiona a avaliação da

¹⁵ "Falar de exclusão social é tomar um registro mais amplo que o da carência ou do déficit da renda para informar o debate da pobreza" (LAVINAS^a, 2003, p. 27).

pobreza que se pauta na insuficiência da renda, pois para ele a análise da pobreza deve ser entendida como falta de capacidades.

Sen (2000), afirma que a análise da pobreza como privação de capacidades não nega a idéia predominante de que a pobreza decorre da falta de renda, na medida em que compreende que a falta de renda priva o desenvolvimento de capacidades, porém a renda não é único instrumento gerador de capacidades.

O autor continua sua análise quando coloca alguns argumentos que enfatizam o desenvolvimento de capacidades na análise da pobreza. Segundo Sen (2000), deve se levar em consideração a idade da pessoa (idade ou doença minimizam a capacidade de conseguir renda e desenvolver capacidades); papéis sexuais e sociais (distribuição de renda entre os membros da família, onde as mulheres ou meninas podem encontrar-se em desvantagem); localização (dependendo do local ou país em que se analisa a pobreza, a pessoa necessita desenvolver melhor suas capacidades para alcançar um padrão de vida desejado); entre outros.

Mesmo considerando importante a avaliação do autor, quando cita fatores condicionantes no enfrentamento a pobreza, que são essenciais na implementação de políticas ao analisar fatores físicos, culturais, regionais, entre outros, acredita-se que estes fatores devem ser regulados pela sociedade e não pelo desenvolvimento de capacidades individuais.

O Brasil é um país onde a pobreza é um fenômeno estrutural que decorre da desigualdade social e impossibilita o sujeito de desenvolver suas “capacidades”, compreendendo que a pessoa em situação de pobreza é excluída do acesso à riqueza socialmente produzida, ou seja, historicamente encontra-se em situação de desfavorecimento.

Levando em consideração o histórico e as causas da pobreza no Brasil, ao adotarmos o conceito de pobreza defendido por Sen, estaríamos mais uma vez, deixando por conta do próprio sujeito a resolução de um problema que é fruto das relações desiguais de uma sociedade, visto que Sen afirma a importância do sujeito desenvolver suas capacidades no enfrentamento a pobreza.

Sarti (1997), ao apresentar uma reflexão sobre a individualidade como um problema moderno, em que as pessoas são levadas a desenvolver sua dimensão individual, traçando um plano de vida que as leva a tomarem decisões importantes para o futuro de cada uma, destaca o problema enfrentado pelas famílias “pobres” neste contexto:

No universo cultural dos pobres, não estão dados os recursos simbólicos para a formulação deste projeto individual que pressupõe condições sociais específicas de educação, de valores sociais, alheios a seu universo de referências culturais, tornando projetos individuais inconcebíveis e inexecutáveis (p. 47).

Esta reflexão nos faz pensar sobre a complexidade que envolve o problema da pobreza, deixando as pessoas que se encontram nesta situação em posição de desvantagem, seja no que se refere ao desenvolvimento de capacidades, seja no processo de relações estabelecidas em sociedade.

A pobreza vai muito além do desenvolvimento de capacidades, faz parte de um processo complexo que envolve a totalidade das relações em determinada sociedade como podemos ver em Soto (2003):

... para comprender la pobreza en la sociedad capitalista es necesario entender desde una perspectiva de totalidad el movimiento histórico que le da vida. Entendiendo la pobreza misma como una construcción social transitoria y mutable, fruto parte del movimiento de la sociedad capitalista (p.8).

Segundo Pereira (2003), para os neoliberais, a pobreza bem como outras mazelas que fazem parte do sistema capitalista são consideradas fruto de um processo natural, não existindo obrigação dos poderes públicos em resolvê-las.

Nesta perspectiva, o bem-estar não pode ser visto como direito, mas algo que deve ser alcançado pelo esforço de cada um.

É partindo desta idéia e da concepção da pobreza que vem sendo analisada apenas como um problema que dificulta e impede o acesso ao mercado e ao consumo é que se definem índices de medição da pobreza.

Segundo Salgado (2005), temos como exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – (PNUD), que foi desenvolvido a partir da teoria defendida por Sen, que como vimos, pode se resumir ao desenvolvimento de capacidades:

...o índice conseguiu instrumentalizar o conceito das capacidades e realizações numa fórmula numérica ou, mais explicitadamente, num indicador por média, que pôde gerar séries temporais por país dando conta do grau de avanço no bem-estar das sociedades (p.238).

O autor continua sua análise explicando que estes índices de pobreza são importantes instrumentos de planejamento e avaliação de políticas, no entanto, os considera “constructos sintéticos demasiados pequenos” para dar conta de uma realidade tão complexa. Servem para analisar o tamanho e extensão do problema em um mapa social, mas não mostram sua dinâmica social, fruto de relações sociais.

A discussão em torno de conceitos e índices de pobreza, analisados sobre diversas perspectivas, levam a compreender que, mesmo sendo importantes para o planejamento e execução das políticas que visam à superação da pobreza, devem ser adotados a partir de uma concepção que extrapole a necessidade do mercado e das propostas neoliberais.

A análise da pobreza deve levar em consideração as particularidades do país e os grandes índices de desigualdade, considerados complicadores desta problemática. Deve-se partir do pressuposto que a pobreza é extremamente

complexa e necessita ser conceituada e definida sobre um viés que possibilite compreender os múltiplos determinantes que a desencadeiam e agravam.

1.2.1 O enfrentamento da pobreza levando em consideração as particularidades

A discussão de que a renda é compreendida como uma condição para o bem estar é consenso em todos os debates sobre a análise da pobreza, basta definir em cada sociedade o que se considera bem estar. A pobreza enquanto fenômeno complexo passa a ser definida de acordo com o desenvolvimento socioeconômico e cultural de cada país.

O que se define por necessidades ou mínimos sociais pode variar de acordo com os padrões universais aceitos pela sociedade, nas quais os graus de pobreza e miserabilidade ou da satisfação das necessidades mais essenciais da população passa ser definido pelas relações existentes em cada sociedade. O resultado destas relações pode ser percebido na organização da população, na luta pela garantia de melhores condições de vida, alterando o que chamamos de qualidade de vida para todos dentro de uma sociedade.

Para Sposati (1997), definir mínimos sociais é definir padrões básicos de proteção social universais, que fazem parte do padrão societário de civilidade, exigindo outro estatuto de responsabilidade pública e social.

Os mínimos sociais não ficam estáveis, eles tendem a se alterar de acordo com o avanço ou retrocesso das ações que permeiam as relações sociais, econômicas e políticas em cada nação.

Os recursos postos à disposição do homem, em termos de sua posição na escala social, mudam com o tempo e o lugar. O valor dos recursos é igualmente relativo, dependendo em grande parte da estrutura da produção de seus objetivos fundamentais (SANTOS, 1978, p. 9).

De acordo com Sposati (1997), torna-se difícil discutir mínimos sociais no contexto neoliberal, pois entende-se que a proposta de política neoliberal fragmenta

a efetivação de direitos, propondo mínimos sociais a partir da seletividade e focalização.

Segundo Rocha (2003), a pobreza passa a ser tratada de acordo com a realidade de cada país, levando em consideração as particularidades de cada um. A autora realiza uma diferenciação da pobreza em três grupos: o primeiro grupo, é formado pelos países onde os recursos não são suficientes para garantir o suprimento das necessidades de todos; o segundo, é o dos países desenvolvidos, nos quais as necessidades básicas são atendidas por programas de transferência de renda e acesso a serviços públicos; o Brasil, insere-se no terceiro grupo, dos países que se situam em uma posição intermediária, visto que possui recursos suficientes para garantir o mínimo necessário a todos, mas isto não é permitido devido à desigualdade existente.

O Brasil se classifica neste terceiro grupo. Com renda *per capita* de R\$ 3.500 ao ano em 2000 – portanto, bem acima de qualquer valor que possa ser realisticamente associado à linha de pobreza -,¹⁶ a incidência da pobreza absoluta no Brasil decorre da forte desigualdade na distribuição do rendimento (ROCHA, 2003, p.31).

Isso explica que a existência da pobreza no Brasil ocorre não pela falta de recursos, mas por falta de investimentos sociais, de políticas públicas, e, principalmente, por falta de ações que diminuam os grandes índices de desigualdade social.

Indubitavelmente, os objetivos básicos na superação da pobreza continuam sendo a integração, a equidade e a cidadania. No entanto, a realidade atual e a ausência de políticas integrais nos apresentam situações que impedem alcançá-los. Como exemplo está o fato de que a pobreza urbana, recoberta cada vez mais pela exclusão, implica a impossibilidade de participar no Estado de direito, restringe o acesso a uma cidadania real e fragmenta ainda mais as populações (DÍAZ, 2005, p. 85).

A pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional, e não vem recebendo tratamento que possibilite seu enfrentamento, pois se entende que o

¹⁶ “Por exemplo, uma linha de pobreza associada ao valor médio do salário mínimo de R\$ 150 corresponderia a uma renda *per capita* de cerca de R\$ 1.800 ao ano, em 2000”.

combate à pobreza inicia-se através de um sistema amplo e interligado em que as responsabilidades da superação da pobreza extrapolem as instâncias dos governos locais e ao mesmo tempo responsabilizem estes governos pela total articulação e gestão das políticas, que tenham o propósito de atuar nesta problemática.

A cidade é o local em que o impacto da pobreza é percebido, de acordo com as suas características. Desta forma, o enfrentamento a pobreza só terá sucesso se partir destes espaços. Pois, "... a cidade é o lugar privilegiado do impacto das modernizações, já que estas não se instalam cegamente, mas nos pontos do espaço que oferecem uma rentabilidade máxima" (SANTOS, 1978, p. 17 e 18).

O planejamento de ações de enfrentamento da pobreza, bem como a coordenação e articulação destas ações, é responsabilidade do governo local. Estes espaços possibilitam estabelecer uma relação mais próxima com os beneficiários, conhecendo a realidade destes, suas necessidades e ao mesmo tempo avaliando o impacto destas políticas.

O enfrentamento da pobreza, nos espaços governamentais, torna-se desafio, pois passa a exigir a construção da cidadania, através da luta pela equidade, emancipação e inclusão. Esta tarefa é permeada e direcionada por padrões de sociabilidade construídos e aceitos, neste sentido, envolve a participação de atores presentes na sociedade.

Entende-se desta forma, a importância de se compreender a cidade, como espaço de socialização, de conflitos, de disputas, espaços onde as pessoas constroem suas formas de relações sociais, espaços que fazem parte destas vidas e influenciam nestas relações.

Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território, se o considerarmos para além do espaço físico, isto é, como toda gama de relações estabelecidas entre seus moradores, que de fato o constroem e reconstroem (KOGA, 2003, p. 25 e 26).

As políticas públicas implementadas acabam trabalhando com os problemas gerados pela pobreza de forma genérica, não levando em considerações as particularidades e exigências de cada local, de espaços que acabam sendo determinantes.

Pelo fato de o Brasil ser campeão mundial de desigualdades sociais numa curva em que a pobreza se reduz, mas persiste, a alta concentração de riqueza exige a introdução de novas dimensões às políticas públicas para que seus efeitos sejam de fato redistributivos e inclusivos (KOGA, 2003, p. 20).

Neste sentido, torna-se necessário realizar ações de cunho universal, mas com políticas que sejam pensadas levando em consideração as realidades locais, ações que busquem enfrentar a pobreza através da redistribuição de renda e do combate à desigualdade social. “Falar de gestão urbana hoje é falar da construção da cidadania, e isso vem produzindo um deslocamento do espaço institucional da questão social da pobreza, que deixa o eixo do Estado e migra para as esferas locais de governo” (LAVINAS^a, 2003, p. 27).

É nos espaços das cidades, onde se encontram as famílias em situação de pobreza, que é possível perceber as desigualdades sociais e locais, as condições de vida destas famílias, as necessidades que elas apresentam, bem como a falta da intervenção pública nestes espaços.

O enfrentamento da pobreza nos espaços das cidades deve estar articulado com outras instâncias governamentais, pois este é um problema macroestrutural e necessita de ações de cunho estrutural.

A pobreza, sendo analisada no contexto em que se torna mais complexa, com as relações de assalariamento, aparece nas cidades de forma mais aglomerada e condensada e passa a ser mediada pelo conjunto de relações modernas, obedecendo às novas configurações do mercado.

Dentro desta dinâmica, as cidades são construídas em espaços contraditórios. Por um lado, são vistas como geradoras de oportunidades, em

relação ao emprego e ao acesso ao conhecimento mas, por outro lado, se tornam os lugares onde existe a mais variada problemática social: pobreza, marginalização, insegurança, violência, entre outras coisas, e onde coabitam diferentes grupos sociais (DIAZ, 2005, p. 76).

A pobreza passa a ganhar características distintas, quando analisada a partir dos espaços contraditórios das cidades, centros econômicos, que coordenam e controlam as atividades econômicas, e são vistas como articuladoras da economia global. É no espaço das cidades que a pobreza torna-se mais complexa, local onde também são constituídas instituições que passam a ser responsáveis pelo seu enfrentamento, com vistas à construção de espaços mais democráticos.

Pensar a pobreza hoje é levar em consideração as relações complexas existentes na sociedade e os objetivos desta sociedade no que se refere a ela, é compreender que se trata de um problema que envolve disputas de poder, envolve diversos interesses. Compreender se o enfrentamento da pobreza é uma prioridade dentro deste contexto, nos leva a analisar a forma como as ações de combate a pobreza vêm sendo discutidas e implementadas.

Neste sentido, a dificuldade da implementação dos direitos sociais que vem sendo presenciada no país, bem como a discussão de ações de enfrentamento a pobreza que partem do atendimento às necessidades mais elementares, que objetivam apenas a sobrevivência e o acesso ao mercado, nos leva a ressaltar que o combate à pobreza não está sendo priorizado, que os padrões de cidadania, pautados pela Constituição Federal de 1988, não estão sendo respeitados.

Levando em consideração estas questões que se compreende a necessidade de discutir a pobreza partindo da realidade que ela se encontra, das reais necessidades da população em situação de pobreza e da articulação das esferas governamentais como responsáveis pelo planejamento e execução de ações que sejam efetivas.

1.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Os programas de garantia de renda mínima (PGRM) enquadram-se na proposta de transferência de renda, que tem como principal objetivo direcionar renda às famílias em situação de pobreza, que não conseguem garantir o mínimo necessário à sobrevivência. Estes recursos são repassados diretamente pelo governo, como forma de trabalhar com os problemas gerados pela pobreza.

Neste sentido, as discussões em torno do valor da renda mínima ou renda básica, são de que coincida com o necessário para satisfazer as necessidades básicas.

As experiências com os programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgem nos países desenvolvidos, neste século, à medida que se vai consolidando o Estado de bem-estar. A idéia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar (LAVINAS, 1998, p.1).

No pós 2ª Guerra o debate sobre a garantia de renda mínima às famílias pobres se expande em países como Inglaterra e Estados Unidos. Como já discutido anteriormente, em 1944, o Plano Beveridge e a Declaração de Filadélfia, já propunham uma renda básica a todos que dela necessitassem.

Segundo LAVINAS (1998), muitos países desenvolvidos passaram a adotar políticas de transferência de renda mínima já nas décadas de 1930 e 1940, política que passa a se espalhar pelos diversos países no decorrer dos anos, ganhando novas características de acordo com os padrões sociais de cada país.

As discussões, em torno dos PGRM's, se acirram a partir da década de 1980, quando se sente maior necessidade em regular os problemas sociais que se ampliam a partir das novas configurações sofridas no mundo do trabalho. Desta forma, estes programas passam a serem vistos como uma nova proposta de

proteção social, procurando minimizar os problemas causados pelo desemprego e pela pobreza.

Nos países estudados¹⁷ por Lavinias (1998), a característica dos programas é a renda mínima de caráter focalizado. Apresenta-se como exceção, as experiências da Argentina, local em que há uma proposta de programa universal, o Fincini, direcionado a meninos e meninas de até 18 anos, que não vincula obrigações a serem cumpridas pela população, como por exemplo, a frequência escolar.

O debate sobre a característica adotada pelas propostas de transferência de renda, focalização ou universalização, torna-se constante. A focalização é apontada, como uma continuidade das ações propostas pelas políticas neoliberais, em que o principal objetivo é amenizar a situação da pobreza e possibilitar maior poder de compra à população empobrecida, aquecendo a economia. Estas ações atendem a um número de pessoas muito restrito, não possibilitando o acesso a todo o público alvo e repassando valores muito baixos à população beneficiada.

São ações que se encontram isoladas, sem articulação com outras propostas de enfrentamento da pobreza. Acabam atendendo apenas o imediato e não promovem mudanças na condição de vida das famílias.

As políticas de cunho universal são discutidas, como uma saída para a diminuição dos índices de desigualdade social e combate à pobreza, visto que são direcionadas a todos, rompendo com as práticas assistencialistas de cunho caritativo que atendem uma parcela mínima da população e são vistas como forma de doação.

De acordo com a análise de Macedo e Brito (2004), o que presenciamos no Brasil na década de 1990 são de um lado, propostas de ações de cunho

¹⁷ A autora analisa os PGRM adotados na Europa (França e Alemanha) e em paralelo as experiências encontradas no México e Argentina.

universalista pautadas nas diretrizes da Constituição Federal de 1998 e de outro a implantação de ações de cunho minimalista que aparecem para atender os propósitos do ideário neoliberal.

Após a implementação de um marco legal de Seguridade Social no Brasil, foi possível visualizarmos a implantação de políticas contrárias ao que se previa na Carta Magna. Macedo e Brito (2004), as denominam de políticas compensatórias de nova geração, compreendendo que possuem o objetivo de assegurar transferências monetárias aos que comprovem insuficiência de renda, atuando focalizadamente sobre a demanda, garantindo o funcionamento da economia.

As autoras chamam de políticas de nova geração, porque as políticas apresentam-se no pós 1990, com uma nova configuração, onde a focalização passa a ser a questão central no debate sobre as políticas sociais de combate à pobreza, sendo utilizada como uma forma de estratégia do Estado. Atendendo desta forma, as diretrizes estabelecidas pelos organismos internacionais, tendo como principal representante o Banco Mundial (2004). Estas políticas de nova geração priorizam as necessidades do capital que se caracterizam pela inclusão seletiva e pelo baixo repasse de recursos.

No Brasil existe a discussão da universalização dos programas de transferência de renda, no entanto, os programas que vêm sendo implementados, são de caráter focalizado e exigem a comprovação da pobreza. Existem algumas ações de transferência de renda que são focalizadas as famílias consideradas mais pobres, no entanto, apresentam a característica de universalizar o acesso a todos que atendem os pré-requisitos, como por exemplo, o BPC.

Estas experiências apresentam aspectos positivos, visto que pretendem amenizar os índices de desigualdade social, através da focalização aos mais pobres.

Mas ainda apresentam dificuldades ao localizar o público e no processo de controle dos benefícios.

As experiências mais recentes de PGRM's, implementadas no Brasil, além de proporcionar condições mínimas, garantindo o consumo, apresentam a preocupação com uma articulação ao conjunto de serviços públicos (saúde, educação e assistência social). Mesmo que ainda, sejam propostas que precisam ser repensadas, pois têm como foco apenas aquelas pessoas extremamente pobres, a quem são repassados uma renda bastante baixa.

As ações de transferência de renda sem cunho contributivo são voltadas à população em situação de pobreza, exigindo a comprovação desta, como nos apresenta Lavinias, “as transferências diretas de renda monetária a cidadãos e cidadãs pobres, sujeitas à comprovação de insuficiência de renda aguda, tornam-se, na segunda metade da década de 1990, a grande novidade da política social brasileira” (LAVINAS^a, 2005, p.68).

A idéia do cadastro, com a exigência da confirmação de renda e das condições sócio-econômicas, caracteriza o programa como sendo focalizado, o qual passa a ser defendido por organismos como o Banco Mundial.

... O Banco Mundial é hoje um dos grandes defensores de programas safety nets focalizados no combate à pobreza. Garante-se transferência de renda aos mais pobres, mediante inúmeras comprovações que atestem sua pobreza extrema ou indigência. Há igualmente condicionalidades várias para evitar as ineficiências, pois não se trata aqui de assegurar um direito, senão um apoio que se pretende passageiro, porque condicional (LAVINAS^b, 2005, p. 1).

A discussão que se tem em torno dos programas focalizados é a reprodução de ações voltadas para os não-cidadãos, aqueles que pouco consomem, por isso possuem pouco direito de exigir o atendimento. Ações que retratam as formas históricas de como a pobreza e a desigualdade vêm sendo tratadas no Brasil, de forma paliativa.

Na lógica monetarista, acaba imperando a focalização das políticas, seguindo a retórica classificatória dos mais pobres dentre os pobres. A pobreza torna-se um referencial privilegiado, distanciando-se cada vez mais do debate a cidadania e da universalização das políticas públicas (KOGA, 2003, p. 64).

Mesmo que o objetivo seja a busca por diminuir os índices da pobreza, a seleção dos mais “pobres” entre os “pobres”, alvo das políticas públicas, provoca uma concorrência de “pobres” entre “pobres”, na luta pela inserção nestas ações.

Os programas não são universais nem estruturados, promovem mecanismos de controle severamente seletivos e devido sua característica minimalista, são vistos pela população beneficiária como uma ajuda e não como direito.

Conforme Macedo e Brito (2004), os programas assistenciais brasileiros operam no limite da sobrevivência e da reprodução física, marcados pela focalização, são programas temporários que têm o objetivo de cumprir metas. Estas características transformam o direito a vida digna em esmola.

Lavinas (2005) traz a discussão da necessidade de atender toda a demanda, para que não ocorra a disputa entre as pessoas em situação de pobreza.

Em lugar de atendimento constante das necessidades básicas, que evoluem e acompanham o progresso social, de modo a reduzir vulnerabilidades e garantir direitos de cidadania, importa prevenir riscos de forma a minimizar as conseqüências perigosas. Em lugar de reciprocidade e responsabilidade pública coletiva no enfrentamento da adversidade, de modo a assegurar a providência e coesão social via um sistema de proteção único e universal, o bem-estar de cada um contribuindo para o bem-estar geral e vice-versa, desloca-se a questão para o plano individual, a ser prevenido através de um bom seguro, feito antecipadamente (LAVINAS^b, 2005, p 1).

Lavinas (1997), distingue formas de transferências de renda, a partir da vertente que ela chama de “incondicionalidade forte”, a qual se trata de estabelecer uma renda de subsistência ao alcance de todo o indivíduo, sem que lhe seja exigida condicionantes como forma de troca; e outra que denomina “incondicionalidade débil” que se trata de um imposto negativo apenas para os que não alcançam padrões mínimos de sobrevivência. As duas vertentes segundo a autora, são contrárias à posição do workfare (bem-estar em troca de trabalho), que segundo

análise, significa que os beneficiários dos programas aptos ao trabalho serão obrigados a desenvolver alguma coisa com vistas a se qualificarem para o trabalho.

A partir destes conceitos é possível percebermos que na grande maioria dos países que adotam políticas de transferência de renda ocorreu uma substituição do welfare (bem-estar incondicional) pelo workfare, do direito ao bem estar, pelo assistencialismo que garante a sobrevivência.

1.3.1 As ações de transferências de renda no Brasil

No Brasil, a partir da década de 1990, iniciam-se vários debates sobre formas sistemáticas de combate à pobreza. O debate sobre a implantação de ações de transferência de renda se fortalece com a discussão do Senador Eduardo Suplicy (2002), que no ano de 1991, apresentou uma das primeiras propostas de transferência de renda, um projeto de lei que previa um programa de renda mínima para o país. Ele defende a implantação de programas que se voltem a todos, independente de sua renda e de sua condição social.

... é a garantia a renda mínima por meio da renda básica incondicional. Todas as pessoas residentes no país teriam o direito de receber mensalmente uma quantia igual, digamos, a R\$ 100. Não importa se a pessoa está ou não empregada ou quanto ela consegue obter por qualquer atividade remunerada, aquela quantia lhe será assegurada como um direito à cidadania. Dessa maneira o estímulo ao trabalho permanece, uma vez que tudo o que ela conseguir por seu esforço, talento, criatividade ou trabalho de qualquer natureza será acrescido à renda básica (SUP LIC Y, 2002, p. 148 e 149).

Entende-se que alguém que possua um rendimento mensal de dez salários mínimos, o recebimento da renda mínima, não provoque o mesmo impacto, que o mesmo valor direcionado para alguém que não possui renda, pois este valor irá proporcionar o acesso aos bens básicos necessários.

As primeiras ações ligadas à transferência de renda direta são os benefícios¹⁸ vinculados ao sistema de previdência social. O sistema de previdência social beneficia somente as pessoas que contribuem por determinado tempo, de acordo com cada situação. As primeiras ações de aposentadorias e pensões iniciaram na década de 1930 e podem ser consideradas um avanço no que se refere aos direitos dos trabalhadores.

Neste trabalho não será aprofundada a discussão sobre o sistema de previdência social, visto que a discussão será pautada a partir das ações de transferência de renda de caráter não-contributivo.

A discussão que gira em torno dos PGRM de caráter não contributivo, no Brasil, teve vários adeptos e as propostas vêm sofrendo alterações no decorrer dos anos. Segundo SUPPLY (2002), a primeira proposta foi feita por Antonio Maria da Silveira em 1975, desde então, as discussões vêm sendo inseridas nas pautas políticas, tendo suas primeiras experiências com o Bolsa Escola implantado no município de Campinas SP (1994) e no Distrito Federal (1995).

No ano de 1996 tivemos um grande avanço no que se refere aos programas de transferência de renda, quando é implementado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que passa a garantir o direito à renda a idosos e deficientes com renda familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, incapacitados para a vida independente e para o trabalho.

Em 1997 foi aprovado um projeto de renda mínima em que a união apoiava os municípios na implementação do programa, financiando 50% dos custos, para isso, exigia que os municípios tivessem receita tributária per capita e renda familiar

¹⁸ Aposentadoria por idade, por invalidez, por tempo de contribuição, especial; Auxílio doença, acidente, reclusão; Pensão por morte; Salário Maternidade e Salário Família.

per capita, inferiores às respectivas médias do Estado. A renda estava condicionada a frequência escolar.

As autoras Macedo e Brito (2004), nos falam sobre a falta de envolvimento e responsabilidade dos municípios em estabelecer condições técnico-administrativas adequadas para gestão dos programas:

Os resultados mais visíveis nessa questão dão conta de que o PGRM não conseguiu criar, no plano local, uma estrutura compatível com as exigências de modelo de gestão definido na legislação pertinente. Assim no contexto estudado, a exemplo do que acontecia na maioria dos municípios brasileiros, o programa foi instituído, improvisadamente, sem estrutura local de coordenação e avaliação capaz de articular suas ações, e, sobretudo, de organizar um sistema próprio de informação (p.56).

Em 2001, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada a lei nº 10.219/2001, que previa convênios com todos os municípios para implantação do Bolsa Escola¹⁹, permitindo a inclusão de famílias, com renda de até R\$ 90 *per capita*, que tivessem crianças de 6 a 15 anos na escola (SUPLICY, 2002).

Juntamente com o Bolsa Escola, foram implantados outros programas ligados a Saúde e Assistência Social. Todos estes programas foram inseridos na base de dados do Cadastro Único²⁰ do Governo Federal, criado também em 2001.

Há que salientar que o governo federal passou a aplicar diversos programas de transferência de renda que guardam relação com o PGRM. Desde prestações continuadas, como as aposentadorias aos trabalhadores rurais, às contribuições aos portadores de grave deficiência e aos idosos pertencentes às famílias com rendimentos abaixo de um quarto de salário mínimo, ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, gerido pelo Ministério da Previdência e Assistência social, com valores um pouco maiores do que o PGRM do MEC, ao Bolsa Alimentação, que beneficia as famílias com crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses com benefícios semelhantes ao PGRM do MEC, só que administrado pelo Ministério da

¹⁹ Os responsáveis pela criação do projeto Bolsa Escola, Cristovam Buarque e José Márcio Camargo, tinham como objetivo a criação de um incentivo financeiro para que as famílias pobres pudessem manter seus filhos na escola (ARBACHE, 2003).

²⁰ Instituído pelo decreto nº 3.877 de 24 de junho de 2001, têm por objetivo cadastrar, por meio de instrumento único, todas as famílias brasileiras em situação de extrema pobreza. Este cadastro utilizado como instrumento das políticas de transferência de renda do governo Federal, estará subsidiando ações de planejamento das políticas públicas em âmbito Estadual e Municipal. Lembrando que nem todas as famílias cadastradas serão beneficiárias dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

Saúde, ao Bolsa Renda administrado pelo Ministério da Integração Regional, com um desenho ligeiramente diferente (SUPLICY, 2002, p. 138 e 139).

O Bolsa Escola desde sua primeira versão definiu como público alvo famílias com crianças em nível escolar, exigindo em contrapartida a freqüência na escola. “A idéia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza” (LAVINAS, 1998, p. 13).

O acesso à educação no Brasil e a permanência na escola, estão ligados ao fator da renda, em que as pessoas em situação de pobreza, em sua grande maioria, não completam o ensino fundamental. “O bolsa-escola introduz um enfoque inovador, pois pretende atacar de uma só vez várias dimensões da pobreza, tal qual ela se apresenta no Brasil: déficit de renda + déficit de formação escolar + déficit de cidadania” (LAVINAS, 1998, p. 22).

Segundo a autora, a contrapartida da exigência da freqüência escolar pode ser compreendida como positiva, na medida em que a conclusão do primeiro grau está prevista na constituição, portanto, é um dever do cidadão.

Pesquisas realizadas no Brasil, e até mesmo no exterior, apresentam posições favoráveis e contrárias a estas políticas, seja pelos condicionantes que fazem parte destas ações, seja pela sua efetividade e eficácia no enfrentamento a pobreza.

Suplicy apud Silva e Silva; Yazbek e Giovanni (2004), defende a proposta de PGRM's ao entender a relevância destas ações como instrumentos de distribuição de renda e combate a pobreza, que proporcionam opção de escolha na aquisição de bens e serviços pela população beneficiada. Refuta a crítica que os PGRM's vem recebendo, como ações que provocam o desestímulo ao trabalho, pois afirma que o valor da transferência é muito baixo para provocar um desestímulo ao trabalho.

Estas ações de transferência de renda são vistas por seus defensores, como um estímulo para que as pessoas possam conseguir melhorar suas condições de acesso, ao trabalho, à educação, entre outras. A renda mínima é essencial para melhorar as aspirações humanas e para exercitar a cidadania, porém, o acesso a uma renda básica deve associar-se a outras ações que possam romper com o ciclo da miséria e da pobreza.

O estudo realizado por Villatoro (2005), analisa programas de transferência de renda em alguns países da América Latina (Brasil, Colômbia, Nicarágua e México). Quando faz referência a avaliação realizada pelo Banco Mundial sobre o Bolsa Escola no Brasil, temos que os professores são favoráveis aos programas: “ Estos actores consideraron que la intervención del Programa Bolsa Escola reforzaba su acción educativa, y proporcionaba oportunidades para mejorar su trabajo con los niños más pobres y elevar sus niveles de aprendizaje” (p. 91).

No mesmo estudo o Banco Mundial afirma que o programa diminui os índices de pobreza e Villatoro (2005), ao citar Godoy (2004), aponta uma posição contrária, na medida em que apresenta críticas ao programa por não melhora a situação das famílias beneficiárias.

Em una encuesta a familias beneficiarias de Campinhas, se observo que apenas el 1% de los sujetos que se desvincularon del programa lo hicieron por haber obtenido autonomia económica, y que entre todas las familias que dejaron el programa, ninguna resolvió sus problemas económicos (p. 92).

Neste sentido, é possível perceber que as ações de transferência de renda se estiverem planejadas, apenas como instrumento regulador do mercado, isoladas de outras políticas, como programas de geração de emprego e renda, dificilmente estarão rompendo com os problemas que envolvem a pobreza.

Silva e Silva; Yazbek e Giovanni (2004), destacam a importância da articulação destas ações com outras políticas e programas capazes de alterar o

perfil da distribuição de renda no Brasil, como por exemplo, saúde, emprego e renda.

...argumenta-se aqui que, no Brasil, diferentemente de países com maior nível de renda que adotaram PGRMs, o objetivo de assegurar condições de vida dignas, não obstante sua relevância intrínseca, deve, para efeito de formulação da política social, se subordinar ao objetivo maior de ampliar o potencial de geração autônoma de renda do cidadão pobre. O primeiro é complemento indispensável do segundo, posto que condições indignas comprometem a capacidade de geração de renda. Mas, isoladamente, é pouco mais que um paliativo, que aplaca a dor da pobreza (e da consciência da elite) enquanto se espera que o processo de desenvolvimento econômico resolva o problema (LAVINAS, 1997, p. 18).

No governo do presidente Lula tivemos a unificação de todos os programas em um único, denominado Bolsa Família, o qual passou a adotar um único cartão.

De acordo com Arbache (2003), as novas políticas sociais trazem uma inovação ao adotarem cartões magnéticos, dando acesso direto aos recursos, eliminando intermediários e o uso clientelista dos recursos públicos.

As ações existentes de transferência de renda mais significativas hoje no Brasil, voltadas à população em situação de pobreza, são ligadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, os quais serão mais detalhados a seguir.

O objetivo destas ações é atender todas as pessoas em situação de pobreza, e para isso é necessário conhecer o público alvo, saber onde ele está. Desta forma torna-se indispensável que todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) estejam interligadas.

1.3.1.1 Benefício de Prestação Continuada – BPC

Um dos primeiros programas de transferência de renda garantido pela Constituição Federal de 1988, artigo 203, vinculado a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social 8.742 de 1993, determina a concessão do BPC, direcionando o

valor de um salário mínimo a idosos com 65 anos²¹ ou mais e portadores de deficiência, incapacitados para a vida independente e para o trabalho. Estes devem possuir renda familiar²² de até ¼ do salário mínimo. Implantado em Janeiro de 1996, o programa possui caráter permanente e não contributivo.

