

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FEAAC – FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,  
ATUÁRIA E CONTABILIDADE  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

GLASTONE CARNEIRO DE FREITAS

BOLSA FAMÍLIA: ASSISTENCIALISMO OU DEVER DO ESTADO  
PARA PROMOÇÃO DO BEM ESTAR SOCIAL?

FORTALEZA  
2021

GLASTONE CARNEIRO DE FREITAS

BOLSA FAMÍLIA: ASSISTENCIALISMO OU DEVER DO ESTADO  
PARA PROMOÇÃO DO BEM ESTAR SOCIAL?

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da FEAAC – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Fabio Sobral

FORTALEZA  
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

F936b Freitas, Glastone Carneiro de.

Bolsa família: assistencialismo ou dever do estado para promoção do bem estar social? /  
Glastone Carneiro de Freitas. – 2023.

63 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências  
Econômicas, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Fábio Maia Sobral.

1. Bolsa Família . 2. Programa Nacional de Renda Mínima. 3. Programas assistenciais . 4.  
Assistencialismo . 5. Políticas públicas. I. Título.

CDD 330

---

GLASTONE CARNEIRO DE FREITAS

BOLSA FAMÍLIA: ASSISTENCIALISMO OU DEVER DO ESTADO  
PARA PROMOÇÃO DO BEM ESTAR SOCIAL?

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da FEAAC – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Fábio Maia Sobral (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Paulo Henrique Freitas Maciel  
Universidade Federal do Cariri(UFCA)

A Deus, pelo inigualável amor que tem por mim. A meu pai terreno pela educação que me proporcionou e pela construção do meu caráter, e a mãe, que abaixo de Deus, esteve comigo em todos os momentos de minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar e sempre, por ter estado comigo todos esses anos, dando-me forças para lutar contra tudo que me afligia. Por ter estado sempre do meu lado me dando forças de onde eu não tinha, para que nunca desistisse, pois não estava sozinho em minha luta, e acreditasse, antes de tudo, em mim mesmo. A esse Deus que me ama, muito mais que mereço, eu desejo dedicar, muito mais que este trabalho, mas minha vida, pois, pelo seu amor, ainda estou aqui.

Aos meus pais, o Sr. Luis Carlos Gomes de Freitas (In Memoriam), e a Dona Margarida Maria Carneiro de Freitas, que me educaram para ser um homem simples, justo, persistente e preocupado com o próximo.

À minha esposa e filha por terem, em todos os momentos, me ajudado em momentos decisivos de minha vida.

Ao meu orientador, Prof. Fábio Maia Sobral, que sempre esteve solícito a me atender e ajudar nessa longa caminhada rumo ao fechamento deste ciclo em minha vida.

A professora Eveline Barbosa Silva Carvalho, por toda ajuda prestada para que essa conclusão de curso pudesse acontecer.

Aos professores Júlio Ramon Teles da Ponte e Paulo Henrique Freitas Maciel, pela aceitação para comporem a banca e pelas colaborações.

## RESUMO

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda criado no governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva pela Medida Provisória 132, de 20/10/2003 e depois convertida na Lei 10.836, em 09 de janeiro de 2004, lei essa que unificou e ampliou programas anteriores de distribuição de renda como: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001); Cadastro Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001); Vale Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002) e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, também conhecido como Fome Zero (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003). Este consiste num auxílio financeiro de forma a garantir condições mínimas de sobrevivência àqueles que mais se encontram desassistidos pela sociedade. O recebimento destes valores estão condicionados ao preenchimento de alguns requisitos: manter crianças e adolescentes na escola, assim como o cartão de vacinação em dia. Os valores recebidos por cada família também são diferentes, variando conforme algumas particularidades de cada uma delas. Foi constatado, pelo Estado, a grande necessidade da criação do Bolsa Família, visto que, a unificação de outros programas simplificou a forma dos recursos chegarem a quem mais necessitava e detinham direito a recebê-lo. A partir disso, este trabalho objetiva analisar, por meio de uma pesquisa bibliográfica, bem como através de uma entrevista estruturada, as beneficiárias do programa Bolsa Família residentes na cidade Maracanaú, no Estado do Ceará, mais precisamente aquelas que estão cadastradas no CRAS Timbó, se o programa de transferência de renda diz respeito, na prática, a uma medida meramente assistencialista ou a um dever do Estado, com o fim de promover o bem estar social. A partir de dados analisados neste trabalho, nota-se que as regiões cujas cidades mais dependem do auxílio foram as regiões Norte e Nordeste, respectivamente. Enquanto a que menos dependiam foram as regiões sul e sudeste respectivamente, tradicionalmente mais ricas e desenvolvidas, confirmando assim o desequilíbrio econômico existente entre essas regiões brasileiras. Por fim, diante de tantas provas, foi comprovado que o Programa Bolsa Família não é um programa assistencialista, uma simples ajuda ou socorro do governo aos mais pobres, mas sim, uma obrigação do Estado em cuidar de seu povo e diminuir a desigualdade que ele mesmo alimentou durante séculos, tratando-se assim, de uma dívida social e humanitária que o Estado tem com seu povo e que ainda está longe de ser paga.

**Palavras-Chave:** Bolsa Família. Assistencialismo. Dever.

# SUMÁRIO

<b><u>1 INTRODUÇÃO</u></b>	10
<u>1.1 A Complexidade Social Brasileira</u>	10
<b><u>2. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL</u></b>	13
<u>2.1 Processo Histórico da Assistência Social no Brasil</u>	13
<u>2.2 Histórico da Política de Transferência de Renda no Brasil</u>	16
<u>2.3 Condições de Viabilidade dos Programas de Transferência de Renda</u>	20
<u>2.4 Desafios da Realidade Social Brasileira</u>	21
<b><u>3. A REALIDADE BRASILEIRA</u></b>	23
<u>3.1 Brasil, o país das desigualdades.</u>	23
<u>3.2 O Drama da Desigualdade Social no Brasil</u>	26
<u>3.3 Desempenho Econômico e os Benefícios Sociais</u>	27
<u>3.4. A Distribuição de Renda e a Insegurança Alimentar</u>	29
<b><u>4. A POBREZA COMO UMA DOENÇA SOCIAL</u></b>	32
<u>4.1. O Contexto da Pobreza</u>	32
<u>4.2 A pobreza no Brasil e no mundo</u>	34
<u>4.3 Crescimento da extrema pobreza no Brasil</u>	34
<u>4.4 Transferência de Renda</u>	36
<b><u>5. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</u></b>	37
<u>5.1. Bolsa Família: Requisitos e Modus Operandi</u>	37
<u>5.2 Como funciona o programa?</u>	37
<u>5.3 Quais são os tipos de benefícios?</u>	38
<u>5.4 A Função Social do Programa Bolsa Família no Brasil</u>	39
<u>5.5. Municípios Brasileiros e sua Dependência do Bolsa Família</u>	41
<b><u>6. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MARACANAÚ</u></b>	47



<u>6.1 O contexto do programa em Maracanaú</u>	47
<u>6.2 Objetivos da Pesquisa</u>	48
<u>6.3 Metodologia da Pesquisa</u>	49
<u>6.5 Beneficiários e Critérios de Inclusão</u>	49
<u>6.6 A Forma de Análise dos Dados</u>	50
<b><u>7. DA PLANILHA SOCIOECONÔMICA</u></b>	51
<u>7.1 Análise da Planilha</u>	51
<u>7.2 Impactos sobre as Famílias Beneficiadas</u>	55
<u>7.3 O Benefício é uma “Ajuda”, ou um “Direito Social”?</u>	55
<b><u>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b>	58
<b><u>9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	60
<b><u>ANEXOS</u></b>	63



# 1 INTRODUÇÃO

Grande parte da sociedade brasileira, e em especial as famílias, não possuem um padrão social e financeiro capaz de suprir todas as suas necessidades, inclusive as demandas básicas. Em face dessa complicada situação, a nação carece de medidas socioeconômicas capazes de dinamizar o consumo de tais famílias.

Surge o Programa Bolsa Família como uma medida de combate criada pelo Governo Federal, no intuito de abranger todos os núcleos familiares carentes de cobertura financeira, atendendo suas necessidades primordiais de sobrevivência. Em tese, imagina-se ser a alimentação, a saúde e a habitação, os fatores de maior carência de tal problemática social.

Diante da realidade deste programa de transferência de renda, e seu foco de atuação, esta pesquisa tem o intuito de responder aos seguintes questionamentos:

Em qual contexto econômico e social os usuários do Bolsa Família do CRAS (Centro de Referência e Assistência Social) do Timbó, em Maracanaú, estão inseridos? Qual o contexto histórico do surgimento do Programa Bolsa Família? Quais são as condições de urbanização das famílias atendidas? Que reflexos podemos identificar na condição econômica e social dos usuários do Programa Bolsa Família após sua inclusão no programa?

Dessa maneira, o presente trabalho constrói-se em função da influência do programa Bolsa Família dentro da logística dos desníveis sociais no Brasil. O projeto solidifica-se enquanto democrático marco social, tendendo ao aperfeiçoamento gradativo e atravessando também uma interessante atualização da gestão dos recursos a serem ajustados.

## 1.1 A Complexidade Social Brasileira

A Seguridade Social Brasileira composta pela integração e articulação entre saúde, previdência social e assistência social, estabeleceu bases de um sistema de proteção social que se ancora sobre duas vertentes:

1. A proteção social contributiva (aquela que exige a contrapartida dos

rendimentos do trabalho assalariado para sua garantia, institucionalizada no Brasil pela Previdência Social) e 2. A proteção social não contributiva (que assegura suas proteções específicas para todos os cidadãos que dela necessitem). Na vertente não contributiva da proteção pela Seguridade Social Brasileira estão a saúde pública e a assistência social, a saber:

A assistência social, direito do cidadão, dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL – 1993, LOAS, Art.1º).

Atribuindo à assistência social o caráter de Política Pública, assegurou-se aos usuários a garantia de se tornarem detentores de direitos, por meio da prestação sistemática de programas sociais de enfrentamento à pobreza que devem contar com financiamento regular e obrigatório.

A condição de usuário passa de cliente de uma assistência espontânea para sujeito detentor de direitos à proteção devida do Estado, o que significa que todo cidadão deve ter acesso a atendimento ou provimento de suas necessidades básicas, tal como preconiza a Constituição Federal de 1988.

Cabe então ao Estado, estruturar e desenvolver estrategicamente políticas públicas consequentes, Inter setoriais e articuladas, de forma a contemplar os cidadãos, oferecendo condições de viver e conviver em sociedade com, pelo menos, os mínimos direitos sociais.

No início do governo Lula, foi modificada a política de transferência de renda dos novos programas. Com a universalização daqueles que poderiam ter acesso ao benefício, o público alvo aumentou, abrangendo com isso, todas as famílias de baixa renda. Foram habilitadas com isso a receberem o benefício todas as famílias com renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo, independentemente do tamanho da família. Com isso, não passou mais a ser um requisito a presença de crianças na família, trazendo assim um aumento significativo dos beneficiários.

Após um início de governo confuso e semeado de contradições conceituais e operacionais com a criação do Cartão Alimentação, em outubro de 2003, o programa de transferência de renda foi relançado sob a denominação de Bolsa Família (BF), para o qual foram estabelecidas novas

regras: houve elevação do teto de renda familiar per capita para fins de elegibilidade, que foi desatrelado do salário mínimo, assim como a mudança na forma de estabelecimento do valor de benefício, que passou a ser variável, conforme a renda da família e a presença de crianças. (ROCHA, 2013).

A partir disso, este trabalho objetiva analisar, por meio de uma pesquisa bibliográfica, bem como através de uma entrevista estruturada a beneficiárias do programa Bolsa Família residentes na cidade Maracanaú no Estado do Ceará, se o programa de transferência de renda diz respeito, na prática, a uma medida meramente assistencialista ou a um dever do Estado, com o fim de promover o bem estar social

Para isso, o segundo capítulo tratará do desenvolvimento histórico dos programas de transferência no segmento do Sistema de Proteção Social Brasileiro e seus respectivos desafios.

O terceiro capítulo demonstrará a existência das desigualdades no território brasileiro, especificando as regiões nas quais há um bom índice de desenvolvimento e qualidade de vida, bem como as regiões que estão longe do ideal que designe o mínimo de dignidade humana.

O quarto capítulo elucidará o fato de a pobreza ser uma anomalia social, ou seja, algo que, na verdade, não deveria haver na humanidade, caso houvesse a devida responsabilidade social.

