

**A GESTÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS: SUA IMPORTÂNCIA NO COMBATE À
POBREZA NO MUNICÍPIO DE BENJAMIN CONSTANT - AM**

Prof. Me. Idelmar do Nascimento Paulo

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas-IFAM/CTB

Prof. Me. Elison da Silva Almeida

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas-IFAM/CTB

Prof. Me. Joab Araújo dos Santos

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas-IFAM/CTB

Prof. Me. Vinícius Oliveira Barra

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas-IFAM/CTB

RESUMO

A pobreza é uma realidade incontestável ainda hoje em pleno século XXI. Ela se constitui como um desafio mundial. Desta forma, está presente em todo território nacional, ou seja, nas metrópoles e nos municípios grandes, médios e de pequeno porte. Incluso nessa dura realidade, o município de Benjamin Constant é considerado pela nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 como de pequeno porte II, com 33.931 habitantes segundo o IBGE (CENSO 2010). E de acordo com o Cadastro Único (2015), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o quadro situacional no município é de 5.527 famílias de baixa renda vivendo com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por mês. Os programas sociais federais, estaduais e municipais, mecanismos da atual política pública nacional de Assistência Social apresentam-se como as principais ferramentas de combate a esse estado de pobreza no município de Benjamin Constant. O objetivo precípuo deste estudo é demonstrar a eficácia na gestão destes programas e a importância dos mesmos para seus beneficiários. Assim, nesse trabalho são analisados: o Poupa Tempo, Projovem Adolescente, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Seguro Defeso do Pescador Artesanal e o Luz para Todos. Concluiu-se, portanto, que é considerada boa a gestão dos programas sociais em Benjamin Constant, assim como tem sido bom o nível de combate à pobreza atingido por estes programas. Contudo, faz-se necessário um maior controle social e uma melhor fiscalização por parte dos órgãos financiadores, principalmente, quanto aos programas que trabalham com transferência direta de renda.

Palavras-chave: Programas Sociais – pobreza – gestão.

Introdução

A pobreza é uma realidade visível no Município de Benjamin Constant. Ela atinge uma grande parcela da população da zona urbana e praticamente 90% das famílias da zona rural. As aceleradas mudanças, políticas sociais e econômicas ocorridas a nível global nas últimas décadas, afetaram totalmente o estilo de vida do cidadão benjaminense.

Condicionado a um pensamento primitivo e acostumado a viver da fartura dos recursos naturais, o caboclo da região não conseguiu assimilar as bruscas transformações sucessivas que passaram a exigir novos meios de se explorar esses recursos da floresta. Mesmo, então, “escravos” dos coronéis de barrancos, donos de seringais, ainda são possíveis hoje se encontrar ex-seringueiros que sentem falta

daquela época. Corriqueiramente, também, se ouve relatos de apreensão de madeira, caça e pesca ilegal. Tudo isso, devido à grande demanda de cidadãos desempregados e sem uma nova perspectiva ou alternativa de geração de emprego e renda.

A temática aqui trabalhada assume especial relevância na análise do atual cenário socioeconômico do município de Benjamin Constant. O estudo procura demonstrar que ao longo desse processo de mudanças que impossibilitaram os cidadãos benjaminenses de continuar utilizando os recursos naturais da floresta, de forma predatória e desordenada, como meio de sobrevivência, surge os Programas Sociais como uma válvula de escape. E, estes se tornaram ferramentas que possibilitaram amenizar o estado de pobreza e exclusão social aos quais os municípios foram submetidos.

Pela primeira vez o Estado brasileiro viu boa parte da sociedade como composta de indivíduos e grupos em condição frágil, necessitando de atenção especial para que se igualassem, em termos de oportunidades, às camadas favorecidas da sociedade. Isso foi feito, principalmente, através da criação de um sistema de previdência social (GONZALEZ, 2004).