O BPC é um direito constitucional, de caráter não contributivo e universal, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação (por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social) e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, juntamente com as Secretarias de Assistência Social em um sistema descentralizado que envolve estes órgãos nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal). Os órgãos que partilham da responsabilidade da gestão do BPC, devem atender os propósitos da LOAS, mantendo sob proteção os beneficiários e promovendo uma rede de serviços públicos que garantam a superação das condições que deram origem ao benefício. Os recursos para custeio do BPC provem do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

Com a aprovação do Estatuto do Idoso, a partir de janeiro de 2004, houve uma ampliação do acesso ao benefício, voltando-se para um público maior na medida em que a idade reduz para 65 anos e permite que a renda do BPC de um idoso não seja computada para concessão de outro benefício ao segundo idoso da mesma família. O BPC apresentou em 2004, um crescimento de 40% no atendimento de idosos.

²¹ De acordo com artigo 20 da LOAS a pessoa idosa tem direito ao benefício a partir de 70 anos, a Lei nº 9720/1998 alterou o artigo da LOAS fixando a idade em 67 anos. Em 2003 o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741) reduz a idade de acesso dos idosos ao benefício para 65 anos, permitindo que dois idosos da mesma família possam receber o benefício.

²² Não deve ser considerado renda familiar, os apoios financeiros recebidos esporadicamente pela família advindo de programas como, bolsa família, BPC (quando solicitado a outro integrante da família), entre outros.

Porém, não existe garantia do recebimento do benefício para dois deficientes que residem juntos e nem mesmo, no caso da existência de um idoso e um deficiente que residem juntos e que enquadrem-se nos critérios do BPC²³.

No ano de 2004 a nova concepção de Política Nacional de Assistência Social adotada sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o BPC passou a integrar os objetivos da Proteção Social Básica.

Através do relatório do Encontro Nacional de Gestão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada realizado em Brasília no ano de 2004, foi possível constatar que o BPC abrange boa parte da população idosa e deficiente no Brasil, o que provoca um impacto significativo no acesso aos bens básicos de consumo pela população atendida. Segundo o relatório nacional de encontro do BPC em outubro de 2004, o BPC atendeu, 2.013.763 pessoas, destas, 1.108.988 são portadores de deficiência e 904.755 idosos. O custeio do benefício alcançou valor de R\$ 5.900.000.000,00 (5 bilhões e 900 milhões de reais).

O MDS repassa os recursos do BPC via Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para todos os municípios. Em 2005 o total dos valores repassados representou 85% de recursos alocados no FNAS. Até março de 2005 foram pagos 2.019.081 benefícios, sendo 1.145.781 às pessoas com deficiência e 963.300 às pessoas idosas totalizando R\$ 551 milhões no mês (MDS, 2006).

Segundo o Censo de 2000, a população de 60 anos ou mais de idade, no Brasil, era de 14.536.029, independente do nível de renda, sendo que destes 62,4% eram responsáveis pelos domicílios. O total de pessoas com algum tipo de deficiência era de 24.600.256. Os dados acima, levam a refletir sobre a colocação

²³ Temos dois projetos de lei (334/2005 de 22/09/05) em trâmite no senado, que propõem, desconsiderar a renda familiar proveniente do BPC no cálculo da renda familiar mensal para concessão de outro benefício. O segundo visa desconsiderar gastos com saúde, alimentação, moradia, entre outras necessidades básicas, ao computar a renda familiar mensal para a concessão do BPC.

de Lavinias, de que o programa provavelmente não está conseguindo atender a toda a demanda, pois o número de beneficiários é muito inferior ao número de pessoas idosas e deficientes, mesmo sem considerar qual a renda do total destas pessoas.

É provável que tal cobertura esteja aquém da demanda efetiva, pois o acesso a Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo nada tem de automático, implica o fornecimento de comprovante de pobreza, prática hoje contestada por muitos municípios brasileiros (LAVINAS^a, 2005, p.69).

Os dados do BPC, até setembro de 2005, apontam o atendimento de 1,2 milhões de Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD), onde houve um repasse com o dispêndio de R\$ 2.966 milhões. No setor idoso, atendeu 1 milhão de idosos, com repasse de R\$ 2.518 milhões.

BPC – Como Garantia da Renda Mínima

O BPC ao direcionar o valor de um salário mínimo para idosos e deficientes que estão inseridos em famílias com baixa renda, faz destes, em grande parte dos casos, os responsáveis pela única ou maior renda da família.

É um dos programas de transferência de renda que tem maior impacto e pode ser considerado um grande avanço no que se refere ao enfrentamento a pobreza, devido seu caráter universal e a regularidade da cobertura mensal. Mesmo que ainda exista a dificuldade em abranger a toda a população merecedora de acesso a este direito, pois o valor estipulado de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo é bastante questionado, na medida em que excluí parte da população que se encontra em situação de pobreza.

Se esse valor fosse maior cresceria de forma significativa o número de beneficiários.

Para se ter um idéia, considerando-se apenas a população com mais de 65 anos, o contingentes poderia oscilar, com base na PNAD 2003, de exatamente 212.248 mil indigentes para 1,336 milhões de pobres. Se acrescentarmos a esse total os portadores de deficiência igualmente carentes, o número aumentaria significativamente, até porque proporcionalmente este grupo tem peso maior (quase duas vezes vis a vis o nossos velhos desprotegidos) (LAVINAS^c, 2005 s/ p.).

Segundo análise dos participantes do Encontro Nacional do BPC 2004, o pré-requisito de acesso $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita reduz a proporção da efetividade, limita o acesso dos beneficiários ao programa, pois nem todos que necessitam têm acesso a essa forma de promoção da cidadania.

O BPC, ainda está em processo de implantação e necessita de avaliações e melhorias no atendimento a população, para que desta forma possa alcançar um resultado mais eficiente promovendo o acesso à cidadania.

O resultado esperado é fazer chegar o BPC-LOAS, de forma mais rápida, à população de direito, ampliando os efeitos positivos desse programa social de transferência de renda. Há que se considerar como requisitos básicos para maximização dos recursos disponíveis: a responsabilidade na utilização dos recursos públicos (**eficiência**), a obtenção dos resultados quantitativos estabelecidos (**eficácia**), com a promoção da verdadeira cidadania (**efetividade**) (BPC, 2004, p.4b).

O acesso ao benefício como garantia de renda mínima está ligado à falta de conhecimento e informação do público alvo destas ações, que ainda não percebem o BPC como um direito garantido em lei.

Uma das questões abordadas no relatório do Encontro Nacional do BPC 2004, foi a falta de conhecimento dos direitos por parte de toda a sociedade e falta de divulgação do processo de revisão do BPC. A falta de clareza de que o BPC é um direito constitucional de fácil acesso, leva a população a procurar ajuda dos chamados “intermediários” do processo, ocorrendo em alguns casos apropriação indevida dos recursos dos beneficiários e práticas de maus tratos.

Processo de seleção e monitoramento

Compreendendo que cada região possui suas particularidades e enfrenta diversas dificuldades referentes à realidade local, o Encontro Nacional do BPC realizado em 2004, apresentou uma síntese dos trabalhos em grupos que apontaram os principais problemas do BPC em cada região. Uma das dificuldades

apontadas refere-se à falta de padronização no processo de revisão do benefício, bem como falta de recursos humanos suficiente para trabalhar com o programa.

Falta de recursos humanos nas três esferas de governo; Desarticulação entre os órgãos envolvidos; Falta de uniformidade e procedimentos de avaliação da incapacidade para o trabalho e vida independente (perícia médica); Falta de padronização do sistema REVBPC/ REVAS; Resistência dos servidores em operacionalizar o BPC (INSS, Secretarias estaduais e municipais) (BPC, 2004, p. 11).

O processo de revisão do benefício envolve diversas instâncias de operacionalização do benefício, entre elas destaca-se a avaliação do profissional de serviço social e do médico/perito.

O benefício prevê que a avaliação seja realizada por profissionais especializados, assistentes sociais, que possuem condições, devido sua formação, de avaliar as questões sócio-econômicas que envolvem as famílias. Porém, não existe um quadro de profissionais contratados para trabalhar especificamente com o programa, o que ocorre é a contratação temporária de profissionais para trabalhar com as revisões.

Na análise dos profissionais que participaram do Encontro Nacional do BPC existe uma dificuldade, por parte dos médicos peritos, em relação ao conceito de doença, incapacidade para vida independente e para o trabalho, não considerando o parecer técnico da assistente social (2004).

Segundo os participantes do Encontro, às perícias médicas, não obedecem a critérios. Os médicos peritos não levam em consideração os problemas relacionados à questão social, o que exigiria o acompanhamento de profissionais do Serviço Social no processo (2004).

Quanto à avaliação da deficiência pela perícia médica do INSS, aparece reiteradamente a dificuldade de entendimento e a falta de padronização na aplicação do conceito de incapacidade para a vida independente, bem como na pouca ou nenhuma consideração dos aspectos sociais na avaliação da deficiência. Da mesma forma, repetidamente é sugerida a capacitação dos médicos peritos para a avaliação na ótica de um benefício assistencial (BPC, 2004, 26).

Outra questão debatida no encontro é o não envolvimento dos órgãos responsáveis pela gestão do programa na esfera municipal, principalmente a área da assistência social que ainda não assumiu integralmente a gestão do BPC, dificultando a formação de parcerias. Não há envolvimento dos gestores municipais no processo de revisão BPC/LOAS, as secretarias não disponibilizam profissionais para atuar junto ao BPC e a rotatividade de secretários que não assumem o compromisso, dificultam a efetividade do programa.

O BPC sendo um direito constitucional, mesmo que focalize suas ações nos mais pobres, garante renda a todos aqueles que atendem os critérios do programa, desta forma, é considerado um grande avanço no que refere-se a programas de transferência de renda.

No entanto, necessita ainda de um maior compromisso por parte de todas as instâncias governamentais e maior responsabilidade de profissionais envolvidos, possibilitando maior efetividade do programa e o cumprimento de seu propósito, contribuindo para o enfrentamento da pobreza.

Outra questão que vem sendo discutida é a ampliação do acesso ao programa, aumentando o valor da renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, possibilitando a real inclusão de todos os que se encontram em situação de pobreza.

1.3.1.2 Bolsa Família

Com o objetivo de dar continuidade aos programas reunidos no cadastro único do Governo Federal criados no ano de 2001 (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PCA – Cartão Alimentação e Auxílio Gás) e unificá-los, em 2004, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, instituiu-se o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836. O programa tem como meta a transferência de

renda para as famílias que estão em situação de pobreza, com renda menor ou igual a R\$ 100,00 reais *per capita*.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS fica responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do programa, juntamente com o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidades, MDS, presidindo, o Ministério da educação; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Casa Civil da Presidência da República e Caixa Econômica Federal (MDS, 2004).

De acordo com o MDS (2004):

O Programa Bolsa Família tem por objetivos: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementariedade e sinergia das ações sociais do Poder Público (p.11).

O programa é direcionado a famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$120,00.²⁴ A inclusão das famílias, bem como o valor estipulado de seu benefício, é realizado pelo MDS de acordo com os seguintes critérios: famílias com renda de até R\$ 60,00 *per capita* podem receber R\$ 50,00, referente ao benefício básico, mais o benefício variável²⁵ no valor de R\$ 15,00, que corresponde ao número de crianças e adolescentes de cada família, sendo que o valor máximo é: R\$ 45,00 (3 filhos). As famílias que possuem renda de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 per capita terão direito ao benefício variável de acordo com o número de filhos (possuem

²⁴ Quando o programa foi criado em 2004 o benefício era direcionado a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00. Recebia R\$ 50,00 quem possuía renda familiar de até R\$ 50,00 per capita. O decreto nº 5.479 de 12 de abril de 2006 passou a considerar famílias pobres, aquelas com renda mensal per capita entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00. Esta atualização se deu devido uma variação de 20% de preços de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (MDS, 2006).

²⁵ O Benefício variável constitui os programas remanescentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.

direito aquelas famílias que tenham gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos)²⁶.

A partir das informações declaradas na base de dados do Cadastro Único, preenchido pelo município, o Governo Federal seleciona as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoas. Desta forma, é necessário destacar que a seleção não é realizada a nível local, pelo município, que tem como responsabilidade realizar o preenchimento do Cadastro Único de forma correta, para que as informações permitam a seleção dos beneficiários que realmente possuam direito em serem incluídos.

Condicionalidades

O programa ao inserir as famílias, realiza um trabalho de fiscalização e acompanhamento das mesmas em cada município, obedecendo a alguns critérios e condicionalidades: participação efetiva das famílias no processo educacional²⁷ e nos programas de saúde²⁸ que promovam a melhoria nas condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Responsabilidades Governamentais

Apesar dos benefícios do Programa serem repassados diretamente às famílias, o Bolsa Família se fundamenta na participação de todos os entes federados. De acordo com o MDS (2006), cada esfera de governo tem atribuições e competências diferenciadas.

²⁶ Algumas famílias beneficiárias de Programas Remanescentes podem receber mais do que o valor máximo de R\$ 95,00, previsto no programa Bolsa Família. Ao somar o valor dos benefícios dos programas remanescentes mais o valor máximo do Bolsa Família a parcela excede o limite previsto.

²⁷ A condicionalidade diz respeito à frequência mínima de 85% de carga horária escolar mensal das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos.

²⁸ A fiscalização referentes ao sistema de saúde, referem-se ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de 7 anos.

O Governo Federal via MDS é responsável pela gestão do programa. A inclusão das famílias é responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC²⁹, responsável pela concessão dos benefícios.

Os Estados são responsáveis por coordenar a gestão dos benefícios nos municípios que formam seu território. Os Estados devem fornecer suporte técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do programa nos municípios.

Os governos municipais são os principais responsáveis pela gestão do programa junto às famílias. Tendo como papel de gerir o programa de forma centralizada ou descentralizada; identificar as mudanças socioeconômicas das famílias, atentando-se para a mobilidade geográfica da população e realizando todas as alterações necessárias na base de dados do Cadastro Único, no que refere-se a realidade das famílias cadastradas. Cabe também ao município credenciar os funcionários que atuam no programa Bolsa Família no município no Sistema de Gestão de Benefícios – SIBEC³⁰.

Cobertura do Programa

O Bolsa Família considerado pelo Banco Mundial como política eficiente de combate à pobreza e à desigualdade é um dos maiores programas de transferência de renda do país.

²⁹ “As competências da SENARC é: elaborar as normas e regulamentos que formam o desenho normativo do PBF; gerir o Cadastro Único dos programas sociais; finalizar a gestão local do PBF e promover melhorias e fomentar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios, com vistas à eficiência, eficácia e transparências das ações de gestão de benefícios” (MDS, 2006).

³⁰ O SIBEC é um sistema *on-line*, desenvolvidos para viabilizar a descentralização do programa, facilitando o trabalho do Gestor Municipal que possui autonomia para realizar bloqueios, desbloqueios, cancelamentos de benefícios e reversões de cancelamento. A interrupção do pagamento dos benefícios pode ser temporária ou permanente dependendo da avaliação de cada caso. O SIBEC permite a consulta de todas as informações referente aos beneficiários e aos pagamentos em todas as instâncias de controle.

O programa atende 100% dos municípios brasileiros e atingiu até o ano de 2005 cerca de 77% das famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (MDS 2005).

TABELA 1 - Famílias beneficiadas e recursos investidos pelo Bolsa Família nos anos de 2003, 2004 e 2005

Anos	Famílias beneficiadas em milhões	Recursos investidos (em R\$ bilhões)
2003	3,6	3,4
2004	6,5	5,3
2005	8,7	6,5

Fonte MDS, 2005.

A meta do MDS é que, em 2006, 11,2 milhões de famílias sejam beneficiadas.

É considerável a ampliação do investimento realizado pelo Bolsa Família nos últimos anos, este que se caracteriza como um dos principais programas da gestão do Governo Federal. Os recursos repassados as famílias em situação de pobreza, mesmo que se caracterize por um valor mensal bastante baixo, amplia a renda destas famílias e permite a garantia do acesso a bens necessários, mesmo que esta garantia seja temporária. Além disso, provoca um impacto significativo na economia, pois ao se analisar o montante de recursos repassados nos últimos anos, pôde-se concluir que o mercado também foi beneficiado.

As famílias que se encontram em situação de pobreza, quando têm sua renda ampliada, através do benefício, ampliam também seu poder de compra, pois a renda familiar mensal totaliza um valor muito baixo, destinado somente ao consumo familiar. Entende-se que o mercado sente o impacto de forma imediata, pois as famílias em situação de pobreza, não podem aplicar o dinheiro em poupanças, ou investimentos futuros, até mesmo porque o valor dos benefícios é baixo e representa em muitos casos a única renda da família.

As ações de transferência de renda no Brasil que possuem maior impacto, BPC e Bolsa Família, podem ser vistas hoje como um avanço no que se refere às

propostas de transferência de renda. São as primeiras ações que proporcionam, mesmo que de forma indireta, a redução dos índices de desigualdade social.

A ampliação da renda ou acesso à renda das famílias em situação de indigência e pobreza, além de aumentar o poder de compra devem ampliar o acesso à cidadania, no entanto, para que estas ações alcancem este propósito, necessitam de um maior investimento não só das instâncias governamentais, como também de profissionais inseridos nas esferas de tomada de decisão e do envolvimento da sociedade civil como um todo.

Estas ações de transferência de renda devem estar relacionadas a outras formas de inserção da população à sociedade, possibilitando a construção de uma sociedade menos desigual e realizando o enfrentamento da pobreza.

CAPÍTULO 2

O MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E SUAS CARACTERÍSTICAS

A proposta deste capítulo é compreender as características do município de Ponta Grossa, apontando alguns acontecimentos históricos e aspectos importantes que determinam o grau de desigualdade social e pobreza do município. Posteriormente conhecer as ações ligadas à rede assistencial, compreendendo que estas são direcionadas especialmente para o público que se encontra em situação de pobreza.

2.1 A POBREZA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

Para compreender como se caracteriza a pobreza no município é necessário entender algumas características de seu desenvolvimento, bem como, a forma que se apresenta hoje, qual o tamanho da população, a renda, a desigualdade e os índices de pobreza e indigência.

Considerando que a pobreza não pode ser analisada apenas pelo viés da renda, mesmo que este seja um indicador importante, é necessário entender como a população está tendo acesso aos bens produzidos socialmente no município, como: educação, saúde, trabalho e assistência social.

Ponta Grossa, com 182 anos, revela na sua história e forma de organização social as características de sua população, que se configurou pela junção de diversas raças e culturas. Uma cidade que sofreu um rápido processo de modernização e industrialização, impulsionado pelas mudanças relacionadas à dinâmica do sistema capitalista, no qual as transformações no espaço agrário proporcionaram a rápida urbanização.

A sua origem foi no século XVIII, quando fez parte da rota percorrida pelos tropeiros, conhecida como Caminho do Viamão, por onde passava o gado em

direção à região de São Paulo. O tropeirismo era considerado a principal atividade econômica da região.

As características próprias de Ponta Grossa, seu clima e vegetação, transformaram a região em um atrativo para a criação de gado, o que provocou a procura pela instalação de muitas pessoas nesta região, principalmente grandes fazendeiros.

Desde o início de sua formação era possível visualizar as disparidades sociais, pois ao redor das grandes fazendas, existia a organização da agricultura de subsistência. Frente a este trabalho estavam os autônomos ou agregados que compunham as famílias pobres.

Posteriormente, houve uma substituição da criação de gado pela produção e comercialização da erva-mate e madeira, associadas a um processo de desenvolvimento do comércio.

Segundo Cunha (2003), quando o tropeirismo entra em crise, os fazendeiros passam a buscar as matas mistas onde existiam os ervais, que posteriormente seriam cultivados e comercializados, tornando-se principal fonte de renda da época. Nas fazendas produtoras de ervas, também estava presente a desigualdade social, pois os fazendeiros dos ervais mantinham trabalhadores mais ou menos autônomos ao seu redor, tendo em vista que a mão-de-obra necessária para o trabalho com a erva-mate, é sazonal. De um lado, estavam os grandes industriais e exportadores da erva-mate e de outro, os colhedores de erva que compunham a grande maioria da população.

O trabalho nos ervais permitia a população empobrecida o acesso a uma renda mínima, mas, de qualquer forma, tratava-se de uma opção melhor que a

agricultura de subsistência. A agricultura ficou em segundo plano e o abastecimento alimentar provinha de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro.

De acordo com Cunha (2003), no século XVIII a produção da erva tornou-se alternativa preferencial, para muitos trabalhadores rurais, provocando uma crise no abastecimento de alimentos na região e levando ao aumento de importações do exterior e de outras províncias. Os hábitos alimentares decorrentes destes problemas aumentaram a pobreza e a desigualdade social, e a população pobre encontrava-se em situação crônica de subnutrição, como indicam os viajantes estrangeiros que passaram pela região dos Campos Gerais, os quais relataram o hábito das crianças comerem terra, o que indica carência nutricional.

Em 1862, com o desenvolvimento de um núcleo urbano, Ponta Grossa passou a ser considerada cidade. De acordo com LÖWEN (1990), a cidade de Ponta Grossa atinge seu auge de seu desenvolvimento com a integração ao sistema de transporte ferroviário, em 1893:

Poucos anos mais tarde, em 1896, dá-se início a construção da Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande, que além de ampliar consideravelmente as oportunidades de emprego, transformam Ponta Grossa, num importante entroncamento ferroviário (LÖWEN, 1990, p. 36).

Estas mudanças proporcionaram uma ampliação nas relações econômicas com a presença de indústrias e estabelecimentos comerciais. A cidade passa a ser atrativa aos olhos da população que se estabelece na região com o objetivo de encontrar espaços e oportunidades de crescimento.

A chegada da ferrovia, no final do século XIX, resulta em uma dinamização dos rumos da cidade e traz uma nova dimensão social. A partir daí, o contato com os grandes centros políticos culturais do país determina Ponta Grossa a modificar seu tradicional aspecto campeiro e a ingressar num acelerado processo de modernização urbana, que se consolida na primeira metade do século XX (CHAVES, 2001, p. 10).

Como podemos perceber na citação acima, a chegada da ferrovia transformou a cidade de Ponta Grossa em um entroncamento rodo-ferroviário,

sendo um atrativo para o investimento de indústrias e empresas que vieram a se instalar no município. Neste sentido, foi necessário modificar as principais ruas deixando-as mais ordenadas e organizadas, num processo contínuo de urbanização e modernização.

As ferrovias possibilitaram intensificação do comércio da erva-mate e ampliação de indústrias e estabelecimentos comerciais, atraindo também os imigrantes europeus para a região.

O incentivo à industrialização ampliou o processo de urbanização principalmente após 1970. Este período de intensificação da industrialização levou a um maior investimento nas rodovias de acesso à cidade. A desativação das ferrovias, substituídas pelas rodovias, levaram a ampliação do desemprego e da periferia da cidade. Segundo SAHR (2001), com a substituição das Ferrovias pelas Rodovias no final do século XX, Ponta Grossa perde uma de suas maiores empresas, a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA, exigindo novas alternativas de emprego para a população.

Na região dos Campos Gerais o crescimento urbano, decorrente da concentração de terra no espaço rural, associado ao crescimento da população urbana moradora de favelas, demonstra a pobreza ocupando o espaço das cidades.

A pobreza no município de Ponta Grossa é vista como decorrente de um processo de desigualdade social, desde as primeiras relações estabelecidas, intensificando-se como resultado de um processo de modernização da agricultura, migração rural-urbana e industrialização.

De acordo com Paula (2001) esta “industrialização teria como base a chegada de empresas multinacionais, altamente poupadoras de mão-de-obra, ligadas à

agroindústria” (PAULA, 2001, p. 61). Desta forma, a cidade não consegue ocupar toda a mão-de-obra existente, que passa a buscar atividades no setor informal.

A mecanização agrícola e a concentração de terras levam ao esvaziamento da população no meio rural, que procura na cidade de Ponta Grossa uma alternativa para sobreviver, no entanto, o mercado apresenta-se como incapaz de absorver toda a massa de trabalhadores, ampliando os índices de pobreza, principalmente após 1980, como podemos ver em Bourguignon (1997):

Entre a população acima de 10 anos, que apresenta renda, observamos o seguinte: das 140.641 pessoas, 48.698 ganham de $\frac{1}{4}$ até 2 salários mínimos o que corresponde a 34,62% do total de pessoas estimadas (...) Isto enquanto que apenas 3.287 pessoas ganham acima de 10 salários mínimos, ou seja, 2,3% da população. Tais dados evidenciam o grau de pobreza da população pontagrossense (p.111).

Segundo a autora, a concentração da riqueza nas mãos de um segmento social justifica-se pela concentração de terras e pela forma como ocorreu o processo de industrialização.

Com estas mudanças no espaço agrário, Ponta Grossa passa a se caracterizar um espaço urbano, tendo a maioria de sua população ocupando a área urbana.

De acordo com o estudo realizado pelo IPARDES³¹, Leituras Regionais - Região Centro Oriental que tem como principal pólo de referência à cidade de Ponta Grossa, mesorregião que faz parte do Paraná tradicional. A história de Ponta Grossa tem início no século XVII, quando começaram a se instalar grandes fazendas que tinham como principal característica o trabalho escravo e familiar. A mesorregião apresenta 81,2% de sua população na área urbana, caracterizada pela urbanização acelerada na década de 1970, que ultrapassou 50% do grau de urbanização, uma das mais altas do Estado (2004).

³¹ Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, a mesorregião Centro Oriental Paranaense é constituída por 14 municípios dos quais se destaca a cidade de Ponta Grossa em função de sua dimensão populacional e nível de polarização.

A década de 1970 ficou marcada por um processo intenso de inserção das relações capitalistas no município, que se apresentam através da industrialização, do êxodo rural, da modernização e mecanização da agricultura, acompanhados de um aumento significativo da população urbana e da população moradora em favelas, fenômeno que começa a aparecer em Ponta Grossa na década de 1950.

De acordo com Löwen (1990), em 1960 a população moradora de favela correspondia a 0,8% da população urbana, ampliando esta porcentagem para 10% da população em 1988. Neste período, o número absoluto de população moradora em favela aumentou de 614 para 22.000.

É possível perceber, através deste estudo, que além do número de pessoas em situação de pobreza, ocorreu um aumento considerável do número de favelas. Nesta época, não existia a diferenciação entre favelas e foco de favelas³². De acordo com Löwen (1990), esta definição aparece somente no censo demográfico de 1980.

O crescimento do número de favelas no município revela um processo de exclusão de parte da população que não consegue ter acesso à habitação de qualidade, ocupando espaços vagos no município ou se fixando nos fundos de vale, locais próximos de arroios ou das ferrovias, distantes da área central e que na maioria das vezes pertencem ao poder público.

O município continuou apresentando índices altos de urbanização, que podem ser percebidos também através dos dados censitários de 1991³³, onde a população urbana totalizou 221.671 e a população rural 10.033 pessoas. Em 2000,

³² De acordo com o IBGE favelas refere-se ao aglomerado com no mínimo 50 domicílios e focos de favela aglomerados com menos de 50 domicílios, caracterizado por apresentarem pouca infraestrutura.

³³ Os índices utilizados neste estudo referem-se aos dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 do IBGE, a partir da análise do estudo realizado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

tivemos um aumento da população urbana, totalizando 266.683 habitantes e queda da população rural 6.933 (Censo 2000).

Ao analisar o estudo do Atlas do Desenvolvimento Humano (2000), que realiza uma comparação entre os anos de 1991 e 2000, é necessário destacar que o período posterior ao crescimento desenfreado da década de 1970, marcado pela estagnação econômica, que iniciou no final da década de 1980 e se aprofundou na década de 1990, principalmente nos primeiros anos, foi um período que se caracterizou pelo processo de reestruturação econômica, que levou a redução do papel do Estado, resultando em políticas recessivas, ampliando o nível de desemprego e a crescente informalização do trabalho. Estas mudanças no mundo do trabalho provocaram aumento dos índices de pobreza, dificultado a classe trabalhadora de ter acesso ao mercado, a bens e serviços.

Desde o início da década de 80, a estagnação econômica vem ampliando sistematicamente os problemas de emprego e pobreza. A nova orientação de política econômica dos anos 90 – ao impor a desverticalização e desarticulação da estrutura produtiva existente e ao comprometer ainda mais a capacidade do Estado em ampliar os investimentos econômicos e sociais – tem estreitado enormemente as possibilidades de integração socioeconômica da população por meio do emprego e dos serviços públicos (BALTAR; DEDECCA e HENRIQUE 1996, p. 87).

Desta forma, Ponta Grossa ao acompanhar as mudanças ocorridas a nível nacional passa a sentir em âmbito local as conseqüências das mudanças na economia o que levou a constatar índices altos de pobreza e desigualdade social na década de 1990.

Segundo o IPARDES (2004), Ponta Grossa é o quarto município em população urbana no Paraná. Sua localização estratégica opera como ponto de confluência entre as regiões do Estado. No ano 2000, a cidade atingiu um elevado índice de urbanização (de 97,5%), concentrando quase 53% da população total

urbana da mesorregião. Com uma população censitária em 2000³⁴ de 273.616 e uma população total estimada para 2005 de 300.196 habitantes.

Através da análise dos dados é possível visualizar que a população cresceu no município entre os anos de 1991 e 2000 em todas as faixas etárias, tendo um aumento maior da população adulta (de 23 a 25 anos ou mais) que, em 1991, somava 119.419 e em 2000 foi para 150.932 pessoas. A população idosa (mais de 65 anos), que representava 11.000 habitantes em 1991, subiu para 15.260 em 2000. Já a população de 0 a 17 anos, que em 1991 apresentou total de 90.285, passou para 95.898 habitantes em 2000 (Atlas do Desenvolvimento Humano 2000).

Através destes dados, pode-se perceber que os índices de crescimento da população de Ponta Grossa, foi maior na faixa etária dos adultos e idosos, acompanhando uma tendência que também se observa no Brasil.

Segundo análise do IPARDES, há uma predominância masculina no segmento criança e jovem (até 15 anos de idade), mas entre a população adulta e idosa o número de pessoas do sexo feminino é superior, o que pode ser explicado pela sobremortalidade masculina principalmente entre os idosos (2004).

Estes dados demonstram que a população do município está assumindo o processo do envelhecimento, o que exige maiores investimentos em políticas públicas voltadas aos adultos e idosos. Assim, é cada vez maior a demanda pelo BPC no município.

O IDH³⁵, medida utilizada para analisar a qualidade de vida da população nos municípios, apresentou em 2000 dados que colocam Ponta Grossa entre as 23

³⁴ Estaremos utilizando neste estudo os dados do Censo Demográfico de 2000.

³⁵ Os componentes do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano são: Longevidade (esperança de vida ao nascer); Educação (Alfabetização de Adultos e Taxa de frequência escolar) e Renda Municipal *per capita*. Estes índices variam de 0 a 1, sendo 1 a melhor posição.

melhores cidades do Paraná, com um índice de 0,804³⁶. Encontra-se numa posição que é superior a média do Estado (0,787). O índice de esperança de vida ao nascer com uma porcentagem de 70,89%, a taxa de alfabetização de adultos apresentou 94,29% e a frequência escolar 84,64% (Atlas de Desenvolvimento Humano 2000).

No entanto, compreendendo que o IDH indica a média do acesso a melhores condições de vida de todos os habitantes de um município, Ponta Grossa por ser uma cidade de médio porte, em que parte da população possui renda alta e acesso a bens e serviços de qualidade, é natural que estes índices apresentem valores altos. No entanto, quando se analisa o índice de desigualdade social no município (que pode ser visualizado no item 2.1.4. deste capítulo) é possível perceber, que nem todos têm acesso aos serviços que ampliam estes índices. Os serviços de qualidade não estão disponíveis à população que se encontra em situação de pobreza.

Os valores altos do IDH do município justificam-se, por ser uma cidade que concentra índices populacionais representativos, indústrias, comércios e serviços que atendem toda a região, proporcionando dinamismo e oferecendo oportunidades de desenvolvimento humano. Caracterizada por ser um pólo de desenvolvimento da região, principalmente por estar localizada de forma estratégica e se constituir em elo de ligação de diversas cidades do Estado.

No entanto, este dinamismo não alcança todos os habitantes do município, a grande maioria se encontra em situação de pobreza e não tem acesso aos bens mais essenciais e necessários ao ser humano.

Essa qualificação expressa pelo IDH-M nas aglomerações urbanas encobre sua grande concentração de populações vulneráveis. Como exemplo, das famílias com chefes cujos rendimentos são inferiores a 1 salário mínimo ou não

³⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da Educação apresentou 0,911; da Longevidade 0,765 e da renda com 0,735).

possuem rendimentos, 38% estão nas aglomerações urbanas; entre os domicílios sem esgotamento sanitário, 41% encontram-se também nessas áreas. Tais indicadores revelam características contraditórias nessas espacialidades: ao mesmo tempo em que se abrem possibilidades concretas de aprimoramento do padrão do desenvolvimento humano, persistem condições de pobreza inaceitáveis, revelando a convivência da distância social em proximidade física (IPARDES, 2003, p. 23).

Os avanços alcançados na área de saúde e educação, após a implementação da Constituição Federal de 1988 em nível nacional, também foram sentidos no município e não podem ser desconsiderados, visto que são instrumentos necessários para que se efetive o direito à vida e se ampliem os espaços de emancipação. No entanto, nem toda a população tem acesso aos bens produzidos pelo município. A saúde pública municipal deixa muito a desejar, não há médicos suficientes para atender a população, devido à falta de Unidade de Terapia Intensiva - UTI neonatal ocorrem mortes de crianças que aguardam atendimento e não conseguem ser transferidas a tempo para Curitiba.