O quinto capítulo esclarecerá como funciona o Bolsa Família, a saber: como se dá a seleção dos beneficiários para o programa, os valores distribuídos e os requisitos para permanência no programa.

O sexto capítulo demonstrará dados relevantes relacionados ao Município de Maracanaú, local onde foram selecionadas beneficiárias do programa, com o fim de verificar a importância do programa para elas, bem como perceber o valor imaterial do programa para suas famílias.

E por fim, o sétimo analisará os dados coletados a partir de um questionário estruturado, no qual há a idade, sexo, renda da família, valor recebido do bolsa família e se o programa deve promover cursos, com o fim de a família beneficiada não mais necessite dele.

Esta pesquisa mostra-se relevante, uma vez que fornece um arcabouço teórico referente ao Programa Bolsa Família, bem como demonstra sua importância a partir da análise de dados fornecidos por beneficiárias do

programa, as quais residem em uma região carente da Cidade de Maracanaú, município do Ceará. No segundo capítulo apresentaremos o contexto histórico do surgimento da assistência social e dos programas de transferência de renda no Brasil.

## **2. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**

### **2.1 Processo Histórico da Assistência Social no Brasil**

Tradicionalmente estruturada em ações fragmentadas de cunho conservador, benevolente e de solidariedade, a história da proteção social brasileira encontra-se diretamente relacionada às condições sociais, históricas, políticas e econômicas vivenciadas pelo país no decorrer das últimas décadas.

A análise dessas condições permite compreender as determinações gerais que configuraram a intervenção do Estado nas contradições inerentes ao modo de produção capitalista, cujas expressões são percebidas, principalmente, pelo agravamento da questão social. É nesse contexto que as políticas sociais brasileiras se consolidam e se expandem como uma das formas de intervenção do Estado no enfrentamento da questão social, destacando-se entre elas, a política de assistência social, reconhecida legalmente, a partir da década de 1980 com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Até a década de 1930, a pobreza não era compreendida como uma questão social, mas como um problema pessoal daqueles que não se esforçavam para superá-la e que, portanto, eram tidos como responsáveis pela situação de miséria em que se encontravam. Até esse momento, as ações assistenciais eram desenvolvidas pela igreja através de práticas sociais de caráter benevolente e filantrópico, voltadas para os pobres e miseráveis que se encontravam às margens da sociedade, caracterizando, assim, a assistência social que se desenvolvia no Brasil.

Em termos de proteção social no Brasil, a década de 1930 proporcionou importantes conquistas no campo dos direitos trabalhistas, mas foi em 1923 que o país estabeleceu de fato uma legislação precursora de um sistema público de proteção social, com a criação da Lei Elói Chaves, das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP'S), dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP'S), do salário mínimo, que surgiu com a promulgação da lei Nº185, em maio de 1936, da valorização da saúde do trabalhador e de outras medidas de cunho social, de caráter controlador e paternalista. Estabelecido pelo Decreto- legislativo nº4.682, de 14 de janeiro de 1923, a Lei Elói Chaves consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias contemplando-os com os benefícios de aposentadoria por invalidez, por tempo de contribuição, pensão por morte e assistência médica.

Essa legislação foi, nesse sentido, considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil, pois foi a partir dela que surgiram outras caixas de aposentadorias e pensões, as quais passaram a beneficiar as demais categorias de profissionais.

À medida que a sociedade brasileira se expande economicamente, em virtude do avanço do capitalismo e de seu processo de acumulação extremamente desigual e explorador, são criadas condições de precarização do trabalho que permitem aos trabalhadores aos poucos alcançarem consciência enquanto classe social, levando-os a se organizarem e a reivindicarem melhores condições de trabalho. O desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e a emergência das reivindicações e mobilizações dos trabalhadores, que se expandem a partir dos anos 1930, contribuíram para uma nova compreensão acerca da pobreza, que a partir de então, passa a ser reconhecida como uma questão social que impulsionaria o Estado a criar medidas de proteção ao trabalhador.

Nessa perspectiva, Yazbek (2008) afirma que a questão social, considerada legítima pelo Estado, circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país, tendo em vista que as políticas sociais emergem na sociedade como o resultado de relações sociais complexas e contraditórias que se estabelecem

entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e das lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capital.

Para responder às demandas dos trabalhadores sem desagradar a classe dominante, o Estado desenvolve um sistema protetivo brasileiro que se desenvolve apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, tendo em vista que os que se encontram inseridos do mercado formal de trabalho, possuem a garantia de alguns direitos básicos como: a regulamentação da jornada de trabalho, o repouso remunerado, as férias e o trabalho feminino. Já aqueles que não se encontram nessa situação, isto é, os desempregados e trabalhadores do mercado informal, são destinados um modelo de proteção assistencialista, com a implementação de programas sociais focalizados e compensatórios.

Desse modo, o Estado amplia sua abordagem na questão social criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais através de legislações trabalhistas e da implementação de políticas e benefícios sociais, buscando, dessa maneira, proporcionar medidas de proteção ao trabalhador e à sua família.

Diante dessa realidade, em 1942, o governo brasileiro cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição nacional de Assistência Social, destinada inicialmente a amparar os familiares dos soldados que iriam para a guerra. Entretanto, nesse mesmo momento, a LBA expandiu seu atendimento também às famílias pobres brasileiras como um todo, tendo como objetivos:

Prestar, em todas as formas úteis, serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, fica reconhecida como órgão de cooperação com o Estado no tocante e tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres. (Art.1º Decreto – Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942).

Nesse contexto, a partir do reconhecimento das necessidades dos trabalhadores e do atendimento de algumas de suas reivindicações, o Estado passa a utilizar a assistência social como um importante instrumento de controle dos conflitos sociais decorrentes do processo de acumulação do capital, na medida em que busca atender aos interesses do capitalismo, que



compreende medidas de desenvolvimento econômico seguindo a lógica do mercado e dos trabalhadores, através da garantia de direitos sociais, mediando, assim, as relações sociais.

Nessa conjuntura, a assistência social no Brasil inicia um novo momento em sua trajetória, dando os primeiros passos para um processo de expansão e consolidação na sociedade no decorrer das décadas seguintes, principalmente a partir dos anos 1980.

Em um período marcado por importantes avanços dos movimentos sociais, na luta pela retomada da democracia no país e pelo controle da intensa crise econômica agravada, principalmente pelo crescimento da inflação e pelo aumento da dívida externa, a década de 1980 se configura em um momento no qual o Brasil vive uma efervescência de grandes contrastes sociais e econômicos, decorrentes da crise econômica vivida pelo país e evidenciados, sobretudo, pela ausência de acesso da maioria da população aos serviços sociais básicos, resultante da ineficácia do Estado na garantia de suas atribuições.

Surgem, então, novos sujeitos no cenário político e social, que através de organização de sindicatos, associações científicas e comunitárias, novos partidos políticos e organizações não governamentais, começavam a desenvolver ações que não eram assumidas pelo Estado.

Dessa maneira, é nesse contexto de crise econômica e de mudanças na esfera política e social, que em 05 de outubro de 1988 é promulgada a Constituição Federal Brasileira, importante marco no processo de transição democrática do país e nos avanços no campo dos direitos sociais.

Assim, nos anos 80, por força da pressão organizada pelos trabalhadores, novas mudanças são realizadas no âmbito das políticas de proteção social, mudanças essas que vieram, inclusive, a ser institucionalizadas no final da década, com a Constituição de 1988 (MOTA, 2009, p. 142).

A partir desse importante marco histórico, é que a assistência social inicia um novo momento em sua história, transitando para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, e, conseqüentemente, configurando-se como uma política de proteção social

voltada à garantia de direitos e de melhores condições de vida para a população que dela necessita.

A assistência social é então reconhecida como uma política não contributiva e transitória, inserida em um articulado mecanismo de proteção denominado seguridade social e que tem por objetivo possibilitar o acesso da população às demais políticas sociais.

## **2.2 Histórico da Política de Transferência de Renda no Brasil**

O Brasil é um país inserido na lógica do modo de produção capitalista, no qual os recursos financeiros equilibrados e qualidade de vida não são a realidade da maioria dos indivíduos, especialmente porque se trata de um país emergente com grandes desigualdades sociais em que há a pobreza em larga escala.

É importante salientar que a sistemática capitalista de organização social veio a desenvolver singularidades, engendrando a pobreza enquanto fenômeno crítico, uma vez que as perspectivas para contorná-la são complexas e dependem de um trabalho contínuo e amplo engajamento da sociedade como um todo.

Dessa maneira, a concentração populacional nos grandes centros urbanos, a reestruturação industrial e a desigual distribuição das benesses do crescimento econômico contribuíram para a criação de um novo elenco de problemas e carências ligados à insegurança pessoal, à violência urbana e a grupos mais vulneráveis. Segundo Silva e Silva (2004, p.36) esses fatores

Mostram que o debate em torno dos Programas de Transferência de Renda os situa como possibilidades de solução para crise e desemprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidas por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas (SILVA E SILVA, 2004, p.36).

Assim, em 1991, o senador Eduardo Suplicy apresentou o Projeto de Lei nº 80/1991, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) para beneficiar brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade e com renda que correspondesse, hoje, em média a 1,5 salários mínimos.

Essa iniciativa acende no Brasil o debate acerca de programas de transferência de renda (COLARES, 2010), os quais comprovam a realidade social das famílias pobres brasileiras, contudo, perpassa por discussões políticas. Segundo Camargo (1994), depois do projeto de lei, alguns estudiosos

Propõem a necessidade de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação, neste caso, famílias com filhos ou dependentes de 05 a 16 anos. Em 1993 em outro artigo propõe famílias com filhos ou dependentes de 07 a 14 anos (CAMARGO, 1994, p.4).

Dado o exposto, percebe-se que o núcleo familiar é o principal objeto das articulações, no tocante a organizar e assegurar o papel social dele, uma das principais instituições sociais e que enfrenta carências estruturais em nível de sustentação.

No ano de 1994, iniciaram-se as experimentações estaduais (SILVA E SILVA, 1995). Em 1995, surgiram as primeiras experiências do Programa de Renda Mínima/Bolsa Família – inicialmente em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, abrangendo diversos municípios e estados brasileiros. Já em 1996, iniciaram-se as primeiras experiências de iniciativa do Governo com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Paulatinamente, os programas foram implantados e a partir das experiências anteriores, novas se desenvolveram. Tais medidas não abrangeram, decerto, a população em sua totalidade, entretanto as tentativas persistiram como uma maneira de equacionar as deficiências sociais. Segundo (Silva e Silva, 2006, p.28):

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001, foram ampliados os programas federais com a criação do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Essa ação do governo intensificou os debates em defesa de uma Renda de Cidadania, para todos os brasileiros. Em 2003 o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao assumir o governo, adotou como meta principal o enfrentamento da fome e da pobreza no país, colocando as políticas sociais como mecanismos de ação aos seus objetivos político e social, articulando-se a uma Política Econômica, assim lançou a unificação dos Programas de Transferência de Renda (SILVA E SILVA, 2006, p.28).

Apenas a partir da década de 90, iniciou-se a prática da atenção para com o âmbito assistencial no Brasil. Segundo Colares:

Desta forma, inicia-se um processo de unificação dos programas federais de transferência de renda, sendo inicialmente unificados quatro programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, envolvendo recursos financeiros de R\$ 4,3 bilhões para o ano de 2003 e de 5,3 bilhões em 2004. O novo programa, denominado de Bolsa-Família, prevê o atendimento de 3,6 milhões de famílias, em 2003, apresentando uma meta para atendimento de 7,6 milhões de famílias em 2004, alcançando em média 11,0 milhões de famílias em março de 2010 (COLARES, 2010, p.5).

Em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi planejado em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, passando a coordenar os Programas de Renda por intermédio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC (BRASIL, 2004).

Esse órgão, originado também em janeiro de 2004, consistia na implantação da Política Nacional de Renda de Cidadania no país, que teve sua estrutura e competências estabelecidas no Art. 7º do Anexo I do Decreto nº 5.074 de 11 de maio de 2004.

Com essa integração, buscou-se fincar um novo marco nas políticas sociais brasileiras que se distinguisse da tradição assistencialista e fragmentada, conectando as políticas públicas e aperfeiçoando os mecanismos de gestão para um uso mais dinâmico dos recursos, proporcionando a articulação de iniciativas de diferentes órgãos, bem como um estímulo para que a comunidade atuasse junto à gestão. Dessa forma, criou-se o Programa Bolsa Família Federal, obtendo relevante destaque entre os programas de transferência de renda da contemporaneidade, principalmente na América Latina (COLARES, 2010).