O principal objetivo desse trabalho é demonstrar a importância dos Programas Sociais como instrumentos propulsores para a melhoria da qualidade de vida de seus usuários e consequentemente ferramentas de combate à pobreza no Município de Benjamin Constant-AM. Para tanto, os objetivos específicos perseguidos são voltados para: a) o estudo dos programas sociais federais, estaduais e municipais como ferramentas decorrentes de um novo modelo socioeconômico em consonância com a nova gestão dos recursos naturais renováveis; b) a análise da relação entre a gestão e a operacionalização desses programas para o atendimento eficaz das necessidades dos seus usuários; c) a apresentação dos seus reais benefícios; d) a oferta de um quadro situacional das condições de estilo de vida dos usuários destes programas sociais federais, estaduais e municipais no âmbito do município de Benjamin Constant-AM.

Os resultados alcançados foram obtidos mediante visitas à sede dos programas, entrevistas com os gestores e a consulta a obras e artigos que tratam do assunto. Desta forma, o texto final foi embasado nas ideias e concepções de

Gonzalez (2004), Fausto (1995) e nas cartilhas e manuais dos programas abordados.

Desenvolvimento

Segundo Eurico Gonzalez, consultor legislativo, no *Estudo Referente aos Programas Sociais Governamentais em Funcionamento Atualmente* (2004), os programas sociais executados na atualidade no Brasil, fazem parte de uma tendência que teve início com o fim da República Velha e a chegada da Era Vargas. Ele diz que a partir de então, expandiu-se o conceito e o sistema de previdência social, sendo estendida ao trabalhador rural nos governos militares e dando um novo e importante salto nos anos 80 com a contemplação dos “direitos sociais” na nova Constituição Federal. O autor do citado artigo afirma que:

A noção de “programas sociais” abrange tanto aqueles regidos pela lógica da previdência social (na qual o benefício é condicionado por uma contrapartida pelo beneficiário), quanto os orientados pela lógica da “proteção social” (filha dos “direitos sociais” da Constituição de 1988), que, como vimos, dispensa os beneficiários de “contrapartida”, no presente, em nome da exploração que sofrem e que seus ascendentes teriam sofrido no passado.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), diz que os programas são ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

Segundo Fausto (1995), ao longo da história do Brasil, a economia do país passou por vários ciclos e em cada um deles um setor ou região foi beneficiado enquanto outros foram afetados. Esses ciclos provocaram contínuas mudanças populacionais, políticas, sociais e culturais na sociedade brasileira.

Benjamin Constant fundado em 29 de janeiro de 1898, localizado na microrregião do Alto Solimões e na mesorregião do Sudeste do Amazonas, com população hoje, de acordo com o IBGE (2010) de 33.391, habitantes nasceu durante o primeiro ciclo da borracha (1879-1912).

O estado obteve um elevado crescimento populacional no início do século XX por causa do período áureo da borracha e a partir da instalação do polo Industrial de Manaus na década de 1960. No entanto, no final do segundo ciclo da borracha (1942-1945), o resultado foi um salto no número de habitantes do estado e, conseqüentemente, no município de Benjamin Constant, porém, o desenvolvimento e o acúmulo de riquezas se concentraram na capital Manaus e restaram para o município de Benjamin Constant, assim como, para os demais, desorganização e pobreza.

A finalidade deste trabalho não é, contudo, tão somente a análise dessa situação de pobreza, mas, demonstrar a importância dos programas sociais municipais, estaduais e federais com transferência de renda no combate da mesma no âmbito municipal.

Com a atual Carta Magna da República, a Constituição Federal (CF) de 1988, chamada de Constituição Cidadã, o povo brasileiro passou a ter garantia legal aos direitos sociais. Porém, é a partir de 2004 que a Assistência Social no Brasil assume uma nova roupagem com amplitude nacional, como resultado de um esforço do Governo Federal em promover uma Política Pública de Assistência Social como dever do Estado e direito de cidadania (Manual Informativo do Sistema Único de Assistência Social–SUAS 2005). Trata-se da Política Nacional de Assistência Social aprovada em outubro de 2004, conforme a Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 e publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 28 de outubro de 2004.

A PNAS/2004 surgiu como fruto da iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) juntamente com o Conselho Nacional de Política da Assistência Social (CNAS) efetivando-se as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003.