A falta de renda e oportunidades de emprego afeta a população empobrecida, que na sua maioria não possui o ensino fundamental completo, pois em 2000, tínhamos em Ponta Grossa 11.054 pessoas não alfabetizadas acima de 15 anos de idade.

Os dados a seguir referem-se à qualidade de vida da população em geral e aos índices de pobreza no município. A análise destes dados faz-se necessária para que se possa perceber que a desigualdade social e a pobreza, no município, impedem que todos possuam acesso aos bens e serviços que a cidade oferece.

2.1.1 Saúde

De acordo com a Constituição de 1988, a saúde passa a ser considerada direito de todos os cidadãos. Ela deve ser analisada sob a perspectiva da qualidade de vida, vinculada aos direitos humanos (direito ao trabalho, à moradia, à educação,

à alimentação e ao lazer). Neste sentido, insere-se na luta pela superação das desigualdades.

Os índices relacionados à saúde apresentaram uma melhora quando nos referimos a mortalidade infantil de até 1 ano de idade, que passou de 44,97 em 1991 para 16,86 em 2000 e também uma queda considerável na mortalidade de até 5 anos de idade, que passou de 51,68 em 1991 para 19,55 em 2000 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000).

Porém, como já foi discutido anteriormente a saúde deixa muito a desejar principalmente quando se refere ao atendimento direcionado as crianças.

Entretanto, cabe anotar a situação paradoxal de Ponta Grossa: ao mesmo tempo em que o município apresentou o mais baixo, portanto o melhor, coeficiente de mortalidade infantil da região, revelou indicativos de precariedade de condições básicas de saúde, uma vez que, em 2000, respondeu por 57,5% dos óbitos regionais associados ao grupo de causas mal definidas e teve, também, uma participação elevada de mortes decorrentes de afecções perinatais, representando mais de 40,0% dos óbitos regionais (IPARDES, 2004, p. 46).

O acesso aos serviços de saneamento, água, escoamento sanitário, coleta de lixo proporcionam uma melhora significativa na qualidade de vida da população.

O município de Ponta Grossa, com um total de 87.369 domicílios em 2000, obteve um aumento do número de pessoas com acesso a estes serviços básicos entre os anos de 1991 e 2000, principalmente quando se analisa o percentual de pessoas que possuem banheiro e água encanada em seus domicílios.

TABELA 2 - Acesso a bens e serviços pela população de Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000

Acesso a bens e serviços	1991	2000
% de pessoas que vivem em domicílios com água encanada	86,57	96,88
% de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada	75,70	90,47
% de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo	88,56	97,21

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000.

A rede de escoamento sanitário em Ponta Grossa, segundo o IPARDES (2004), apresenta na área urbana um índice de cobertura bastante elevado se

comparado com a média do Estado, sendo 85,9%. No entanto, a rede de cobertura na área rural, em toda a mesorregião centro oriental é considerada extremamente baixa (13,6%). Portanto, mais de 80% dos domicílios rurais contam com sistemas de esgotamento sanitário extremamente precários, como fossa rudimentar, ou despejos em valas, lagos ou rios.

As condições de acesso ao saneamento básico, bem como as ações direcionadas pelo Sistema Único de Saúde, possibilitam mudanças na vida da população, principalmente através do investimento em ações preventivas, que minimizam o número de enfermidades e aumentam a expectativa de vida da população.

2.1.2 Educação

A educação é um dos indicadores mais importantes para que possamos analisar os índices de bem estar da população e a possibilidade de acesso e de desenvolvimento humano e social.

O analfabetismo da população brasileira vem sendo alvo de políticas públicas ligadas à educação, compreendendo que este é um dos indicadores do IDH, já analisado anteriormente, que sinalizam aumento ou retrocesso na qualidade de vida da população.

O Ministério da Educação (MEC), com o intuito de atuar nos índices de analfabetismo, instituiu, em janeiro de 2003, a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, que é responsável pelo Programa Brasil Alfabetizado, que busca incluir todos os que não tiveram acesso à educação na idade convencional.

De acordo com a tabela abaixo, é possível visualizarmos que o percentual de pessoas analfabetas no município de Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000, sofreu queda em todas as faixas etárias.

TABELA 3 - Analfabetismo em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000

Analfabetismo	1991	2000
% de 7 a 14 anos analfabetas	7,89	3,29
% de 10 a 14 anos analfabetas	2,36	1,22
% de 15 a 17 anos analfabetas	2,68	0,73
% de 18 a 24 anos analfabetas	2,17	1,59
% de 15 anos ou mais analfabetas	8,56	5,71
% de 25 anos ou mais analfabetas	10,65	6,81

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000.

No entanto, o índice de 6,81% de pessoas analfabetas, com 25 anos ou mais, é um índice alto e representa a exclusão na educação, dificultando o acesso ao mercado de trabalho, a renda e a inserção na sociedade enquanto cidadão.

Ainda no que se refere à educação, segundo o IPARDES (2004), analisando a taxa de freqüência de crianças de 0 a 3 anos nas creches, a média do estado do Paraná é 10%. Ponta Grossa não alcançou esta média, apresentando 6,9% no índice de freqüência. No ensino fundamental, que abrange crianças de 7 a 14 anos, a média do município foi 97% de freqüência escolar, ultrapassando a média do Estado de 95,7%. Na freqüência escolar dos jovens de 15 a 17 anos o estado atingiu 73,1% e o município 74,5%. A população adulta que não conseguiu completar 8 séries do ensino fundamental em todo estado apresenta a média de 6,5%. Ponta Grossa alcançou maior índice de 7,0%.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (2000), a média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, em 1991, foi de 5,59 e em 2000 foi 6,58. No que se refere à freqüência escolar, das crianças de 4 a 5 anos, pode-se perceber que existe um déficit de freqüência, pois 66,40% das crianças nesta faixa etária estão fora das creches.

Os dados do IPARDES e do Atlas de Desenvolvimento Humano demonstram a falta de investimento local em creches e pré-escola que possam atender crianças menores de 6 anos, o que dificulta o processo de alfabetização.

A nova lei 11.274/06 aprova a ampliação do ensino fundamental para nove anos. Assim, as crianças que completarem seis anos de idade deverão ingressar no ensino fundamental. Esta medida pretende antecipar o ingresso das crianças na escola, o que poderá melhorar o processo de alfabetização.

O município de Ponta Grossa apresenta índices positivos de desenvolvimento humano, como vimos anteriormente, medida que caracteriza a disponibilidade de serviços do município e as condições de acesso da população residente. No entanto, é possível constatar, a partir dos dados apresentados, que o município necessita ainda, de um maior investimento na educação, principalmente no que se refere à política de redução do analfabetismo e investimento em educação com qualidade, como também ampliar as condições de acesso da população à saúde não somente em âmbito curativo, mas também à saúde preventiva que amplia a qualidade de vida da população.

Outro indicador importante que compõe o IDH-M é a renda da população que estaremos discutindo a seguir.

2.1.3 Mercado de trabalho e renda

O acesso ao mercado formal de trabalho e a garantia da renda da população são elementos que viabilizam o acesso ao consumo através da inserção no mercado, bem como nas relações sociais. Neste sentido, quando existe um número significativo de pessoas sem renda ou em situação de pobreza é porque estas condições estão sendo negadas a parte da população.

Segundo o IPARDES (2004), ao analisar o conjunto de pessoas inseridas em ocupações formais/informais ou desempregadas³⁷, na mesorregião centro-oriental, aproximadamente 37 mil pessoas participavam da PEA na condição de desempregados. Em Ponta Grossa, a PEA em 2000 totalizava 118.719 pessoas, a taxa de desemprego era superior ou igual a 15%, representando 48% do total dos desempregados de 6 municípios da mesorregião.

Ao analisar a renda entre os anos de 1991 e 2000, é possível visualizar o aumento da renda *per capita* entre estes anos passando de R\$ 236,96 em 1991 para R\$ 318,22 em 2000 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000)³⁸.

Na tabela abaixo, identifica-se também a queda do percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho. A queda dos rendimentos do trabalho pode ser analisada como consequência do aumento do percentual da renda recebida das transferências governamentais.

TABELA 4 - Renda em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000

Nível e composição	1991	2000
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho	83,77	71,04
% da renda proveniente de transferências governamentais	12,17	17,41
% de pessoas com mais de 50% da sua renda proveniente de transferências governamentais	9,22	14,68

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

De acordo com o (IPARDES 2004), no período de 1996-2001 a mesorregião Centro-Oriental apresentou aumento de 15,1 mil postos de trabalho, com variação de 18,2% no nível de emprego formal, apresentando desempenho inferior a outras

³⁷ Considerando que tanto os trabalhadores do setor formal/informal ou as pessoas que se encontram desempregadas compõe a População Economicamente Ativa – PEA.

³⁸ “Os valores dos rendimentos apurados a partir do Censo Demográfico de 1991, em Cruzeiros de 1º de setembro deste ano, foram convertidos em Reais constantes de 1º de agosto de 2000 (data de referência do Censo de 2000) utilizando-se a série do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE (convertida em uma série centrada no primeiro dia de cada mês). Considerou-se, no entanto, que a simples utilização dessa série leva à subestimação da perda de poder aquisitivo no período em 22,25%. Esse percentual equivale à diferença entre a inflação do mês de julho de 1994 medida em Reais (menor) e a medida em Cruzeiros Reais (maior), tal como apurado pela FIPE no cálculo de seu IPC” (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000).

regiões que chegaram a 34,2%. No ano de 2001, a região Centro-Oriental contava com quase 98 mil postos de trabalho formal, apresentando uma das mais altas taxas de formalização da ocupação.

Mesmo ocorrendo aumento das taxas de emprego formal na mesorregião, em Ponta Grossa uma parte da população permanece desempregada e outros ocupam o setor informal, principalmente aqueles que engrossam os índices de pobreza, com renda familiar *per capita* baixa e instabilidade de emprego que dificulta as condições de vida.

Os municípios maiores são também mais complexos como podemos perceber no município de Ponta Grossa, que apresenta um IDH alto, mas possui um índice alto de pobreza, devido à desigualdade social que se faz presente.

Isso acontece porque parte da população não consegue inserir-se no mercado formal de trabalho, principalmente a população em situação de pobreza, que residem em áreas de difícil acesso, sem infra-estrutura, com renda baixa e que não possui sequer o ensino fundamental completo.

A amostra censitária de 2001, que analisou as pessoas com 10 anos de idade ou mais, de acordo com o grau de instrução e a renda, identificou 11 mil habitantes do município que não possuíam instrução e não haviam completado 1 ano de estudo, e ainda, 26.683 habitantes que sobreviviam com rendimento nominal mensal de até 1 Salário Mínimo. As informações da amostra censitária de 2001 mostram valores que podem ser considerados altos para uma cidade que apresenta um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH – M do Estado.

De acordo com o IPARDES (2000), Ponta Grossa totaliza uma população de aproximadamente 12 mil famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza, as

quais necessitam da cobertura de políticas sociais para garantir padrões mínimos de sobrevivência. São estes os alvos das políticas sociais.

A renda é um dos indicadores mais importantes para caracterizar o poder de acesso ao mercado da população do município, a medida que a população sem renda ou com baixa renda fica excluída do acesso aos bens mais essenciais à sobrevivência e passa a ser envolvida por outros problemas que decorrem da situação de pobreza em que se encontra. Neste sentido, a seguir se apresentará o problema da desigualdade social que afeta o município e suas conseqüências no índice de pobreza.

2.1.4 Desigualdade social e pobreza

De acordo com o estudo sobre a pobreza no Brasil, decorrente dos grandes índices de desigualdade, Barros; Henriques e Mendonça (2000) utilizaram quatro medidas tradicionais para realizar uma análise da desigualdade de renda brasileira: a) o coeficiente de Gini; b) o Índice de Theil; c)³⁹ a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres; e d) a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres. Segundo os autores, as duas últimas medidas permitem traduzir em termos econômicos uma noção de (in)justiça social, pois quanto maior for o valor da renda média dos mais ricos em relação à dos mais pobres, menos justa é a sociedade.

Neste sentido, os índices abaixo que representam as quatro medidas tradicionais para medir a desigualdade, mais a renda média *per capita* do quinto

³⁹ O coeficiente de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda. Numericamente, varia de zero a um, o valor zero representa a situação de igualdade, quanto mais próximo de 1, pior a distribuição de renda. O Índice de Theil também é utilizado para medir a desigualdade variando de 0 a 1, quando não existe desigualdade o valor do índice é 0 e quanto mais próximo de 1 mais a renda está concentrada. Correspondem a dois indicadores consagrados, que revelam o grau da desigualdade de renda de uma realidade específica.

mais rico e do quinto mais pobre da população, serão utilizados para analisar a desigualdade em Ponta Grossa:

TABELA 5 - Desigualdade em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000

Desigualdade	1991	2000
Índice de Gini	0,56	0,57
Índice L de Theil	0,55	0,57
% da renda apropriada pelos 10 % mais ricos da população	45,29	45,59
% da renda apropriada pelos 20 % mais pobres da população	3,30	2,77
% da renda apropriada pelos 20% mais ricos da população	60,85	61,74
Razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres	17,80	19,51
Razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 40% mais pobres	11,96	13,21
Renda per capita média do primeiro quinto mais pobre	39,14	44,00
Renda per capita média do quinto mais rico	721,00	982,29

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000.

De acordo com Barros Henriques e Mendonça (2000) ao medirem o grau de concentração de renda, através da razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres, entre 50 países analisados, a grande maioria apresentou uma razão inferior a 10, e somente em seis países essa razão foi superior a 20, incluindo o Brasil em que o índice foi de 28.

Ponta Grossa segue a lógica da desigualdade de renda do Brasil, apresentando um aumento da razão da renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, que aumentou de 17,80 para 19,51, entre os anos de 1991 e 2000. O índice de Gini, em Ponta Grossa, também apresenta valores elevados nos anos analisados, 0,56 em 1991 e 0,57 em 2000, acompanhando a maioria dos países sul-americanos, que conforme os autores são os países que apresentam os maiores índices (0,45 a 0,60), entre 92 países analisados.

Estes índices de desigualdade são comprovados quando temos que no município apenas 10% da população apropria-se de quase 50% (45,59% no ano de 2000) do total da renda. Outro ponto a destacar é que enquanto a renda apropriada pelos 20% mais ricos da população aumentou durante os anos de 1991 e 2000 a renda dos 20% mais pobres diminuiu.

Neste sentido, temos que a desigualdade de renda no município aumentou e apresenta índices altos o que provoca ampliação dos índices de pobreza e indigência.

2.1.5 Pobreza e indigência

A pobreza e a indigência caracterizam um dos maiores problemas sociais de qualquer cidade, estado ou país, na medida em que, se apresentam como problemáticas as quais se estendem a todos que pertencem aquele território. Representa a sociedade como um todo, sua capacidade de aceitar ou não padrões de desigualdade e pobreza, desta forma, seu aumento ou a composição de índices muito altos representam o não enfrentamento da questão.

A intensidade da pobreza em Ponta Grossa entre os anos de 1991 e 2000 aumentou de 37,83% para 41,10% e a intensidade da indigência passou de 34,42% em 1991 para 52,59% em 2000 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000).

No entanto, ao visualizar a tabela abaixo que apresenta índices de análise da pobreza e indigência sob a perspectiva da renda *per capita* é possível identificar uma pequena queda na porcentagem de crianças e pessoas em situação de pobreza e indigência entre os anos de 1991 e 2000.

Os dados utilizados referem-se ao índice da pobreza, que é definido pelo IBGE por famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (R\$ 75,50) e o de indigência por famílias com renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (R\$ 37,75)⁴⁰.

TABELA 6 - Renda *per capita* familiar em Ponta Grossa nos anos de 1991 e 2000

	1991	2000
% de crianças em domicílios com renda per capita menor que 75,50	37,78	31,07
% de crianças em domicílios com renda per capita menor que 37,75	13,65	11,81
% de pessoas com renda per capita abaixo de 37,75	8,89	7,51
% de pessoas com renda per capita abaixo de 75,50	27,99	20,83

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

⁴⁰ Estes valores referem-se ao salário mínimo que em 2000 era de R\$ 151,00. A metodologia do Atlas do Desenvolvimento Humano converteu os valores de 1991 de Cruzeiros para Reais em 2000.

Os índices analisados entre os anos de 1991 e 2000, tanto no que se refere a desigualdade, como intensidade da pobreza e da indigência, demonstram que a população em situação de pobreza continuou apresentando índices significativos. No entanto, quando analisado somente pela perspectiva da renda *per capita*, foi possível perceber uma queda do percentual de pessoas com renda abaixo da linha da pobreza e da indigência.

A história de Ponta Grossa revela uma região marcada por um rápido aumento da população urbana e conseqüentemente da população em situação de pobreza, a medida que esta população foi expulsa do meio rural e passa a procurar na cidade melhores condições de emprego e renda, o que nem sempre são disponibilizados, ampliando desta forma, os bolsões de pobreza.

O município nos chama a atenção, pois é permeado por um espaço contraditório de uma cidade desenvolvida, que apresenta um dos maiores índices de desenvolvimento humano do Estado, e ao mesmo tempo apresenta índices altos de desigualdade de renda e pobreza.

Cidade em que a concentração de renda e riquezas é marcante. Grande parte da renda é concentrada por 10% da população e 12 mil famílias são consideradas pobres e sobrevivem com renda de aproximadamente $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

A população que sobrevive sem ou com baixa renda não consegue ter acesso as mesmas oportunidades, no que se refere à qualidade de vida como um todo, sendo marcada pelas precárias condições de habitação, falta de acesso à saúde, muitos não conseguem concluir sequer o ensino fundamental e o acesso ao trabalho formal torna-se cada vez mais difícil.

De acordo com a análise de Scheffer (2003), em alguns momentos da história do município os programas de conjuntos habitacionais promoveram a expansão de

periferias longínquas, onde a população ficava excluída do acesso a serviços urbanos que não faziam parte do planejamento destas ações. As localizações das moradias populares, segundo ela, revelam o processo de segmentação social, a desigualdade social se expressa através do espaço destinado às moradias.

A falta de acesso à moradia tem levado as parcelas mais pobres da população urbana a viverem em subhabitações, de forma desordenada e sem infra-estrutura, em terrenos pertencentes ao poder público ou áreas desocupadas pertencentes a particulares. Isto expressa a precariedade de inserção no mercado de trabalho, proveniente da não incorporação de toda a força de trabalho no setor formal do mercado, favorecendo a inserção de uma parcela expressiva da população no setor informal e com subempregos, acentuando as desigualdades sociais (SCHEFFER, 2003, p.48).

Neste sentido, a característica de desenvolvimento do município devido à forma como o mesmo expandiu seus territórios, levou a população mais empobrecida a ser excluída até mesmo pela sua condição de moradia.

As favelas e focos de favelas no município representam desde a época de seu surgimento, local de moradia da maioria das pessoas que vivem em situação de pobreza, compreendendo que estes espaços, não apresentam nenhuma qualidade de vida e não se tornam atrativos à população com melhores condições de vida. São regiões marcadas pela desigualdade de acesso aos bens e serviços produzidos socialmente.

Hoje o município totaliza 24 favelas e 112 focos de favela, localizados em sua grande maioria, em fundos de vales e regiões afastadas da área central. Algumas dividem o espaço central ou regiões de melhor localização da cidade com grandes condomínios fechados e bairros ricos, entre eles: Favela da Vilela, no Jardim Carvalho; Vila Nova, na Vila Estrela; Foco de Favela Vila Margarida, na Vila Liane e próximo ao centro onde se localiza uma das maiores favelas: Coronel Cláudio.

Neste sentido, o que se presencia em Ponta Grossa é a crescente quantidade de pessoas excluídas do acesso aos bens e riqueza, produzidos pela cidade. É uma cidade, caracterizada por sua importância na produção, industrialização e

exportação de gêneros alimentícios, como a soja e o milho, o que não proporciona o acesso à riqueza de forma igual a todos os seus habitantes, trazendo implícita em sua lógica, a desigualdade social.

Esta desigualdade muitas vezes encontra-se camuflada, não só porque a população empobrecida acaba se escondendo nos fundos de vale, onde se encontra o maior número de favelas, mas também pelo município apresentar índices de crescimento, de oportunidades de emprego, de melhoras nas áreas de saúde e educação.

2.2 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL EM PONTA GROSSA

A organização e representação política do município de Ponta Grossa sempre foi marcada pela atuação de representantes da elite, de grandes fazendeiros, pessoas que fazem parte de famílias tradicionais.

Baseada nesta característica, a cidade onde primeiramente predominaram as grandes fazendas, marcada pela origem agrária, tinha como objetivo principal da atuação pública o investimento no processo de modernização do espaço e o desenvolvimento econômico da cidade, deixando as ações sociais sob responsabilidade privada.

Desta forma, a rede assistencial pública local, foi constituída e influenciada por características ligadas a filantropia, caridade, assistencialismo e benevolência. As ações voltadas ao social, por muito tempo ficaram sob responsabilidade das entidades filantrópicas, as quais, mais tarde, passaram a fazer parte da rede assistencial.

Segundo Bourguignon (1997), a assistência social do município é fruto de um conjunto de elementos históricos, econômicos, sociais e políticos que possibilitam

visualizar a forma como a sociedade e o poder público assumem a responsabilidade pelas questões sociais.

A história do município foi marcada pela instalação de várias instituições religiosas, como escolas, abrigos, asilos, hospitais, entre outras. Predominando a atuação da Igreja católica.

As ações assistencialistas realizadas por membros da igreja católica e posteriormente por ações ligadas a outras religiões (espírita, evangélica entre outras), configuraram-se durante as primeiras décadas da história da cidade, as únicas ações voltadas para o social, recebendo apoio do setor público.

Estas atuações eram realizadas com o intuito de minimizar os problemas sociais, sendo movido por um espírito religioso, ligado à fé. Não eram ações que apresentassem a característica de compromisso público.

As ações voltadas aos pobres eram ligadas à caridade, realizadas por instituições religiosas, em que o pobre era visto como desajustado, necessitando reintegrá-lo à sociedade. Havia também ações que tinham como principal característica a repressão, pois não havia espaço na sociedade para os pobres, mendigos e prostitutas que retiravam da cidade sua beleza e a ordem estabelecida, sendo necessário para o seu tratamento, a intervenção da polícia.

Para esse ideário, os pobres eram um grande problema, pois sua existência conflitava com o projeto modernizador da República, incomodando a sociedade urbana, tanto pelas suas maneiras “não civilizadas”, quanto pelo sentimento de compaixão que por vezes despertavam. As alternativas para garantir aos pobres uma sobrevivência dentro dos padrões pensados pelas elites eram bastante restritas em determinadas sociedades, como na ponta-grossense do início do século XX, que se apresenta moderna num universo social formado por uma sociedade rural complexa. Os frutos da mestiçagem cultural ocupavam as ruas, mendigando, e eram vistos ora como loucos, ora como patologicamente desequilibrados pela sua condição de pobreza. (CHAVES, 2001, p. 56).

Posteriormente com as mudanças no espaço agrário, aumento da população urbana, do desemprego e conseqüentemente das pessoas em situação de pobreza,

passa-se a exigir uma atuação do setor público, que em um primeiro momento restringe-se a parcelas da classe trabalhadora. Seguindo a mesma lógica do sistema de proteção social brasileiro, Ponta Grossa também passa a atender, em um primeiro momento, apenas os trabalhadores do setor formal, garantindo principalmente o atendimento a saúde do trabalhador e de sua família.

De acordo com Bourguignon (1997), é na década de 1970 que surge o Serviço de Obras Sociais (S.O.S.), como um espaço para atuação das primeiras damas, viabilizando a recuperação daquelas pessoas consideradas desajustadas, integrando-as junto à sociedade. Esta entidade tem como principal característica o financiamento total com recursos públicos.

A característica da assistência social no município é reflexo da forma como esta vem sendo tratada pela administração local, representada na figura dos prefeitos e de suas famílias, que estavam sempre envolvidos na administração pública. Gestões coordenadas pelo tradicionalismo e pelos interesses das elites locais.

Desta forma, o município é caracterizado por uma atuação social onde predominam as instituições religiosas, representadas por entidades filantrópicas, onde o que é de direito confunde-se com o favor, como podemos perceber na análise de Yazbek (1999):

Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito (p. 41).

De acordo com Bourguignon (1997), as entidades assistenciais sem fins lucrativos contribuem para a configuração da Assistência Social em Ponta Grossa, porém em sua grande parte são marcadas por concepções ligadas a caridade, filantropia, benevolência e benemerência. A estrutura assistencial de Ponta Grossa

é constituída por um grande universo de entidades sem fins lucrativos, subvencionadas pelo poder público e articulado a rede pública de assistência social. A presença frágil do poder público e a grande quantidade de entidades filantrópicas mostra a característica da Assistência Social no município.

Segundo Bourguignon (1997), a década de 1980 continuou seguindo a mesma característica, quando a cidade ficou sob o comando da família Cunha, garantindo a continuidade das relações que preservavam a elite na direção da política local.

A característica da Assistência Social recebe uma nova configuração a partir da Constituição de 1988, passando a ser tratada como política pública. Os reflexos do avanço alcançado pela política em âmbito nacional, são percebidos também no município, com a criação de algumas fundações ligadas ao poder público que procuravam regular as ações públicas e privadas, nas áreas da criança e adolescente, deficientes e idosos.

Em 23 de dezembro de 1992, criou-se a Secretaria Municipal de Ação Social (antiga Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social⁴¹), a qual foi atribuída o papel de planejar, executar e coordenar as ações voltadas ao social, visando promover de forma global a assistência social à população do município, bem como apoiar as entidades públicas e privadas.

Em 1996 a política pública de assistência social, seguindo as exigências da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, passa a ser organizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

⁴¹ A Secretaria que iniciou o seu trabalho em 1989, realizava um atendimento de caráter emergencial, sem existir articulação com o S.O.S.. Em 1990 foi criado o Centro de Ação Social, que passou a centralizar a administração da Assistência Social no município, articulando as ações realizadas pelo setor público, suas fundações e instituições privadas.

Estes avanços, resultados de toda uma organização política nacional, e sendo impulsionada por profissionais ligados a assistência social do município, levaram a criação de diversos Conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social; de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; do Idoso; dos Portadores de Deficiências e Conselho Tutelar.

No entanto, os avanços da política de assistência social não seguiram o mesmo ritmo na gestão do Prefeito eleito em 1996, Jocelito Canto, que se tornou o maior representante do clientelismo e assistencialismo no município, desenvolvendo ações contrárias à política pública de assistência social. Na medida em que, a assistência social é direito do cidadão e não deve ser utilizada como instrumento de promoção de pessoas ligadas ao poder público.

Segundo Bourguignon (1997), o prefeito Jocelito Canto criou um “slogan” para a Secretaria Municipal de Assistência Social, que caracterizava as práticas clientelistas de seu mandato, **“Quem tem, ajuda quem não tem”**. Nesta gestão o atendimento social realizado pela Secretaria, exigia que a população beneficiária em troca do atendimento, desenvolvesse trabalhos durante o dia.

Esta forma de considerar o serviço público, como favor, reitera as condições históricas do Brasil, em que o público confunde-se com o particular, e quem detém o poder é quem determina as relações e as ações direcionadas aos que são subordinados. As pessoas excluídas do acesso a bens e serviços compreendem estas ações, devido à característica que lhes é atribuída, por aqueles que a realizam, como uma ajuda, como um favor.

De um lado não há o compromisso de governantes com a atenção e o respeito aos direitos; de outro, há uma tendência da população em desculpar o que é produzido pelo Estado, na medida em que as ações governamentais são vistas como ajudas circunstanciais que resultam mais da bondade do governante do que do reconhecimento da dignidade do cidadão (SPOSATI in YAZBEK, 1999, p. 10).

As conquistas históricas da política pública de assistência social, considerada direito do cidadão e dever do Estado, bem como a atuação de profissionais que buscam legitimar a assistência social como direito, tornam-se instrumentos que possibilitam romper com práticas ligadas à filantropia e caridade, desenvolvidas há muito tempo no município.

A candidatura de Jocelito Canto, morador recente da cidade, rompe com todo o histórico das gestões ocupadas por famílias tradicionais do município, desta forma, as elites municipais uniram-se apoiando o candidato da oposição, Péricles H. de Mello, do Partido dos Trabalhadores, considerado o primeiro governo de esquerda do município. De acordo com estudo monográfico de Wlodarski (2003), foi possível visualizar que em sua gestão, houve um maior investimento na área social, com destaque na educação e assistência social, principalmente no que se refere às ações voltadas a criança, adolescente e ao idoso. As ações voltadas à segurança alimentar e combate a fome também tiveram destaque em seu governo.

As conquistas da assistência social que passa a ser legitimada como política pública e as exigências realizadas pelas assistentes sociais responsáveis pelo atendimento na SMAS, extinguiram o atendimento em troca de um dia de serviço, que se caracterizava uma ação contrária aos princípios defendidos pela LOAS: “A Assistência Social Direito do Cidadão e dever do Estado, é um política pública, não contributiva, voltada a quem dela necessitar”.

Pedro Wosgrau Filho que pertenceu ao mesmo grupo político da família Cunha, havia assumido o mandato de prefeito no período de 1988 a 1992, retorna a Prefeitura assumindo seu segundo mandato, na última eleição para prefeito.

Desta forma as ações que caracterizam a assistência social no município, são reflexos de como ela configurou-se no Brasil e como ainda vem sendo tratada em alguns

momentos. Segundo Yazbek (1999), as ações públicas de enfrentamento da pobreza no Brasil apresentam o que ela chama de distorções, que a limita e a torna ambígua:

A primeira distorção, ela denomina matriz do favor e do apadrinhamento, do clientelismo, do mando, formas utilizadas historicamente no tratamento direcionado ao “pobre” e “necessitado”. Esta característica reproduz as relações de dependência e reafirma a necessidade de ações de natureza compensatória, que submetem os beneficiários das ações a comprovação da pobreza e ao reconhecimento de sua condição de não cidadão, o que segundo a autora pode ser denominado “cidadania invertida”⁴².

A segunda característica é a vinculação histórica da assistência social ao trabalho filantrópico, voluntário, realizado por instituições religiosas, onde a ação social configura-se pela doação e ajuda ao próximo. Estas ações de instituições filantrópicas passam a ser regulamentadas pelo Estado, estabelecendo parcerias e repassando auxílios técnicos-financeiros.

A terceira característica de se conceber a política pública é a conformação que se tem de seu aspecto burocratizado e inoperante, marcado pela escassez de recursos para a área. As ações da política de assistência social são marcadas pelo caráter emergencial que não proporciona mudança nos índices de desigualdade social.

A forma como alguns governos concebem as políticas públicas, principalmente aquelas voltadas às pessoas em situação de pobreza, apresentam estas características que não permitem visualizá-la, como direito do cidadão. A reflexão apresentada por Yazbek (1999), possibilita visualizar o quanto estas distorções fazem parte da história da assistência no município de Ponta Grossa.

⁴² Yazbek adota a noção de “cidadania invertida” proposta por Sônia Maria Fleury Teixeira.

Neste sentido, as práticas assistencialistas que marcam a atuação de governos conservadores no município não possibilitam o avanço das ações da política pública de assistência social, configurada no campo do direito, como uma via de acesso a bens e serviços aos cidadãos.

A SMAS é hoje o espaço em que ocorre o planejamento e execução de ações, espaço onde se define através Plano Municipal de Assistência Social - PMAS, o futuro das ações da política de assistência social e as prioridades elencadas a cada ano e a cada governo. O plano de Assistência Social é submetido à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, obedecendo aos princípios de uma política democrática e participativa.

De acordo com a LOAS e a Lei nº 4.320/64, o financiamento da política de assistência social é fixado na previsão orçamentária anual que expressa a projeção das receitas e autoriza o limite dos gastos estando em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁴³.

Ao analisar qual é o orçamento de determinada política no município é possível compreender as prioridades da gestão municipal.

Função/sub-função	Dotação Inicial	Despesas empenhadas	Despesas Liquidadas
Assistência Social	16.594.196,00	10.807.971,13	10.807.971,13
Administração Geral	2.370.000,00	2.773.876,80	2.773.876,80
Assistência ao Idoso	1.556.700,00	806.882,05	806.882,05
Assistência ao Portador de Deficiência	1.603.210,00	1.487.305,22	1.487.305,22
Assistência à Criança e ao Adolescente	5.784.606,00	3.788.627,17	3.788.627,17
Assistência Comunitária	5.279.680,00	1.951.279,89	1.951.279,89

QUADRO 1 - Demonstrativo da Execução das Despesas da Assistência Social de Janeiro a Dezembro de 2005

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

⁴³ A LRF foi aprovada em maio de 2000, estabelece normas para evitar desequilíbrio das contas públicas. Prevê a divulgação de um relatório da execução orçamentária, a cada bimestre, com principais receitas e despesas e outro relatório de gestão fiscal com maiores detalhes do orçamento a cada quatro meses.

Função/sub-função	Dotação Inicial	Despesas empenhadas	Despesas Liquidadas
Assistência Social	14.262.254,41	10.441.777,18	9.039.866,52
Administração Geral	2.549.000,00	2.311.219,24	2076.615,77
Assistência ao Idoso	1.493.172,74	901.134,15	630.029,62
Assistência ao Portador de Deficiência	456.473,95	0,00	0,00
Assistência à Criança e ao Adolescente	2.134.336,42	413.630,00	326.255,40
Assistência Comunitária	7.625.271,30	6.815.665,98	6.006.867,92
Serviço da Dívida Interna	4.000,00	127,81	127,81

QUADRO 2 - Demonstrativo da Execução das Despesas da Assistência Social de Janeiro a Outubro de 2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

A análise dos quadros acima, permitem verificar quais as prioridades da política pública de assistência social no município, quais as sub-funções são priorizadas na gestão atual. O quadro que representa as despesas executadas no ano de 2005, que haviam sido previstas na gestão do último prefeito, foram executada pela gestão atual. O quadro referente a dotação orçamentária que foi prevista para o ano de 2006, vem sendo executada na gestão atual.