Segundo Rocha (2003, p.84), “verificou-se que o baixo nível educacional – definido com menos de quatro anos de escolaridade – era a variável a qual estava associada a maior possibilidade do indivíduo e de sua família serem pobres”.

Segundo o autor a pobreza apresenta dimensões históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas, sendo, portanto, multidimensional,

complexa, produto da distribuição desigual da riqueza social, do não acesso aos serviços básicos, bem como ao trabalho e à renda digna.

É importante observar a incidência da pobreza em diferentes faixas etárias. Quase 50% das crianças de 0 a 6 anos e quase 46% das crianças de 7 a 17 anos estão abaixo da linha da pobreza. Em se tratando de indigência, os índices são de 5% e 22%, respectivamente, explicitando que o fenômeno atinge consideravelmente a população infanto-juvenil. Tais estatísticas figuram como um dos critérios utilizados para justificar a execução do Programa Bolsa Família às famílias com crianças e adolescentes de 0 até 17 anos, de acordo com o PNAD de 1997. (SILVA E SILVA, 1997).

O Programa Bolsa Família é instituído pela medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, tendo como objetivos garantir a segurança alimentar e nutricional, a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela populacional mais vulnerável a fome.

Seu público-alvo são justamente as famílias que se encontram no estado de extrema pobreza, que possuam renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 e com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (BRASIL, 2003). Atualmente, em 2019, o programa alcança aqueles com renda per capita inferior a R\$85,00 ou aqueles em estado de pobreza, com renda per capita a partir de R\$85,01 até R\$170,00.

### **2.3 Condições de Viabilidade dos Programas de Transferência de Renda**

O sistema de novos programas de transferência de renda no Brasil encontra condições favoráveis para seu desenvolvimento e ajustes. Apontam-se, aqui, 5 pontos importantes que caracterizam essas condições (ROCHA,2013):

- 1) Apesar do Brasil ser um país heterogêneo, no sentido socioeconômico, já é possível ter uma compreensão das causas e características da pobreza. Isso se deve a excelente base de dados oriunda da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD, desde o início da década de 70. É possível também construir simulações de avaliação e do desenvolvimento de programas de transferência.

- 2) O Brasil não é um país pobre. Em 2011, seu PIB per capita girava em torno de 13.000 dólares, podendo-se comparar com Portugal, de aproximadamente 23.000 dólares; Chile, de 14.500 dólares, e Argentina, de 12.700 dólares (BANCO MUNDIAL). Observa-se que o fator preponderante para a pobreza é a má distribuição da renda, portanto, os projetos de transferência exercem pouco impacto econômico nos investimentos do país, cerca de 1% do PIB, em 2011 (IPEADATA).
- 3) Há no país uma boa infraestrutura social que opera de maneira complementar aos programas de transferência, fornecendo rede escolar que abrange quase a totalidade das crianças, além de uma rede pública de saúde que, apesar de ineficiente, vê-se distanciada da realidade social dos países mais pobres.
- 4) Há ainda um sistema bancário eficiente, no qual a população assistida pode operacionalizar seus benefícios pessoalmente através de cartão magnético.
- 5) O Bolsa Família observou a trajetória dos programas de transferência de renda que o antecederam, corrigindo os equívocos destes. Além de compor uma estrutura administrativa que se utiliza de recursos para seu refinamento (ROCHA, 2013).

Finalmente, o êxito do Bolsa Família não se deu por acaso, mas pelo aperfeiçoamento gradativo da noção de renda mínima, moldando-se às realidades deste país e, singularmente, por esta especificidade para com a realidade brasileira, o que, como consequência, não possibilitou condições de exportar-se para outros países aos moldes que aqui se apresenta.

## **2.4 Desafios da Realidade Social Brasileira**

Como já explicitado neste trabalho, a integração de programas de transferência de renda, por englobar experimentos acerca desses projetos nas esferas municipal, estadual e federal, perpassa por um complexo trabalho de negociações entre as instituições e âmbitos sociopolíticos. Segundo Silva e Silva (2006, p. 36):

Pensar a unificação importa considerá-lo não como mero mecanismo de gestão, mas como um processo que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Essa visão demanda uma efetiva articulação de transferência monetária com outros programas e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda (...) (SILVA E SILVA, 2006, p.137).

É importante salientar que a questão fiscal é também um desafio para a implementação de programas de transferência de renda, tendo em vista que pela abrangência do projeto a ser executado, mecanismos de avaliações sistemáticas apresentam-se convidativos para dificultar rupturas nos espectros ideológico ou técnico. Os repasses financeiros oriundos da União para estados e municípios devem ser acompanhados por setores competentes, no que tange à legalidade dos processos desses repasses, ou seja, uma:

Complementação por parte dos Estados e Municípios do valor monetário repassado pelo Programa Bolsa Família, possibilitando, desta forma, a otimização de recursos, como investimentos em outros programas complementares de capacitação profissional e outros projetos para garantir as possibilidades de autonomização das famílias; Fortalecimento da rede local de serviços sociais capaz de atender as demandas dos usuários do Programa Bolsa Família, principalmente no que se refere às condicionalidades impostas às famílias beneficiárias; Maior estruturação e fortalecimento das instâncias de controle social; O efetivo acompanhamento e avaliação sistemática dos programas, que permitirão futuramente, dimensionar o verdadeiro alcance da efetividade desses programas enquanto estratégia mediadora de uma política de enfrentamento à pobreza no Brasil (COLARES, 2010, p.12).

Faz-se inescusável uma coletividade social ciente de que, apesar de proporcionar mudanças sociais sensíveis, os programas de transferência de renda não se encerram em si, entretanto, expandem perspectivas de vidas anteriormente enrijecidas, e atuam como políticas públicas tradutoras de um perfil social debilitado e carente, de profundas reparações históricas, destacando que tais iniciativas não se constituem, ainda que a longo prazo, em respostas perduráveis às problemáticas sociais no Brasil.

No terceiro capítulo veremos a desigualdade social e a precária distribuição de renda no Brasil, assim como evidenciar a situação de insegurança alimentar em que vivem milhões de brasileiros desassistidos pelo Estado, e as consequências que elas trazem à sociedade como um todo.

### **3. A REALIDADE BRASILEIRA**

#### **3.1 Brasil, o país das desigualdades.**

O Brasil encontra-se entre os países com maior índice de concentração de renda, possuindo cerca de 7,2 milhões de pessoas convivendo com a fome e mais de 72 milhões em situação de insegurança alimentar (IBGE/PNAD, 2013). Além disso:

O Brasil é detentor do quinto maior território do mundo, a décima população e está entre os dez maiores Produto Interno Bruto – PIB's do mundo; apenas mais dois países possuem essa característica, quais sejam, China e Estados Unidos. Diante desta realidade uma das grandes tarefas do governo e do Estado Brasileiro, é procurar trabalhar, construir e desenvolver o potencial econômico, não sendo uma missão muito fácil (WEISSHEIMER, 2006, p.18 APUD GUIMARÃES, 2006).

Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, as desigualdades sociais mostram-se tipicamente elevadas de maneira que as possibilidades de crescimento econômico e a superação da pobreza mediante mérito isolado são limitadamente excepcionais.

Dessa maneira, é socialmente relevante a implementação de medidas complementares diretas de combate à pobreza. Nesse contexto, o



Programa Bolsa Família mostra-se inclusivo na construção de uma sociedade mais igualitária fundamentada em critérios democráticos, uma vez que contribui para que sujeitos historicamente à margem da vida social tenham seus direitos sociais assegurados, ampliando o exercício da cidadania. Vale ressaltar que o programa é, em si, apenas um dos mecanismos que viabilizam o acesso a uma vida mais digna, porém, por si só, fica distante do ideal de se erradicar a pobreza.

Como já dito, a criação de políticas assistenciais foram possíveis no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, via políticas públicas de Estado, desvinculando-se, por força de lei, de uma conotação meramente assistencialista.

A esse respeito, a Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010 deu nova redação do Art. 6º da Constituição Federal, a saber:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade, e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64/2010).

No Brasil, o Governo Federal instituiu, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família – Lei 10.836/04 regulamentada pelo Decreto nº 5.209/04, produto da unificação de quatro outros programas de transferência de renda até então existentes: Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

Partindo dessa referida realidade, pôde-se impulsionar outras políticas públicas, no intuito de equacionar a problemática dos desequilíbrios socioeconômicos.

A esse respeito, Medeiros (2007) reitera que as políticas de transferência de renda vêm se consolidando como importante agente na proteção social brasileira. O Bolsa Família possui vasta abrangência no território brasileiro, contribuindo para a geração de efeitos no que diz respeito à diminuição dos índices de pobreza no país.

Seus impactos são satisfatórios, no sentido de formar um modelo que visa diminuir os bolsões de pobreza, acarretando impactos consideráveis sobre a escolarização infanto-juvenil das famílias assistidas pelo programa.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA (2010) elencou que as transferências auxiliam cerca de um quarto das famílias brasileiras, entretanto seu custo representou 0,4% do PIB em 2009. Percebe-se que o nível de gastos com as políticas de transferência de renda pode ser expandido.

Faz-se perceptível que, no Brasil, o corpo social caracteriza-se por densas desigualdades sociais, revelando ao longo de seu processo social e histórico uma série de negações aos direitos sociais.

Conforme Lopes (2009, p.3):

Fundamentada no Estado Democrático de Direito, a Constituição Brasileira de 1988, assegura o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundamentada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Mas este é só mais um discurso, já que seus fundamentos estão ancorados no capitalismo, no liberalismo (neoliberalismo) e na sociedade de classes. Sem profundas transformações estruturais a cidadania como “emancipação política” se manterá apenas como discurso.

É importante considerar ainda que a Carta Magna articula princípios democráticos que abrangem a diversidade social enquanto legítimo direito, entretanto faz-se necessário complementarmente ações sociopolíticas que possibilitem uma maior oxigenação social, no tocante à qualidade de vida.

Para isso, o Programa Bolsa Família revela-se apto a contribuir para o progresso socioeconômico das esferas populacionais brasileiras pecuniariamente críticas, abrindo importante precedente para o acesso à cidadania. Portanto, faz-se primordial, que o projeto supracitado, além de resguarde seu propósito original, ele possa ser ampliado de forma a atender a outras demandas sociais ainda não contempladas, contemplando, além das famílias estritamente carentes, outros nichos de pessoas que são excluídas por outras razões, o que faria com que sua credibilidade fosse ainda mais assegurada.

### 3.2 O Drama da Desigualdade Social no Brasil

Segundo estudo do Banco Mundial (2018), 3,4 bilhões de pessoas, ou 46% da população mundial, tem renda inferior a 5,5 dólares por dia. No Brasil, país de renda média alta, esse índice atinge 25% da população do país, ou 50 milhões de brasileiros.

Em nível mundial, a renda dos 40% mais pobres cresceu em 70 dos 91 países analisados pelo banco. Em mais da metade, essa renda cresceu mais que a média, significando que estão recebendo uma parcela maior dos rendimentos econômicos.

Essa situação é semelhante na América Latina e Caribe, onde 26% da população está na linha de pobreza (renda diária inferior a 5,50 dólares) e 11% abaixo da linha de pobreza (renda diária inferior a 3,20 dólares). Segundo o relatório do Banco Mundial, a pobreza na região está mais associada a fatores não monetários como a falta de acesso a água potável, a saneamento básico e a eletricidade.

Segundo o PNAD 2018 (IBGE), o número de brasileiros numa situação de extrema pobreza (renda diária inferior a 1,9 dólar) aumentou em 11,2% entre os anos de 2016 e 2017, ao todo, 14,83 milhões de pessoas viviam com até R\$136,00 mensais; apesar de que, neste período, em 2017, o PIB brasileiro cresceu 1% e a inflação fechou em 2,95%, a menor taxa desde 1998.

Bruno Ottoni (2018), pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE) e do IDADOS, recorreu à demografia da população para explicar a trajetória negativa da renda e do desemprego. Para ele,

O Brasil ainda passa por um bônus demográfico. Ou seja, há um número expressivo de pessoas entrando na força de trabalho anualmente. Para que consiga absorver bem a entrada delas no mercado de trabalho, sem aumento no desemprego, é necessário um crescimento bem expressivo do PIB. Não foi o caso. Não necessariamente o aumento do PIB implica redução da pobreza. Você pode ter um aumento do PIB puxado pelas classes mais ricas, mantendo as classes mais pobres no mesmo patamar.