Baseado no *Manual Informativo do SUAS* (2005) pode-se afirmar que o Ministério do Desenvolvimento Social direciona as suas ações visando a inclusão e a garantia dos direitos sociais em três frentes principais que são: o direito à renda, a segurança alimentar e à Assistência Social. Preconiza ainda, que a nova Política de Assistência Social trabalha seus projetos, programas, serviços e benefícios, direcionados para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, após minuciosa análise da realidade nacional.

Como se percebe, a proteção social básica volta-se para as ações preventivas. Seu objetivo é o amparo às famílias pobres, fragilizadas e com precariedade de acesso aos serviços públicos.

Após o exposto acima, os próximos parágrafos trazem uma breve explanação sobre os programas objetos deste trabalho.

O *Programa de Cidadania Poupa Tempo* é um programa municipal. Foi criado no início do ano de 2005, no primeiro mandato do prefeito, José Maria Freitas da Silva Junior e do vice David Nunes Bemerguy. O programa é vinculado a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMASC) e seu principal objetivo é facilitar o acesso às pessoas mais carentes aos principais documentos exigidos para a garantia dos direitos de cidadania. As ações do Poupa Tempo funcionam através de parcerias com o Cartório da Comarca de Benjamin Constant, o Instituto de Identificação da Polícia Civil no Amazonas “Aderson Conceição de Melo” em Manaus; os Correios e o Serviço Militar. É a partir dessas parcerias que o programa executa suas atividades e garante a efetividade no alcance de seus objetivos definidos. Segundo Godoy (2005), pode-se afirmar que no Brasil ainda há muitas pessoas que não possuem nenhum tipo de documentos. Seja devido à carência de dinheiro, informações ou por causa do excesso de burocracia, o fato é que essas pessoas chegam a se conformar com o problema e passam a viver como se não existissem. Como se pode notar, o Programa de Cidadania Poupa Tempo desempenha um papel importantíssimo no que se refere ao combate à exclusão social e econômica no município de Benjamin Constant. Ele funciona como a porta de entrada para a inclusão nos demais programas e aos benefícios por eles concedidos através do acesso gratuito à documentação pessoal.

O *Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo* foi criado pelo Governo Federal em 2005 pela Lei Nº 11.129, de 30 de junho de 2005 e faz parte de uma ação integrada do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDE com os Ministérios da Cultura, Esporte, Saúde, Meio Ambiente, Trabalho, Educação, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial e a Secretaria Nacional da Juventude. De acordo com o Traçado Metodológico que versa sobre as suas diretrizes, é correto se afirmar que o Projovem Adolescente, faz parte de uma das quatro modalidades de ações voltadas para os jovens de 15 a 29 anos do Programa Nacional de Inclusão de

Jovens – PROJOVEM do MDS, juntamente com, Projovem Urbano, Projovem Trabalhador e Projovem Campo – Saberes da Terra. O Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo destina-se aos jovens de 15 a 17 anos. Como se percebe, esse Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens se apresenta como mais uma ferramenta de consolidação do SUAS. Portanto, o Projovem Adolescente é voltado para jovens de famílias extremamente pobres, principalmente, aquelas contempladas pelo Bolsa Família e jovens encaminhados de programas como o Programa de Exploração Sexual e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. De acordo com informações constantes no Relatório Trimestral – janeiro/abril de 2014, o programa em Benjamin Constant, possui 11 (onze) coletivos, totalizando 328 jovens de 15 a 17 anos. Vale enfatizar que o MDS, estrategicamente, estendeu o benefício do Bolsa Família no valor de R\$ 30,00 (trinta reais), pago através da CAIXA, por cada jovem participante do Serviço Socioeducativo. É possível se observar pelo público alvo a que se destina, pelas condicionalidades e pelas diretrizes e metodologia do Projovem Adolescente que este desempenha uma função primordial no combate as desigualdades e a exclusão socioeconômica.

O *Programa Bolsa Família (PBF)* é um programa de autoria do governo federal. Foi criado no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva através da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. O Manual de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família diz que ele “é um programa de transferência de renda direta às famílias pobres e extremamente pobres, que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de Educação e Saúde” (2010, p.7). O referido manual mostra que os objetivos do Programa Bolsa Família são os seguintes:

- Promover o acesso a 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 complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (MANUAL DE GESTÃO DE BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 2010, p.7).