Considera-se importante a apresentação de um terceiro quadro com as variações dos valores em porcentagem, permitindo uma melhor comparação entre os anos.

Função/sub-função	Dotação Inicial	Despesas empenhadas	Despesas Liquidadas
Assistência Social	- 14,05%	-3,38 %	-16,35 %
Administração Geral	7,55%	-16,67 %	-25,13 %
Assistência ao Idoso	- 4,08%	11,68 %	-21,91 %
Assistência ao Portador de Deficiência	- 71,52 %	-100 %	-100 %
Assistência à Criança e ao Adolescente	- 63,10%	-89,08 %	-91,38 %
Assistência Comunitária	44,42%	249,29 %	207,84 %

QUADRO 3 - Comparativo das despesas da Assistência Social nos anos de 2005 e 2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Grossa

Este quadro permite afirmar que tivemos uma queda no orçamento da Assistência Social, tanto no valor orçado – 14,05%, quanto nas despesas liquidadas -16,35%. As sub-funções apresentaram queda de investimento na maioria dos setores, aparecendo com maior destaque a Assistência ao Portador de Deficiência, que até a presente data há registro de R\$ 0,00 na coluna despesas liquidadas e a Assistência à Criança e ao Adolescente com valor de gastos liquidados negativo de -91,38%.

A Assistência Comunitária vem sendo priorizada na gestão atual, sendo a sub-função que apresentou índices de crescimento no investimento de 207,84 %.

As ações realizadas pela SMAS são organizadas em departamentos e fundações responsáveis por desenvolver programas e projetos que compõe o sistema de proteção social do município na área da Assistência Social e que tem a responsabilidade de seguir as normativas da Constituição Federal de 1988; Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 e Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

O SUAS prevê que a atuação da Assistência Social no município se realize de forma descentralizada, podendo, desta forma, desenvolver as ações assistenciais de acordo com a realidade de cada região e atender as necessidades e as particularidades destas.

A organização da SMAS na gestão atual, nos anos de 2005 e 2006, está dividida em alguns departamentos e fundações. A visualização dos projetos que vêm sendo desenvolvidos possibilita identificarmos quais as prioridades de governo.

O órgão responsável pela implantação de serviços, programas e projetos que visam o atendimento de comunidades e famílias em situação de risco social é o Departamento de Assuntos Comunitários - DEPAC que integra três divisões: Divisão

de Atendimento as Entidades Sociais – DAES; Divisão de Ação Comunitária – DAC e Divisão de Atendimento Social – DAS. As ações do DEPAC são voltadas às pessoas em situação de pobreza e que procuram à inclusão através da política pública de assistência social.

A DAES responsável por projetos que pretendem desenvolver ações em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, que visem o planejamento, desenvolvimento, implantação e implementação da política nacional de assistência social, seguindo as exigências da LOAS e NOB de 2005. É responsável também pela assessoria e atendimento às entidades sociais do município, trabalha no cadastramento, monitoramento e acompanhamento de entidades sociais existentes no município de Ponta Grossa, com o intuito de organizar a Rede Municipal de Serviços de Assistência Social.

A DAC é responsável pelo levantamento sócio-econômico, visando identificar as famílias que se encontram em situação de risco social e/ou em áreas de preservação ambiental e também pela execução de outros projetos como: Moradia de Emergência; Regularização Fundiária, responsável pela realocação de famílias residentes em ocupações irregulares; Emissão de Documentos e implantação e organização dos Centros de Referência de Assistência Social⁴⁴.

A DAS é responsável pelo cadastramento e atendimento dos usuários que procuram inserir-se em programas de transferência de renda ou receber benefícios de outros programas da SMAS:

- Bolsa Família/ Cadastro Único: cadastrar as famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, visando a inclusão das famílias nos programas federais

⁴⁴ Os Centros de Referência de Assistência Social tem por objetivo descentralizar o atendimento da Política de Assistência Social, que estão sendo territorializados de acordo com porte de cada município.

(Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente Jovem)

e nos programas de tarifas sociais;

- Pronto Atendimento, busca assegurar condições de bem estar aos usuários em situação de risco pessoal e/ou social e que se encontram nas ruas;

- Benefício Eventual: atende aos usuários em situação de vulnerabilidade que recorrem a SMAS em busca de auxílios materiais e encaminhamentos.

O órgão responsável pelo atendimento à criança e ao adolescente é o Departamento da Criança e do Adolescente – DCA, que integra a Divisão de Atenção a Situação de Risco Pessoal e/ou Social – DASRPS e Divisão de Atenção às Ações Preventivas – DAAP.

A DASRPS tem projetos voltados ao atendimento das famílias em situação de pobreza, com objetivo de proteger crianças e adolescentes e projetos voltados àqueles que se encontram nas ruas, vítimas de violência e também as que estão institucionalizadas⁴⁵ procurando viabilizar o retorno à família. O PETI fica sob responsabilidade deste departamento, na medida em que são direcionadas as crianças e adolescentes de 07 a 16 anos.

A DAAP é responsável pelo desenvolvimento de ações de cunho preventivo que procuram promover ações sócio-educativas a crianças e adolescentes promovendo melhor desempenho na escola e qualificando os adolescentes para inseri-los no mercado de trabalho.

A SMAS realiza o atendimento aos idosos, portadores de necessidades especiais e as crianças através dos projetos realizados pelas fundações que estão vinculadas a secretaria.

⁴⁵ Refere-se ao local de residência de crianças e adolescentes, que tem como propósito o acolhimento de caráter provisório e transitório, mas que na maioria das vezes acaba sendo local permanente de moradia.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL PROAMOR DE ASSISTÊNCIA AO MENOR

Até dezembro de 2005 existia a Fundação Municipal de Proteção às Pessoas Portadoras de Deficiência - PROMOVER, que foi extinta e seus programas passaram a integrar-se a PROAMOR. A PROAMOR tem como objetivo promover o repasse de recursos financeiros e materiais as entidades de assistência à criança e ao adolescente regularmente constituída no município.

A fundação, em parceria com entidades especializadas, realiza eventos, bazares, cursos de capacitação técnica/profissional e comemorativos.

Cumprindo as exigências da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS a fundação realiza o atendimento e encaminhamento as pessoas com deficiência que possuem o direito ao Benefício de Prestação Continuada. (realizou em 2005, 536 encaminhamentos).

A fundação também realiza o atendimento através de programas como: o crachá de transporte coletivo urbano e táxi especial, que auxiliam na locomoção das pessoas com deficiência; subvenção social, que repassa recurso financeiro as entidades conveniadas; material terapêutico, voltado para pessoas com deficiência; acompanhamento social/Ministério Público, acompanha os processos em caso de violência e/ou negligência e o programa transporte escolar, responsável em transportar crianças com deficiência impossibilitadas de utilizar o transporte coletivo.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO AO IDOSO – FAPI

A FAPI atende aos idosos de forma direta através de seus projetos, bem como, promove o repasse de recursos financeiros e materiais às entidades de assistência ao idoso. A fundação atende a 09 entidades conveniadas.

A Fundação é responsável pelos projetos voltados ao atendimento ao idoso do município, são eles: S.O.S. Idoso, que atende as denúncias de maus tratos a

idosos; Atendimento Social, voltado para idosos em situação de pobreza; Fisioterapia; Posto de Saúde e Ambulatório e também oferece atendimentos em Centros de Convivência, que proporcionam espaços de socialização aos idosos. A sede central está localizada no bairro Nova Rússia e oferece atendimento especializado aos idosos, contando com o auxílio de outros centros espalhados em alguns bairros da cidade.

A FAPI também é responsável por atender e encaminhar idosos com 65 anos ou mais, que possuem o direito ao Benefício de Prestação Continuada – BPC. A concessão do BPC totalizou 373 benefícios/ano em 2005.

No ano de 2005 a FAPI ficou responsável pelo processo de revisão do BPC no município na área do Idoso e PPD's.

O sistema de proteção social da assistência social centralizado na SMAS, está articulado com uma rede de entidades assistências, ONG's e também com os Conselhos Tutelares; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal da Mulher; Conselho Municipal do Programa Bolsa Família; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências, entre outras entidades de atendimento aos cidadãos do município.

A rede assistencial do município atua com importante participação das 162 entidades assistenciais, de natureza privada, que recebem recursos públicos, após estarem cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social.

CAPÍTULO 3

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM PONTA GROSSA

A discussão deste capítulo refere-se aos programas de transferência de renda no município, Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família, procurando compreender como estes vêm sendo implementados no espaço local, quais os aspectos positivos e os entraves desta nova proposta de política pública.

Em um primeiro momento objetivou-se conhecer a organização destas propostas no município e posteriormente através da análise das falas dos responsáveis pela implementação e gestão dos programas, foi possível perceber os avanços destas propostas e as dificuldades que vêm sendo encontradas em âmbito local. Por último realizou-se entrevista com o Gestor da Assistência Social do Município, para compreender se existe articulação dos programas de transferência de renda com ações municipais que realizem o enfrentamento da pobreza.

Para finalizar as análises foi realizada uma pesquisa com os beneficiários dos programas de transferência de renda em dois bairros do município, procurando conhecer a característica destas famílias que se encontram em situação de pobreza.

3.1 BENEFÍCIO DE PRESTACÃO CONTINUADA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: IMPLEMENTAÇÃO E PÚBLICO ALVO

O BPC, benefício assistencial determinado por lei, começou a ser pago em janeiro de 1996. As ações de atendimento da população, para concessão do benefício são centralizadas na agência do INSS.

No município os profissionais de serviço social, que atuam na rede assistencial, passam a encaminhar o processo de pedido do benefício para o INSS⁴⁶, evitando desta forma, os atravessadores.

As ações voltadas aos portadores de deficiência são centralizadas na Fundação de Promoção e Proteção da Pessoa Portadora de Deficiência de Ponta Grossa – PROMOVER⁴⁷. A PROMOVER realiza os encaminhamentos para concessão do BPC na área dos PPD's, juntamente com outras instituições de ações a pessoas com deficiência do município.

Na área do idoso as ações são centralizadas na Fundação Municipal do Idoso - FAPI, que realiza o atendimento aos idosos do município, juntamente com as instituições descentralizadas de atendimento ao idoso e os abrigos do município.

A Fundação Municipal do Idoso ficou responsável, no ano de 2005, pelo processo de revisão do benefício em Ponta Grossa, tanto na área do idoso, como na área das pessoas com deficiência.

A visão dos profissionais envolvidos no processo de implementação e execução do BPC

Para compreender melhor como se deu o processo de implementação e execução do BPC no município realizou-se uma entrevista semi-estruturada com dois profissionais envolvidos neste processo⁴⁸.

⁴⁶ A solicitação encaminhada ao INSS é realizada por meio de Requerimento Próprio, que deve ser preenchido e assinado pelo requerente responsável legal, declarando a composição familiar e comprovando a renda inferior a ¼ do salário mínimo mensal per capita familiar. No caso das pessoas com deficiência deve-se comprovar sua condição que impossibilita de ter vida independente e trabalhar, atestado pela perícia médica do INSS e no caso do idoso comprovar a idade mínima de 65 anos. Para requerer o benefício é necessário apresentar identidade do requerente e seus familiares; comprovação de renda da família e comprovante de residência.

⁴⁷ A Fundação PROMOVER foi extinta na atual gestão, mas continua sendo utilizado o nome da fundação para se referir aos programas voltados as pessoas com necessidades especiais.

⁴⁸ O objetivo do trabalho era realizar uma entrevista com o profissional responsável pelo INSS do município, um responsável pelo processo na área do PPD's e outro na área do idoso. Porém, o profissional responsável pela área do idoso não se dispôs a participar do processo de entrevista.

A profissional entrevistada que será identificada pela sigla INSS, é assistente social, responsável pelo processo de execução do BPC na agência do INSS de Ponta Grossa. Profissional que analisa os processos de inserção dos beneficiários no programa.

A segunda profissional entrevistada também é assistente social, responsável pela execução e encaminhamento dos PPD's no município e estará sendo identificada pela sigla PROMOVER.

Para compreender como se deu o processo de implementação do BPC no município, é necessário identificar se a cobertura do programa alcançou seu público alvo.

Neste sentido, em um primeiro momento para compreender através da fala dos responsáveis pelo programa quem são as pessoas que possuem direito ao benefício, foi realizada a seguinte questão: como você avalia a população alvo das ações?

Profissionais	Público Alvo
INSS – Assistente Social	Os grupos familiares em termos de trabalho, estão na informalidade, não existe qualificação de mão-de-obra, pois se a família está empregada não é alvo do BPC. Muito analfabetismo, baixíssima escolaridade.
PROMOVER - Assistente Social	É uma população empobrecida, desinformada, que precisa mesmo deste benefício para poder ter melhores condições de vida e principalmente para atender as necessidades de medicamentos, com tratamento médico. Normalmente são pessoas que usam muito medicamentos, terapias, pessoas a quem o benefício vem ajudar muito. População empobrecida que seus direitos sociais como saúde, não são atendidos adequadamente, precisam da renda para estar complementando este atendimento.

A principal característica dos beneficiários do BPC é que atendem as exigências do programa, idosos com mais de 65 anos e PPD's com renda de até ¼ do salário mínimo, ou seja, pessoas que se encontram em situação de indigência e estão incapacitados para o trabalho.

A fala dos responsáveis pelos programas revela a realidade vivida não só pelos beneficiários, mas também por suas famílias. São estes profissionais que conhecem a população beneficiária e na maioria das vezes, conhecem seu local de moradia, sabem como são organizados os arranjos familiares nestas residências, ou seja, visualizam a realidade destas famílias, além do que se apresenta de imediato, no processo de concessão do benefício.

Os entrevistados INSS e PROMOVER expressam a realidade da pobreza e da indigência no município e suas várias facetas que podem ser explicadas através da exclusão do acesso a bens e serviços. Analfabetismo ou baixa escolaridade que representam o não acesso à educação, ou educação de qualidade, associado ao não acesso ao trabalho, decorrentes da pouca oferta de trabalho e também da baixa escolaridade e da falta de qualificação profissional. O desemprego é uma das características das famílias do beneficiário do BPC, na medida em que uma das exigências para concessão do benefício é a renda baixa.

É na fala dos entrevistados que se visualiza a pobreza como uma problemática ampla que envolve diversos fatores e que é caracterizada pela exclusão como podemos ver em Yazbek (1999):

A concepção de pobreza configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizadora, cujos contornos pouco nítidos muitas vezes ocultam seus aspectos resultantes da organização social e econômica da sociedade. De qualquer modo, a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social (p.23).

Outra questão relevante é a dificuldade de manter os gastos com os problemas de saúde, que são próprios da deficiência ou da idade do público alvo das ações. Medicamentos ou tratamentos que nem sempre são disponibilizados pelo SUS do município e até mesmo a dificuldade e a demora ao conseguir leito nos hospitais em caso de internamento.

Quando o profissional entrevistado PROMOVER fala que se trata de uma população desinformada, está referindo-se a dificuldade que a população que não teve acesso sequer ao ensino fundamental, tem em conhecer seus direitos e exigir o cumprimento destes.

Neste sentido, existe a necessidade em desenvolver meios de divulgação e informação do benefício, para que todos que tenham direito ao BPC procurem o INSS, ou a rede assistencial do município.

Entendendo que os beneficiários do programa fazem parte dos índices de pobreza do município, procura-se compreender como os profissionais que atuam nos programas, visualizam os problemas da pobreza no município?

Profissionais	Concepção dos profissionais sobre pobreza no município
INSS – Assistente Social	Na minha opinião, é falta de vontade política, de fazer. Podem ser realizadas parcerias com o empresariado, abrir frentes de trabalho. Ações que sejam contínuas, que mesmo mudando a política partidária existam políticas centrais que realizem o enfrentamento a pobreza.
PROMOVER – Assistente Social	Acho que é uma população ainda com pouco acesso a escolaridade, a educação, poucas pessoas que tem o segundo grau completo, falta acesso, por falta de uma cultura da necessidade da educação, cursos profissionalizantes. A questão da pessoa com deficiência, tem muitos empregos hoje, para estas pessoas, mas precisa ter escolaridade no mínimo segundo grau e cursos profissionalizantes em muitos casos não é preenchida a vaga, pela dificuldade de achar pessoa com deficiência que tenha escolaridade, curso necessário para preencher aquela vaga. Ainda é uma população excluída, não por falta de escolas e sim de incentivos a educação, talvez por falta de condições econômicas, que elas estão fora da escola. É uma população excluída dos direitos sociais, a saúde deixa muito a desejar, população que ainda não busca seus direitos.

Na análise do profissional INSS, o problema da pobreza no município é falta de vontade política, de maior investimento em ações e políticas, que estejam previstas em lei e não sofram alterações com a mudança de governos. A fala de INSS revela as características que apresentam as ações de enfrentamento da pobreza, visto que, na maioria das vezes são transitórias, desarticuladas e não se tratam de políticas previstas em lei, mas de um programa de governo. Como exceção, temos o BPC que é um direito.

O profissional PROMOVER, identifica o problema da pobreza através das condições de vida da população empobrecida. Na fala dela é possível perceber que a pobreza se concretiza pelas problemáticas vividas pelas famílias que se encontram nesta situação.

Refere-se à necessidade de um conjunto de políticas públicas que melhorem as condições de acesso à renda, educação, saúde, cultura e trabalho, ou seja, da articulação de propostas de transferência de renda com outras políticas públicas, visando o enfrentamento da pobreza. Os dois profissionais destacam a importância de maiores investimentos que possibilitem acesso ao trabalho. Este trabalho, mesmo não estando explícito nas falas dos entrevistados, refere-se a trabalho formal, que possibilite maior estabilidade.

O acesso da população ao programa BPC

A inserção das pessoas que possuem direito de acesso ao benefício no município, está vinculada a divulgação e ao repasse de informação realizada por profissionais que trabalham com idoso, deficiente e com a família, especificamente as assistentes sociais que compõe a rede de assistência municipal. Refere-se também a capacidade da população em buscar os órgãos responsáveis.

Como o BPC refere-se a um direito previsto por lei, entende-se que após comprovado que os beneficiários atendem aos critérios exigidos pelo programa, todos tem acesso a este direito. O processo burocrático depende da agilidade dos profissionais envolvidos, seja no encaminhamento, averiguação e perícia médica no caso dos PPD's.

Outra questão direcionada aos profissionais foi: Quais são as dificuldades e facilidades de acesso às ações, para a população atendida?

Profissionais	Acesso ao benefício
	Quem formaliza o pedido, perante o INSS, são as Assistentes Sociais das Secretarias Municipais. Na região de Ponta Grossa,

INSS – Assistente Social	existe um atendimento em rede que consegue identificar os idosos e portadores que possuem direito ao benefício, onde acredito que só ficam de fora os andarilhos. Existe uma rede nas instituições que providenciam o encaminhamento (...) Vamos formalizar as parcerias existentes, para retirar do processo do BPC, a figura do intermediário, não envolvido na política do P.P.D. e Idoso. A facilidade de acesso ao benefício é a figura da previdência (o INSS), eles conseguem encontrar. O pessoal conhece o direito, existe a divulgação da mídia e através de palestras...
PROMOVER – Assistente Social	A facilidade é que fica no próprio município, realizado pela própria prefeitura, é gratuito, obviamente. A documentação é simples: xérox, atestado médico, normalmente a pessoa já faz um tratamento e o atestado é a primeira documentação exigida, não é burocrático, o processo é rápido, desde que consiga dar entrada dentro de um mês já vem à resposta. Uma questão que temos aqui é a demanda muito grande para poucos técnicos, o que atualmente gera um pouco de demora neste atendimento, pois alguns casos precisa fazer visita, tem que aguardar ter um carro. Quando já tem renda formal em muitos casos não é necessário fazer visita, mas quando não tem renda ou em alguns casos mais complicados. Acho que os governos tinham que investir mais, para poder dar conta desta demanda (...) Esse ano, notamos muitos atravessadores, pessoas que cobram para encaminhar este benefício, assessores previdenciários, advogados, pessoas da comunidade, então nós começamos a levar todos os processos, para evitar o atravessador.

O sujeito INSS, afirma que o município consegue atender toda a demanda existente, ficando de fora somente os andarilhos. Este atendimento é viabilizado pela rede assistencial do município que identifica todo o público alvo. Afirma ainda, que os beneficiários conhecem seus direitos e procuram atendimento.

No entanto, estas afirmações passam a ser questionadas, quando se percebe que não existe um controle por parte da agência do INSS, para saber quantos beneficiários/mês são atendidos pelo programa e qual é a demanda destas ações no município, os gestores não sabem quantos são os idosos e PPD's que atendem os critérios do programa no município.

PROMOVER acredita na facilidade e agilidade do acesso, porém destaca que em alguns casos o processo pode ser lento, porque a demanda é grande e existem poucos profissionais. Na sua fala percebe-se que a estrutura do município não é suficiente e nem todos os profissionais estão envolvidos no processo de efetivação do BPC no município.

Outro problema levantado pelos dois sujeitos entrevistados é a existência de pessoas que são contratadas pelos beneficiários, para realizarem o encaminhamento dos processos ao INSS, interferindo na concessão de um direito do beneficiário e lucrando para realizar este trabalho.

É possível perceber que existe falta de informação por parte dos beneficiários, em compreender que o BPC trata-se de um direito de fácil acesso. Esta interferência, de profissionais contratados para dar entrada no processo do BPC, em alguns casos é realizada por candidatos a cargos políticos do município, que atuam pela via do assistencialismo oferecendo uma “ajuda” aos beneficiários e transformando aquilo que lhes era de direito em favor.

De acordo com dados do Censo Demográfico de 2000, tínhamos no município de Ponta Grossa um total de 22.885 idosos, independente da situação sócio econômica. Entre os idosos de 65 a 84 anos com renda familiar per capita de até 1/4 do salário mínimo somavam 168 idosos⁴⁹.

O que pode ser considerado um índice bastante baixo de idosos em condições de receber o BPC. O valor do salário mínimo em 2000 era R\$ 151,00 e a renda per capita de ¼ do salário mínimo era igual a R\$ 37,75, o que representa um valor extremamente baixo.

Quando analisamos o total de idosos de 65 a 94 anos com renda per capita de até ½ salário mínimo em 2000, o número aumenta para 1.422 idosos.

De acordo com o INSS, os únicos dados disponíveis referentes aos idosos que recebem o BPC, é o total de beneficiários no município, sendo, 1.206 idosos, totalizando um valor mensal de R\$ 362.562,69.

⁴⁹ O Censo de 2000 aponta um número muito baixo de idosos com renda de até ¼ do Salário Mínimo, dado que pode ser questionado quando analisamos o número de idosos beneficiados pelo BPC em dezembro de 2002 que segundo o MDS totalizou 785 idosos.

O Censo Demográfico de 2000 aponta um total de 50.157 pessoas que apresentam alguma deficiência, em Ponta Grossa, independente da situação sócio-econômica, destas 1783 pessoas que apresentavam algum tipo de deficiência, e possuíam renda familiar per capita de até 1/4 do salário mínimo.

Referente aos PPD's no município, segundo o INSS o número de pessoas que apresentam algum tipo de deficiência e estão recebendo o BPC é de 1.992 beneficiários, sendo repassando a estes um valor mensal de R\$ 599.167,99.

TABELA 7 - Benefícios emitidos e recursos gastos entre os anos de 2002 e 2005 em Ponta Grossa – PR no mês de dezembro

Mês	Benefício		SOMA	R\$		SOMA R\$
	PPD	IDOSO		PPD	IDOSO	
Dezembro / 2002	1.256	785	2.041	251.753	157.138	408.891
Dezembro / 2003	1.547	913	2.460	374.133	222.360	596.493
Dezembro / 2004	1.798	1.127	2.925	468.660	293.614	762.273
Dezembro / 2005	1.938	1.202	3.140	583.034	361.358	944.392

Fonte: MDS, 2006.

No ano de 2005 o programa BPC repassou o total de R\$ 10.579.722, deste valor R\$ 6.545.689 aos PPD's e R\$ 4.054.033 aos idosos.

TABELA 8 - Benefícios emitidos e recursos gastos no ano de 2006 em Ponta Grossa - PR

Mês	Benefício		SOMA	R\$		SOMA R\$
	PPD	IDOSO		PPD	IDOSO	
Janeiro	1.960	1.202	3.162	589.534	361.358	950.892
Fevereiro	1.992	1.206	3.198	599.168	362.563	961.731
Março	2.006	1.216	3.222	603.382	365.574	968.956
Abril	2.016	1.216	3.232	707.408	426.504	1.133.912
Mai	2.026	1.213	3.239	710.970	425.451	1.136.421
Junho	2.054	1.229	3.283	720.349	431.071	1.161.419
Julho	2.041	1.198	3.239	721.599	420.882	1.142.481
Agosto	2.067	1.199	3.266	725.652	421.232	1.146.884
Setembro	2.069	1.195	3.264	725.716	419.827	1.145.543

Fonte: site do MDS – Prestação de conta (10 de novembro de 2006).

É possível visualizar que o número de beneficiários que apresentam algum tipo de deficiência, aumentou desde o mês de dezembro de 2005 até o mês de

setembro de 2006, já o número de idosos beneficiados pelo programa apresentou uma pequena queda desde o mês de julho do presente ano.

Até o mês de setembro de 2006, o programa repassou R\$ 6.103,77 aos PPD's e R\$ 3.634.462 aos idosos, totalizando até o presente momento, R\$ 9.738.239.

A eficácia do programa BPC

A eficácia do programa seja no combate a pobreza, ou como forma de amenizar os problemas decorrentes desta, pode ser percebida ao analisar a resposta dos profissionais a seguinte questão: Você acredita que estas ações respondem as necessidades que emergem da população? Por quê?

Profissionais	O programa atende as necessidades da população
INSS – Assistente Social	Atende as necessidades dos dois segmentos, a que se propõe portador de deficiência e idoso.
PROMOVER – Assistente Social	Ainda precisa muito para responder totalmente, pela questão da renda per capita ser de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Se fosse igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, já responderia de uma maneira bem mais efetiva, ampliaria bastante. Ainda ficam muitas pessoas de fora, pela questão da renda per capita exigida, responderia melhor se fosse renda igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

O sujeito INSS restringe sua análise, a afirmação de que o programa atende as necessidades dos segmentos, idosos e PPD's. Na fala de PROMOVER aparece a afirmação de que não responde totalmente, levanta a discussão de que a renda, como condição para receber o benefício, no valor de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, não atende todos que necessitam.

De acordo com o IBGE é considerado “pobre” quem possui renda de até meio salário mínimo, neste sentido, estão sendo atendidos somente aqueles que se encontram em situação de indigência, ou seja, não possuem renda suficiente sequer para alimentação.

Desta forma, procuramos compreender se o programa atende seu propósito, perguntando aos profissionais que trabalham diretamente na sua implementação se acreditam que estas ações atuam no enfrentamento da pobreza? E o que consideram importante no combate a pobreza?

Profissionais	O BPC atua no enfrentamento a pobreza?	O que é importante no combate à pobreza?
INSS – Assistente Social	<p>Com certeza gera renda para o grupo familiar, eles fazem até empréstimo.</p> <p>Mas a pobreza é maior, eles precisam de tanta coisa, não tem educação, saúde ...</p> <p>Atende as necessidades básicas, a comida, eles não passam fome, lazer nem pensar. Traz mais segurança sabem que no dia tal, vão comer.</p> <p>Necessitam de acesso a outras políticas: habitação, lazer... O enfrentamento da pobreza é um leque bem maior. Fome é o primeiro, já é alguma coisa, a partir disso, a família deveria ser trabalhada.</p>	<p>A primeira é a fome, a primeira coisa a se enfrentar. Triste é alguém com fome, com o estomago cheio você consegue fazer outras coisas. Depois a educação, quando falo em educação me refiro à cultura, não educação formal.</p> <p>Trabalhar esta mão-de-obra. Devemos ter instrumentos para trabalhar a família, escolaridade, trabalho.</p> <p>Falta compromisso dos governos. O benefício é o começo, o governo pensa que trabalham isso, e é assunto encerrado.</p> <p>O que posso te dizer é que presenciei o resgate histórico do idoso e do portador de deficiência.</p>
PROMOVER – Assistente Social	<p>Atuam, com certeza. Pelas estatísticas hoje, o número de pessoas que recebem este benefício no Brasil é grande. Esse benefício já responde, ajuda e em muitos casos é a única renda da família.</p> <p>É importante no enfrentamento da pobreza.</p>	<p>Importante a questão do trabalho, é o maior incentivo, acesso ao trabalho de todas as formas, seja a pessoa com deficiência e outras, que tenha uma maior preparação para entrar no mercado de trabalho, ter escolaridade, fazer curso profissionalizante, tenha abertura para o mercado de trabalho (...). Então, teria que ser repensando as Secretarias de Trabalho, tanto Municipal, Estadual, Federal, órgãos, realizar uma ação mais efetiva, abrindo portas de trabalho, viabilizando mais, fazendo enfrentamento a pobreza, através do trabalho. Desde uns 16 anos poderia, não necessariamente trabalhando, mas poderia estar fazendo algum estágio para preparar-se para o trabalho. E aqueles que já estão mais velhos, sem estudo, deveriam estudar uma forma para viabilizar uma renda, geração de renda, isso é fundamental tem que começar por aí. Geração de renda, associações, cursos, cooperativas.</p>

Através das respostas podemos perceber que os profissionais entrevistados destacam a transferência de renda realizada pelo programa que proporciona maior poder de compra a população beneficiada, principalmente acesso a alimentação.

Uma questão importante destacada pelo profissional entrevistado é o crédito que o BPC possibilita a estas famílias, possibilitando até mesmo, empréstimos.

É um instrumento importante, mas o combate à pobreza vai além, como afirma a entrevistada INSS, é um leque maior, necessita associar-se a outras políticas públicas.

A associação de políticas de transferência de renda a outras políticas públicas, refere-se ao que o Presidente Lula, declarou recentemente: é necessário investir em políticas que ele chamou de “porta de saída”, que proporcionam acesso a trabalho, renda, educação entre outras necessidades de qualquer cidadão.

Quando a entrevistada refere-se à importância da família ser trabalhada, trata-se de uma inserção na sociedade que vai além do acesso à renda, exige investimento em políticas públicas efetivas que proporcionem acesso a bens e serviços.

O sujeito PROMOVER, destaca a importância de políticas que possibilitem o acesso ao trabalho, sendo uma das formas de combater a pobreza.

Considerando que mesmo não atendendo a todos, o BPC representa um grande avanço, por se tratar de um direito garantido constitucionalmente. Realizou-se a seguinte questão: Como você avalia o desempenho dos programas que executa? Quais os pontos positivos e negativos?

Profissionais	Desempenho do BPC
INSS – Assistente	Estamos fazendo dentro do programado. Entendo a importância da revisão do BPC, pois tem muitas famílias recebendo o benefício após a superação do requisito que gerou o benefício. O BPC está bem, servindo para seu propósito, tanto para o idoso quanto para o portador de deficiência com renda inferior a ¼ do salário mínimo.

<p>Assistente Social</p>	<p>Positivos</p> <p>Traz dignidade, o que é crucial, melhora a condição econômica da família. O portador de deficiência era sempre deixado debaixo do tapete.</p>	<p>Negativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - As crianças que recebem o BPC poderiam ser trabalhadas e os pais muitas vezes retiram das escolas dificultando ou até mesmo impedindo a sua recuperação, mudam de cidade para continuar recebendo o benefício. Acho que isto acontece até mesmo, de forma inconsciente, mantêm a deficiência que gerou o benefício. - No Brasil não existe a cultura da preocupação com a aposentadoria, futuramente, todos que estão na informalidade vão procurar a Assistência Social, vai virar só BPC, pois as pessoas sabem que tem direito ao BPC. - Quando a família descobre que os asilados têm direito ao benefício, retiram do asilo. Quando as assistentes sociais fizeram a visita de habilitação, descobriram muitos casos de cárcere privado tanto no idoso como no deficiente.
<p>PROMOVER – Assistente Social</p>	<p>Eu creio que é um programa que atende de uma maneira satisfatória, até certo ponto, as pessoas com deficiência ou com doenças graves.</p> <p>Positivos</p> <p>Eu acho que o importante é a renda que ele oferece a família. Muitas famílias sobrevivem com a ajuda deste benefício, pessoas com doenças com deficiências graves. Eu acho isso um ponto muito positivo, em muitas famílias essa é a única renda. Este benefício, não precisa de contribuição, muitas pessoas são beneficiadas por este programa.</p>	<p>Negativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - controle de como este benefício está sendo utilizado pela família, muitas famílias utilizam o benefício de uma maneira tranqüila, eficiente, mas tem algumas famílias que precisariam de uma maior vigilância de uma maior cobrança para que este benefício fosse melhor aproveitado pela pessoa com deficiência. Muitas vezes recebemos denúncias de que as pessoas com deficiência não estão sendo bem atendidas (...) Estes casos quando nós sabemos, encaminhamos para a promotoria pública, que tomam as providencias necessárias (...) - as prefeituras não tem toda a estrutura necessária, muitas vezes você precisa fazer uma visita e não faz por falta de carro, ou por falta de motorista, não tem estrutura, poucos funcionários (...) - O serviço social não faz a perícia médica, não fazemos o laudo médico, você vê que a pessoa não vai conseguir, ela tem um problema de saúde, mas que não é um problema grave, mas a pessoa tem o direito de tentar, não podemos dizer você não pode tentar. - Precisa de uma integração maior do Governo Federal, Estadual e Municipal, para realizar um atendimento melhor para as pessoas, inclusive para aquelas que não conseguem este benefício, que tem problema de saúde, a maioria está fora do mercado de trabalho, não contribuiu para a previdência durante 20, 30 anos, chegam nos 50, 60 anos e querem o benefício, querem, porque não contribuíram com a previdência e não tem como se aposentar, mas não vão conseguir, porque não estão dentro dos critérios exigidos pela perícia médica, a renda normalmente não é o problema, mas não tem uma doença grave.