Márcio Pochmann(2018), professor da Unicamp, explica que devemos saber o que impulsionou o crescimento do PIB entre 2016 e 2017 para que se entenda o aumento da extrema pobreza no Brasil. Segundo ele:

Essa evolução resultou de um crescimento de 13% da agropecuária. A indústria não cresceu, e os serviços variaram 0,3%. Comparativamente, tivemos uma redução do crédito nesse período, que é fundamental para a recuperação econômica. O que expandiu foi o consumo das famílias, por conta das medidas heterodoxas tomadas pelo governo, apesar de sua orientação ortodoxa.

Para Ottoni (2018), uma queda na taxa de inflação não aponta obrigatoriamente para um aumento da renda, mas para a melhoria do poder de compra da população, independentemente de sua condição econômica.

Uma coisa é renda, outra é despesa. O aumento da pobreza reflete uma queda do primeiro fator (a renda). A inflação baixa significa que, apesar de terem ficado extremamente pobres, essas pessoas não tiveram tanta perda do poder de compra com aquele dinheiro que ganhavam.

Assim, o pesquisador reitera que “A inflação baixa não vai colocar ou tirar a pessoa da extrema pobreza, mas pode ajudar na vida que essa pessoa leva, evitando que perca tanto na capacidade de consumo” (OTTONI, 2018).

Pochmann, confirma a argumentação de Ottoni (2018) e diz que inflação baixa pode sinalizar uma fraqueza da economia, pois, segundo ele: “Como não há reativação do consumo e da atividade, a tendência é haver taxas de lucros menores e, portanto, os empresários não repassam o aumento de custos para os preços”.

### **3.3 Desempenho Econômico e os Benefícios Sociais**

Otoni (2018) acredita que o mau desempenho econômico tenha impacto maior do que cortes de programas sociais feitos pelo governo, nas palavras dele:

Eu atribuiria o aumento do número de pessoas em extrema pobreza à crise, pois foi ela que gerou um problema fiscal. Não é só uma questão de o governo estar cortando benefícios sociais em virtude de uma visão política diferente. Está muito relacionado ao problema fiscal, que está ligado a problemas mais estruturais. Aí está a raiz da questão.

Em 2010, Luiz Facchini, coordenador do Grupo de Pesquisa do Departamento de Medicina Social da Universidade Federal de Pelotas e ex-presidente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), participou de um estudo que traçou o perfil epidemiológico dos beneficiários do programa Bolsa Família e o desempenho dos serviços básicos de saúde.

Nesse estudo, o programa foi visto como contribuinte para a redução de 19,4% da mortalidade infantil em crianças de até cinco anos, 46% da mortalidade por diarreia e 58% por desnutrição, além de aproximar a população mais carente dos serviços essenciais de saúde. A pesquisa revelou a relação do programa com a insegurança alimentar e a contribuição para a compensação das desigualdades históricas no Nordeste.

Ainda segundo Facchini,

Durante o trabalho identificamos que o fato do Bolsa Família implicar em condicionalidades de saúde, de fato, vincula de modo mais efetivo as pessoas aos serviços básicos de saúde, ou seja: o programa, além de promover maior acesso à renda, fortalece o desempenho de serviços básicos de saúde e essa é uma estratégia excelente, porque oportuniza o vínculo das pessoas com os serviços de saúde. (<https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades/>):

Com relação à escolaridade, a pesquisa também revelou que há uma maior presença de adolescentes e crianças das famílias beneficiárias nas escolas, e conseqüentemente, menos prevalência do trabalho infantil, de maneira que:

Isso vai ter um efeito importantíssimo, em longo prazo, de correção das iniquidades de modo que, se essas crianças vão ter uma escolaridade melhor, vão ter mais oportunidades no mercado de trabalho e vão poder vencer na vida de forma mais estruturada e sustentável (<https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades/>)

Nos municípios nordestinos abrangidos pela pesquisa, 47% dos domicílios recebiam o benefício, enquanto no Sul, 16% recebiam o benefício. Para o pesquisador, esse cenário está de acordo com o princípio da equidade, uma vez que ele afirma que:

Entendemos que a proporção está absolutamente certa, já que o Nordeste é uma região mais pobre. No Sul os achados sempre foram melhores porque há menos pobreza, menos Bolsa Família, menos insegurança alimentar, mas, apesar disso, as tendências são as mesmas, assim, escolhemos regiões diferentes para entender o perfil das características no Sul e do Nordeste. As regularidades, aquele comportamento que se repetem em ambas as regiões ou em todo o país, proporcionam uma dupla tomada de decisão: priorizar as regiões onde o problema é maior e atacar as regularidades como questões de destaque.

[\(https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades/\)](https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades/)

No que diz respeito à insegurança alimentar, a possibilidade de encontrá-la no nível grave é de 30% nos domicílios chefiados por mulheres e 19% nos chefiados por homens no Nordeste. Na região Sul não é diferente, a prevalência é de 13% para mulheres e 6% para homens. Com isso, é perceptível que há um padrão nacional, afirma a pesquisa, mostrando que, proporcionalmente, existem situações que se repetem em ambas as regiões.

Por fim, no tocante ao alcance do programa, o pesquisador afirma que:

Encontramos uma pequena proporção de pessoas que eram elegíveis (que não recebiam o benefício). Isso foi um aspecto importante das nossas recomendações. Entendemos que, para o desenvolvimento do programa, é preciso melhorar a capacidade de identificação, de maneira a alcançar todas essas famílias [\(https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades/\)](https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades/)

### **3.4. A Distribuição de Renda e a Insegurança Alimentar**

No Brasil, entre 2004 e 2014, houve uma redução na desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini<sup>1</sup> entre as pessoas de 15 ou mais anos,

---

passando de 0,555 em 2004, para 0,497 em 2014.

Com relação às desigualdades regionais, a tendência é a mesma, porém com valores diferenciados entre si, pois as regiões Centro-Oeste e Nordeste são as regiões com maiores desigualdades. A análise pelo Índice de Gini mostra que Rio de Janeiro, Bahia, Tocantins, Distrito Federal, Paraíba e Acre apresentaram índices entre 0,501 e 0,565, sendo assim, os estados com maiores níveis de desigualdade de rendimentos. (IBGE/PNAD, 2004-2014)

Outra forma de se aferir a desigualdade é pela relação entre o percentual do total de rendimentos percebidos pelos 10% com maiores rendimentos, sobre o percentual do total de rendimentos percebidos pelos 40% com menores rendimentos, o chamado Índice de Palma <sup>2</sup>. Este índice também mostrou uma diminuição da desigualdade no período analisado de 2004 a 2014.

Em 2004, o rendimento concentrado pelos 10% mais ricos era de 4,3 vezes o acumulado pelos 40% mais pobres, e em 2014 essa relação caiu para 3,1 vezes, uma redução significativa de 27,9% no período (IBGE/PNAD, 2004-2014).

**Tabela 1: Distribuição percentual das pessoas residentes em domicílios particulares, por classes de rendimentos domiciliar per capita no Brasil, no período de 2004 a 2014<sup>34, 5</sup>**

---

<sup>1</sup> **Índice de Gini ou Coeficiente de Gini** - Método estatístico utilizado para avaliar a distribuição de riquezas em determinado lugar. Funciona da seguinte forma: Ele é mensurado no intervalo de 0 a 1, onde (0) representa um país igualitário, onde todos recebem a mesma renda e (1) um país totalmente desigual, com uma grande concentração de renda.

<sup>2</sup> **Índice de Palma** – Introduzido pelo economista José Gabriel Palma, é um instrumento de medição da desigualdade na distribuição de renda de um país. O Índice de Palma é a relação entre os 10% mais ricos de uma designada população na base do Rendimento Nacional Bruto (RNB), dividido pelos 40% mais pobres na base do RNB.

<sup>3</sup> Não houve pesquisa em 2010.

<sup>4</sup> Valores do salário mínimo: R\$260,00 em 2004; R\$300,00 em 2005; R\$350,00 em 2006; R\$380,00 em 2007; R\$415,00 em 2008; R\$465,00 em 2009; R\$540,00 em 2011; R\$622,00 em 2012; R\$678,00 em 2013 e R\$724,00 em 2014.

<sup>5</sup> Exclusive as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Sem rendimento	3,6	2,9	3,1	4,1	4,2	4,4	6,7	5,5	6,8	4,5
Mais de 2	18,0	16,9	16,2	16,1	16,8	15,7	15,9	15,6	15,3	16,5
Mais de 1 até 2	21,3	21,1	20,9	21,9	22,7	22,5	25,6	23,7	23,9	25,2
Mais de ½ até 1	26,6	27,0	27,8	27,4	27,5	28,3	26,7	28,5	28,2	28,9
Mais de ¼ até 1/2	19,2	20,3	20,2	19,3	18,6	18,6	16,5	18,1	17,3	17,0
Até 1/4	11,3	11,9	11,7	11,1	10,1	10,6	8,5	8,6	8,5	7,9
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004-2014.

A tabela acima mostra que no período de 2004 a 2014 houve uma redução de 11,3% em 2004 para 7,9% em 2014 no número de pessoas que viviam em domicílios particulares com rendimento de até ¼ de salário mínimo per capita. Considerando o mesmo período de 2004 a 2014, em relação às famílias que viviam com rendimentos acima de ¼ até ½ salário mínimo per capita, houve também uma redução de 19,2% em 2004 para 17% em 2014.

Para as famílias que tinham rendimentos superiores a ½ salário mínimo até 1 salário mínimo per capita, o percentual cresceu de 26,6% em 2004 para 28,9% em 2014. Para as famílias que ganhavam mais de 1 salário mínimo per capita, até 2 salários mínimos per capita, aconteceu novamente um aumento, passando de 21,3% em 2004, para 25,2% em 2014.

Dessa maneira, nota-se que há uma melhor distribuição da renda, com um crescimento constante, no entanto, paralelamente, houve uma redução da quantidade de pessoas que viviam em domicílios particulares com renda familiar per capita acima de 2 salários mínimos, assim como o crescimento no número de pessoas sem rendimento declarado, que cresceu de 3,6% em 2004, para 4,5% em 2014, revelando assim, uma ruptura desse crescimento constante da renda destas famílias.

A estrutura de rendimentos <sup>6</sup>na PNAD, que é dividida em

---

<sup>6</sup> O rendimento mensal de outras fontes compreende: a) o rendimento mensal, no mês de referência, normalmente recebido de jubilação, reforma ou aposentadoria paga por instituto de previdência (federal, estadual ou municipal, inclusive Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural - FUNRURAL) ou pelo governo federal; complementação ou suplementação de aposentadoria paga por entidade seguradora ou decorrente de participação em fundo de pensão; pensão paga por instituto de previdência (federal, estadual ou municipal), governo federal, caixa de assistência social, entidade seguradora ou fundo de pensão, na qualidade de beneficiária de outra pessoa; pensão alimentícia, espontânea ou judicial; abono de permanência em serviço; aluguel, inclusive sublocação e arrendamento de móveis, imóveis, máquinas, equipamentos animais etc.; doação ou mesada proveniente de pessoa não



rendimentos do trabalho, de aposentadoria e pensão, outras fontes (1), pouco mudou neste período para o total da população. Os rendimentos do trabalho representam mais de 75% do rendimento familiar. Porém, os rendimentos de outras fontes ganharam importância nas faixas de renda de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  de salário mínimo per capita. Na faixa dos menores rendimentos, as outras fontes passaram de 18,8% em 2004, para 38% em 2014. (PNAD 2015).

No quarto capítulo, iremos contextualizar o drama da pobreza no Brasil e no mundo, seu crescimento como doença social e os caminhos para superá-la, segundo diferentes autores.

## **4. A Pobreza como uma Doença Social**

### **4.1. O Contexto da Pobreza**

A Constituição Federal Brasileira de 1988, no seu artigo 3º, elenca alguns objetivos que visam combater a pobreza e diminuir as desigualdades sociais, como se seguem.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I- Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II- Garantir o Desenvolvimento Nacional;
- III- Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No seu Art.203, nossa Carta Magna mostra também sua preocupação em relação à assistência social com aqueles que necessitam, como nota-se abaixo em sua redação.