Visando o aperfeiçoamento e maior eficácia na gestão do Bolsa Família o governo federal unificou a ele o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Como se percebe, dentro da proposta deste estudo, esse programa se apresenta como o de maior envergadura e significância. Ele envolve a soma dos esforços da União, dos Estados e dos Municípios. O Cadastro Único é a ferramenta que possibilita a operacionalidade do Programa Bolsa Família. Nos municípios onde não existem Agências da CAIXA o programa utiliza a participação das casas lotéricas, como é o caso de Benjamin Constant. Atualmente, segundo fontes do MDS constante no Relatório Sintético, são 5.527 famílias cadastradas em Benjamin Constant. Dessas, 4.298 recebem o benefício. E, o total do repasse do PBF no mês de abril de 2014 foi de R\$ 559.628,00 (quinhentos e cinquenta e nove mil e seiscentos e vinte e oito reais).

Outra ferramenta aqui mencionada é o *Benefício de Prestação Continuada-BPC*. Segundo a *Cartilha BPC*, “é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. Pode-se afirmar que o BPC é um direito constitucional que foi regulamentado pela LOAS e pelos Decretos nº 6.214/2007 e 6.564/2008 que garante ao idoso com 65 anos ou mais e ao deficiente que não tem condições de se auto sustentar e nem de ser sustentado pela sua família, a transferência mensal de 01 (um) salário mínimo. Para garantir o benefício deve-se comprovar “renda mensal bruta familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente” (Cartilha BPC). No município de Benjamin Constant, o Relatório Sintético do MDS mostra que o Benefício de Prestação Continuada representa um papel fundamental dentro desse contexto de combate à pobreza, uma vez que existem 303 idosos e 602 pessoas com deficiência recebendo o benefício.

O *Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal* merece destaque dentro desta temática, ainda que resumidamente. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) pode-se afirmar que o mesmo é o auxílio financeiro da parte do Governo Federal concedido ao pescador profissional no período do defeso, ou seja, na época da reprodução das espécies. Esse pescador a que se refere o MTE é aquele considerado artesanal ou que trabalha em forma de economia familiar. A Lei 10.779, de 25 de Novembro de 2003 “dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que

exerce a atividade pesqueira de forma artesanal”. Desse modo, para proceder à solicitação do referido seguro, o pescador artesanal pode procurar a Delegacia Regional do Trabalho (DRT), as entidades registradas no MTE como Colônias e Associações de Pescadores ou o Sistema Nacional de Emprego (SINE) munido dos documentos devidos (Art. 2º Lei 10.779). Um dos documentos indispensáveis no ato do requerimento do benefício é a Carteira de Pescador Profissional expedida pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. O pescador recebe um salário mínimo mensal durante quatro meses, espaço de tempo aproximado para a reprodução das espécies. Em Benjamin Constant, 2.500 pescadores recebem o benefício anualmente, número que está sempre em crescimento. Pode-se perceber que o Seguro Desemprego do Pescador Artesanal não se caracteriza como um programa social nos moldes dos demais analisados nesse estudo, porém, nota-se a importância dessa assistência financeira do Governo Federal para as famílias pobres do município de Benjamin Constant.

Por fim têm-se o *LUZ PARA TODOS* que é um programa do Governo Federal criado no em 2003 através do Decreto Nº 4.873, de 11 de Novembro de 2003. A principal finalidade do programa é garantir o acesso à energia elétrica às famílias que vivem nas regiões rurais nas diversas localidades do país. O Ministério de Minas e Energia (MME) é o responsável pela coordenação do programa. A tarefa de operacionalizá-lo pertence a Eletrobrás e a execução fica por conta das “concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural” e “a gestão do Luz para Todos é partilhada com todos os órgãos interessados: governos estaduais, distribuidoras de energia, ministérios, agentes do setor e comunidades” (Site do MME). O Luz para Todos, apesar de não se tratar de um programa de transferência direta de renda, como se percebe, pode ser considerado como um dos programas mais importantes do Governo Federal pelos benefícios diretos proporcionados as famílias contempladas. O site do Ministério de Minas e Energia diz que:

A chegada da energia elétrica está contribuindo para o desenvolvimento econômico e social das áreas beneficiadas. O Programa também tem facilitado a integração das iniciativas públicas no meio rural, tanto no que diz respeito aos programas sociais e ações de atendimento de serviços básicos (educação, saúde, abastecimento de água) quanto às políticas de incentivo à agricultura familiar, aos pequenos produtores e comerciantes locais. O objetivo do Programa é que o acesso à energia

elétrica contribua para a diminuição da pobreza e aumento de renda das famílias atendidas.

O Ministério de Minas e Energia já assinou protocolos com os ministérios de Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Saúde; Defesa; e Ciência e Tecnologia para que o acesso à energia seja acompanhado de programas sociais e de desenvolvimento econômico.

Observa-se que o objetivo do governo com a implementação do Luz para Todos é o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento social e econômico. Segundo informações da gerência da Amazonas Energia em Benjamin Constant, já foram realizadas quatro etapas completas do programa, contemplando quase que a totalidade das comunidades rurais do município.

Conclusão

Diante do exposto, percebeu-se que a Assistência Social possui uma abrangência muito maior do que se imaginava. Deu para notar que com a PNAS/2004, a implementação do SUAS e a necessidade de uma gestão compartilhada dos programas, serviços e benefícios entre as esferas de governo e a sociedade, está buscando-se de fato a formação de uma rede socioassistencial em todo o país.

Adentrando neste vasto campo e perpassando pelas coordenadas de cada programa concernente a estrutura, corpo técnico, metas e resultados alcançados, foi possível se observar que são inumeráveis as informações e também os desafios.

Concluiu-se que o impacto financeiro dos programas de transferência de renda é bastante relevante para a economia do município e extremamente importante para as famílias beneficiadas. Da mesma forma os que oferecem serviços, estão desempenhando um papel decisivo no combate a exclusão e as desigualdades sociais em Benjamin Constant.

No entanto, foram percebidos alguns pontos fracos referentes à efetivação da política nacional de assistência social. Faltam mais acompanhamento e fiscalização por parte das instâncias superiores quanto à gestão dos programas no município. A eficiência das responsabilidades compartilhadas, da ideia de rede socioassistencial e do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, na prática deixam um pouco a desejar.

REFERÊNCIAS

Censo Populacional 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2010. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 de mar. 2015.

Congresso Nacional altera a Lei que aplica a Tarifa Social no Setor Elétrico e a Eletrobras Amazonas Energia inicia os trabalhos para atender a mudança. Disponível: <<http://www.amazonasenergia.gov.br>>. Acesso em 20 de mai. de 2015.

Documento, por favor: A importância dos documento pessoais e o que eles dizem sobre a nossa identidade. Janeiro/Junho. 2005.
Disponível: <<http://puc-riodigital.com.pdf>>. Acesso em: 18 de mai. de 2015.

Emprego e Renda. Seguro-Desemprego Modalidade Pescador Artesanal. Disponível: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 26 de mai. de 2015.

Estudo referente aos programas sociais Governamentais em funcionamento atualmente. Brasília. 2004.
Disponível: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/mds/pdf>>. Acesso em: 10 de mar. 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Fundação de Desenvolvimento da Educação, 1995, pg.240

GONZALEZ, E. C. Dos Santos. **Estudo referente aos programas sociais governamentais em funcionamento atualmente.** Consultoria Legislativa, Brasília: 2004.

GODOY L. P.; BELINAZO D. P. ; PEDRAZZI F. K. **Gestão da Qualidade Total e as Contribuições do Programa 5S's.** Abepro: São Paulo, 2005.

Guias e Manuais: Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família. Vol. II, Brasília. 2010. 61p.

LOAS ANOTADA. Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2005. 36, p.

LUZ PARA TODOS. Disponível: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 20 de mai. de 2015.

Manual Informativo para jornalistas, gestores e técnicos. Versão Resumida da Política Nacional de Assistência Social/SUAS. Brasília. 2005.

Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2004. 175p.