A profissional entrevistada INSS coloca que por ser um direito, o que está previsto está sendo realizado, ou seja, estão atendendo aos que têm direito. Por ser direito traz dignidade e melhora a situação econômica.

Um problema apontado em sua fala refere-se às estratégias desenvolvidas pelas famílias que acabam mantendo as crianças, que possuem alguma deficiência, afastadas de tratamento, garantindo o recebimento do benefício. Afirma que estas atitudes, muitas vezes, são tomadas de forma inconsciente, ou seja, é uma forma de estratégia de sobrevivência, o mal maior, é ficar sem a renda.

Como nos afirma o sujeito entrevistado PROMOVER, é na maioria das vezes, a única renda da família. Desta forma, eles precisam dela e necessitam garantir sua continuidade.

A fala das duas entrevistadas revela um problema grave encontrado em algumas famílias, onde foram constatados casos de maus tratos contra idosos e PPD's, que os mantêm em condições subumanas e se apoderam dos benefícios. Algumas famílias, ao contrário, passam a cuidar dos beneficiários por perceberem que ele é responsável pela única renda familiar ou aumento da renda.

PROMOVER aponta a necessidade de vigilância quanto ao gasto do benefício pela família. Como o benefício é voltado para famílias que recebem apenas $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, famílias que não possuem outra renda, dificilmente este benefício será direcionado somente ao deficiente ou idoso, na medida em que acabam utilizando-o para manter as necessidades de toda família.

Ainda analisando sua fala percebe-se outra questão importante que é a dificuldade que as pessoas em situação de pobreza encontram para sobreviver. Por não estarem inseridos no mercado de trabalho, não contribuírem para a previdência, acabam não encontrando outra saída, doentes ou com idade avançada, procuram inserir-se nos critérios do BPC. Mas como coloca o entrevistado, em muitos casos, não passam pelo processo de perícia médica no caso dos deficientes, ou ainda, não completaram a idade mínima exigida no caso do idoso.

O profissional de serviço social não realiza a perícia, neste caso não existe um olhar para a questão sócio-econômica das pessoas requerentes e o benefício é negado.

A questão sócio-econômica faz parte do trabalho dos profissionais do serviço social do município que realizam a visita domiciliar. No caso do PPD a visita é

responsabilidade do profissional entrevistado, da fundação PROMOVER e no caso do idoso assistente social da FAPI.

A visita domiciliar é muito importante e faz parte do processo de concessão e avaliação do BPC, principalmente em casos de denúncia de violência. Mas o profissional entrevistado reclama da falta de recursos para que este processo seja mais ágil.

Avaliação

Procurando compreender como acontece o processo de avaliação do programa, questionou-se: Existem procedimentos de avaliação (Federal, Estadual e Municipal) das ações ligadas ao programa? Como são realizadas?

Profissionais	Avaliação
INSS – Assistente Social	Avaliação é realizada nas esferas Federal, Estadual e Municipal, a cada dois anos. Está sendo realizada de 2001 a 2003. Não foi revisto as avaliações anteriores, desde 1998, que foi o primeiro ano. Existe uma previsão para rever as avaliações desde 1996. São reavaliadas as condições que levaram a concessão do benefício, perícia médica e condição sócio-econômica.
PROMOVER – Assistente Social	A nível Federal existe revisão do benefício que é feito a cada dois anos, sistematicamente, quem executa é a prefeitura, o repasse da verba é do Governo Federal, o responsável atualmente pela revisão no município é a Fundação do Idoso, que recebe a verba referente ao valor de cada visita. O governo Federal manda os processos que devem ser revisados e a prefeitura contrata temporariamente Assistentes Sociais que fazem a visita e a revisão dos benefícios. O governo Estadual participa junto desta revisão, coordena. O governo Federal manda verba e Municipal executa. A cada dois anos, muda a situação da família, a pessoa morava com cinco, passa a morar com três pessoas, realiza-se uma avaliação do critério social, com quem mora atualmente e os critérios referentes a deficiência onde a Assistente Social assinala, vendo as condições de saúde se existe a necessidade de passar por nova perícia médica. Na maioria dos casos não existe uma grande melhora das condições de saúde, uma mudança e pela deficiência a pessoa continua recebendo. Depende do critério social, se as pessoas que moravam na casa ainda moram, muitas vezes o pai quando fez o benefício estava desempregado, depois consegue emprego e a pessoa com deficiência perde o benefício. A família mudou a estrutura social que vivia.

A avaliação do programa restringe-se ao processo de revisão que é previsto por lei e que exige um processo de acompanhamento dos beneficiários, realizados

pelos profissionais de Serviço Social a cada dois anos. No entanto, não existe investimento, por parte dos governos, para realizar as revisões das primeiras concessões dos anos de 1996 e 1998, o que impede o acompanhamento de todos os beneficiários.

No município de Ponta Grossa, os profissionais que realizam as visitas da revisão, são contratados por período temporário e posteriormente repassam as fichas para o profissional responsável. A última revisão no ano de 2005 ficou sob responsabilidade da assistente social da FAPI.

Um dos principais objetivos da revisão é avaliar as condições das famílias para saber se devem permanecer no programa, ou se podem ser desligados. A assistente social analisa se o problema de saúde que gerou o benefício continua no mesmo estágio, ou sofreu alguma melhora e quando necessário encaminha para nova perícia médica. Outra questão que é avaliada é a renda, quando o valor da renda familiar *per capita* é maior que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo o beneficiário é desligado do programa.

No município não há preocupação em avaliar quantos estão dentro dos critérios e se todos eles são atendidos pelo programa. A avaliação restringe-se a ao processo de revisão.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PONTA GROSSA

O Bolsa Família no município de Ponta Grossa passa a ser organizado, de acordo com os cadastros já existentes dos programas remanescentes, que existiam desde o ano de 2001.

O Bolsa Escola foi implementado e organizado no município, através da Secretaria Municipal de Educação que estava situada na Prefeitura Municipal de

Ponta Grossa. A Secretaria Municipal de Saúde atuava na implementação do Bolsa Alimentação e a Secretaria Municipal de Assistência no Vale Gás⁵⁰.

Com a implementação destes programas, as escolas do município, a Secretaria de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência Social auxiliavam de forma contínua no processo de cadastramento das famílias que se encontravam em situação de pobreza. A Secretaria de Assistência Social era responsável pelo cadastramento de 2 mil famílias e o restante, 10 mil famílias, era responsabilidade das Secretarias de Educação e Saúde.

Com a unificação dos programas e a implementação do Bolsa Família (2005) o Departamento de Assuntos Comunitários - DEPAC, situado na Secretaria de Assistência Social, passa a ser o órgão responsável pela execução do programa no município.

Neste departamento, estagiários, agentes sociais, profissionais do administrativo e assistentes sociais preenchem os cadastros e realizam o atendimento às famílias. Existe uma assistente social que é responsável pela implementação do programa e outra responsável pela realização das visitas domiciliares. As outras assistentes sociais, estagiários e agentes sociais, dividem as tarefas de acordo com a necessidade.

Neste departamento buscou-se e teve-se acesso aos cadastros dos usuários do Bolsa Família, bem como dos programas remanescentes.

Obedecendo as normativas do MDS em dezembro de 2005 foi implantado o Conselho Municipal do Bolsa Família, que passou a realizar as reuniões em 2006. De acordo com o MDS, os conselhos são órgãos de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Bolsa Família no

⁵⁰ Não foram encontrados registros históricos dos programas remanescentes que foram implementados em 2001, pois com a mudança de gestão o departamento foi instinto e os profissionais não foram localizados.

município. Deve estar representado por membros do governo e da sociedade civil, observando critérios de intersetorialidade e paridade.

A visão dos profissionais responsáveis pela implementação e execução do programa Bolsa Família em Ponta Grossa

Procurando entender como aconteceu a implementação e como vem sendo executado o Bolsa Família no município realizou-se entrevistas semi-estruturadas com dois profissionais envolvidos neste processo⁵¹.

O profissional entrevistado que estará sendo identificando pelas palavras BF - Gestão é assistente social e dirige o Departamento de Assuntos Comunitários da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, respondendo pela gestão do Bolsa Família no município.

O segundo profissional entrevistado também é assistente social, responsável pela execução e implementação do Bolsa Família no município, será identificada por BF – implementação.

Considerando-se que se trata de um programa focalizado para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, resta saber se as famílias que estão incluídas nos programas correspondem às famílias consideradas público alvo do programa.

Público Alvo

Com o intuito de saber se a cobertura do programa Bolsa Família no município alcançou seu público alvo, procurou-se compreender através da fala dos responsáveis pelo programa quem são as pessoas que possuem direito ao benefício, através da seguinte pergunta: Como você avalia a população alvo das ações?

⁵¹ Os dois profissionais escolhidos trabalham diretamente com o programa Bolsa Família. Assistentes Sociais, uma é diretora do Departamento de Assuntos Comunitários – DEPAC, outra responsável pelo funcionamento do Bolsa Família no DEPAC.

Profissionais	Público Alvo
BF – gestão Assistente Social	É uma população que precisa mesmo, é toda aquela faixa da pobreza, para onde os olhos da política nacional estão voltados, mas ela está aí presente, cheia de problemas. É a falta de habitação (...) A nossa população são pessoas que realmente não têm estudo, a baixa escolaridade é muito presente, daí você vai trabalhar com eles cooperativa, associação, economia solidária, chega naquela hora que o estudo faz falta, eles ficam sempre dependendo daquela pessoa que tem um pouquinho mais de estudo, para elaborar uma ata, preencher um cheque, fazer um orçamento para o cliente, daí como que você vai incluir este povo na geração de renda, sem estudo, realmente, não tem como, o básico (...) tentam burlar um pouco das normas, porque nunca conseguem ficar dentro dos critérios estipulados pelos programas.
BF - implementação Assistente Social	A maioria das famílias, são famílias de baixa renda, são famílias que necessitam das ações do programa, mas eu diria que algumas se consideram beneficiárias e às vezes não são; elas têm hoje uma situação financeira, amanhã arrumam um emprego, melhoram sua situação e não procuram o programa para atualizar seus dados, não buscam o cancelamento do benefício, elas continuam se intitulando beneficiárias. Então isto é melhoria, mas acontece de várias famílias continuarem recebendo e já não estarem mais na situação da renda <i>per capita</i> de R\$ 100, de enquadramento no programa. Agora as demais, a maioria como eu já disse, realmente são famílias que não tem infra-estrutura onde moram, situação precária de habitação, saneamento também desprovidas de saneamento, então a maioria delas realmente são famílias de baixa renda que necessitam das ações e sem o programa estariam realmente a mercê de muita coisa.

BF – gestão nos fala sobre o público alvo que interessa a política nacional, as pessoas em situação de pobreza que não tem renda suficiente para manter suas necessidades mais elementares, que não têm acesso ao mercado. Porém, é possível perceber que não se trata de uma exclusão apenas de mercado é uma população que não tem acesso às políticas públicas, aparecendo em destaque, à exclusão da educação o que impossibilita até mesmo, o acesso ao mercado de trabalho.

Na fala de BF – implementação, percebemos que as famílias mesmo sendo pobres, nem todas fazem parte dos critérios do programa que tem como critério de renda R\$ 100,00 *per capita* por família⁵². Estas famílias fazem parte da linha da

⁵² Agora o critério é R\$ 120,00 *per capita* por família, no entanto esta mudança não aumentou o número de beneficiários, segundo depoimentos de BF implementação.

indigência e como vimos na fala da assistente social, moram em situação precária, não têm acesso à habitação, saneamento básico, entre outros.

As famílias que não atingem os critérios e se intitulam beneficiárias, conforme vimos na entrevista, acreditam ter direito ao benefício, porque a grande maioria vive em situação de pobreza, mas não fazem parte do público alvo que interessa ao programa.

Não é possível através de um cadastro realizado em instituições públicas dos municípios, avaliar a real necessidade de cada família.

Nesse universo de precariedade, o direito transforma-se em mérito e exceção. Poder-se-ia perguntar aqui se a tendência ao focalismo das políticas públicas no sentido de segmentar cada vez mais seu público-alvo não estaria reforçando este estigma de direito transformado em exceção, já que, ao incluir determinada população, automaticamente exclui outras. A universalidade dos direitos encontra-se cada vez mais longe de ser factível (KOGA, 2003, p. 43).

O programa por ser focalizado permite abrir uma discussão para compreender: quem é a população que deve ser beneficiada e quem tem direito, ou não? Isso dificulta incluir somente aqueles que estão nos critérios, visto que não se tem acesso na realização do cadastro as reais condições de vida de cada família, o que proporciona que famílias com renda considerada acima do critério estabelecido, estejam sendo alvo das ações.

Através das visitas foi possível perceber vários casos de famílias com padrões de vida elevados, comparando com a maioria das outras, também beneficiárias do programa. Fez-se uma visita inclusive a um vereador do município que estava cadastrado no programa, há aproximadamente 3 anos, com baixa renda. Felizmente, o benefício não estava mais sendo repassado há algum tempo, mas o cadastro de baixa renda existia e com possibilidade de ser incluído novamente.

Houve casos de denúncias entre vizinhos, parentes, que afirmam existem famílias com renda superior às exigidas pelo programa, mas que estão recebendo.

Desta forma, entende-se que o município não está conseguindo cumprir com suas funções, de acordo com o que o MDS determina, focalizar as ações nos mais pobres e identificar as mudanças sócio-econômicas das famílias, levando em consideração a mobilidade geográfica da população. Não está conseguindo alcançar seu público alvo de forma efetiva.

Nas tabelas abaixo é possível visualizar o total de pessoas atendidas pelo Bolsa Família e pelos programas remanescentes em Ponta Grossa até dezembro de 2005, bem como o valor repassado a estas famílias.

TABELA 9 – Atendimento do Bolsa Família em relação ao número de famílias em situação de pobreza em Ponta Grossa – PR (dezembro/ 2005)

Estimativa de Famílias pobres	Famílias atendidas	Valor do investimento (R\$)	% do atendimento X famílias pobres	Valor médio do benefício (R\$)
12.294	10.766	562.762,00	87,6%	52,27

Fonte: site do MDS

TABELA 10 - Programas de Transferência de renda em Ponta Grossa – PR (dezembro/2005)

Programas	Famílias	Total em R\$
Bolsa Família	10. 766	562.762,00
Bolsa Escola	3.523	76.635,00
Bolsa Alimentação	3	45,00
Cartão Alimentação	-	-
Auxílio Gás	4.506	67.590,00

Fonte: site do MDS

Neste caso foi possível visualizar que o programa quase atingiu a meta estabelecida em atender a estimativa de famílias pobres 12.294 no município.⁵³

Outra questão direcionada aos profissionais foi: Como você visualiza os problemas da pobreza no município?

Profissionais	Concepção dos profissionais sobre pobreza no município
BF – gestão Assistente Social	Pobreza gera pobreza (...) A exclusão social, não é só o fato de não estar incluído em alguma coisa, mas envolve outras coisa, a pessoa não tem o que comer, não tem casa, não tinha CPF, não pode fazer uma conta, nem um Bolsa Família, não pode fazer nada. Às vezes pela falta de um documento, ela deixa de participar de vários

⁵³ No apêndice é possível analisar o relatório anual do Bolsa Família e dos programas remanescentes.

	benefícios que ela tem direito. O que acontece aqui em Ponta Grossa é isto, um problema geral do Brasil, uma condição de pobreza misturada com carência educacional, cultural, tudo gera outras formas de pobreza, mesmo, não é só alimentar (...) É preciso trabalhar com direito com esse povo.
BF - implementação Assistente Social	É algo bem abrangente, eu penso que a questão de escolaridade, as pessoas não tem condições de procurar uma qualificação profissional, porque não tem escolaridade. Hoje o SENAI o SESI, que oferecem cursos, o SENAC, precisa ter pelo menos a quarta série, alguns até a oitava série, então eles não tem escolaridade, não tem capacitação, qualificação para profissão nenhuma, a questão do desemprego realmente está muito presente, e hoje para conseguir um emprego formal as exigências estão muito grande e a população está distante disso. O mercado informal também está requerendo hoje, porque o exército industrial de reserva, que nós chamamos os desempregados aí, o número é muito grande, e no mercado informal já está sendo cobrado um pouco de qualificação. Se contrata pedreiro, encanador, eletricista que tenha qualificação, até mesmo o jardineiro o eletricista, conhecer o seu trabalho, então a questão da pobreza, realmente é a soma de tudo isso. Falta qualificação, escolaridade, a questão da habitação precária, o saneamento, nem todos os bairros hoje tem saneamento básico, não tem esgoto, esgoto a céu aberto, então tudo isso realmente, é a questão da pobreza que está desta forma.

A fala de BF – gestão leva a compreender a pobreza relacionada à exclusão social, que impede não só acesso aos bens materiais, dificulta a inserção em sociedade e a participação nas relações sociais que proporcionam o desenvolvimento de capacidades. É realmente uma pobreza de renda, que gera outras formas de pobreza.

Através da fala da entrevistada identifica-se que a noção de pobreza vai além do viés da renda e do não acesso aos bens materiais. Yazbek (1999) nos afirma que, além da pobreza representar uma categoria econômica é também uma categoria política, na medida em que expressa a “carência de direitos, possibilidades e de esperança”.

A outra profissional entrevistada segue a mesma linha de raciocínio, mostrando que a pobreza é algo muito abrangente, que envolve exclusão na educação, saúde, habitação, trabalho, gerando um círculo vicioso que dificulta muito a superação desta condição.

Acesso da população ao programa Bolsa Família

O acesso ao benefício está ligado primeiramente à informação sobre o programa, que abrange a grande maioria da população na medida em que, existe um marketing do programa pelos governos, principalmente Federal, que acaba atingindo toda a população interessada.

Posteriormente, é necessário que a população ao procurar o programa em seu município esteja dentro dos critérios estabelecidos pelo mesmo, seja no que se refere à renda ou aos documentos exigidos para cadastrar-se no programa.

Em seguida, foram questionados os profissionais sobre: Quais são as dificuldades e facilidades de acesso às ações, para a população atendida?

Profissionais	Acesso ao benefício
BF – gestão Assistente Social	<p>As dificuldades são várias, o não ter preparo (...) o pessoal nosso não tem entendimento do que sejam critérios e o critério existe, é real e não tem como fugir disso daí.</p> <p>Eu falo para os funcionários, eu prefiro que vocês no atendimento sejam fiéis ao usuário, explique a senhora não entra nos critérios é obrigatório, então a senhora prefere que eu preencha seu formulário e guarde na gaveta, porque eu não posso mandar, está faltando vários dados, não apresentou a declaração de renda, ou não tem o documento que comprove a moradia, não tem CPF, fica difícil, uma coisinha nunca tem, sabe. A questão da cidadania a gente já trabalha também: é um documento, elaborado pela secretaria, RG, CPF, Certidão de Casamento. Óbito às vezes eles precisam, foto, Carteira de Trabalho, oferece o atendimento disso que eles precisam.</p> <p>Ou então no decorrer do atendimento, você verifica que a pessoa vive em condição subumana, muitas vezes, encaminhamos, no programa de habitação nosso, a gente trabalha junto, com a PROLAR, COHAPAR (...) A dificuldade é de interpretação que as pessoas tem mesmo, do que seja aquele programa, que é acesso a um Direito, ou ela enquanto cidadã até onde pode ir, acho que este tipo de coisa é o que mais pesa.</p>
BF - implementação Assistente Social	<p>Dificuldades - Visto que são famílias de baixa renda, sem escolaridade, uma das maiores dificuldades é a questão de documentação. Hoje o governo exige do titular do cadastro um documento de validade nacional: CPF ou Título, muitas delas não tem, isso já impede o recadastramento, impede que seja cadastrada; outros documentos, crianças às vezes com dois, três anos sem documento; a questão do transporte, tendo em vista que nós só atendemos na área central, na Secretaria de Assistência, fica difícil a locomoção destas pessoas. Então isso realmente dificulta muito o acesso, a questão dos documentos e a locomoção das pessoas.</p> <p>Facilidades – É o recebimento diretamente do governo Federal via cartão, não precisa procurar a Prefeitura, pegar nenhuma folha, nem uma guia de autorização; ela faz o seu cadastro, é</p>

	comunicada, recebe o cartão do programa, mensalmente vai até a Caixa Econômica central, a única dificuldade, mais recebe diretamente no caixa eletrônico.
--	---

A questão principal levantada pelas duas profissionais entrevistadas é a falta de documentos da população, que as impede de inserir-se em qualquer projeto, ou melhor, impede de exercer seu papel de cidadão, na medida em que frente à sociedade, pessoas sem nenhum documento não existem.

A assistente social BF – gestão nos aponta a dificuldade que a população tem em entender os critérios do programa, visto que se encontra em situação de pobreza e necessita de um aumento na renda. Fica difícil para a população que encontra-se em situação de pobreza, compreender que por causa da falta de um documento não possa ser incluída no programa.

Yazbek (2006) nos apresenta os problemas das políticas de caráter compensatório, que acabam sendo o lugar do não-direito e da não-cidadania, onde o indivíduo passa a ter acesso após provar sua total exclusão: “Uma retomada analítica dessas políticas sociais, revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações-limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado” (p.129).

A condição de pobreza, em alguns momentos, é tão grave que impossibilita a busca por melhores condições, até mesmo por dificuldades em conseguir um vale transporte para se locomover até um órgão público, dificultando o acesso ao benefício.

Um grande avanço nos programas direcionados a população em situação de pobreza, citado por BF – implementação é o repasse do benefício em dinheiro e via cartão, recebido diretamente na Caixa Econômica. Esta novidade traz mais dignidade ao beneficiário e impede que este benefício seja utilizado como moeda de troca por órgãos públicos e pessoas ligadas a política.

A eficácia do programa Bolsa Família

A eficácia do programa seja no combate a pobreza, ou como forma de amenizar os problemas decorrentes desta, pode ser percebida ao compreendermos se este atende as necessidades da população beneficiada?

Profissionais	O programa atende as necessidades da população?
<p>BF – gestão Assistente Social</p>	<p>Atende uma parte, outra parte... Ela pode sair de sua condição de extrema pobreza, de estar passando fome, agora ela tem o cartão, tem acesso, tem uma renda que ela não tinha, saiu do nada, mas não atinge, totalmente (...) O Bolsa Família é a cara destes organismos internacionais e do próprio Banco Mundial. O Banco Mundial um dos objetivos dele, não é acabar com a pobreza, é atender o pobre, não é erradicar a pobreza, mas atender o pobre e investir no capital estrangeiro, nas iniciativas privadas de fora para dentro, então é esse o objetivo maior. Eles são tão espertos, que eles estão em consonância com estes acordos dos países, que no caso da UNICEF, ela tem como prioridade a educação e o atendimento a maternidade e a infância. Então se isto está escrito como uma declaração universal, o Banco Mundial ele vem a calhar com este objetivo maior.</p> <p>Se formos analisar o volume de recurso que entra no município por conta destes programas mensalmente, é um volume considerável, então na questão econômica tem um impacto grande, porque só do Bolsa Família é uma média de 600 mil por mês. Valor que aquece o mercado, ela pode ir na mercearia, compra seu pão de cada dia, coisa que ela não podia fazer antes, em nível econômico ela tem impacto. Agora o nível social (...) dificilmente a pessoa fala agora vou pagar meu documento, fazer meu documento, ainda ela continua, vamos na assistência que lá eles dão, o que não deixa de ser direito do cidadão, a assistência é para atender este carente, ainda mais agora com a nova política, a assistência é para quem dela necessita, então se naquele momento precisa, tinha uma vida boa, mas agora está desempregado na casa teve que vender seus bens, se necessita da assistência social é um usuário. Então ela tem seu impacto.</p>
<p>BF - implementação Assistente Social</p>	<p>Não respondem na totalidade, mas eu diria que 60% vai atingir, porque ela atende momentâneo, ou seja, no momento a pessoa está em carência, precisando de itens básicos, responde, porque ela daí tem o valor monetário para alimentação, ela tem para comprar um agasalho, um tênis para ir para escola, então o momentâneo realmente o programa atende, o que não acontece, ele não permite condições para que todas as famílias possam sair desta situação de dependência, o que acaba gerando dependência, as famílias atendem seu momentâneo, então enquanto eles estão inseridos no programa, elas vão estar sendo atendidas, está respondendo, só que não avança na questão da emancipação.</p>

Analisando as entrevistas pode-se perceber que o programa possibilita a população beneficiária de ter acesso ao mercado, à renda eleva o poder de compra, mesmo que o valor repassado seja baixo, é algo a mais, possibilitando na data do recebimento um planejamento dos gastos.

BF – gestão coloca a importância destas transferências no aquecimento da economia, gerando também maior poder de compra da população que estava totalmente excluída, possibilitando uma melhora em suas condições.

Mesmo que exista um interesse, de organismos internacionais, de que estas ações, ampliem a renda somente dos mais “pobres” entre os “pobres”, viabilizando uma forma de acesso ao mercado, não se pode negar a perspectiva do avanço, da melhora nas condições de vida desta população que passam a ter sua renda ampliada. Yazbek (1999) destaca esta questão ao compreender que as políticas sociais são permeadas por questões contraditórias que se manifestam como estratégia de dupla face em que:

O assistencial como mecanismo de estabilização das relações sociais é a ótica da ação estatal; e, como forma concreta de acesso a recursos, serviços e a um espaço de reconhecimento de seus direitos e de sua cidadania social, é em contrapartida o que buscam os excluídos e subalternizados (p.53).

A fala da autora revela o espaço contraditório das políticas sociais, principalmente aquelas voltadas a população em situação de pobreza, que além de estabilizar os desajustes da economia, para a população é a única via de acesso, é a possibilidade de garantir mesmo que de forma residual o acesso a alguns bens necessários.

No entanto, foi possível perceber nas duas falas que não é um programa que resolve a situação de pobreza da população, ameniza seus problemas, como complementação da renda.

Desta forma, ampliou-se a discussão para compreender se os profissionais acreditam que estas ações atuam no enfrentamento a pobreza? Por quê? E o que consideram importante no que se refere ao combate a pobreza?

Profissionais	O Bolsa Família atua no enfrentamento a pobreza	O que os profissionais consideram importante no combate a pobreza
BF – gestão Assistente Social	No geral enfrentamento a pobreza... eu ainda caio no macro, que eu acho que visa	Compromisso, ética, conhecimento do mundo. O combate (silêncio) cai novamente, na questão das pessoas

	<p>outros interesses (...) será que estão mesmo enfrentando a pobreza? Ou abrindo cada vez mais espaço. Sobra logicamente para nós aqui, países dependentes destes recursos estrangeiros, atingir os resultados que eles determinam. Se você for ver o Banco mundial passa para os países: Brasil em 2005, tantas famílias, tantas pessoas, receberam recursos, receberam renda, a pobreza do país diminuiu, coisas assim, que realmente causam impactos, nos acordos internacionais. Não sei se é por aí, se atua no enfrentamento a pobreza. Enfrentamento eu acho que não, eu acredito que quem atua nesta questão é o profissional, é o individual, nunca o governo o coletivo, porque é o profissional que tem princípios, tem Código de Ética. Mas o interesse maior aí não é o enfrentamento.</p>	<p>conhecerem o direito, dever (...) se não caímos naquela coisa da dependência, eu vejo aqui, sempre vem querendo comprar, agradando a pessoa quem vai atender, levar um doce, tratar bem, é muito favor, favoritismo que é muito presente na vida da gente e atrapalha bastante, a política. O secretário que sempre fala, eu quero que vocês vão pelo lado legal (...) Vocês têm o direito de dizer não. Vamos pelo lado legal (...) O secretário disse se vocês tiverem projeto do município para atuarmos, eu agradeço, vamos desenvolver trabalhar assim, porque vocês têm condições de desenvolver projetos, porque que o que ele percebe é sempre as determinações do governo, do Estado, tudo bem, se ver dentro da política de assistência social, as coisas são compartilhadas, então você às vezes, visualiza os problemas do município e não tem tempo de atender, porque tem que estar sempre respondendo o governo do Estado, Federal, tem prazo, tem dia, quantas pessoas, é isso, é aquilo. E você tem que estar fortalecendo o teu espaço mesmo.</p>
<p>BF - implementação Assistente Social</p>	<p>Paliativamente, eu diria que acaba resolvendo parte, porque permite que as pessoas, com esta renda extra, possam até se locomover aos serviços da rede, a questão de saúde, se dirigir a unidade central, a questão da educação, procurar alfabetização de adultos, que às vezes não tem em seu bairro tem que vir para a área central, ela pode melhorar um pouco as condições de vida, porque a pessoa com este dinheiro acaba comprando, um eternit para arrumar a casa, uma porta uma janela. Então ela atua, não resolve por completo, mais paliativo ela melhora realmente a condição de vida destas famílias.</p>	<p>Na minha opinião, eu diria que se nós tivéssemos trabalho, a geração de renda realmente seria o ponto que iria combater, visto que hoje nem no mercado informal está sendo possível inserir os desempregados, realmente combater a pobreza é algo até utópico, um desafio, mas as ações do poder público aliado com as entidades sociais, a sociedade civil, porque também só o poder público não tem condições de combater a pobreza em sua totalidade (...) Então eu acho que é possível trabalhar com programas que melhorem a pobreza, mas não vejo assim nada que hoje de imediato a curto prazo, estar combatendo esta pobreza. Eu acho um pouco difícil dizer por que não é um problema local é um problema mundial, porque se não mantivermos os pobres, não tem se os ricos, os políticos, que se mantêm com a pobreza, mas eu acho que a longo prazo seria possível (...) se fosse uma distribuição de renda mais justa, reduzir um pouco os milionários, seria possível, mais isso a longo prazo.</p>

O programa é compreendido pelas profissionais como uma ação paliativa que auxilia na melhora das condições de vida, mas não resolve o problema da pobreza.

O valor do benefício é baixo e sem uma articulação com políticas públicas, não resolve os problemas causados pela pobreza, que excluem a população do acesso aos bens e serviços. Os critérios estabelecidos pelo programa Bolsa Família permitem afirmar que atende somente as pessoas em situação de indigência.

BF – gestão fala da importância da responsabilidade profissional no enfrentamento a pobreza e questiona o desenho do programa Bolsa Família, para ela, os objetivos do programa são direcionados de fora do país, resultados de acordos internacionais.

Mesmo compreendendo a importância do envolvimento dos profissionais na articulação de ações que possibilitem o enfrentamento da pobreza, é essencial a existência de políticas estruturais que estejam inter-relacionadas com propostas locais realizando assim, o enfrentamento a pobreza.

A profissional BF – gestão fala da necessidade de romper com algo que é cultural no município, o assistencialismo e clientelismo que traçam a história da assistência social. A fala da assistente social demonstra a dificuldade que os próprios beneficiários têm, em compreender que a inclusão no programa não será realizada pela amizade ou pelo favor.

As demandas não-politizadas abrem o caminho para a apropriação clientelista no trato da questão social, que vai transformar em relação de favor o que é de direito. Processo que não se efetiva sem a resistência, a contestação e a explícita oposição dos subalternizados (YAZBEK, 1999, p.157).

Esta dificuldade em romper com as ações assistencialistas que marcam a assistência no município, torna-se um desafio para os profissionais responsáveis pelos programas, que buscam ampliar a concepção do direito à assistência social e do direito a cidadania.

Outra questão observada na fala de BF – gestão é a dificuldade em articular as ações do município e a gestão de ações direcionadas pelo governo Estadual e/ou

Federal. Através de sua fala é possível perceber um olhar para os programas, como algo que tem que cumprir, seguir as determinações de instâncias maiores e não como uma ação que pode auxiliar no enfrentamento aos problemas que se apresentam no município.

BF – implementação acredita no enfrentamento da pobreza, realizado não só pelo poder público, mas como resultado da associação deste, com diversas instâncias locais (instituições, sociedade civil...), investindo na educação e capacitação para o trabalho, procurando abrir novas oportunidades de inserção no mercado de trabalho e desta forma, ampliar as possibilidades de combater a pobreza através de programas que possam aos poucos inverter o quadro desta problemática no município. Refere-se à pobreza como um problema mundial, que vai além das esferas locais, portanto, necessita também de uma forte distribuição de renda, diminuindo os índices de desigualdade social.

Considerando-se que mesmo não atendendo a todos, o Bolsa Família proporciona acesso a bens necessários, a população inserida no programa, perguntamos: Como você avalia o desempenho dos programas que você executa? pontos positivos e pontos negativos.