---

moradora na unidade domiciliar; programa oficial de auxílio educacional (como o Bolsa Escola) ou social (Renda Mínima, Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC-LOAS, e outros); e b) o rendimento médio mensal, no mês de referência, proveniente de aplicação financeira (juros de papel de renda fixa e de caderneta de poupança, dividendos etc.); parceria etc. (PESQUISA..., 2013b, p. 71).

Art. 203 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I- A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- O amparo às crianças e os adolescentes carentes;
- III- A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção e sua integração à vida comunitária;
- V- A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Segundo Amartya, Sen: “a pobreza deve ser vista como privação de capabilities (*sic*) básicas, em vez de apenas como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza “. (Sen, 2000, p. 104)

Com base nisso, Sen (2000) sugere que consideremos dois pontos a fim de definir a pobreza:

1. identificar os pobres entre a população em geral;
2. considerar as diferentes características comuns aos pobres. (Sen, 1997, p. 164)

Sen (2000) afirma que identificar quem é pobre não passa necessariamente pelo acesso ou não acesso à assistência pública já que isso pode depender da capacidade do Estado de fornecer estes direitos às pessoas.

O Estado delimita uma segunda linha divisória entre os pobres que têm direito à assistência pública e os que não a têm. No Brasil, o Bolsa Família é concedido às famílias com renda per capita inferior a R\$70,00, ao passo que outras com renda mensal per capita variando de R\$80,00 a R\$100,00, também possam também ser consideradas pobres.

O problema de avaliar a pobreza somente pelo critério da renda é que esta última não diz tudo a nível de bem-estar dos indivíduos. Por exemplo, um país que oferece as necessidades básicas, como saúde, educação, seguro desemprego e saneamento básico, com qualidade, mesmo uma família com renda pequena, poderá ter uma boa qualidade de vida, ao passo que um país que nada oferece à população em termos de necessidades básicas, uma família de classe média poderá, no decorrer dos anos, tender à pobreza.

Ainda segundo Sen (1997), os critérios para se medir a pobreza com base na renda ou na distribuição da riqueza, deveria ser complementada com outros fatores, como a taxa de desemprego, acesso à saúde, discriminação de

gênero, social e cultural, na distribuição dos recursos às famílias, educação, entre outros (Sen, 1997, p. 214).

Segundo Streeten (1995, p. 30), não devemos tentar simplificar a medição da pobreza recorrendo somente a um indicador, especialmente vinculados à renda e ao consumo. Sua conclusão é de que devemos incluir nessa análise a visão de como os próprios “pobres” veem sua situação.

Por isso, faz uma lista de benefícios não materiais que frequentemente são considerados pelos pobres como sendo mais importantes do que qualquer melhoria material e mensurável. Essa lista inclui: boas condições de trabalho; a liberdade de poder escolher seu trabalho e as maneiras de sustentar-se; autodeterminação, segurança e respeito de si; não ser perseguido, não ser humilhado, não ser oprimido; não ter medo da violência e não ser explorado; a afirmação de valores religiosos e culturais tradicionais (frequentemente a única coisa que um pobre consegue afirmar); reconhecimento; ter tempo adequado para o lazer e formas satisfatórias de utilizá-lo; um sentimento de que sua vida e seu trabalho têm um sentido; a oportunidade de participar ativamente em grupos voluntários e em atividades sociais em uma sociedade civil pluralista; (...). Nenhum legislador poderá garantir que essas aspirações sejam satisfeitas, mas políticas públicas podem criar as oportunidades para sua realização. (STREETEN, 1995, p.50)

Dessa maneira, é possível afirmar que a pobreza não deve ser considerada somente do ponto de vista econômico, mas também ético, assim como às “capabilities” (*sic*) e à autonomização.

## **4.2 A pobreza no Brasil e no mundo**

Segundo o Banco Mundial, em 2018, o mundo tinha cerca de 3,4 bilhões de pessoas ou 46% da população, com renda inferior a 5,50 dólares por dia, o que seria para países de renda média alta, como o Brasil, uma situação de pobreza. No Brasil, aproximadamente 50 milhões de pessoas ou 24% da população brasileira, estão abaixo da linha de pobreza, ou seja, vivem com renda inferior a 3,20 dólares dia per capita. Ainda segundo Banco Mundial,

mais de 1,9 bilhão ou 26,2 % da população mundial, vive com menos de 3,20 dólares/dia ou \$96 dólares/mês.

Na América Latina e Caribe, 26% dos cidadãos têm renda diária inferior a 5,50 dólares per capita e 11% vivem com menos de 3,20 dólares/ dia, ou seja, abaixo da linha de pobreza. Segundo o relatório do Banco Mundial, a pobreza na região está mais associada a fatores como a falta de acesso a água potável, saneamento básico e eletricidade, do que propriamente a fatores financeiros.

### **4.3 Crescimento da extrema pobreza no Brasil**

Segundo levantamento realizado pela PNAD em abril de 2018, o número de brasileiros vivendo na extrema pobreza aumentou 11,2% em 2017, se comparado ao ano anterior, mais precisamente dois milhões de pessoas, totalizando 14,83 milhões de pessoas. Concomitantemente a esse aumento da extrema pobreza, houve nesse mesmo período, tanto um crescimento de 1% do PIB, como também uma queda na inflação de 2,95%, a menor desde 1998.

Segundo economistas de diversas correntes, a taxa de desemprego foi um grande fator, pois em 2016, a taxa de desemprego ficou em 12,7%, a maior desde 2012.

Os dados do IBGE confirmam que a pobreza está regionalmente localizada no Brasil. No Nordeste, 44,8% dos 57 milhões de habitantes estão abaixo da linha de pobreza. São 25,6 milhões de pessoas - a metade do total nacional - vivendo com menos de R\$ 406,00 mensais por pessoa. Enquanto isso, no Sul, 12,8% da população de 29,6 milhões de habitantes, está abaixo dessa linha. São 3,8 milhões de pessoas.

A linha de pobreza do Banco Mundial equivale a menos de um terço da renda média dos brasileiros em 2017 - R\$1.511,00, considerando o rendimento médio mensal domiciliar per capita. Também há grandes desigualdades regionais. Enquanto no Nordeste a renda média foi de R\$ 984,00, no Centro-Oeste foi de R\$ 1.776,00, com destaque para o Distrito Federal, com rendimento médio de R\$ 3.087,00.

Para o pesquisador da Unicamp, Márcio Pochmann (2018, p.63), essa evolução do PIB se deu pelo aumento de emprego e renda. A indústria não cresceu, assim como tivemos também uma redução do crédito, que é fundamental para a recuperação e crescimento econômico.

Segundo a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE, divulgada em dezembro de 2018, o Brasil fechou 2016 com 24,8 milhões de cidadãos, 12,1% da população, vivendo com menos de um quarto de salário mínimo por mês, aproximadamente R\$220,00 à época. O resultado representa um crescimento superior a 50% em apenas dois anos. No fim de 2014, 16,2 milhões de brasileiros estavam nessa faixa de renda, usada pelo IPEA para caracterizar a extrema pobreza e utilizada pelo governo federal como critério para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

#### **4.4 Transferência de Renda**

Com a transferência de cerca de R\$ 10,2 bilhões por mês seria possível tirar os 54,8 milhões de brasileiros que estão abaixo da linha de pobreza dessa condição, conforme cálculos do IBGE. O valor equivale a R\$ 122,4 bilhões ao ano, mais ou menos quatro vezes o tamanho do orçamento anual do Bolsa Família.

O cálculo parte do "hiato de pobreza", indicador do Banco Mundial criado para medir a distância dos indivíduos da linha de pobreza. Na média, os brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza precisariam ampliar suas rendas em R\$ 187,00 por mês para sair da pobreza. Em 2016, essa diferença era menor, uma vez que era em torno de R\$ 183,00 mensais.

No caso dos 15,2 milhões de brasileiros que estavam abaixo da linha de extrema pobreza, em 2017, seria necessária uma transferência de renda de R\$ 1,2 bilhão ao mês (R\$ 14,4 bilhões por ano) para tirar todo esse contingente dessa situação. Na média, cada brasileiro extremamente pobre, precisaria ampliar sua renda em R\$ 77,00 por mês para sair dessa condição.

O IBGE alertou que esse cálculo é aproximado, "pois considera que

não há perfeita identificação das pessoas abaixo da linha de pobreza e a alocação de recursos, sem custos operacionais e sem eventuais efeitos inflacionários desse investimento".

O quinto capítulo nos traz as características do Bolsa Família, seus requisitos, e a dinâmica de seu funcionamento como principal programa de transferência de renda no país.

## **5. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

### **5.1. Bolsa Família: Requisitos**

Algumas exigências são feitas às famílias para o recebimento dos benefícios, entre elas: manter crianças e jovens na escola e ter o cartão de vacinação em dia, e isso acabou por refletir positivamente em outras áreas.

Assim, como cumpriram os requisitos, mais de 14 milhões de famílias brasileiras foram beneficiadas em 2019. O investimento total do governo foi de R\$2,62 bilhões, uma média de R\$186,73 por família.

Acerca do programa, é necessário salientar que o pagamento do benefício é fundamental para dar o mínimo de segurança para essas famílias, de forma que tenham uma renda fixa, a fim de que possam procurar emprego e diminuir sua situação de vulnerabilidade, para isso, o programa Bolsa Família possui diversas faixas de renda, com valores variados conforme as características das famílias beneficiadas.

### **5.2 Como funciona o programa?**

Primeiramente a família se cadastra no setor municipal responsável, por meio das informações contidas no cadastro único, em seguida, deverá receber um documento de identificação e posteriormente aguardar se será selecionada. O processo é realizado mensalmente levando em conta a renda per capita da família, dando preferência aos mais carentes.

O que é, e qual a finalidade do cadastro único? O cadastro único, regulamentado pelo Decreto 6.135/97 é um meio pelo qual se identifica e se caracteriza as famílias de baixa renda, sendo obrigatório o uso do cadastro único para a concessão do Bolsa Família.

A execução do cadastro único é de responsabilidade solidária de todos os entes da federação: governo federal, estados, municípios e distrito federal. A nível federal, o gestor é o ministério da Cidadania e o agente operador é a Caixa econômica Federal.

### **5.3 Quais são os tipos de benefícios?**

Existem os seguintes tipos de benefícios e seus respectivos valores, que são disponibilizados segundo as características familiares:

**1-Benefício Básico:** de R\$89,00 para famílias em situação de extrema pobreza e independe da quantidade de membros da família.

**2-Benefício Variável vinculado à Criança ou ao Adolescente:** Para famílias pobres ou extremamente pobres que possuam crianças, gestantes, lactantes e adolescentes de até 15 anos. O valor desse benefício é de R\$41,00 por pessoa nesta condição acima, até o máximo de cinco, podendo chegar a R\$205,00, e pode ser acumulado com o benefício básico. É exigida a frequência escolar para os filhos entre 6 e 15 anos.

**3-Benefício Variável vinculada ao Adolescente:** Embora atendendo a mesma faixa acima, tem foco nos adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola. O benefício individual é de R\$46,00, abrangendo no máximo duas pessoas por família, podendo chegar a R\$92,00. É pago às famílias com renda mensal de até R\$178,00 por pessoa, com adolescentes entre 16 e 17 anos.

**4-Benefício Variável vinculado à Gestante (BVG):** Pago às famílias com renda mensal de até R\$170,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua

composição. O valor do benefício é de R\$41,00, e só terá direito ao benefício se a gravidez for identificada pela área de saúde do município, para que seja inserido no sistema do Bolsa Família de saúde. Será pago em nove parcelas mensais, mesmo que a gestante tenha sua gestação interrompida.

**5-Benefício Variável Nutriz (BVN):** Seu valor é de R\$41,00 e é pago às famílias com renda mensal de até R\$178,00 por pessoa, que tenham crianças entre 0 e 6 meses, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo no caso dos bebês não morarem com as mães. O pagamento é feito em seis parcelas mensais e para ter o direito, a criança terá de estar cadastrada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Mesmo que a criança venha a falecer nos primeiros meses de vida, o benefício ainda continuará a ser recebido até o final.

**6-Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP):** O valor mensal por família é de até R\$372,00. Será pago às famílias que tenham uma renda per capita de até R\$89,00 por mês, mesmo após receberem outros benefícios do programa.

#### **5.4 A Função Social do Programa Bolsa Família no Brasil**

O Bolsa Família constitui-se, como um dos segmentos de política pública do Governo Federal, que visa atuar como resposta às necessidades do extenso contingente de trabalhadores em condições sociais e econômicas precárias, redistribuindo renda e fomentando a interação do corpo social.

Sobre o programa, Weissheimer (2006, p.25) afirma que:

Uma das características centrais do programa é que ele procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social. O Bolsa Família tem dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa. O objetivo da unificação foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos.



O programa segmenta-se sobre três perspectivas: contemplando transferência de renda, condicionalidades e articulação com programas complementares. Sua operacionalização pressupõe a gestão descentralizada e compartilhada entre todos os entes da federação, no sentido de aperfeiçoar e fiscalizar as ações.

Esse desenho operacional coloca desafios à gestão local da assistência social que, enquanto gestora do programa, possui atribuições diretas em sua implementação, tais como: o cadastramento e o acompanhamento das famílias, a participação em instâncias de articulação com as secretarias de saúde e educação por meio da Comissão Inter Setorial do Programa Saúde da Família, a oferta de serviços sócio assistenciais.

Esse setor possui atuação estratégica na gestão do principal incentivo econômico do programa: o Índice de Gestão Descentralizada-IGD, que opera como instrumento de monitoramento da implementação das condicionalidades, uma vez que o cálculo de seu valor é baseado na performance de acompanhamento das famílias usuárias do programa (FARIA, 2007, p.2).

Existe uma responsabilidade prática e oficial do poder público federal em não oferecer apenas serviços de acompanhamento às famílias, mas um intenso gerenciamento do Programa Bolsa Família para que atue de maneira impactante desde sua implementação, isto é, vê-se importante a compreensão de como os recursos são viabilizados e utilizados neste processo de assistência social.

Conforme Faria (2007, p.3):

Através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), o gestor (ou coordenador) municipal do programa, assume a função de interlocutor político entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado; coordenador das relações entre as outras secretarias (Assistência Social, Saúde e Educação), além de ordenador da execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal, que agora passam a priorizar a qualidade das informações dos cadastrados. Este processo, presente hoje na gestão local da secretaria de assistência social, traz novas questões para o trabalho, para o cotidiano dos técnicos e gestores que ali atuam.

A questão pontual do Bolsa Família consiste na redução da miséria e no combate à fome, tornando-se fundamental para o alcance de êxitos em

integrar a transferência de renda a um conjunto de ações que perpassem as várias políticas, considerando os múltiplos fatores contribuintes para a configuração da situação de pobreza nos contextos locais. Para tal, o desenho operacional do programa, faz uma previsão de articulação entre a transferência de renda, as ações de saúde e educação, e os programas complementares de geração de emprego e renda.

Entre os anos de 2006 e 2011, a pesquisadora da Unesp, Walquíria Leão Rego, em parceria com Alessandro Pinzani, realizou um acompanhamento com 150 beneficiárias do programa, em 5 estados, quatro deles: Alagoas, Piauí, Maranhão e Pernambuco. Durante o estudo, todas as entrevistadas afirmaram ter adquirido mais liberdade com o programa, uma vez que se viram inseridas em um mundo novo, com outra relação com a cultura e com novos valores. Rego acredita que elas evoluíram como cidadãs, pois

Nas regiões tradicionalmente mais pobres, como os sertões, os interiores, esse impacto é ainda mais claro. Entrevistei mulheres de uma favela carioca. Elas moram lá e têm uma vida comunitária, são faxineiras mais desenvoltas. O visual, o modo de falar, a experiência da injustiça é diferente. Nas regiões mais pobres, percebemos mudança na própria estrutura de poder local. O voto é liberado, ninguém vota mais por comida (REGO, 2006, p.152).

A pesquisadora defende que a titular para o recebimento do benefício sejam as mulheres quando afirma que a:

Experiência em outros países mostra que elas, por mil razões, são mais responsáveis com os gastos do que os homens e o programa também mostrou isso. Não é porque são superiores, mas é uma questão cultural, são educadas para cuidar das pessoas (REGO, 2006).

Para Rego, outro ponto importante, é o fato do benefício ser concedido em dinheiro e a relação disso com a liberdade, pois

O estudo sociológico mostra há muito tempo que a renda monetária cria espaço de liberdade, espaço de desenvolver minimamente escolhas. Encontramos mulheres que nunca tinham experimentado macarrão, era uma novidade para o paladar delas e isso já é uma liberdade. Uma cesta básica determina o que você vai comer.

## **5.5. Municípios Brasileiros e sua Dependência do Bolsa Família**

Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e do IBGE, oito estados brasileiros concentram os 30 municípios mais dependentes do Bolsa Família. Nesses locais, sobretudo da região Norte, as famílias recebem, em média, R\$ 337 mensais de auxílio.

Dessa maneira, apesar do valor de benefício ser 1,8 vez maior que a média nacional, de R\$ 186,78, o que é desembolsado para ajudar as famílias paupérrimas é pouco, se comparado com o montante total investido pelo governo federal no programa – representa 1,22% da verba. É o que mostram dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), referentes ao mês de dezembro de 2018.

O estado com mais cidades nessa lista é o Amazonas, com 11. É seguido por Acre (5), Amapá (3), Maranhão (3), Pará (3), Mato Grosso (2), Roraima (2), e Paraíba (1). Para complementar a renda dessas 95,3 mil famílias, em dezembro de 2018, o governo gastou R\$ 32,1 milhões, pagando benefícios médios que variavam entre os R\$ 317,23 para as famílias de São Benedito do Rio Preto, no Maranhão, e os R\$ 442,42 para as famílias de Uiramutã, em Roraima. Em todo o país, há 56 municípios em que a média dos benefícios pagos a famílias ultrapassa os R\$ 300,00 (IBGE, 2019).

Essa lista foi elaborada levando em consideração o valor médio dos benefícios pagos para as famílias de cada cidade. Geralmente, municípios maiores possuem mais beneficiários e representam um gasto total mais elevado, porém o valor do auxílio pago a cada família é menor, na média.

Em dezembro de 2018, 14,1 milhões de famílias receberam o Bolsa Família no Brasil, de acordo com o MDS. Para isso, foram desembolsados R\$ 2,6 bilhões para efetuar os pagamentos. Desde agosto de 2017, não há famílias na lista de espera para receber o auxílio. Em dezembro, 574 mil novas famílias passaram a receber a bolsa.

Para receber o benefício do Bolsa Família, a renda familiar deve ser inferior a R\$ 89 por pessoa. O benefício básico é de R\$ 89 por família e há adicionais para filhos que frequentam escolas e estão em dia com questões de saúde, para gestantes e um valor calculado individualmente para famílias em situação de extrema pobreza, informações essas que serão tratadas em um capítulo posterior.

O Brasil não adotou uma linha oficial para medir a pobreza. Além do parâmetro da renda exigida para receber o Bolsa Família, há a linha de pobreza usada pelo Banco Mundial, a qual embasa estudos do IBGE. Nesse caso, são pobres os que possuem renda mensal inferior a R\$ 406 e extremamente pobres aqueles que recebem menos de R\$ 140 por mês.

Segundo o IBGE, a cidade de Uiramutã, em Roraima, é a cidade mais dependente do Bolsa Família. Com uma população estimada em 10,3 mil pessoas, possui 1.397 famílias cadastradas no programa de transferência de renda. O município mais setentrional do Brasil faz fronteira com a Guiana e a Venezuela, e em seu território abriga um parque nacional, os montes Roraima e Caburaí, além de parte da área da reserva Raposa Serra do Sol, área demarcada para os indígenas, que ocupa território de outras duas cidades do estado.

Nessa cidade, o valor médio do Bolsa Família, pago em dezembro de 2018, foi de R\$ 442,42 – é a única cidade brasileira que ultrapassou o patamar de R\$ 400. Uiramutã tem um dos menores indicadores de desenvolvimento humano do país. Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano, para 2010 (os mais recentes quando se trata de municípios), mostram que o IDHM é de 0,453, o que a coloca em uma faixa de desenvolvimento muito baixa. A cidade fica na 5560ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros avaliados na ocasião. O que mais contribuiu para esse desempenho foi a longevidade – a expectativa de vida era de 70,95 anos.

Já no que diz respeito à renda e à educação, a situação é mais grave. Dados do IBGE mostram que em Uiramutã, em 2016, 52,4% da população vivia com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa – o salário mensal médio era de 1,6 salários mínimos da época. A taxa de escolarização para crianças de 6 a 14 anos era de 60,2% -- esse resultado deixa Uiramutã na 5.563ª posição entre 5.570 municípios brasileiros.

Ainda segundo o IBGE, só 4,6% dos domicílios da cidade possuem esgotamento sanitário adequado e nenhum dos domicílios urbanos está em vias públicas com urbanização adequada – ou seja: não há bueiros, calçadas, pavimentação e meio-fio.

Ainda segundo o IBGE, as capitais são as cidades com mais famílias beneficiadas pelo programa. As cinco cidades brasileiras com mais famílias

beneficiárias são: São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador e Manaus. Juntas têm 1,2 milhão de famílias que recebem o auxílio. Para isso, foram investidos R\$ 203 milhões no mês de dezembro. Nessas capitais, o valor médio do benefício variou entre R\$ 154,82 em São Paulo – cidade com mais famílias no programa – e R\$ 175,35 em Fortaleza, cujo benefício médio é o maior entre essas capitais.

As dez cidades que mais dependem do Bolsa Família no Brasil são:

**Tabela 2: DEZ CIDADES QUE MAIS DEPENDEM DO BOLSA FAMÍLIA**

UF	Cidade	Famílias	Valor Total em milhões (R\$)	Benefício Médio	IDH	População Estimada em 2018
RR	Uiramutã	1.397	R\$ 0,62	R\$ 442,42	0,453	10.325
AC	Santa Rosa dos Purus	1.087	R\$ 0,4	R\$ 378,16	0,517	6.362
AC	Jordão	1.312	R\$ 0,5	R\$ 375,67	0,469	8.159
MT	Campinápolis	1.113	R\$ 0,4	R\$ 369,97	0,538	15.830
AM	Maraã	2.910	R\$ 1,1	R\$ 365,85	0,498	118.186

Fonte: IBGE.

Seguidas por: Atalaia do Norte (AM), Gurupá (PA), Normandia (RR), Envira (AM) e Guajará (AM).

Por sua vez, os dados fornecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) mostraram em destaque as trinta cidades brasileiras que menos dependem do Bolsa Família. Essas se concentram em oito estados, especialmente na região Sul. Esses municípios reúnem 13.667 famílias, que receberam um benefício médio de R\$ 107,41 em dezembro, de

acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O valor é inferior à média nacional, de R\$ 186,78 neste mês.

Os municípios do Rio Grande do Sul dominam a lista: 12 cidades gaúchas estão entre as menos dependentes. O estado é seguido pelo Paraná (4), São Paulo (4), Santa Catarina (3), Goiás (2), Minas Gerais (2), Espírito Santo (1) e Mato Grosso (1). Dentre as cidades, Ponte Preta (RS) pagou o menor benefício médio no mês: as 17 famílias beneficiadas receberam aproximadamente R\$ 82,88, aponta o MDS. Nesta lista, o auxílio médio mais elevado saiu para as famílias de Venda Nova do Imigrante, no Espírito Santo: R\$ 114,10 para 637 famílias.

Ainda nesse ranking, as cidades gaúchas de Três Arroios e São Vendelino, estão entre as que possuem menos famílias cadastradas no programa em todo o país: são três e cinco famílias respectivamente, que recebem o auxílio em cada cidade, cujos valores variam entre R\$ 111,00 e R\$ 114,00.

Para elaborar essa lista, foi levado em consideração o valor médio dos benefícios pagos às famílias de cada cidade. Geralmente, municípios maiores possuem mais beneficiários e representam um gasto total mais elevado, mas o valor do auxílio pago a cada família é menor, na média. No caso de municípios pequenos, a quantidade de famílias cadastradas no programa também é menor -- a variação é do valor da bolsa.

A cidade gaúcha de Ponte Preta é pequena: a população é estimada em 1.572 pessoas em 2018, segundo o IBGE. Apesar de a origem do município, que fica na região de Erechim, remontar a 1910, a cidade só foi emancipada em 1992. Apenas 17 famílias recebem o benefício por lá.