Profissionais	Desempenho do programa
BF – gestão Assistente Social	Dentro daquela visão macro, mesmo o resultado e os relatórios, dados que precisam, eles têm, é só você acessar o sistema. Agora, num aspecto menor, que é o nosso caso, aqui, eu acho que o desempenho do Bolsa Família, claro que causa toda aquela problemática, porque para nós não interessa aqueles resultados de acordo internacional, mas o usuário em si, então a gente vê um dia cheio de problemas, que as pessoas acabam enfrentando. Como a coisa vem de cima para baixo... Eles têm os resultados atingidos, os números que eles precisam urgentemente, porque senão, acho que não recebem mais a parcela do Banco Mundial, eles têm aqueles cumprimentos. Todo o problema cai no município, a insatisfação da população, chegou aqui, formou fila, a gente não estava preparado para receber tanta gente. A campanha foi lançada a nível nacional e o povo veio, nós não temos estrutura, pessoal suficiente, para atender uma média de 200 pessoas por dia, para o bolsa, porque o cadastro é demorado, o cadastro é super denso (...) Então a obrigação da nossa Secretaria é elaborar o cadastro único, é trazer aquela população que está abaixo da linha da pobreza, atingir este número de pessoas, porque pelo IBGE é aproximadamente 12 mil famílias no município, então nós temos que atingir

	<p>este número (...) Então este cadastro serve para uma série de programas tanto a nível Federal, Estadual [Luz Fraterna e Baixa Renda] e Municipal. É um cadastro da pobreza, vamos dizer que o município tem.</p> <p>Eles mudam bastante, o arquivo retorno da Caixa, na questão do domicílio é o complicador, é muita gente, eu tenho 251 visitas para serem realizadas, para constatar a questão da renda superior, que foram denúncias que nós recebemos, fulano aqui, meu vizinho, está recebendo e eu não, ele tem um carro na garagem, isto aconteceu no finalzinho do ano (2005), nos dez últimos dias úteis do ano. Começamos o ano fazendo visita para constatar isto daí (...) As pessoas não querem saber se tem critérios ou não, apesar de que eu acho que os critérios são excludentes. Tem cadastros que são devolvidos pela Caixa, por duplicidade de domicílios, e ninguém recebe. Só que você vai ver aquela família precisa, mas são três, quatro famílias em uma casa só, e o sistema ele só aceita um domicílio, naquele endereço, rua tal, casa tal.</p> <p>Os próprios funcionários, que não são Assistentes Sociais, são na maioria agentes, dizem: veio uma pessoa bem vestida, eles querem que a pessoa esteja suja, para estar dentro dos critérios. Mas a culpa é do próprio programa que quer erradicar a pobreza e a fome, então o pobre, pobre, pobre. Você acha que a pessoa sabe, por 10 reais vai passar a minha renda, eu preciso, vou deixar de ganhar 65 reais por que passou 10 de uma renda que trabalho de diarista. Então não é dó da população, mas você vê um número absurdo de famílias que estão em situação de pobreza, mas não estão nestes critérios e deixa de receber.</p>	
<p>BF – implementação Assistente Social</p>	<p>Positivos</p> <p>Eu acredito que ele oportuniza acesso aos bens básicos, mais necessários, principalmente a questão da alimentação (...) e também dá condições para as pessoas buscarem os demais serviços da rede, a questão da saúde, educação, qualificação. O programa, hoje, eu acho que daria para considerar que avançou muito, na questão de autonomia ao município. Hoje nós temos condições de incluir famílias; excluir famílias, se a família se emancipou, se a família está em uma situação financeira, que não se enquadre no programa, o município tem condições de excluí-las; bloquear o benefício para investigação; averiguação; desbloquear benefício, se constatado que a família é prioritária; cancelar benefícios, quando recebem indevidamente (...) temos esta autonomia de estar avaliando e operando a base de dados com frequência.</p>	<p>Negativos</p> <p>Eu considero uma das dificuldades no programa, priorizar as famílias com maior carência financeira, visto ao número grande de pessoas consideradas abaixo da linha da pobreza, fica uma demanda muito significativa para nós conseguirmos realizar as visitas domiciliares, constatar se enquadram ou não no programa. A questão do mercado informal, quem está no mercado formal tem a sua renda declarada, as vezes passa um centavo um real ela não se enquadra no programa. Já o mercado informal permite que os beneficiários omitam dados, fraudem o programa e se incluam no programa sem que nós possamos saber se realmente é necessário ou não. Então o mercado informal realmente permite que o usuário faça uma declaração falando o que ele quiser, para ter acesso ao programa, para ter acesso aos descontos tarifários de água e luz.</p>

A entrevistada BF- gestão apresentou muitos pontos negativos referente ao programa e aos objetivos e metas que o mesmo deve cumprir, a partir da definição de acordos internacionais com o Banco Mundial e outros organismos. Segundo ela, os problemas sentidos em âmbito municipal referem-se à insatisfação da população,

a demora no processo de atendimento, a indignação da população não atendida porque a renda ultrapassou alguns reais a mais da exigência do critério.

O município reclama da falta de estrutura para atender a toda a demanda que procurou realizar o recadastramento, no momento em que foi lançada a campanha. O preenchimento do cadastro é demorado e o número de pessoas para realizar o atendimento não foi suficiente, formando longas filas.

Na pesquisa pôde-se observar algumas dificuldades no que se refere à execução do programa. Desde a implantação do cadastro único em 2001, existe um número reduzido de Recursos Humanos voltados para execução do programa, desta forma, os funcionários da Prefeitura Municipal são deslocados de sua função para realizar o atendimento às famílias. A fala da entrevistada revela a falta de qualificação de algumas pessoas que realizam o atendimento e preenchem os cadastros. Estes problemas apontados impedem a padronização do atendimento, no preenchimento do cadastro e dificultam o atendimento qualificado a população que acaba muitas vezes sendo prejudicada.

As famílias em situação de pobreza não são atendidas. Os que se enquadram nos critérios do programa são os indigentes. No entanto, o mais difícil é saber a renda real destas famílias, algumas acabam sendo inseridas mesmo com uma renda maior que a exigida pelo programa. As denúncias em sua grande maioria são realizadas pelos próprios vizinhos ou pessoas que percebem que a sua renda é menor, do que a renda da pessoa que está recebendo o benefício. Para verificar se isto acontece é necessário realizar visitas, mas os endereços dos cadastros nem sempre são encontrados. Além disso, o sistema do cadastro não é eficiente, na medida em que não leva em consideração a realidade das famílias, como por

exemplo, recusar que duas famílias residentes no mesmo endereço possam ser beneficiadas.

O cadastro único não é exclusivo para o atendimento do Bolsa Família e sim para identificar a demanda de todos os programas sociais, o número de cadastros a serem preenchidos pelo município, refere-se às 12 mil famílias em situação de pobreza no município, mas nem todos se enquadram nos critérios do Bolsa Família, alguns são inseridos em programas do governo do Estado como, o baixa renda e luz fraterna.

BF – implementação nos fala do bom desempenho do programa ao proporcionar acesso aos bens básicos, principalmente ao se referir a alimentação. Apresenta como fator positivo, o avanço do programa no que se refere ao sistema do cadastro, que foi alterado e agora permite que o município interfira no processo, levando em consideração a realidade das famílias e do município.

Também destaca a dificuldade de atender toda a demanda principalmente no que se refere à realização de visitas, não só em caso de denúncias, mas para saber qual a real necessidade das famílias que procuram inserir-se no programa, qual sua renda. Ou seja, é difícil saber onde estão e quem são as famílias mais necessitadas do município.

Outro problema encontrado refere-se à dificuldade de localizar as famílias através dos endereços disponíveis nos cadastros. Muitos endereços não são encontrados pela dificuldade destas famílias fixarem-se em solo urbano. Lavinias nos aponta isto, como sendo um problema que deriva da busca por melhores condições de vida.

Uma das razões que tem levado a um incremento do índice de desligamento das famílias dos programas em implementação é a mobilidade espacial das mesmas, à procura de trabalho, de melhores condições de moradia ou de acessibilidade a certos serviços públicos. Trata-se de um desligamento involuntário, pois a franja urbana entre periferias de municípios limítrofes,

notadamente nas áreas metropolitanas, confunde-se, correspondendo muitas vezes a lados de uma mesma rua (LAVINAS, 1998, p. 23).

Este problema foi identificado na pesquisa ao procurar manter contato com a amostragem das famílias beneficiadas pelo programa. Nas duas regiões selecionadas, muitos endereços da amostra não foram localizados.

Para Lavinias, estes programas não levam em consideração o grau de mobilidade espacial e ocupacional da população e acabam reproduzindo níveis de exclusão no interior dos próprios grupos excluídos.

O grau elevado de mobilidade espacial e ocupacional da população mais carente brasileira, alvo prioritário dos programas em questão, é amplamente conhecido para exigir justificativa da sua não-consideração dentre os critérios de seleção (LAVINAS, 1998, p. 23).

O local de moradia das pessoas em situação de pobreza também pode ser analisado como uma forma de exclusão, compreendendo que são espaços, que na maioria das vezes, são de difícil acesso, dificultando até mesmo o recebimento de correspondências.

Avaliação

Procurando compreender como acontece o processo de avaliação do programa, foi realizada a seguinte pergunta: Existem procedimentos de avaliação (Federal, Estadual e Municipal) das ações ligadas ao programa? Como são realizadas?

Profissionais	Avaliação do programa
BF – gestão Assistente Social	<p>A frequência escolar é uma das condicionalidades do programa 85% da frequência escolar, é um trabalho de três meses, que a gente acaba fazendo só para passar para o MDS, a questão da frequência escolar dos alunos. Só que este ano passado estavam numa escola, em 2006 está em outra, famílias foram embora, é bloqueado pagamento, ou veio de outra cidade, então ela não está no bairro, está em outra cidade.</p> <p>Esse cadastramento ajuda a atualizar dados, e acabar este tipo de problema, principalmente se ela mudar de domicílio, se for trabalhar com carteira assinada, porque a Caixa faz uma relação com a RAIS e consta. Quando ela vem não está trabalhando com carteira assinada, no decorrer do ano ela foi registrada, não veio atualizar os dados.</p> <p>Problemas que surgem na execução do programa, cai para o município, em forma de problema individual. É que a renda do povo</p>

	<p>é muito baixa.</p> <p>Eu acredito que este ano, a gente consiga atualizar os dados por força da campanha e muitos dos problemas que acontecem da pessoa estar no cadastro, mas não estar recebendo ainda, vamos dar uma melhorada.</p> <p>(...) Tem 2.000 cadastros para enviar, o computador tem uma memória muito baixa você perde e consegue enviar só 200. Por este motivo o governo está destinando ao municípios 86.000 para melhorar a sua estrutura operacional, no caso os computadores e a nossa necessidade aqui é veículo, é sucateado (...)</p> <p>Encerrado o prazo de recadastramento 28 de fevereiro, a partir de março é incluir novas famílias que precisam, pensamos na possibilidade de ir até as vilas, mas a questão seria ter que pegar o nome, vir consultar no computador e depois retornar, talvez mapear a área procurar dados a respeito e retornar, só se fizer isto. Para que não fure tudo por causa do Bolsa família. Era Bolsa Escola, Vale Gás, Auxílio a alimentação, agora tudo isso num só, o PETI é para ser integrado, tudo gerou o problema.</p> <p>Se você for ver a condicionalidade é a frequência escolar, pesar e examinar as crianças, porque são questões da agenda do III Milênio, porque eles se preocupam com a primeira infância, a educação básica, a mulher no mesmo patamar de direitos que os homens. Agora do ensino superior não fala nada, não tem recurso para uma habitação digna para o povo, isso eles não se preocupam, tem um melhoramento, uma coisa aqui, outra ali, mas, uma coisa que cause impacto, não tem. Eles continuam se pautando neste tipo de coisa, então até o ano de 2015 por exemplo, não tem mais criança fora da escola (...) o CRAS vai ser uma grande ferramenta de trabalho, estamos com um projeto para atingir o maior número de pessoas possível, para que não fique só no básico, pretendemos atingir outra camada e outros problemas da exclusão (...)E outra coisa, dia 30 de novembro encerrou o recadastramento do CPF, é 4,50 o povo não faz, ficam sem CPF, não podem fazer nada, e é obrigatório CPF, inclusive para o Bolsa Família, as pessoas não são incluídas em programa nenhum. Está acontecendo isso, todos os programas do Brasil da pobreza é condicionado ao Bolsa Família, só que tem outros critérios que acompanham a seleção que não faz parte da nossa realidade.</p>
<p>BF - implementação Assistente Social</p>	<p>Eu diria que existe um acompanhamento em nível Federal do Bolsa Família, então frequentemente emitem normativas, portarias, orientações gerais, existe acompanhamento, se há alguma modificação no programa é encaminhado para os Municípios via SERT, via sedex. E no nível Estadual tem também uma Coordenação Estadual, tem o Gestor Estadual que também acompanha as alterações no programa e repassa informações aos municípios. Enquanto no nível municipal, nós trabalhamos mais com relatórios, fazemos as atividades, as ações necessárias e acompanhamento com relatórios mensais.</p>

BF – gestão refere-se às condicionalidades como forma de avaliação, visto que permitem dizer, se aumentou a frequência escolar dos alunos pertencentes às famílias inseridas no Bolsa Família, mas critica a necessidade de se pautar em índices de melhoria da educação, que para ela é uma exigência dos objetivos do milênio.

No entanto, compreendendo que é dever dos pais manter seus filhos matriculados, a exigência da frequência escolar está reforçando a efetivação de um direito das crianças e adolescentes.

Cita também o recadastramento, como uma forma de perceber se houve alguma mudança das famílias, que já estavam inseridas, e permite um maior acompanhamento das famílias cadastradas, pois os dados são atualizados. BF – gestão diz que para ser mais eficiente o cadastro seria necessário conhecer a realidade das famílias. A entrevistada percebe o espaço do CRAS⁵⁴ como uma forma de aproximar-se mais das famílias e desenvolver projetos que vão ao encontro as suas necessidades, principalmente daqueles que estão totalmente excluídos, visto que não possuem sequer documentação.

A outra entrevistada BF – implementação coloca que o município está presente no processo de avaliação através das visitas realizadas, gerando relatórios mensais que são enviados para o Governo Federal. As informações e dados sobre os beneficiários são enviados através do Governo Federal que pauta-se nos relatórios municipais.

No entanto, entende-se que é necessário avaliar o real impacto destes programas na educação e em outros fatores que a pobreza deixa vulnerável.

Brasília, todavia, pouco enfatiza a avaliação, privilegiando a escala do programa, isto é: assegurar a extensão da sua cobertura a todos aqueles que preenchem os requisitos básicos para participação. Em outras palavras, conhece-se muito pouco do impacto real dos programas bolsa-escola sobre o desempenho escolar das crianças, sobre o fortalecimento das famílias carentes em situação aguda de pobreza e, sobretudo, do seu efeito integrador enquanto mecanismo de combate à exclusão (LAVINAS, 1998, p. 20).

Os municípios atendem a uma demanda muito grande e fica difícil conhecer a realidade destas famílias, porém se o programa Bolsa Família não estiver associado

⁵⁴ Centros de Referência de Assistência Social são uma nova proposta do Sistema Único de Assistência Social, que prevê descentralização no espaço do município, direcionando o atendimento de acordo com os problemas de cada realidade.

a ações desenvolvidas pelo município e se o município não souber quem são os beneficiários e investir em ações conjuntas, a transferência de renda torna-se ineficiente. Mesmo que milhões de pessoas sejam beneficiadas é necessário saber como o Bolsa Família está enfrentando a pobreza, já que este é seu objetivo.

A visão do Gestor da Assistência Social no município no que se refere à pobreza e aos programas de transferência de renda, BPC e Bolsa Família

O gestor da Assistência Social no município está envolvido no processo de execução e gestão dos programas de transferência de renda no município, pois o BPC envolve na sua execução toda a rede assistencial do município e o Bolsa Família está alocado na SMAS.

Desta forma, para entender como o gestor da assistência social no município, compreende o problema da pobreza e quais as prioridades de sua gestão no enfrentamento da pobreza, foram direcionadas a ele algumas questões, que serão discutidas abaixo.

A primeira questão foi: Como você visualiza os problemas da pobreza no município? Quem são as pessoas em situação de pobreza? Onde elas estão?

Gestor	A pobreza no município	As pessoas em situação de pobreza	Onde moram
Secretário da Assistência Social	[Vejo a pobreza] com um olhar de muita preocupação (...)se não houver por parte do governo central uma providência urgente com relação a planejamento familiar, a tendência é que o número de pobres se multiplique e a curtíssimo prazo, seja um número bem superior às pessoas que tem condições de se manter as próprias custas através de trabalho(...)E vai chegar um momento que o governo não vai ter condições de atender a todas as necessidades.	São as pessoas sem emprego, são as pessoas sem preparo, não só do aspecto de educação de cultura, mais de profissionalização, são pessoas que dependem totalmente dos programas governamentais, são aquelas pessoas que já estão viciadas em não fazer nada, em só receber, sem ter obrigação nenhuma de dar nada em troca. As pessoas em situação de pobreza são as menos favorecidas pela sorte, são aquelas que migram para a cidade grande buscando oportunidades, muitas vezes despreparadas ou sempre despreparadas, achando que isso aqui é um <i>el dourado</i> e acabam num bolsão de favela, envolvidas em uma comunidade de baixa renda e que acabam conseqüentemente se tornando mais pobres do que eram, antes de vir para cá.	Elas estão nos 142 núcleos de favelas que existem em Ponta Grossa, morando na periferia a maioria ou todas elas em áreas ocupadas por invasão, isso aí, nós temos um número que é preocupante, são mais de 8 mil ocupações irregulares que existem na cidade. Elas estão bem localizadas, é fácil de você achar, é só você ir à periferia que vai ver onde estão os pobres.

A pobreza na concepção do gestor decorre de uma falta de planejamento familiar, o aumento do número de pessoas em situação de pobreza é resultado de uma ampliação dos membros das famílias pobres, das pessoas que não estão em condições de se manter por conta própria e que necessitam da atuação governamental.

Na fala do gestor da assistência social, é possível perceber que a pobreza é compreendida, como responsabilidade da família, da pessoa em situação de pobreza e não como um problema que decorre da desigualdade social, da má distribuição de renda.

As problemáticas que envolvem a situação de pobreza dificultam o acesso à educação e a informação. A falta de planejamento familiar, associado ao desemprego e baixa renda, ampliam os problemas da pobreza, mas não podem ser vistos como causa da pobreza.

O secretário revela na sua concepção que as pessoas em condição de pobreza não têm preparo nenhum e dependem das ações governamentais. Segundo ele são pessoas viciadas em não fazer nada, em receber tudo do governo. São menos favorecidas pela sorte.

Yazbek (2006) nos fala sobre o usuário das políticas sociais, que muitas vezes é visto de forma negativa, como pessoa acomodada e passiva, o não-cidadão que necessita de “ajuda”.

A fala do gestor revela que na sua concepção, a pessoa é “pobre”, porque não teve sorte, não se preparou de forma suficiente para se manter, acostuma-se a ficar na dependência das ações assistenciais. O problema da pobreza torna-se restrito a um problema individual ou no máximo familiar, e não a um problema da sociedade.

A pobreza da forma como se configurou na sociedade brasileira deve ser entendida como um problema estrutural da sociedade, como coloca Yazbek (1999):

Diante da realidade da pobreza, da exclusão e da subalternidade, o assistencial tem limites muito claros. A precariedade (quantitativa e qualitativa) das condições de vida daqueles que constituem alvo das ações assistências e o caráter cumulativo de sua exclusão evidenciam que reverter esse processo exige profundas modificações não apenas no conjunto das políticas públicas, mas na própria estruturação da sociedade (p. 59)

Neste sentido, são mudanças que envolvem a sociedade como um todo e não pode ser visto como um problema individual.

A fala do secretário revela um problema da exclusão na habitação, onde a maioria das pessoas em situação de pobreza, no município, passam a localizar-se em favelas ou em ocupações irregulares, regiões com pouca infra-estrutura e de difícil acesso.

Como Ponta Grossa apresenta altos índices de pobreza, com 12 mil famílias em situação de pobreza, buscou-se compreender o que o gestor considera importante no enfrentamento desta questão?

Gestor	Enfrentamento da pobreza
Secretário da Assistência Social	<p>Primeiro seria assistenciar a família, com educação, com relação a maternidade e paternidade responsável, num trabalho conjunto da comunidade como um todo, fazendo com que esse pessoal entenda de que colocar filho neste mundo é um negócio muito sério, e colocar miserável é mais sério ainda. Então eles têm que entender que como mãe e como pai a responsabilidade da criação, da formação é deles, eles não podem transferir isso para mais ninguém, eles tem que saber que a família é a primeira responsável. Então não adianta trabalhar o menino com contraturno escolar (...)</p> <p>Outro aspecto que eu considero muito importante é que se você da comida e não da remédio não resolve(...) Então você tem que alimentar e tratar, se a pessoa estiver doente (...) tem que fazer as duas coisas em conjunto.</p> <p>Trabalho é a mesma coisa, se só dar trabalho e não tiver capacitação profissional (...) não vai resolver nada.</p> <p>Então você tem que trabalhar saúde, alimentação, capacitação e oportunidade de emprego e isso é que você tem que fazer e desenvolver um projeto muito grande de desenvolvimento econômico. Porque qualquer proposta de desenvolvimento social sem desenvolver o econômico é mentirosa (...)</p> <p>Então estes quatro aspectos dentro de um projeto macro de enfrentamento da pobreza, talvez trouxesse resultados.</p>

O gestor coloca a importância de atender a família como um todo, possibilitando acesso à alimentação, educação, saúde, emprego e capacitação, um projeto de desenvolvimento econômico, com vistas a melhorar o social. Para ele o problema da pobreza não pode ser resolvido atendendo somente um segmento, como a criança, por exemplo.

Na entrevista com o gestor, o mesmo refere-se, aos problemas que as famílias em situação de pobreza, apresentam a sociedade. Desta forma, é possível visualizar na realidade destas famílias, que existe uma desestruturação familiar, decorrente das dificuldades sociais, falta de acesso à educação, saúde, alimentação, renda, entre outros, problemas que afetam o conjunto de relações familiares e que necessitam de mediação.

No entanto, deve se ter claro, que os problemas familiares não são exclusivos das famílias em situação de pobreza, porém os problemas destas famílias acabam muitas vezes, ficando mais expostos, sendo apresentados à sociedade e aos ambientes de convívio dos membros de uma família.

A fala do gestor expressa a necessidade de deixar claro, a responsabilidade destas famílias, em situação de pobreza, na educação de seus filhos. Se estas famílias não têm condições de proporcionar aos seus filhos o suprimento das necessidades, devem limitar o número de filhos.

A interferência da sociedade na realidade das famílias em situação de pobreza é histórica no Brasil. A sociedade sente-se no direito de interferir na forma de relacionamento destas famílias, quantos filhos devem ter e outras questões, que em um primeiro momento deveriam restringir-se a decisões da família. As ações de assistência social, assistência à saúde, que lhes são de direito, são vistas, por algumas pessoas da sociedade e do governo, como favor, devendo a família aceitar

algumas regras impostas, seja de forma clara, como condicionante de um programa ou ação, ou que em alguns momentos estão subentendidas.

A realidade destas famílias: baixa renda, falta de acesso a bens e serviços; tornam-se questões que influenciam nas relações em sociedade e limitam a liberdade destas famílias, que acabam em muitos momentos, sendo cobradas pela sociedade como um todo. Segundo Yazbek (1999) a privação a que estão submetidos, interfere no modo de vida de cada um e nas relações familiares:

Marcado por um conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobreviver (p. 83).

Posteriormente, foram realizadas as seguintes perguntas: Quais as ações da SMAS que realizam o enfrentamento a Pobreza? Existe prioridade no que se refere ao combate a pobreza?

Gestor	A SMAS no enfrentamento a pobreza	As ações prioritárias
Secretário da Assistência Social	<p>Nós estamos procurando qualificar as pessoas, dar de comer para as pessoas, nos estamos procurando atender dentro do possível na área de saúde, através de trabalho em conjunto com a saúde, mais na verdade, eu continuo dizendo se nós não pararmos de colocar miseráveis no mundo não há o que chegue, não há o que chegue. A cada dia este número está aumentando e enquanto as famílias mais favorecidas, melhor situadas têm dois, três filhos, as famílias pobres têm cinco, oito, dez, porque inclusive isso aqui é resultado de promiscuidade, eles vivem em um quarto de dois por dois com 50 pessoas dentro, pai, tio, irmão, irmã, daqui a pouco você tem menina com 12 anos de idade grávida. É a média que nós estamos tendo hoje, na periferia da cidade, maternidade de 12 a 13 anos. É um absurdo isso, mas é uma realidade.</p> <p>Nós temos diversos programas dentro da secretaria para enfrentar a pobreza, mas de forma paliativa, se pudesse ter um programa para resolver o problema da pobreza, não tem porque sozinho nós somos impotentes. Para resolver o problema da pobreza precisava de um programa de participação da comunidade como um todo, toda a sociedade e engajar o Governo Federal, Estadual, Municipal, porque senão pode esquecer, qualquer outra proposta é furada.</p>	<p>Não têm, todos os programas são importantes, todos eles, todos os programas que nós temos são importantes. Eu gostaria muito de poder ter um programa de aumento de renda, através de trabalho, porque daí eu teria pessoas sem..., porque para trabalhar a primeira coisa que a pessoa precisa ter é saúde, se não tiver saúde não tem condições de trabalhar, segundo ela tem que estar alimentada, se não tiver alimentada não tem condições de trabalhar (...) A nossa prioridade é o dia a dia, a nossa prioridade é a maternidade precoce, criança violentada, criança drogada, o ancião abandonado, a mãe espancada é o momento, aquilo que gritar, nós estamos atendendo, é prioridade. Os programas para conter isso, existe um monte: em parceria com entidades assistenciais, parceria com igrejas e tal ...</p>

O gestor coloca que a SMAS está atendendo as famílias dentro do possível, mas de forma paliativa, não conseguem resolver o problema da pobreza. Em sua opinião, este enfrentamento deve se dar em conjunto com as três esferas de governo e com a participação da sociedade, comunidade.

Mais uma vez ele destaca o número alto de filhos das famílias em situação de pobreza e os problemas da desestruturação familiar destas famílias, sendo esta, uma questão que dificulta o atendimento as problemáticas que decorrem da pobreza.

Ao se referir à prioridade das ações, enfatiza a característica das ações municipais com caráter paliativo, na medida em que atendem a todos os segmentos, que necessitam da assistência social, de acordo com a gravidade dos problemas e daquilo que está exigindo um atendimento emergencial. Coloca a importância do acesso à alimentação e a saúde que são essenciais para que a pessoa tenha condições de sobreviver, de trabalhar.

Destaca a importância da atuação das entidades filantrópicas no atendimento a população, das parcerias no enfrentamento as questões sociais.

É possível visualizar, através da fala do Gestor, que o problema da pobreza no município passa a ser atendido por questões paliativas, que atendem o emergencial, ações que possibilitam a sobrevivência das famílias em situação de pobreza.

Direcionando a discussão para os programas de transferência de renda, que têm como público alvo as pessoas em situação de pobreza, a questão é: Como o município através da SMAS atua na gestão destes programas, BPC e Bolsa Família?

Gestor	A atuação da SMAS no BPC e Bolsa Família
Secretário da Assistência Social	<p>Atua dentro das normas previstas, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, procurando atender exatamente a cartilha tanto do BPC quanto do Bolsa, fazendo as verificações necessárias e existe um acompanhamento muito interessante por parte do Ministério, com relação aos dois programas, no que diz respeito a real necessidade do beneficiado, é comum nos estarmos recebendo cobranças de pagamentos indevidos ou de denúncias, é muito comum, mas procuramos atuar de uma forma bem cristalina, eu tenho certeza absoluta que todos aqueles que foram beneficiados no programa, tanto em um programa como no outro, nos últimos dois anos, foram porque se enquadraram na época, da solicitação, nas normas. Pode acontecer hoje de já estarem fora, por terem adquirido alguma oportunidade de renda, melhorado a renda e tal, mas na época, sem dúvida nenhuma, estavam dentro das normas.</p> <p>Nós procuramos, através de amostragens, de acompanhamentos diários, levantamentos em campo, de fazer com que os dois programas funcionem dentro daquilo que é exigido pela legislação pertinente.</p>

A fala do gestor revela a necessidade de cumprir as exigências do programa, estar dentro do que o MDS propõe.

Destaca a dificuldade em identificar a população que atende os critérios dos programas, onde mesmo quando afirma, que todos os que são atendidos estão dentro dos critérios, fala da existência de denúncias de pessoas que recebem indevidamente.

Neste sentido, conhecer toda a população beneficiária, ainda é o desafio destes programas de caráter focalizado, não só no município de Ponta Grossa, mas em qualquer outro, onde a demanda seja numerosa e não aconteça um acompanhamento mais próximo da realidade das famílias beneficiárias.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA DO BPC E BOLSA FAMÍLIA

Ponta Grossa acompanhando as exigências das legislações do BPC e seguindo as regras do MDS no que se refere ao Bolsa Família, passa a trabalhar com as famílias público-alvo destes programas. O BPC é organizado e concedido

pela agência do INSS local, a qual trabalha em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS, que realiza os encaminhamentos dos beneficiários.

As 12 mil famílias que se encontram em situação de pobreza no município e são alvo das ações dos programas de transferência de renda, estão localizadas em diversas áreas do território urbano, principalmente em áreas de risco, fundos de vale, regiões próximas da linha férrea.

Levando em consideração que não seria possível trabalhar com o total de pessoas em situação de pobreza, inseridos nos programas de transferência de renda, foram selecionadas duas regiões para realizar a pesquisa, Dalabona e Jardim Paraíso.

Estas duas localidades se encontram em regiões afastadas da área central, o que dificulta o acesso aos programas e serviços públicos oferecidos. As pessoas que residem em bairros localizados mais próximos da área central, possuem facilidade de acesso a programas e serviços oferecidos, entre eles: saúde, educação e os programas de assistência social que na sua maioria são oferecidos na área central.

A partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e com o direcionamento da política de Assistência Social dado pela Norma Operacional Básica (NOB) 2005, tem se a proposta de realizar um atendimento assistencial descentralizado em âmbito local, em que se prioriza o atendimento as famílias em diversas regiões do município, facilitando o acesso aos programas e projetos. A NOB, prevê um atendimento mais direcionado aos problemas de cada realidade, através da implantação dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). No município de Ponta Grossa há dois CRAS que iniciaram o atendimento. Estão previstos mais 4 unidades até 2007.

Entende-se desta forma, a importância da implantação dos CRAS no município, pois estes poderão direcionar as ações de acordo com cada realidade, podendo oportunizar o acesso aos serviços públicos a todos. Hoje, as pessoas que residem em regiões mais afastadas do centro, acabam sendo excluídas do acesso a estes serviços que na grande maioria, atendem com o sistema de ordem de chegada, com a formação de filas, que iniciam muito cedo, dificultando o acesso à população que necessita de transporte coletivo para deslocamento.

A situação de pobreza em que se encontra a grande maioria dos usuários do BPC e Bolsa Família, decorre da falta de renda destas famílias, devido a questões como desemprego e falta de escolaridade, desencadeando problemas gerados pela precariedade na habitação, não acesso à saúde, lazer e transporte.

Yazbek (1999), apresenta que a pobreza também se constitui como uma forma de violência:

A violência da pobreza constitui parte de nossa experiência diária na sociedade brasileira contemporânea. Os impactos destrutivos do sistema vão deixando marcas exteriores sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, a debilidade da saúde, o desconforto, a moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a ignorância a fadiga, a resignação, são alguns sinais que anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados da sociedade. Sinais em que muitas vezes se ocultam a resistência e a capacidade dessa população de lutar cotidianamente para sobreviver. Sinais que muitas vezes expressam também o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza sem uma intervenção direta para minimizá-la ou erradicá-la (p. 61).

O Jardim Paraíso, de acordo com a pesquisa, baseada nas variáveis do censo demográfico de 2000, foi considerado uma das regiões com maiores índices de pobreza, apresentando índices altos de analfabetismo, falta de infra-estrutura básica e maior número de famílias com baixa renda.

O Dalabona um das maiores favelas do município, teve sua formação, como resultado de uma das maiores ocupações realizadas no município de Ponta Grossa. Região que havia sido organizada para transformar-se em um loteamento de

famílias com baixa renda, onde as casas de acordo com o projeto seriam construídas de forma padrão, acabou sendo ocupado e a grande maioria dos moradores construíram suas residências de acordo com sua renda.

Uma região que apresenta um dos maiores índices de pobreza no município, localizado no bairro Chapada, de um lado acompanha a linha férrea e de outro um arroio. As casas são construídas em sua maioria de madeira ou material reciclável, existe uma grande quantidade de casas sem banheiro ou sanitário, onde foram construídas as “casinhas”. Na pesquisa, a grande maioria das residências das famílias, beneficiadas pelo BPC e Bolsa Família (75%) possuem banheiro.

A realidade em que vivem estas famílias é permeada por questões que dificultam sua inserção na sociedade em todas as esferas, como coloca Yazbek (1999):

Ao lado dos impactos visíveis dessas precárias condições de moradia e saneamento, observa-se ainda que muito se tem a desejar sobre a distribuição espacial de equipamentos e serviços necessários à saúde, educação, transporte e outros aspectos básicos para a qualidade de vida dessa população (p. 119).

Ao procurar as famílias inseridas nos dois programas de transferência de renda do município, BPC e Bolsa Família no Jardim Paraíso, percebeu-se que não se tratavam das mesmas residências que foram localizadas nos cartogramas, através do cruzamento dos dados do censo demográfico. As famílias em maior situação de pobreza do Jardim Paraíso residem em regiões que contornam a linha férrea, região chamada de Paraíso II, os endereços encontrados nos cadastros dos programas, não estavam localizados próximos à linha férrea e pouquíssimas das famílias pesquisadas residem na região chamada de Paraíso II.

O cadastro referente ao Bolsa Família – Jardim Paraíso, permitiu a busca de 47 endereços, destes 42 estavam localizados no Paraíso I e apenas 5 estavam localizados no Paraíso II, dos quais 3 não recebiam o benefício.

O cadastro repassado pela FAPI totalizou 8 endereços de beneficiários do BPC no Jardim Paraíso, destes 5 residem no Paraíso I e 3 no Paraíso II, sendo que 1 dos endereços do Paraíso II não foi encontrada a residência.

No Dalabona, mesmo que o número de pessoas entrevistadas em situação de extrema pobreza tenha sido maior, comparando com o Jardim Paraíso, foi possível perceber que nem todas as famílias inseridas no programa estavam dentro dos critérios.