O Atlas de Desenvolvimento Humano mostra que o IDHM da cidade era de 0,725 em 2010 – são os dados municipais mais atualizados disponíveis. Esse indicador coloca a cidadezinha em uma faixa de alto desenvolvimento, impulsionada sobretudo pela longevidade: a expectativa de vida por lá é de 77,44 anos. Na sequência, aparecem os indicadores de renda e educação.

A economia da cidade gira em torno de pequenas propriedades rurais, com produção de milho, feijão, trigo, soja e fumo, além de criações de gado de leite, suínos e aves. Segundo o IBGE, em 2016, o salário médio mensal na cidade era equivalente a 2,4 salários mínimos e 15,4% da

população estava ocupada. Os domicílios com rendimento mensal de até meio salário mínimo por pessoa representavam 23,3%. Ainda de acordo com o IBGE, a taxa de escolarização de crianças entre 6 e 14 anos é a melhor do Brasil: 100% estão matriculadas.

As condições de vida por lá também são mais aprazíveis: 42,4% dos domicílios têm esgotamento sanitário adequado. O instituto também mostra que 17,2% dos domicílios urbanos está em vias com urbanização adequada, ou seja: com bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

Vespasiano Corrêa, no Rio Grande do Sul, é a cidade em que o governo federal menos paga por benefícios do Bolsa Família no Brasil. Em dezembro, foram desembolsados R\$ 269 para auxiliar duas famílias – R\$ 134,50 em média. A cidade tem população estimada em 1.835 pessoas.

Entre as cinco cidades brasileiras com menos famílias no programa – e conseqüentemente dinheiro investido – quatro estão no Rio Grande do Sul e uma em Santa Catarina. O município com menos cadastrados é Lacerdópolis, que tem população estimada de 2.235 pessoas: quatro famílias receberam em média R\$ 140,50 no mês de dezembro pelo Bolsa Família.

O IBGE também divulgou a relação das cidades no Brasil, que menos dependem do Programa Bolsa Família, que são estas:

**Tabela 3: DEZ CIDADES QUE MENOS DEPENDEM DO BOLSA FAMÍLIA**

UF	Município	Família	Valor Total em milhões (R\$)	Benefício Médio	IDH	População Estimada em 2018
RS	Ponte Preta	17	R\$ 1,4	R\$ 82,88	0,725	1.572
SP	Presidente Epitácio	1.083	R\$ 109,1	R\$100,76	0,750	44.006
SP	Jandira	3.256	R\$ 328,5	R\$100,89	0,760	123.481
SC	Alto Bela Vista	16	R\$ 1,6	R\$101,88	0,755	1.948
RS	Bossoroca	250	R\$ 26,8	R\$ 107	0,692	6.356

Fonte: IBGE.

Seguidas por: Ibirubá (RS), Pinhão (PR), Ivaiporã (PR), Alegrete (RS) e Vista Alegre do Alto (SP).

O sexto capítulo trata das características do Bolsa Família no município de Maracanaú, com valores pagos às famílias, suas características particulares, a metodologia utilizada na pesquisa e a forma de se analisar os dados colhidos.

## **6. O Programa Bolsa Família em Maracanaú**

### **6.1 O contexto do programa em Maracanaú**

Segundo dados do Cadastro Único, havia em Maracanaú, em novembro de 2019, 16.891 famílias eram beneficiárias do Bolsa Família. Essas famílias equivalem, em 2019, a aproximadamente 20,14% da população total do município, e inclui 6.271 famílias que, sem o programa, estariam em situação de extrema pobreza. No mês de novembro de 2019 foram transferidos R\$ 2.971.784,00 às famílias do Programa e o benefício médio repassado foi de R\$175,94 por família.

Segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$1,00 transferido às famílias, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$1,78.

O alcance do programa foi de 80% em relação ao esperado de famílias pobres do município. Essa estimativa foi calculada com base nos dados mais recentes fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Maracanaú estava próximo de alcançar a meta de atendimento do programa. A gestão municipal focou, principalmente, na manutenção da atualização cadastral dos beneficiários para evitar que as famílias que ainda



precisassem do benefício, tivessem o pagamento interrompido. O município ainda realizou ações de busca ativa, com o fim de localizar famílias que estavam no perfil do programa, mas que ainda não haviam sido cadastradas.

Periodicamente, o Ministério da Cidadania convoca as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para atualizarem seus cadastros nos processos de Revisão e Averiguação Cadastrais. Em cada um desses processos as famílias são organizadas em grupos, com prazos distintos para a atualização de seus cadastros.<sup>7</sup>

O pagamento do Bolsa Família é realizado pela Caixa Econômica Federal, que é a responsável pela entrega e emissão dos cartões e pelo atendimento aos beneficiários em seus canais de pagamento: agências bancárias, lotéricas e correspondentes bancários. Em Maracanaú existem atualmente 16 locais de pagamento do benefício.

Segue abaixo o histórico dos valores repassados às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de janeiro a novembro de 2019, segundo dados do Cadastro Único, no município de Maracanaú:

**Tabela 4: Histórico dos valores repassados às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de janeiro a novembro de 2019.**

<b>Mês</b>	<b>Quantidade Famílias</b>	<b>Valor</b>
Janeiro	17.690	2.975.361,00
Fevereiro	17.897	3.003.205,00
Março	18.096	3.029.690,00
Abril	18.310	3.072.040,00
Mai	18.559	3.133.610,00
Junho	18.112	3.066.845,00
Julho	17.901	3.069.229,00
Agosto	17.860	3.063.232,00
Setembro	17.378	3.005.441,00
Outubro	17.356	3.013.195,00
Novembro	16.891	2.971.784,00

Fonte: Delegacia Regional do Trabalho - Maracanaú

<sup>7</sup> A listagem pode ser acessada pelo site: <http://mds.gov.br/mds-sigpbf-web/>

## **6.2 Objetivos da Pesquisa**

De uma forma geral, os objetivos da pesquisa foram o de conhecer a visão dos beneficiários sobre o Programa Bolsa Família, a condição de vida atual dos beneficiários e o impacto sobre a qualidade de vida deles após começarem a receber o benefício, e de uma forma mais específica, identificar por meios dos dados oficiais, o histórico social daqueles que foram alcançados pelo programa na área de abrangência do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Timbó em Maracanaú.

## **6.3 Metodologia da Pesquisa**

Segundo Gil (2008), na pesquisa documental, como os dados são obtidos de maneira indireta, ou seja, por meio de livros, internet, estatísticas ou documentos oficiais, pode-se evitar o desperdício de tempo, possibilitando obter maior quantidade e qualidade nos dados para a elaboração da pesquisa.

O autor afirma que algumas pesquisas sociais só seriam possíveis por meio da análise documental, ressaltando como pontos positivos: o conhecimento do passado; investigação dos processos de mudanças sociais e culturais; a obtenção de dados com menor custo.

Conforme Triviños (1987, p.138):

A técnica de triangulação de dados tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco de estudos. Parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas essenciais com uma macro realidade social. Tais suportes teóricos, complexos e amplos, não tornam fáceis os estudos qualitativos. [...] estas três categorias: matéria, consciência e prática social, estão intimamente vinculadas ao problema fundamental da filosofia que é a ligação entre a matéria e a ideia. E como lembramos, este problema origina duas preocupações: o da prioridade e da cognoscibilidade do mundo. E a colocação do assunto nesses termos, envolve, por um lado uma questão ontológica e, por outro, uma interrogativa gnosiológica. Ambos os problemas se constituem no centro do pensar filosófico cujas soluções são chaves para compreender a realidade natural social.

## **6.5 Beneficiários e Critérios de Inclusão**

Esta pesquisa foi feita com doze participantes abrangidos pelo CRAS Timbó, beneficiários do programa, todas mulheres, pois elas são as responsáveis pelo recebimento do benefício.

É importante salientar que nesta pesquisa foi utilizado o critério de saturação teórica dos dados, no qual para Turato (2008), o fechamento da amostra por saturação teórica é definido com a interrupção da inclusão de novos participantes no estudo quando os dados apresentam, na visão do pesquisador, uma redundância ou repetição, não se justificando coletar mais dados.

Os critérios de inclusão para esta pesquisa foram:

- estar inserido no Cadastro Único como responsável familiar;
- ser beneficiário do Programa Bolsa Família no município de Maracanaú, mais especificamente, cadastrado no CRAS Timbó;
- concordar em participar da pesquisa.

Esta pesquisa foi realizada na própria sede do CRAS Timbó, em Maracanaú, em março de 2019. Para a coleta dos dados, foi feita, a princípio, uma reunião com a assistente social responsável pelo CRAS, para que houvesse um planejamento de como trazer as mulheres beneficiárias ao CRAS, com o fim de entrevistá-las. Após esse contato, foi decidido que seria feito um evento, no qual haveria sorteios de pequenos utensílios para o lar, como forma de atraí-las, bem como seria servido um lanche para os presentes, finalizando com as entrevistas.

## **6.6 A Forma de Análise dos Dados**

Segundo Minayo (2001), a análise de conteúdo é a melhor forma de se tratar os dados de uma pesquisa qualitativa. Porém, mais do que um procedimento técnico, ela faz parte de uma histórica busca teórica e prática no campo das investigações sociais.

Para a análise dos dados, utilizou-se como referencial teórico a análise de conteúdo temática, segundo proposto por Bardin (2011).

Conforme Bardin (2011), a análise de conteúdo relaciona estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados) dos enunciados, dessa maneira, articula a superfície dos textos descritos e

analisados com os fatores que determinam suas características: variáveis psicossociais, contexto cultural e processo de produção de mensagem.

Assim, a partir do arcabouço bibliográfico acerca do assunto, foram realizadas leituras que possibilitaram uma aproximação com o material coletado, destacando trechos mais importantes e frequentes. Realizada a categorização do material coletado iniciou-se a fase de tratamento e interpretação dos dados, com base na literatura pesquisada.

Com base nos dados coletados foram analisados:

- Conhecimento e forma de utilização do benefício;
- A visão dos beneficiários ante o PBF;
- Mudanças que ocorreram após receberem o benefício;
- Qualidade de vida;

Os participantes da pesquisa foram identificados por: P1, P2, ..., a fim de não serem identificados.

No sétimo capítulo visualizamos a planilha socioeconômica preenchida e faremos uma leitura daquilo que foi colhido junto às famílias, com um raio-x da realidade de cada uma delas, antes e depois de começarem a receber o auxílio.

## 7. DA PLANILHA SOCIOECONÔMICA

### 7.1 Análise da Planilha<sup>8</sup>

***Tabela 5: PLANILHA SOCIOECONÔMICA DE MARÇO DE 2019.***

Participante	Estado Civil	Idade	Escolaridade	Ocupação	Filhos	Nº de pessoas na família	Valor recebido pelo benefício	Renda sem o Bolsa Família	Renda Total
P1	Solteira	31	E.M.I	Autônoma	2	3	189,00	511,00	700,00
P2	Solteira	27	E.F.C	Autônoma	2	6	130,00	520,00	650,00
P3	Casada	38	E.F.I	Autônoma	3	5	135,00	1.565,00	1.700,00
P4	Casada	34	E.M.C	Desempregada	4	6	288,00	1.012,00	1.300,00

<sup>8</sup> Legendas da planilha: E.M.C: Ensino Médio Completo / E.F.C: Ensino Fundamental Completo / E.M.I: Ensino Médio Incompleto / E.F.I: Ensino Fundamental Incompleto.

P5	União Estável	45	E.M.I	Autônoma	3	5	129,00	1.471,00	1.600,00
P6	União Estável	41	E.F.C	Do lar	2	4	135,00	1.000,00	1.135,00
P7	Divorciada	37	E.F.C	Autônoma	2	3	144,00	756,00	950,00
P8	Casada	35	E.M.I	Do lar	3	5	243,00	1.000,00	1.243,00
P9	Solteira	22	E.F.I	Autônoma	1	2	89,00	611,00	700,00
P10	União Estável	29	E.M.C	Desempregada	2	4	135,00	775,00	950,00
P11	Solteira	26	E.M.C	Autônoma	3	4	144,00	606,00	750,00
P12	Solteira	24	E.F.I	Autônoma	2	3	189,00	661,00	850,00

Fonte: elaborada pelo pesquisador

A análise da planilha socioeconômica tem a finalidade de dimensionar a realidade na vida dos entrevistados, com o fim de oferecer uma visão aproximada das condições em que vivem os entrevistados.