Considerando que as características dos programas de transferência de renda BPC e Bolsa Família, são as de atender famílias em situação de indigência, pois são direcionados às famílias com renda familiar *per capita* baixa e ampliar a renda destas famílias, proporcionando acesso ao mercado, a bens necessários, principalmente no que se refere à alimentação. Compreende-se que se trata de programas que tem o propósito de selecionar as famílias mais pobres de determinado espaço geográfico. No entanto, os dados da pesquisa com as famílias, demonstram que os programas não estão conseguindo focalizar o acesso aos mais pobres, principalmente porque a estratégia utilizada para realizar a seleção não é a mais adequada.

O Bolsa Família realiza o cadastro sem conhecer a real necessidade das famílias, existe muita dificuldade de saber através de documentos apresentados qual é renda das famílias, o endereço de residência e até mesmo o número de membros da família, que residem juntos, na medida em que os cadastros são preenchidos em departamentos públicos, por pessoas que não conhecem a realidade destas famílias. A inserção no mercado de trabalho formal também é um complicador para identificar a renda das famílias, permitindo que muitas possam adequar suas rendas às exigências do programa.

Além disso, algumas exigências do cadastro único não condizem com a realidade das famílias em situação de indigência e miséria, as quais muitas vezes, não possuem documentos pessoais para realizar o cadastro, não dispõe de comprovante de endereço

e várias famílias dividem a mesma residência o que não permite a realização de mais de um cadastro. Algumas famílias, procurando inserir-se no cadastro repassam endereços que não existem.

Foi possível perceber através da pesquisa que existem famílias inseridas no programa que não atendem aos critérios estabelecidos pelo programa, pois possuem renda familiar superior a 120,00 reais per capita. Este é um problema dos programas de caráter focalizado, na medida em que se torna difícil encontrar quem são os mais pobres e onde estão localizados.

O BPC atende as demandas do município de acordo com a procura destes beneficiários pelo direito, ou através do encaminhamento de profissionais que percebem a necessidades da família, desta forma, não há a garantia de que todos os beneficiários que atendem os critérios do programa estejam sendo atendidos. Assim como, as características do programa dificilmente vão permitir o recebimento indevido do programa, visto que existe comprovação de documentos exigidos para concessão do benefício, são realizadas visitas domiciliares aos beneficiários e existe o processo de revisão que verifica a cada dois anos se o beneficiário continua atendendo aos critérios. No entanto, não existe revisão dos benefícios antigos, concedidos nos primeiros anos após a implementação do programa, o que dificulta o acompanhamento das famílias beneficiadas.

BPC no Jardim Paraíso e Dalabona

Ao procurar as famílias que estão inseridas no BPC e que moram no Jardim Paraíso (totalizando 6 famílias) e Dalabona (totalizando 4 famílias), pôde-se perceber que são famílias que estão em situação de pobreza, mas que devido ao recebimento de um salário mínimo mensal estão tendo acesso aos bens básicos, como alimentação e infraestrutura básica.

O valor mensal, recebido pelas famílias do BPC, proporciona uma forma de planejamento dos gastos, pois as famílias têm a garantia do recebimento do benefício na data prevista. A maioria das famílias, de acordo com a pesquisa, afirmaram gastar o dinheiro em alimentação, remédio ou no pagamento de conta de água ou luz, ou seja, a renda é direcionada ao atendimento das necessidades mais essenciais. Neste sentido, os PGRM's não podem ser vistos como a solução para todas as problemáticas que envolvem a pobreza, mas podem ser vistos como uma forma de inserção e acesso a bens e serviços, através da redistribuição de renda.

Domicílios

Uma das necessidades mais essenciais das famílias é ter acesso à casa própria, a grande maioria das famílias residem em domicílios próprios, apenas duas famílias, somando os dois bairros, moram em casas cedidas.

Domicílio	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de residências	%	Número de residências
Próprio	83	5	75	3
Cedido	17	1	25	1
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>100</i>	<i>4</i>

QUADRO 4 - Situação de domicílio dos beneficiários do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

No entanto, todas as residências (10), pesquisadas nos dois bairros, caracterizam-se por construções inacabadas ou casas em madeiras que necessitam de reformas, como pode ser visualizado no quadro abaixo.

Tipo domicílio	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de residências	%	Número de residências
Alvenaria	33	2	25	1
Madeira	67	4	75	2
Outro	0	0	25	1
TOTAL	100	6	100	4

QUADRO 5 - Tipo de domicílio dos beneficiários do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

O quadro revela que nos dois bairros o número de casas em madeira prevalece. As residências próprias, das famílias inseridas no BPC, são construídas de forma bastante precária onde a maioria é de madeira (67% no Jardim Paraíso e 75% no Dalabona) e existe dificuldade por parte das famílias em realizar reformas e manter as casas em condições desejáveis.

Uma das questões abordadas na pesquisa, refere-se ao número de cômodos por residência, compreendendo que a característica das famílias em situação de pobreza é não possuir infra-estrutura adequada para acomodar todos os membros da família. Um dos problemas mais freqüentes é o número de dormitórios insuficiente, onde várias pessoas passam a dividir o mesmo quarto, acarretando em problemas sociais, como por exemplo, violência sexual e gravidez na adolescência.

Nos beneficiários do BPC residentes no Jardim Paraíso, encontrou-se uma variação de 3 a 7 cômodos por casa, o que não é caracterizado como um problema, pois o número de cômodos e número de dormitórios corresponde com o número de integrantes por família. O único caso de 3 pessoas dividindo o mesmo dormitório é a família 03, como podemos identificar no quadro abaixo.

	BAIRRO				
	Jardim Paraíso				
	Dormitório A	Dormitório B	Dormitório C	Dormitório D	TOTAL
Família 01	2	1	0	0	3
Família 02	2	2	2	2	8
Família 03	3	1	2	0	6
Família 04	2	1	1	0	4
Família 05	1	1	0	0	2
Família 06	2	1	0	0	3

QUADRO 6 - Número de pessoas por dormitório nas residências do BPC no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

As residências dos usuários do BPC no Dalabona, variam de 2 a 6 cômodos. De quatro residências temos uma composta por apenas dois dormitórios, onde em cada um deles dormem três pessoas, o que para a realidade em questão, pode ser considerado uma porcentagem pequena.

	BAIRRO					
	Dalabona					
	Dormitório A	Dormitório B	Dormitório C	Dormitório D	Dormitório E	TOTAL
Família 01	3	3	0	0	0	6
Família 02	2	2	1	1	1	7
Família 03	2	1	0	0	0	3
Família 04	1	1	1	0	0	3

QUADRO 7 - Número de pessoas por dormitório nas residências do BPC no Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

No capítulo 2 do presente trabalho, constatou-se índices positivos no que se refere aos avanços da saúde no município, melhora nos índices de mortalidade infantil, expectativa de vida e maior acesso a serviços básicos, onde temos 85,9% de cobertura de escoamento sanitário. No entanto, um dos problemas visualizado nos dois bairros analisados refere-se ao escoamento, onde não existe sistema de esgoto via rede pública. A maioria das famílias do BPC, nos dois bairros, construiu fossas rudimentares.

Escoamento	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de residências	%	Número de residências
Fossa	83	5	50	2
Céu aberto	17	1	50	2
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>100</i>	<i>4</i>

QUADRO 8 - Escoamento sanitário dos domicílios dos beneficiários do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

No que se refere à estrutura básica nas regiões pesquisadas, foram realizadas questões sobre a coleta de lixo, e energia elétrica e todas as famílias inseridas no BPC, afirmaram ter acesso a estes serviços.

Outra questão direcionada as famílias, foi com o intuito de saber se estas possuem acesso a bens essenciais que proporcionam atendimento às necessidades mais básicas.

	BAIRRO					
	Jardim Paraíso					
	Fogão a gás	Fogão a lenha	Geladeira	Máquina de lavar	Televisão	Total
Família 01	1	0	1	1	1	4
Família 02	1	0	1	1	0	3
Família 03	1	1	0	0	1	3
Família 04	1	0	0	1	2	4
Família 05	1	0	0	0	1	2
Família 06	1	1	1	1	1	5

QUADRO 9 - Eletrodomésticos das famílias do BPC no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

	BAIRRO Dalabona					
	Fogão a gás	Fogão a lenha	Geladeira	Máquina de lavar	Televisão	Total
Família 01	1	0	1	0	1	3
Família 02	1	1	1	0	1	4
Família 03	1	0	0	0	1	2
Família 04	1	0	1	0	1	3

QUADRO 10 - Eletrodomésticos das famílias do BPC no Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

Como podemos visualizar nos quadros acima, a maioria das famílias possui acesso aos bens duráveis de consumo mais essenciais. Algumas famílias ainda não têm acesso à geladeira, o que minimiza a qualidade de vida destas.

Composição e característica das famílias

Algumas questões se referem à necessidade de conhecer como estas famílias estão organizadas, quantas pessoas compõem as famílias, qual a idade de cada uma e o grau de instrução.

Das famílias do BPC no Jardim Paraíso, temos que o número de membros por família varia de 2 a 8, sendo que apenas uma família é composta por 8 pessoas. No Dalabona há duas famílias com 3 pessoas, uma família com 6 pessoas e uma com 7.

Idade	BAIRRO									
	Jardim Paraíso						Dalabona			
	Família 01	Família 02	Família 03	Família 04	Família 05	Família 06	Família 01	Família 02	Família 03	Família 04
00-12	0	1	1	1	0	0	2	2	0	1
13-17	0	2	1	0	0	0	2	2	0	0
18-23	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0
24-36	0	0	0	2	1	0	1	2	1	0
37-48	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
49-60	0	1	2	1	1	0	1	1	1	0
61-72	2	1	0	0	0	0	0	0	0	2
73-84	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
TOTAL	3	8	6	4	2	3	6	7	3	3

QUADRO 11 - Idade de membros nas famílias do BPC no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

Das famílias do BPC no Jardim Paraíso, tem-se que a idade dos membros varia entre 0 e 84 anos e destes 58% são do sexo masculino e 42% do sexo feminino. No Dalabona a idade dos componentes da família está entre 0 e 72 anos, a maioria 68% é do sexo feminino e 32% do sexo masculino. Os dados referentes à escolaridade dos membros da família foram divididos por faixa etária.

	APAE ⁵⁵	NENHUMA	CRECHE	PRÉ - ESCOLA	EF - INC	EF - COMP	EM - INC	EM - COMP
07-12	01				02			
13-18					02		02	
19-24					03		02	
25-48		02			02			
49-84		05			05			
TOTAL	01	07	-	-	14	-	04	-

QUADRO 12 - Escolaridade dos membros das famílias do BPC no Jardim Paraíso – Ponta Grossa – 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

Pôde-se perceber índice alto de pessoas não alfabetizada com mais de 25 anos, de 6 famílias pesquisadas, 07 pessoas não freqüentaram a escola e 14 não completaram o ensino fundamental, destas somente 2 são crianças.

No Dalabona há 06 pessoas, acima de 25 anos de idade, com ensino fundamental incompleto e 03 pessoas, com idade acima de 19 anos, não alfabetizadas.

	APAE	NENHUMA	CRECHE	PRÉ - ESCOLA	EF - INC	EF - COMP	EM - INC	EM - COMP
00-06		01			01			
07-12	01				02			
13-18					01		02	
19-24		01						01
25-48					03			01
49-72		02			03			
TOTAL	01	04	-	-	10	-	02	02

QUADRO 13 - Escolaridade dos membros das famílias do BPC no Dalabona – Ponta Grossa – 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

⁵⁵ APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

Mercado de trabalho

O trabalho compreendido através das falas dos sujeitos da pesquisa, como uma forma de melhorar suas condições de vida, aparece como uma questão marcada pela instabilidade e dificuldade de acesso principalmente pelos idosos e por pessoas com alguma deficiência. Os idosos que não têm acesso à aposentadoria e encontram muitas dificuldades em conseguir renda, quando procuram emprego não conseguem sucesso, as pessoas com deficiência, mesmo estando aptas para o trabalho, são excluídas do mercado de trabalho.

Estas questões fazem parte da realidade das famílias que se encontram em situação de pobreza. Yazbek (1999) coloca que estes trabalhadores sofrem por questões como: “precárias alternativas de trabalho, baixo nível de rendimento e alta rotatividade nos empregos”.

No que se refere à situação do mercado de trabalho, das famílias que residem no Jardim Paraíso, foram identificadas duas famílias em que não há nenhum trabalhador e a renda deriva de pensões e aposentadoria. Dos membros de quatro famílias que se encontram trabalhando, 50% estão no mercado formal e 50% no mercado informal, destes 2 se encontram entre a faixa etária de 18 a 23 anos e 2 de 24 a 36 anos.

Das famílias do Dalabona, 1 família sobrevive somente da renda do BPC, nas outras 3 famílias existem pessoas trabalhando, sendo 2 trabalhadores em uma família e 1 trabalhador em outras duas. Destes trabalhadores somente uma é do sexo feminino; 3 estão no setor informal e 1 no setor formal.

Trabalhadores	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de famílias	%	Número de famílias
Nenhum	33	2	25	1
01 pessoa	67	4	50	2
02 pessoas	0	0	25	1
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>100</i>	<i>4</i>

QUADRO 14 - Total de pessoas que trabalham – BPC - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

Renda Familiar

A renda é um dos indicadores da pobreza, da dificuldade de acesso a bens e da melhora na qualidade de vida. Estas famílias por serem beneficiárias do BPC, que repassa o valor de um salário mínimo para um dos membros da família, sendo idoso ou deficiente, grande parte possui uma renda familiar de um ou mais salários mínimos (SM).

Renda	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de famílias	%	Número de famílias
½ a 01 SM	17	1	0	0
01 a 02 SM	33	2	75	3
Mais de 02 SM	50	3	25	1
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>100</i>	<i>4</i>

QUADRO 15 - Renda das famílias beneficiárias do BPC - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

Violência

O Jardim Paraíso é uma das localidades do município de Ponta Grossa, consideradas mais violentas. O Dalabona também apresenta muitos casos de violência e a população residente apontou este, como sendo um problema grave da região.

Segundo Yazbek (1999) a violência também faz parte do mundo em que vivem as pessoas em situação de pobreza. “A convivência com situações de extrema violência é um dos preços que, muitas vezes, o trabalhador pobre tem de pagar para morar. Violência que os submete a situações de medo e tensão e que associa pobreza e criminalidade” (p.120).

Violência	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de pessoas	%	Número de pessoas
Pequena	17	1	25	1
Média	17	1	25	1
Grande	66	4	50	2
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>100</i>	<i>4</i>

QUADRO 16 - Violência nos bairros Jardim Paraíso e Dalabona – BPC – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC – 2005

Entende-se que a violência é uma problemática que decorre da pobreza, sabe-se que estes índices altos de violência são resultados da situação de pobreza que vive parte da população residente nestas regiões.

O problema da violência dificulta um contato maior entre os vizinhos, muitos relataram que não podem se envolver muito com o pessoal do bairro para que não venham a ter problemas.

Alguns autores discutem as estratégias de sobrevivência que as populações em situação de pobreza desenvolvem, para que consigam sobreviver. Estas estratégias estão relacionadas com as relações existentes dentro do próprio bairro entre vizinhos e familiares e são vistas como forma de amenizar a situação de pobreza, uma vez que se busca um conjunto de alternativas para melhorar a situação em que se encontram. Neste sentido, objetivou-se identificar o número de famílias residentes na mesma localidade.

Familiares No	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
Bairro	%	Número de familiares	%	Número de familiares
Nenhum	33	2	75	3
01 familiar	0	0	25	1
02 familiares	33	2	0	0
03 familiares	17	1	0	0
04 familiares	17	1	0	0
TOTAL	100	6	100	4

QUADRO 17 - Total de familiares dos beneficiários do BPC residentes nos Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BPC - 2005

As relações estabelecidas entre as pessoas que necessitam formar redes de apoio para enfrentar as problemáticas que acompanham a pobreza são citadas por Yazbek (1999) que destaca a importância da existência destas redes no enfrentamento dos problemas do dia-a-dia:

É vivendo na intersecção de instancias diversas como a família, o trabalho, a vizinhança, a Igreja, as associações do bairro e as instituições sociais e assistenciais que constroem seu lugar na sociedade com as reciprocidades e responsabilidades daí decorrentes. Aí criam laços e têm seu lugar (p.122).

No Dalabona apenas uma das famílias mora próximo aos parentes e o no Jardim Paraíso quatro famílias residem próximo aos parentes. A realidade destas famílias expressa muitas vezes, a busca por aproximar-se da família, muitas delas passam a dividir o mesmo lote, ou até mesmo residir na mesma casa, seja por falta de condições de adquirir imóvel próprio, seja por opção em residir próximo dos pais ou de outros parentes.

Programas Sociais

Buscou-se através de algumas questões, compreender se as famílias beneficiárias do BPC estavam inseridas em algum outro programa ou recebiam auxílio de outro órgão governamental.

No Jardim Paraíso, das 6 famílias entrevistadas, 5 são cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, destas, somente 1 recebe Bolsa Família. Dos

Benefícios do Governo de Estado temos entre as 6 famílias, 1 que recebe baixa renda.

A SMAS atende idosos e deficientes, através de seus departamentos e oferece auxílios as famílias em situação de pobreza no município. No entanto as beneficiárias do BPC no Jardim Paraíso, afirmam não estarem cadastradas nos programas da SMAS e não receber nenhum benefício.

Das 4 família entrevistadas no Dalabona 2 estão cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, sendo que somente 1 recebe o vale gás. Dos programas do Governo do Estado, 1 família recebe o Luz Fraterna.

As famílias afirmam não estarem cadastradas na SMAS e não receberem nenhum benefício.

Bolsa Família no Jardim Paraíso e Dalabona

Nesta pesquisa foi possível visualizar um pouco da realidade das famílias inseridas no programa Bolsa Família residentes nos bairros Jardim Paraíso e Dalabona, onde existem famílias que se encontram em situação de pobreza extrema nos dois bairros e outras famílias que apresentam melhores condições de vida.

Domicílios

Em relação à habitação, pode-se verificar que a grande maioria das famílias residem em casas próprias.

Domicílio	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de residências	%	Número de residências
Alugado	11	2	0	0
Cedido	6	1	13	2
Próprio	83	15	87	13
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>18</i>	<i>100</i>	<i>15</i>

QUADRO 18 - Situação de domicílio das famílias do BF - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF - 2005

Foi possível observar que as residências das famílias inseridas no Bolsa Família do Jardim Paraíso estão melhor localizada e em casas com maior infraestrutura, diferente da realidade das famílias do Dalabona que se encontram em uma região sem nenhuma infra-estrutura, em casas bastante precárias. De acordo com o quadro abaixo podemos observar, que nos dois bairros, a maioria das residências são de alvenaria ou madeira.

Tipo domicílio	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de residências	%	Número de residências
Alvenaria	50	9	40	6
Madeira	39	7	53	8
Mista	11	2	7	1
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>18</i>	<i>100</i>	<i>15</i>

QUADRO 19 - Tipo de domicílio dos beneficiários do BF no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF - 2005

No entanto, a maioria das residências, principalmente no Dalabona, apresentam condições precárias de habitação, onde as residências não comportam o número de pessoas que as ocupam. Foi possível perceber que as famílias inseridas no Bolsa Família, enfrentam uma situação financeira bem mais difícil, comparada com as famílias inseridas no BPC.

Famílias	BAIRRO Jardim Paraíso				
	Dormitório A	Dormitório B	Dormitório C	Dormitório D	Total
Família 01	2	2	0	0	4
Família 02	2	2	2	0	6
Família 03	2	2	1	0	5
Família 04	2	3	0	0	5
Família 05	2	2	0	0	4
Família 06	4	4	0	0	8
Família 07	1	2	1	0	4
Família 08	2	1	1	0	4
Família 09	3	2	0	0	5
Família 10	2	3	0	0	5
Família 11	4	2	1	0	7
Família 12	2	1	0	0	3
Família 13	2	3	1	1	7
Família 14	5	0	0	0	5
Família 15	2	3	0	0	5
Família 16	2	2	1	0	5
Família 17	2	2	0	0	4
Família 18	2	2	2	0	6

QUADRO 20 - Número de pessoas por dormitório nas residências do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

As famílias pesquisadas do Bolsa Família no Jardim Paraíso, possuem maior número de membros por família, onde 44% das famílias possuem 5 membros nas famílias, o que pode ser considerado um número alto. Uma das famílias pesquisadas possui somente um dormitório que é dividido pelos 5 membros.

As casas das famílias do Bolsa Família no Dalabona, apresentam de 2 a 10 cômodos, porém são residências que, em boa parte dos casos, não consegue atender as necessidades dos membros da famílias, visto que temos uma das famílias com 9 integrantes.

O quadro abaixo nos mostra o número de pessoas dividindo o mesmo quarto na residência, onde há uma família com 5 pessoas dividindo o mesmo dormitório.

Famílias	BAIRRO Dalabona				
	Dormitório A	Dormitório B	Dormitório C	Dormitório D	Total
Família 01	2	2	3	0	7
Família 02	3	2	1	3	9
Família 03	2	2	0	0	4
Família 04	2	1	0	0	3
Família 05	1	2	0	0	3
Família 06	2	2	1	0	5
Família 07	4	0	0	0	4
Família 08	3	2	0	0	5
Família 09	2	2	3	0	7
Família 10	3	3	0	0	6
Família 11	3	3	0	0	6
Família 12	2	2	0	0	4
Família 13	1	2	0	0	3
Família 14	2	2	1	0	5
Família 15	5	0	0	0	5

QUADRO 21 - Número de pessoas por dormitório nas residências do BF no Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

No que se refere ao escoamento sanitário, verificou-se que os dois bairros possuem déficit de cobertura deste serviço. Referente às residências do Bolsa Família no Jardim Paraíso, 14 residências possuem fossa rudimentar, 03 esgoto a céu aberto e 1 das entrevistadas afirmou ser rede pública, porém no Jardim Paraíso não existe este serviço.

Escoamento	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de residências	%	Número de residências
Céu aberto	17	3	33	5
Fossa	77	14	20	3
Rede pública	6	1	47	7
TOTAL	100	18	100	15

QUADRO 22 - Escoamento sanitário dos domicílios dos beneficiários do BF no Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF - 2005

No Dalabona a maioria das famílias afirmaram que o escoamento fica céu aberto ou possuem fossa, tivemos 7 famílias que afirmaram que o escoamento é via rede pública, mas no bairro não existe a cobertura deste serviço.

O acesso à água potável, instalações sanitárias e esgoto, está diretamente ligado à qualidade de vida da população, são questões referentes à saúde pública e são tratadas como ações preventivas. A falta de instalações de esgoto decorre em riscos para a saúde, especialmente para população infantil, sobretudo por meio das infecções intestinais e devido à ocorrência das verminoses.

As famílias, dos dois bairros, foram questionadas sobre o acesso a energia elétrica e serviços de coleta de lixo, todas as famílias afirmaram ter acesso a estes serviços. Das famílias pesquisadas, inseridas no Bolsa Família, a grande maioria têm acesso aos eletrodomésticos mais necessários, porém encontramos uma quantidade considerável de famílias que não possuem geladeira, o que diminui a qualidade de vida destas famílias.

Famílias	BAIRRO Jardim Paraíso					
	Fogão a gás	Fogão a lenha	Geladeira	Máquina de lavar	Televisão	Total
Família 01	1	0	1	1	2	5
Família 02	1	1	1	0	1	4
Família 03	1	0	1	0	1	3
Família 04	1	1	1	0	1	4
Família 05	1	0	1	1	1	4
Família 06	1	0	0	0	1	2
Família 07	1	1	1	1	1	5
Família 08	1	0	1	1	1	4
Família 09	1	0	1	1	1	4
Família 10	1	0	1	0	1	3
Família 11	1	1	1	1	1	5
Família 12	1	0	1	1	1	4
Família 13	1	0	1	0	2	4
Família 14	1	0	1	1	1	4
Família 15	1	0	1	1	1	4
Família 16	1	0	1	1	2	5
Família 17	1	1	1	1	1	5
Família 18	1	1	1	0	1	4

QUADRO 23 - Eletrodomésticos das famílias do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006

Famílias	BAIRRO Dalabona					Total
	Fogão a gás	Fogão a lenha	Geladeira	Máquina de lavar	Televisão	
Família 01	1	0	0	1	1	3
Família 02	1	1	0	0	1	3
Família 03	1	0	1	1	1	4
Família 04	1	0	1	1	1	4
Família 05	1	0	1	1	1	4
Família 06	1	0	0	0	1	2
Família 07	1	0	0	0	1	2
Família 08	1	0	1	1	1	4
Família 09	1	0	1	0	1	3
Família 10	1	0	1	0	0	2
Família 11	1	1	0	0	1	3
Família 12	1	0	0	1	1	3
Família 13	1	1	1	0	1	4
Família 14	1	0	1	0	1	3
Família 15	1	0	1	0	1	3

QUADRO 24 - Eletrodomésticos das famílias do BF no Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

De acordo com o quadro referente às famílias residentes no Jardim Paraíso percebeu-se, que apenas 1 família não possui geladeira.

Das famílias inseridas no BF do Dalabona, 6 não possuem geladeira.

Composição e característica das famílias

O número de pessoas que fazem parte de uma família bem como suas características, revelam muitas questões que estão diretamente ligadas a qualidade de vida da população.

As famílias inseridas no Bolsa Família totalizaram um número bem maior que do BPC.

Famílias	BAIRRO Jardim Paraíso								
	00-12	13-17	18-23	24-36	37-48	49-60	61-72	73-84	Total
Família 01	2	0	0	2	0	0	0	0	4
Família 02	4	0	0	1	1	0	0	0	6
Família 03	0	3	0	0	0	2	0	0	5
Família 04	3	0	0	2	0	0	0	0	5
Família 05	2	0	0	2	0	0	0	0	4
Família 06	6	0	0	1	1	0	0	0	8
Família 07	2	1	0	1	1	0	0	0	5
Família 08	1	1	0	0	2	0	0	0	4
Família 09	2	1	0	0	2	0	0	0	5
Família 10	1	2	1	0	1	0	0	0	5
Família 11	2	0	3	0	2	0	0	0	7
Família 12	0	1	0	0	0	2	0	0	3
Família 13	3	1	1	1	0	1	0	0	7
Família 14	3	0	0	2	0	0	0	0	5
Família 15	1	2	0	2	0	0	0	0	5
Família 16	1	1	0	1	1	1	0	0	5
Família 17	2	0	0	0	0	0	2	0	4
Família 18	2	1	0	1	0	0	1	1	6

QUADRO 25 - Idade de membros nas famílias do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

No Jardim Paraíso, 52% dos componentes das famílias entrevistadas são do sexo masculino e 48% do sexo feminino. O quadro corresponde à idade de todos os membros das 18 famílias pesquisadas, que variam de 0 a 84 anos, demonstra que em quase todas existem crianças de 0 a 12 anos.

Abaixo estão relacionados os dados referente à idade e grau de escolaridade dos membros das famílias do Bolsa Família no Jardim Paraíso.

	APAE	NENHUMA	CRECHE	PRÉ – ESCOLA	EF - INC	EF - COMP	EM - INC	EM - COMP
00-06	01	08	01	05	05			
07-12				01	16			
13-18					04	01	09	02
19-24							01	03
25-48		01			20	02	03	
49-84		01			08	01		
TOTAL	01	10	01	06	53	04	13	05

QUADRO 26 - Escolaridade dos membros das famílias do BF no Jardim Paraíso – Ponta Grossa – 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

Nas 18 famílias pesquisadas há um alto índice de adultos (32) sem o ensino fundamental completo e 2 que não são alfabetizados. Há uma criança com necessidades especiais, que frequenta a APAE.

Das famílias do Bolsa Família no Dalabona a idade dos membros das famílias varia de 0 a 84, destes 51% é masculino e 49% é feminino. Somente uma das famílias não possui crianças de 0 a 12 anos.

Referente à escolaridade destas famílias, encontrou-se um índice de 04 pessoas adultas não alfabetizadas e 22 pessoas acima de 19 anos de idade, sem o ensino fundamental completo. Uma criança com necessidades especiais também frequenta a APAE.

Famílias	BAIRRO Dalabona								
	00-12	13-17	18-23	24-36	37-48	49-60	61-72	73-84	Total
Família 01	2	2	1	0	0	2	0	0	7
Família 02	2	3	2	0	0	2	0	0	8
Família 03	1	0	1	1	0	1	0	0	4
Família 04	1	0	0	2	0	0	0	0	3
Família 05	2	0	0	1	0	0	0	0	3
Família 06	2	0	0	2	0	0	0	0	4
Família 07	3	0	0	1	0	0	0	0	4
Família 08	2	1	0	2	0	0	0	0	5
Família 09	3	2	1	0	2	0	0	0	8
Família 10	3	1	0	0	1	1	0	0	6
Família 11	4	0	0	0	1	0	1	0	6
Família 12	1	0	1	0	0	1	1	1	5
Família 13	2	0	0	1	0	0	0	0	3
Família 14	0	1	0	1	1	0	0	2	5
Família 15	3	0	2	0	0	0	0	0	5

QUADRO 27 - Idade de membros nas famílias do BF no Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

A escolaridade dos membros das famílias divididas por faixa etária pode ser visualizada abaixo.

	APAE	NENHUMA	CRECHE	PRÉ - ESCOLA	EF - INC	EF - COMP	EM - INC	EM - COMP
00-06	01	09	01	02	03			
07-12					18			
13-18					06	01	01	
19-24					04		03	01
25-48		01			10	03		02
49-84		03			08			
TOTAL	01	13	01	02	49	04	04	03

QUADRO 28 - Escolaridade dos membros das famílias do BF no Dalabona – Ponta Grossa – 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

Ao analisar a realidade das famílias em situação de pobreza é possível perceber desigualdades de oportunidades educativas, que se intensificam quando se analisa a qualidade do ensino público. A falta de investimento, nas escolas públicas no Brasil, pode ser visualizado desde a manutenção de prédios, métodos modernos de educação e também nos salários dos professores, que dificultam a dedicação destes em proporcionar um ensino de maior qualidade.

Mercado de Trabalho

A realidade das famílias inseridas no programa é marcada pelo desemprego somando-se ao aumento dos trabalhos informais, que implicam na maioria das vezes, em empregos frágeis, de baixa qualidade e com rendas menores comparadas as do setor formal.

Das famílias pesquisadas do Bolsa Família no Jardim Paraíso 12 sobrevivem com a renda de apenas 1 pessoa, 2 famílias sobrevivem com a renda de 2 integrantes. Em 4 famílias não há ninguém empregado e as rendas são oriundas das aposentadorias e pensões.

Das pessoas inseridas no mercado de trabalho, 14 são do sexo masculino e 2 do sexo feminino, estando 62% no mercado informal e 38% no mercado formal.

Trabalhadores	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de famílias	%	Número de famílias
Nenhum	22	4	0	0
01 pessoa	67	12	66	10
02 pessoas	11	2	27	4
03 pessoas	0	0	7	1
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>18</i>	<i>100</i>	<i>15</i>

QUADRO 29 - Total de pessoas que trabalham – BF - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

Das famílias do programa Bolsa Família no Dalabona todas possuem pessoas inseridas no mercado de trabalho, destes 16 estão no setor informal e 5 no setor formal. Das pessoas que trabalham 11 são do sexo masculino e 10 do sexo feminino.

A informalidade faz parte do mundo em que estas famílias vivem, mundo do desemprego, do não acesso, da falta de renda, da pobreza.

A pobreza é uma face do descarte de mão-de-obra barata, que faz parte da expansão do capitalismo brasileiro contemporâneo. Expansão que cria uma população sobrando, cria o necessitado, o desamparado e a tensão permanente da instabilidade na luta pela vida a cada dia (YAZBEK, 1999, p. 63).

A instabilidade decorrente da falta de emprego e renda gera outros tipos de instabilidades que impossibilitam a satisfação das necessidades da família.

Renda Familiar

Da maioria das famílias (72%) do Bolsa Família do Jardim Paraíso, a renda é de 1 a 2 salários mínimos, como pode ser visualizado no quadro abaixo. Na renda total das famílias já estão incluídos o valor do benefício.

Renda	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de Famílias	%	Número de Famílias
Até ½ SM	0	0	13	2
1/2 a 01 SM	11	2	47	7
01 a 02 SM	72	13	33	5
Mais de 02 SM	17	3	7	1
TOTAL	100	18	87	13

QUADRO 30 - Renda das famílias beneficiárias do BF - Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

As famílias que estão inseridas no Programa Bolsa Família, no bairro Dalabona possuem uma renda mensal bastante baixa, como pode ser visualizado acima.

Violência

As regiões pesquisadas apresentam índices de violência altos, o aumento da criminalidade e o envolvimento de jovens e adolescentes aparece como uma característica dos bairros e regiões com maiores índices de pobreza no município.

Os beneficiários do programa Bolsa Família residentes nos dois bairros Jardim Paraíso e Dalabona apontaram a violência com um problema bastante presente nestas localidades.

Violência	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de Famílias	%	Número de famílias
Pequena	6	1	0	0
Média	33	6	33	5
Grande	61	11	67	10
TOTAL	100	18	100	15

QUADRO 31 - Violência nos bairros Jardim Paraíso e Dalabona – BF – Ponta Grossa 2006

Fonte: pesquisa com as famílias do BF – 2005

O fato de jovens e adolescentes estarem envolvidos em parte dos crimes, está relacionado a fatores como desestruturação familiar, desemprego juvenil, baixa renda das famílias e baixos níveis de escolaridade.

Muitos adolescentes e jovens são manipulados por adultos envolvidos no crime, que os utilizam como forma de proteger a própria identidade.

Problemas como estes podem ser amenizados com maior investimento em políticas voltadas a adolescentes e jovens, envolvendo-os em cursos profissionalizantes e os inserindo no mercado de trabalho.

Foi possível visualizar nas ruas das regiões visitadas um número representativo de pessoas desocupadas que se agrupam nas esquinas e na frente das casas para conversar, visto que a maioria não está trabalhando.

A maioria das famílias possuem a característica de aproximar-se uma das outras, construindo casa nos fundos do quintal dos pais, ou em regiões muito próximas. As famílias do Bolsa Família nos dois bairros apresentam também esta preferência, uma das famílias residentes no Jardim Paraíso apontou o total de 10 familiares residindo no mesmo bairro.

Familiares No Bairro	Bairro			
	Jardim Paraíso		Dalabona	
	%	Número de Famílias	%	Número de Famílias
Nenhum	21	4	46	7
1 familiar	27	5	13	2
2 familiares	22	4	20	3
3 familiares	6	1	7	1
4 familiares	6	1	0	0
5 familiares	6	1	0	0
6 familiares	6	1	7	1
7 familiares	0	0	7	1
10 familiares	6	1	0	0
TOTAL	100	18	100	15

QUADRO 32 - Total de familiares dos beneficiários do BF residentes nos Jardim Paraíso e Dalabona – Ponta Grossa 2006

Na fala dos entrevistados foi possível perceber que muitos estabelecem contatos diários com seus familiares e passam a dividir os problemas enfrentados. Porém a grande maioria se encontra em situações muito parecidas o que impede uma superação dos problemas decorrente da situação de pobreza.

Programas Sociais

Buscou-se compreender se as famílias beneficiárias do Bolsa Família estão sendo atendidas por algum outro programa ou recebem auxílio de outro órgão governamental.

No Jardim Paraíso, das 18 famílias beneficiárias do Bolsa Família, todas estão cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, sendo este um dos critérios para serem inseridas no programa. Destas 16 recebem o Bolsa Família e 2 recebem somente o vale gás. Dos Benefícios do Governo do Estado temos 14 famílias que não estão inseridas em nenhum programa e 4 que recebe baixa renda e luz fraterna.

A SMAS é responsável pelo atendimento das famílias em situação de pobreza no município, cadastradas em cada um de seus programas, além do cadastro único do Bolsa Família. Porém das 18 famílias do Jardim Paraíso, 1 apenas, diz estar cadastrada nos programas da SMAS e nenhuma recebe outro benefício, além do Bolsa Família.

Das 15 famílias entrevistadas no Dalabona e cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, 13 recebem o Bolsa Família e 2 recebem o Vale Gás. Dos programas do Governo do Estado, 4 famílias recebem o Baixa Renda e Luz Fraterna.

As famílias afirmam não estarem cadastradas na SMAS e não receberem nenhum benefício.

Desta forma, os problemas vivenciados pelas famílias não ocorrem isoladamente. Estão inter-relacionados e se tornam círculos perversos, que muitas vezes, são resumidos a palavra pobreza.

O fato de fazer parte dos índices de pobreza aumenta a probabilidade de estar excluído do acesso a educação, que futuramente dificultará a inserção no mercado formal de trabalho, tendo como consequência baixo rendimento mensal. A falta de renda ou baixa renda dificulta o acesso a bens e serviços que são essenciais para a qualidade de vida.

Estas questões unem-se aos problemas da habitação precária, sem infraestrutura, instalados em regiões de difícil acesso, ficam excluídos dos serviços públicos.

A exclusão social que permeia a realidade das famílias em situação de pobreza deve ser analisada sob diversas perspectivas procurando compreender as múltiplas questões que a envolvem, necessitando também deste olhar no planejamento e execução de ações que tenham o objetivo de enfrentar a problemática da pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao refletir sobre a pobreza nos dias atuais, constata-se que ela se apresenta na realidade brasileira, como um problema ainda muito grave e que decorre de anos de exclusão social, desigualdade social e má distribuição de renda.

No decorrer deste trabalho foi possível perceber que o tratamento voltado à pobreza, por muito tempo, ficou pautado no assistencialismo e em ações de cunho clientelista, com o objetivo principal de amenizá-la. Durante muito tempo, não se propôs medidas estruturais com intuito de distribuir renda e diminuir os índices de desigualdade social, que possibilitariam acesso aos bens produzidos socialmente, de forma mais eqüitativa, minimizando os índices de pobreza. Mesmo com os avanços alcançados, no que se refere aos direitos sociais, principalmente após a Constituição Federal de 1988, o Estado não conseguiu aglutinar forças capazes de reverter o modelo de desenvolvimento e realizar o enfrentamento da pobreza.

De qualquer forma, no Brasil, algumas medidas importantes foram implementadas, como as propostas de transferência de renda, que possibilitam a distribuição de renda, mas não conseguem, de forma isolada, reverter à distância existente entre ricos e pobres. São ações que não estão de acordo com a concepção contida na Constituição Federal, que é a de priorizar políticas universalizadoras dos direitos sociais, porque se baseiam em propostas que visam focalizar as ações voltadas ao social, criando controles sobre a disponibilidade dos recursos públicos, que devem ser dirigidos apenas aos mais carentes.

Quando se aborda a pobreza no município de Ponta Grossa, identificam-se altos índices de pobreza e indigência, decorrentes de um processo histórico no qual a desigualdade de acesso a bens e riquezas é uma característica fundamental das relações sociais locais.

Seguindo a lógica das relações paternalistas e clientelistas predominantes no Brasil, em âmbito local, é comum um padrão assistencial que distancia a população das suas condições de exercer a cidadania e de ter acesso aos bens e riquezas produzidos socialmente. A atuação dos atores políticos municipais, em muitos casos, ainda se caracteriza pelo viés do assistencialismo, clientelismo e por ações que transformam o que é de direito da população, continuar a ser distribuído como um favor. O cidadão ainda é visto como culpado pela sua condição social e a superação dessa condição dependeria dos seus próprios esforços.

As ações de promoção social no município de Ponta Grossa sempre foram marcadas pela grande atuação de entidades filantrópicas, que promovem o atendimento a muitos segmentos da população no município. Essas entidades são consideradas de grande importância no atendimento à população, mas são marcadas por uma abordagem tradicional da assistência social, com ações que, na maioria das vezes, são consideradas benesses e que não atendem as determinações da Política de Assistência Social, que define essa assistência como um direito do cidadão e um dever do Estado.

Ao se estudar as ações sociais nos municípios, é possível conhecer de forma mais efetiva a real necessidade da população, levando em consideração suas particularidades e possibilidades no enfrentamento das questões que envolvem essa temática. Em Ponta Grossa, pôde-se constatar que o município, através da atual gestão governamental, que deve ser o grande coordenador das políticas pública voltadas para o setor, apoiado pelo Governo Federal e Estadual, recorre predominantemente às ações pontuais e de caráter fragmentado. Não existem ações de enfrentamento da pobreza no município com caráter estrutural, mas

apenas conjunturais que amenizam o problema, atendendo aquilo que se apresenta com maior urgência.

As ações de transferência de renda no município, como o BPC e Bolsa Família, não estão relacionadas às ações que possam promover mudanças significativas na condição de vida das famílias beneficiadas. Não existe uma articulação das ações e um investimento local para promover uma maior efetivação destas ações.

Um dos problemas apontados neste trabalho, foi a falta de uma maior integração de profissionais que compõe a rede assistencial do município, bem como de outros profissionais envolvidos nestas ações. A articulação das ações federais, com as de origem local é insuficiente e restringem o alcance da melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas. Os profissionais procuram seguir as normas, definições e cumprimento de metas que são estabelecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e a preocupação maior é atender um número exato de pessoas de acordo com a meta definida para o município, muito mais do que promover uma alteração na condição de vida da população que se encontra em situação de pobreza e indigência.

A falta de maior articulação e investimento local em programas do Governo Federal pode ser explicada pelas diferenças partidárias, por eixos políticos distintos que parecem dificultar a efetivação destes programas. O que se presencia no município, principalmente quando se refere ao programa Bolsa Família é um caos de gestão, dificultando o alcance dos objetivos determinados pelo programa.

O enfrentamento da pobreza e a queda nos índices de desigualdade social no município não se apresentam como prioridades de gestão. A Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão que deve trabalhar diretamente no enfrentamento destas

problemáticas, tem assumido o papel de amenizar estes problemas desenvolvendo ações que trabalham apenas com o emergencial.

A desigualdade de renda no município de Ponta Grossa e o grande número de pessoas em situação de pobreza, que estão excluídos do acesso a bens e serviços, decorrem em uma série de problemas sociais que afetam todas as relações econômicas e sociais do município. Esses problemas decorrem da pobreza e da desigualdade social e podem ser mais bem visualizados nas periferias das cidades, o *lócus* por excelência da pobreza e exclusão social, onde as populações enfrentam, dentro de suas próprias residências, problema de violência, drogas, desemprego, falta de renda, dificuldade de acesso à educação, saúde, transporte, entre outros.

Por isso, foram escolhidas duas localidades que apresentam essas características para realizar a pesquisa de campo com os beneficiários dos programas. Essa opção possibilitou um contato direto com esta realidade. Esse contato com as famílias pesquisadas permitiu constatar que o círculo vicioso ao qual elas estão vinculadas é muito significativo e praticamente impossibilita a superação estrutural da condição de pobreza.

A pesquisa realizada no município permite a indicação de que a gravidade dos problemas da pobreza, não só em âmbito local, mas como característica do processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil, necessita de ações de cunho estrutural, que possibilitem romper com os índices de desigualdade social.

Estas ações, quando realizadas de forma focalizada como acontece hoje no Brasil, sendo direcionadas somente às pessoas consideradas mais pobres, repassando valores extremamente baixos, àqueles que estão abaixo da linha da pobreza e excluídos até mesmo dos bens mais essenciais, como alimentação,

servem apenas como estratégia para garantir a sobrevivência e amenizar os conflitos sociais. Observa-se um aquecimento da economia, ampliando o poder de compra da população em situação de pobreza, mas não há reversão do círculo vicioso do empobrecimento.

No entanto, as políticas focalizadas podem ter maior eficácia, caso possam ser relacionadas a uma proposta maior, de articulação com outras ações e de garantia dos direitos dos cidadãos. Nesses termos, podem diminuir os índices de desigualdade social e pobreza e diminuir outros problemas sociais que os acompanham. A forma de atuar para combater essa realidade, revela o grau de sociabilidade civilizada que cada comunidade atingiu.

É necessário que se construa um Estado para todos capaz de enfrentar os problemas sociais, exigindo mudanças estruturais que resgatem espaços de cidadania e relações mais igualitárias. As necessidades humanas não podem subordinar-se a lógica do mercado.

REFERÊNCIAS

ADH. Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2000.

ARBACHE, Jorge Saba. Pobreza e mercados no Brasil in **Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas**. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil, 2003.

BALTAR, Paulo E. de Andrade; DEDECCA, Cláudio S. HENRIQUE, Wilnês. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil in **Crise e Trabalho no Brasil**. Modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social in Pobreza e política social**. (cadernos adenauer) São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 11 a 30.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. nº 42, vol. 15 fevereiro, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mireia; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira**. IPEA, Rio de Janeiro, julho de 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social e Sociedade**. nº 73 Ano XXIV – março, 2003.

BPC. **Relatório Final do Encontro Nacional sobre Gestão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada**. Brasília (DF) 07 e 08 de julho de 2004.

BURGUIGNON, Jussara Ayres. **O Processo de Configuração da Assistência Social no Município de Ponta Grossa - PR** 209 fl. Trabalho apresentado ao curso de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

CENSO. **Censo Demográfico**. IBGE, 2000.

CHAVES, Niltonci Batista, org. **Visões de Ponta Grossa**. V. 1 Ponta Grossa: UEPG, 2001.

CUNHA, Luiz Alexandre G. **Desenvolvimento Rural e Desenvolvimento Territorial: o caso do Paraná Tradicional**. 136 fl. Trabalho apresentado ao curso de pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2003.

DIAZ, Laura Mota. **As faces atuais da pobreza urbana: elementos para uma reorientação da política social in Desigualdade na América Latina: novas perspectivas analíticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

DRAIBE, Sônia. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. **Políticas Públicas, proteção e emancipação**. 2006.

FLEURY, Sonia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **Revista de Administração Pública**. 39 (3) 449 - 69 – Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural , 1988.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual in Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**. Org. Marcos Antonio de Oliveira. Campinas: Unicamp, 1998.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**. 40 (2) p. 201-236, mar./abr. 2006.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2000, 2000.

IPARDES. **IDH-M. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2000**: Anotações sobre o desempenho do Paraná. Curitiba, Janeiro, 2003.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Leituras Regionais : Mesorregião Geográfica Centro-Oriental Curitiba, 2004.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades**. Entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de Garantia de Renda Mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. IPEA. Rio de Janeiro, dezembro de 1997.

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima**: Perspectivas Brasileiras. IPEA. Rio de Janeiro, outubro de 1998.

LAVINAS^a, Lena. **Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias práticas**. Documento de base para o Seminário Internacional da URB-AL, São Paulo, 14 a 17 de abril de 2003.

LAVINAS^b, Lena. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais** Documento elaborado a pedido da prefeitura de São Paulo para o primeiro encontro da rede URB-AL de maio de 2003.

LAVINAS^a, Lena. **Universalizando Direitos**. Disponível em: www.ufrj.br. APARTE: Inclusão Social em Debate. Acesso em: 29/10/2005.

LAVINAS^b, Lena. **Os descaminhos da proteção social no Brasil**. Disponível em: www.ufrj.br. APARTE: Inclusão Social em Debate. Acesso em: 29/10/2005.

LAVINAS^c, Lena. Brasil: os imbróglios da luta contra a pobreza. **Folha de São Paulo**. s/ p. 27 de março de 2005.

LÖWEN, Cicilian Luiza. **Favelas: um aspecto da expansão urbana de Ponta Grossa – PR**. 1990, 174 fl. Trabalho apresentado ao curso de Pós Graduação em Geografia, Mestrado da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – Campus Rio Claro, 1990.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de Renda**. Nova face de Proteção Social? Ed. PUC – Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. IPEA – texto n° 852. Brasília, dezembro de 2001.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília – DF, Novembro, 2004.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: www.mds/programassociais.gov.br. Data de acesso: dezembro de 2005.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **BPC – Benefício de Prestação Continuada**. Disponível em: www.mds/programassociais.gov.br. Data de acesso: agosto de 2006.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: www.mds/programassociais.gov.br. Data de acesso: outubro de 2006.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza da desnutrição e da fome no Brasil in Fome e desnutrição. **Estudos Avançados**. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. 17 (48) São Paulo, 2003.

NOVARA, Enrico. Promover os talentos para reduzir a pobreza in Fome e desnutrição. **Estudos Avançados**. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. 17 (48) São Paulo, 2003.

PAULA, José Carlos Milléo de. **Poder local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução in Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. A nova divisão do bem-estar e o retorno do voluntariado. **Serviço Social e Sociedade**. n° 73 Ano XXIV – março, 2003.

POCHMANN, Marcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo. Considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. 3-16, 2004.

PONTA GROSSA. Estrutura e organização da Secretaria Municipal de Assistência Social, 2005.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**. Afinal do que se trata? Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

SALGADO, Jorge G. Arzate. Elementos conceituais para a construção de uma teoria sociológica da carência in **Desigualdade na América Latina: novas perspectivas analíticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. Editora HUCITEC, 1978.

SAHR, Cicilian Luiza Löwen. **Estrutura interna e dinâmica social na cidade de Ponta Grossa in Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2001.

SARTI, Cynthia A. **A Família Contemporânea em Debate**. 2 ed. São Paulo: EDUC, Cortez, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHEFFER, Sandra Maria. **Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da PROLAR – Ponta Grossa**. 119 fl. Trabalho apresentado ao curso de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2003.

SINGER, Paul. **A cidadania para todos in História da cidadania**. São Paulo: contexto, 2003.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no século XXI**. A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Cortez, 2004.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos**. IPEA – texto nº 695. Rio de Janeiro, dezembro de 1999.

SOTO, Silvia Fernández. El concepto de pobreza em la teoría marxista. **Serviço Social e Sociedade**. nº 73 Ano XXIV – março, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**. nº 55 Ano XVIII – novembro, 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania** : a saída é pela porta. São Paulo : Cortez : Fundação Perseu Abramo, 2002.

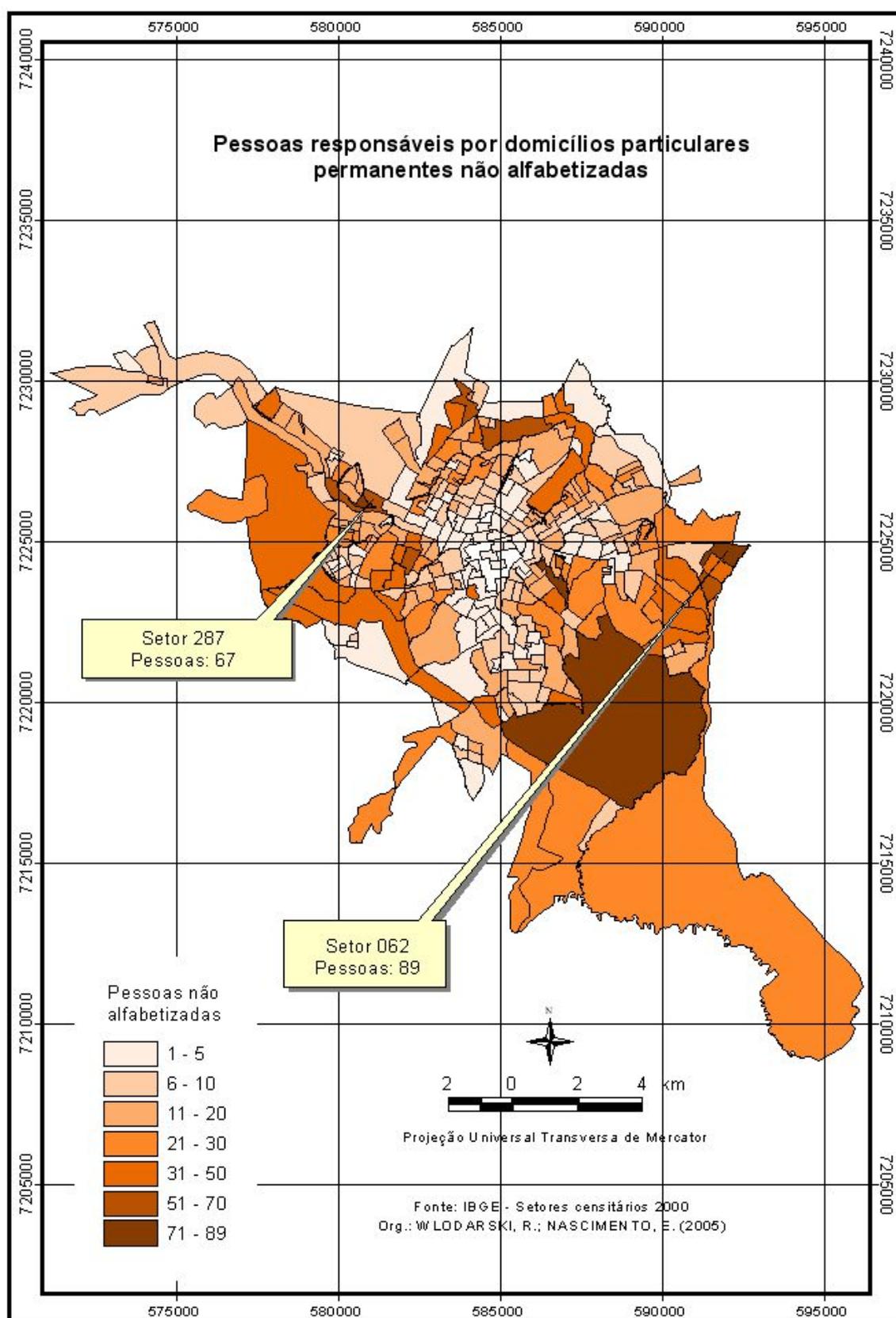
UGÁ, Vivian Dominguez. A Categoria “Pobreza” nas Formulações de Política Social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**. nº 23, novembro, 2004.

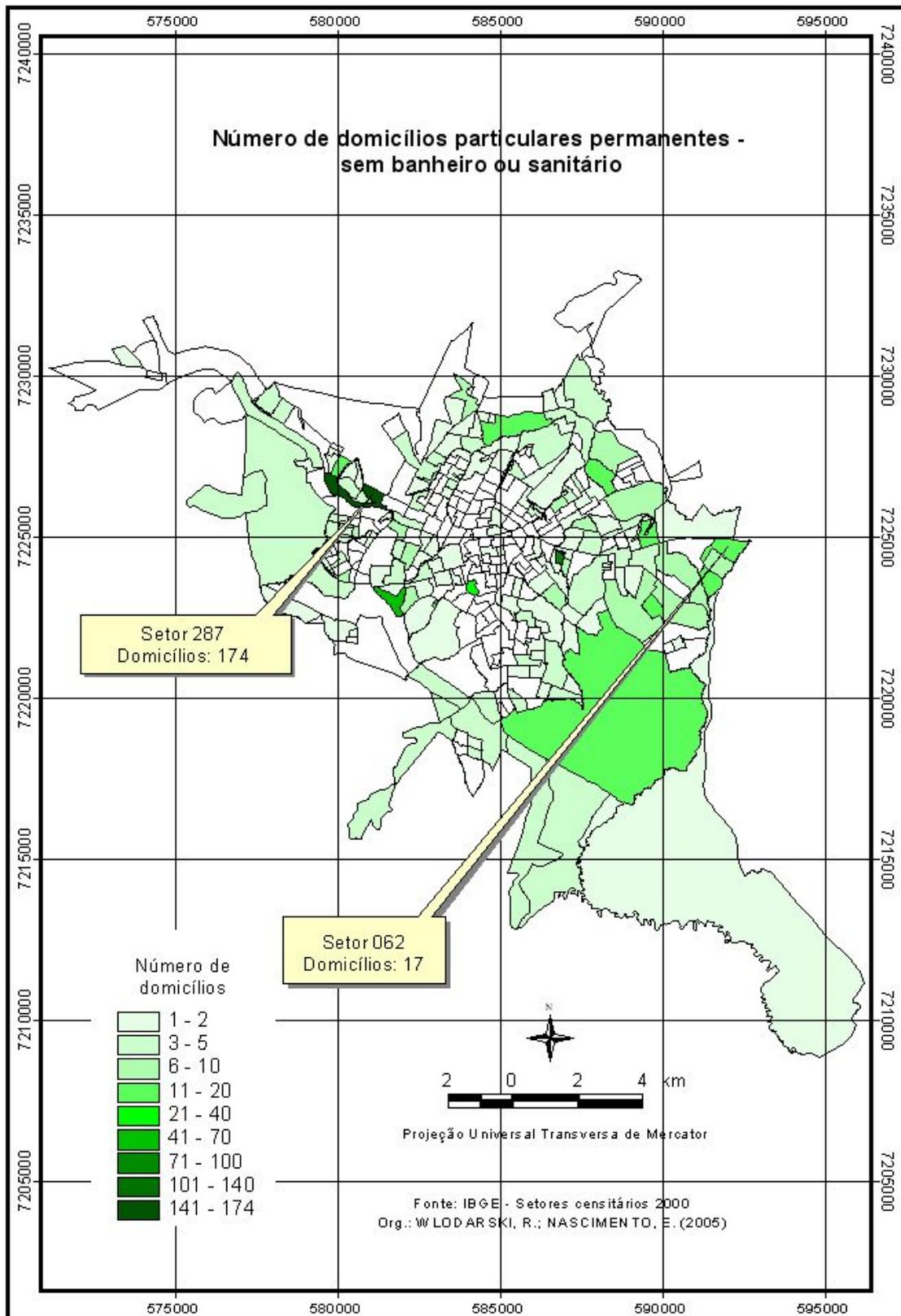
VILLATORO, Pablo. *Programas de transferencia monetarias condicionadas: experiencias em América Latina*. **Revista de la CEPAL**. nº 86, Santiago de Chile, Agosto de 2005.

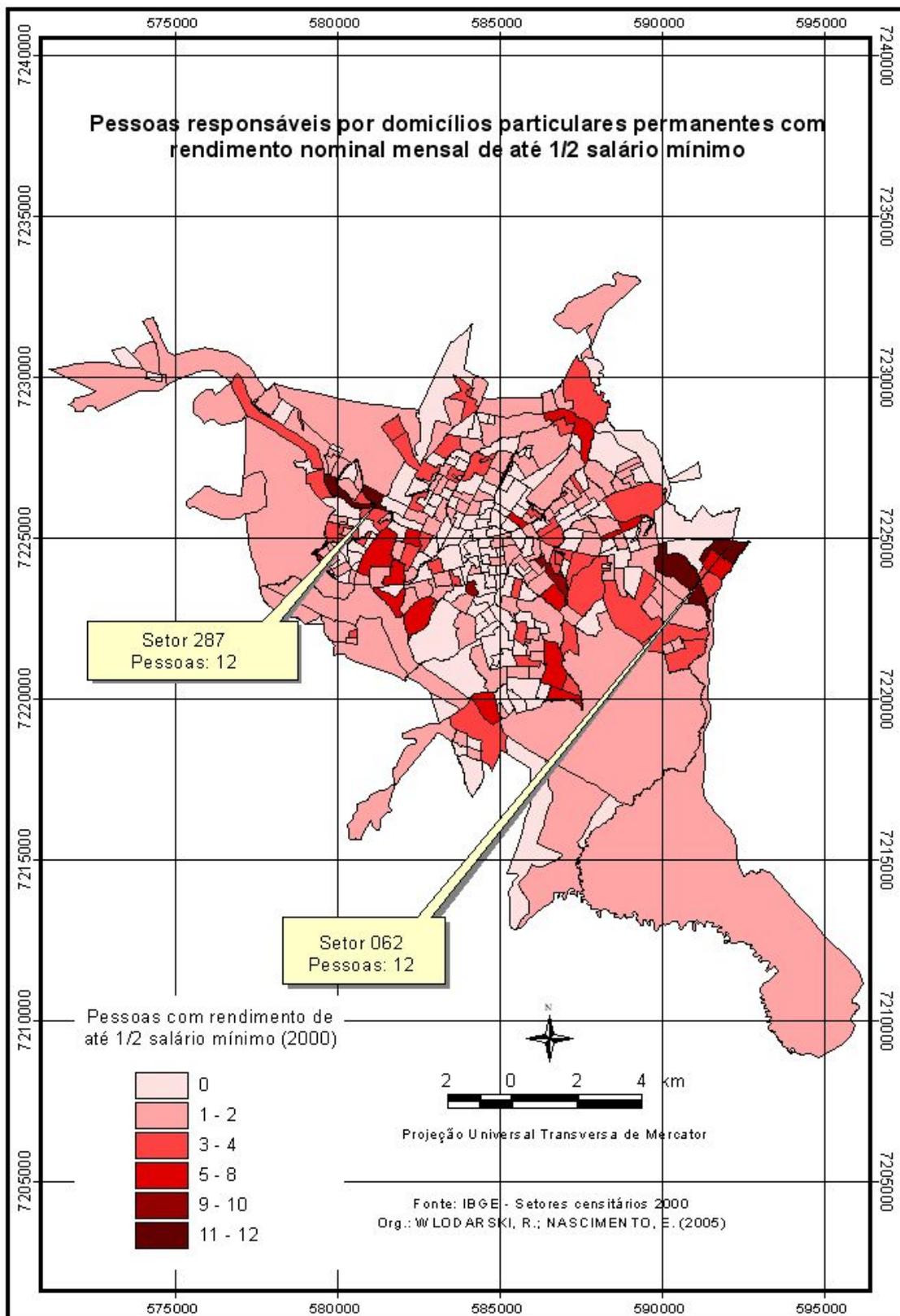
YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Assistência Social na prática profissional: história e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**. nº 85 Ano XXVII – março, 2006.

APÊNDICE A – Mapas digitais – Regiões de pobreza: Jardim Paraíso (setor 062) e Dalabona (setor 287)







APÊNDICE B - Rendimento Nominal Familiar Per Capita, de $\frac{1}{4}$ SM a 1 SM por bairros em Ponta Grossa - Censo 2000

**Rendimento Nominal Familiar Per Capita, de ¼ SM à 1 SM por bairros em Ponta Grossa -
Censo 2000**

Bairro	Rendimento de até 0,25 à 1 SM	sem rendimento
Boa Vista	2.921	286
Cara Cara	2.736	353
Centro	363	120
Chapada	2.934	344
Colônia Dona Luíza	1.595	171
Contorno	2.313	261
Estrela	364	59
Jardim Carvalho	1.389	219
Neves	2.090	122
Nova Rússia	2.302	209
Oficinas	1.705	194
Olarias	1.021	120
Órfãs	952	57
Ronda	1.005	155
Uvaranas	5.019	679
Vila Idelmira	111	40
Demais áreas	2.061	232
Guaragi	415	50
Itaiacoca	415	96
Uvaia	212	
Total	31.923	3.767

APÊNDICE C – Relatório Anual dos Programas Sociais do Governo Federal

Relatório Anual dos Programas Sociais do Governo Federal

Ano	Preenchimento dos cadastros do Governo Federal
2001	3.560
2002	2.562
2003	1834
2004	3.330

2005		Bolsa Família/ Nov. e Dez.	Bolsa Escola Nov. e Dez.
Cadastros preenchidos	1538		
Cadastros digitados	2454		
Verificações	1945		
Orientações específicas	15505		
Orientações telefônicas	1419		
Visitas	950		
Nº de exclusão	7		
Alterações na base de dados	109		
Atualização na base de recadastramento	197	1455	566
Recadastramento famílias	204	1858	186
Cancelamento de cartão	2		
Denúncias	67		

Questões observadas nas visitas de 2005

Renda superior	184
Omissão de declaração	27
Famílias não localizadas	269
Famílias em situação precária	236
Famílias em duplicidade	6
Já possuíam benefício no programa	6
Mudança de município	20
Omissão da renda	97
Recebimento indevido	4
Falta de documentos	238

2006		Bolsa Família	Bolsa Escola
Cadastros preenchidos	71		
Cadastros digitados	5832		
Verificações	4260		
Orientações específicas	9475		
Orientações telefônicas	1516		
averiguações	277		
Denúncias recebidas	117		
Inclusão cadastro novo	207		
Atualização na base de recadastramento	-	1438	1197

Recadastramento famílias	-	2422	1041
Cancelamento de cartão	23		
desbloqueios	1		
Consultas a base de dados	190		

Questões observadas nas visitas de 2006

Renda superior	56
Famílias não localizadas	42
Famílias em situação precária	106
Falta de documentos	81

Fonte: Divisão de Atendimento Social

**APÊNDICE D - Questionário de coleta de dados com os usuários do BPC e
Bolsa Família**

Levantamento Sócio-econômico das Famílias em situação de pobreza em Ponta Grossa

1) Domicílio:

- a) situação:** () próprio () alugado () cedido
() irregular () outro
- b) tipo:** () alvenaria () madeira () mista () lona
() outro
- c) nº de cômodos:** (....)
- d) nº de pessoas por dormitórios:**
A (....) B (....) C (....) D (....) E (....)
- e) sanitário:**
() banheiro () privada/casinha () não possui
- f) escoamento sanitário:**
() rede pública
() fossa rudimentar
() fossa séptica
() céu aberto
() outro
- g) destino do lixo:**
() coletado () queimado () enterrado () céu aberto
() outros
- h) tipo de iluminação:**
() energia elétrica () lampião () vela () outro

2) Eletrodomésticos

	Sim	não
Geladeira		
Fogão a lenha		
Fogão a gás		
Televisão / n°		
Maquina de lavar roupa		

3) Nº de membros na família:

Total: (.....)
a) por sexo: M (.....) F (.....)

4) Idade dos membros da família:

- () 00/---12 () 13/---17 () 18/---23
() 24/---36 () 37/---48 () 49/---60
() 61/---72 () 73/---84 () 85/---96
() 97/---1...

5) Nº de pessoas que trabalham na família:

Total: (.....)
a) por sexo: M (.....) F (.....)
b) situação no mercado de trabalho:
(.....) situação no mercado formal;
(.....) mercado informal.
c) idade das pessoas que trabalham:
() 00/---12 () 13/---17 () 18/---23
() 24/---36 () 37/---48 () 49/---60
() 61/---72 () 73/---84 () 85/---96
() 97/---1...

6) Renda familiar:

- () até ½ salário mínimo;
() > ½ a 1 salário mínimo;
() > 1 a 2 salários mínimos;
() > 2 salários mínimos.

7) Escolaridade dos membros da família:

Idade	Nenhuma	Creche	Pré Escola	Ensino Fund.		Ensino Médio		Ensino Super.	
				INC.	COMP	INC.	COMP	INC.	COMP
00/--06									
07/--12									
13/--18									
19/--24									
25/--36									
37/--48									
49/--60									
61/--72									
73/--84									
85/--96									
97/--1...									
TOTAL									

8) Como avalia a questão da violência no seu bairro?

- () pequena () média () grande

9) Quantas casas de familiares tem no bairro?

(.....) Frequência semanal de visitas entre familiares (.....)

10) A família é cadastrada no Cadastro Único do Governo Federal?

- () sim () não

11) A família recebe algum benefício assistencial federal?

- () sim () não

12) Qual (is) ?

() Bolsa Escola () Bolsa Alimentação () Vale Gás () Bolsa Família () BPC

13) A família é cadastrada em algum programa do Governo Estadual?

- () sim () não

14) A família recebe algum benefício assistencial estadual?

- () sim () não

Qual (is)?

15) A família é cadastrada na Secretaria Municipal de Assistência Social?

- () sim () não

16) A família recebe algum benefício assistencial municipal?

- () sim () não Qual (is)?

**ANEXO – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL**

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)