Para isso, a planilha foi elaborada tomando como referência o questionário (em anexo), embora nem todos os itens do questionário tenham sido postos na planilha. Além disso, há na análise impressões ou conclusões, tiradas a partir do que foi respondido pelos entrevistados. Essas conclusões, tanto serão objetivas, retiradas diretamente a partir dos dados apresentados, quanto subjetivas, pois se teve como referencial as respostas de alguns dos entrevistados.

É importante ressaltar que os valores dos benefícios individuais postos na planilha de pesquisa foram colhidos junto aos próprios beneficiários, sem a exigência de comprovação dos mesmos.

Como já falado anteriormente, não foram colocadas na planilha, todas as perguntas feitas às beneficiárias, mais especificamente as perguntas de nº 8, 10 e 11, as quais dizem respeito às características do imóvel, da necessidade de um curso de qualificação paralelo ao benefício e se o recebimento do benefício deveria ser temporário ou não, respectivamente. Porém, isso não prejudicará a análise feita em cima das respostas obtidas.

As informações constantes na pesquisa desencadearam a necessidade de haver uma pequena análise das relações de gênero presentes no programa, uma vez que foi verificado que as mulheres, por serem as titulares do benefício, em nome da família, passaram a ter maior poder decisório na família, mais autonomia, sentindo-se mais valorizadas e

aumentando sua autoestima, porém, a contrapartida seria a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades do Programa.

Isso deve-se ao fato de que toda a responsabilidade e cuidado com os filhos recai sobre as mulheres, como acompanhar o crescimento e desenvolvimento da criança, a vida escolar, manter a vacinação em dia, participar das ações na área da Assistência Social e na atualização cadastral, para se manter no programa, visto que o cartão está em seu nome (NASCIMENTO, 2016).

É importante destacar que, no que se refere ao grau de escolaridade das beneficiárias, aproximadamente, 25% das entrevistadas tinham o Ensino Médio completo, enquanto 50% tinham o Ensino Fundamental completo e os outros 25% com o Ensino Fundamental incompleto, demonstrando assim, a baixa escolaridade das beneficiárias do Programa.

A esse respeito, um estudo realizado por Traldi *et.al.* sobre o PBF revelou que a maioria dos responsáveis por receber os benefícios sabia ler e escrever, no entanto, apresentavam baixa escolaridade. Essas informações confirmam a pesquisa feita neste trabalho, no qual pode-se observar que se tratam de famílias de baixa renda, com muitas limitações ou até mesmo, nenhum acesso aos bens de consumo e alimentos.

Segundo Soares (2011), as famílias mais pobres sofrem com a insegurança em relação à sua renda e, mesmo quando inseridos no mercado informal de trabalho, tendem a permanecer empregados por um curto período de tempo, com dificuldades de serem inseridos novamente no mercado de trabalho. Se os trabalhadores forem urbanos e trabalharem por conta própria, sua renda dependerá das condições de mercado. Se forem empregados sem carteira de trabalho, convivem com o medo da demissão sem direito a qualquer proteção por parte do Estado, e mesmo quando empregados com carteira assinada, estarão em situação muito instável no mercado de trabalho. Portanto, as constantes mudanças na renda da população mais vulnerável, estão associadas a uma inserção precária no mercado de trabalho, afirma Soares.

Neste trabalho, a partir das 12 entrevistas realizadas, foi possível constatar que oito das mulheres mantém alguma atividade laboral remunerada, porém não trabalham com carteira assinada, sendo, neste caso, autônomas.

Outras duas estavam desempregadas e procurando emprego, e outras duas exerciam atividades típicas do lar.

Entre as que se declararam autônomas, as atividades laborais são as seguintes: venda direta de artigos de confecção porta a porta, diaristas, realizam serviços de limpeza em residências de forma ocasional, banquinhas para venda de lanches e catadoras de lixo, por exemplo, todas, portanto, sem qualquer vínculo empregatício e assistência previdenciária.

Das doze famílias alcançadas nas entrevistas, onze delas tinham três filhos ou mais na sua composição familiar, revelando uma quantidade maior do que aquela razoavelmente esperada, quando se leva em consideração o padrão de vida dessas famílias.

A partir disso, foi possível observar a necessidade de políticas públicas voltadas ao acompanhamento e planejamento familiar. Vale ressaltar que, nem todos os filhos, contabilizados por cada família, preenchiam as condições para o recebimento do benefício do programa. Outro ponto importante é que 100% delas afirmaram não ter casa própria, morando algumas com parentes e outras de aluguel, e no caso de uma delas, morava de favor em um galpão cedido.

A partir desta pesquisa foi possível aferir que apenas cinco, das doze famílias, percebiam mensalmente um salário mínimo ou mais, ou seja, menos de 50% delas, isso levando em consideração o valor percebido pelo programa e a outra renda disponível, quer pelo trabalho autônomo que executasse, quer pela renda de seu companheiro.

A partir do fato de que apenas estas cinco famílias que recebiam um salário mínimo ou mais, quando se calcula a renda per capita de cada uma destas pessoas, há uma renda per capita de apenas R\$ 279,12. Com base na cotação do dólar à época, R\$ 3,65, estes estariam situados abaixo da linha de pobreza.

Em 100% dos casos, constatou-se que as famílias não recebiam nenhum outro benefício do governo. Dessa maneira, a situação dessas famílias designam uma realidade de privações, o que corrobora com o pensamento de Silva (2012) quando afirma que tais famílias estão sujeitas a privação de condições que possam ser propulsoras de desenvolvimento dos seus integrantes, uma vez que seus direitos elementares são negados em uma

sociedade marcada pela desigualdade. Conforme Sposati, quanto mais frágeis forem as condições das famílias, mais será necessário acionar mecanismos de proteção.

Assim, com base no Questionário Socioeconômico Familiar, duas informações valem a pena ser ressaltadas, mais precisamente os itens 10 e 11, que tratam, respectivamente, se o programa deveria incluir, juntamente com o benefício, algum tipo de curso de capacitação para os titulares do benefício, assim como se o programa bolsa família deveria ser temporário.

Acerca do primeiro ponto, todas viram a necessidade de cursos de capacitação, que lhes ensinassem uma profissão, de forma a, no futuro, conseguirem se libertar do programa. Dois cursos foram mais lembrados: corte e costura em primeiro lugar, seguido da fabricação de salgados.

Com relação à segunda pergunta, 100% das entrevistadas responderam que “queriam que o benefício fosse temporário”, indo mais além, algumas disseram categoricamente que “queriam um trabalho que lhes desse uma vida mais digna”, isso põe por terra a percepção de muitos críticos do programa, os quais afirmam que os beneficiários são preguiçosos, acomodados e que não querem trabalhar.

## **7.2 Impactos sobre as Famílias Beneficiadas**

Quanto à forma de utilização do benefício, pode-se observar que a maioria das entrevistadas utilizavam para a compra de alimento. Todas foram taxativas em afirmar que o benefício trouxe melhoria, tanto na quantidade, quanto na qualidade da alimentação das famílias, pois, antes do benefício, algumas sequer tinham acesso, durante alguns dias do mês, à alimentação. Essa informação ratifica a importância do programa como um todo, cujo principal objetivo é combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias extremamente pobres.

Weissheimer (2006) afirma que, embora estejamos longe de uma situação ideal, na qual as famílias deveriam se alimentar de forma adequada todos os dias, a comparação entre a situação atual e a anterior ao ingresso no programa, revela aspectos positivos, tanto no número de semanas cobertas



pelos alimentos comprados, quanto pela possibilidade de introduzir maior variedade na alimentação.

Ainda segundo Weisheimer, a renda recebida pelas famílias por meio do programa gera consequências no dia a dia da população. Como elas recebem dinheiro, ao invés de alimentos, para uma sociedade essencialmente consumista como a nossa, isso permite aos beneficiários experimentar o prazer de ser consumidores e de poderem escolher o que comprar, mesmo que de forma limitada.

Observamos também que, para as entrevistadas na pesquisa que recebiam o benefício do programa, aquele servia, além de comprar alimentos, para honrar compromissos domésticos como contas de água, luz, gás de cozinha e roupas.

### **7.3 O Benefício é uma “Ajuda”, ou um “Direito Social”?**

Com base nos dados desta pesquisa foi possível observar que boa parte das entrevistadas tratavam o benefício como uma espécie de ajuda do governo às famílias carentes, passando uma sensação de gratidão pelo benefício recebido, reforçando o desconhecimento do papel do Estado e das políticas públicas na garantia de seus direitos.

Segundo Couto e Silva (2008), a adaptação de Estado moderno em Estado de direito é fundamental para o estabelecimento dos direitos civis e políticos, pois a declaração desses direitos é a base de sustentação para esse tipo de Estado. A criação do Estado Social acontece quando se precisa responder diretamente às necessidades das classes trabalhadoras em vista da integração social, nascendo assim as bases concretas para a formulação dos direitos sociais.

Para isso, a constituição de 1988 assumiu um compromisso com a cidadania dos indivíduos, sendo uma das colunas da nação brasileira para a preservação da dignidade da pessoa humana na conquista dos direitos sociais, como o trabalho, educação, alimentação, moradia e saúde, por exemplo.

De acordo com Weissheimer, o Programa Bolsa Família está incorporando os benefícios de forma acertada e coerente com os critérios de

seleção, ou seja, de fato, são os brasileiros de renda mais baixa os principais beneficiados.

Rego *et.al* (2013) afirma que as políticas sociais públicas não devem ser entendidas como atos de caridade ou mero assistencialismo, mas sim, instrumentos de cidadania, cujo objetivo maior é promover a cooperação, no sentido de todos se sentirem sujeitos de direitos.

Segundo Silva, ao se verificar as condições em que as famílias vivem, suas preocupações se relacionam aos direitos mais elementares da vida humana, direitos básicos como a comida e renda.

Uma outra possibilidade para um país tão desigual quanto o Brasil seria o estabelecimento de uma renda mínima, de forma a assegurar as necessidades básicas da população excluída e em vulnerabilidade social, ou, o mínimo necessário para satisfazer as necessidades com alimentação, higiene, moradia, saúde e educação. Isso serviria para trazer à luz uma grande reflexão: é justo numa sociedade democrática, que apenas parte da sociedade possa ter acesso a determinados bens e serviços, em detrimento da grande maioria da população? Segundo Sposati (1998), para sustentar uma proposta de mínimos sociais, é preciso incluir garantias de desenvolvimento das possibilidades humanas como padrão básico de cidadania, acrescer novos direitos individuais que assegurem não só a sobrevivência como também o enfrentamento a vulnerabilidades e riscos sociais.

Para Amartya Sen (1999), pobres são aqueles destituídos de renda mínima, pobreza primária, mas são também aqueles em que a ausência de estado lhes mantém por longo período de tempo, sem o acesso aos bens e serviços que impedem a produção de *capabilities*, inviabilizando a mobilidade social.

No oitavo capítulo faremos uma leitura específica do trabalho que foi feito no CRAS Timbó, e exporemos nossa visão acerca do programa em si, valorizando o que foi realizado de bom até aqui, e dando sugestões que possam vir a trazer mais benefícios às famílias.

## **8. Considerações Finais**

Este trabalho de pesquisa objetivou mostrar a relevância do Programa Bolsa Família no combate às desigualdades e à vulnerabilidade social e familiar, de uma forma geral, mas de uma forma pontual foi realizada uma pesquisa junto às famílias atendidas pelo CRAS Timbó, em Maracanaú/CE.

A partir do que foi realizado, pode-se confirmar a importância do programa para a complementação da renda familiar, sendo para alguns inclusive, a única fonte de renda para seu sustento, mesmo sendo extremamente insuficiente.

Ao contrário do que pode pensar uma maioria, o PBF não deve ser visto como “uma ajuda governamental aos mais pobres”, mas sim, como uma obrigação do Estado em oferecer o mínimo de dignidade a seu povo, aos menos favorecidos, visando um fim, que seria o lucro social, tendo uma sociedade menos desigual e como mais equidade para todos.

Por exigência do programa, as mulheres são as titulares pelo recebimento dos benefícios, recaindo sobre elas tanto a responsabilidade em

administrar os recursos, quanto de cumprir as condicionalidades exigidas para o recebimento dos benefícios.

Quanto à pesquisa feita junto as beneficiárias do programa junto ao CRAS Timbó, percebeu-se que das 12 entrevistadas nenhuma delas tinha emprego formal com carteira assinada, porém oito delas trabalhavam como autônomas na informalidade, conseqüentemente, seja por necessidade ou desconhecimento, nenhuma delas contribuía como autônoma para a previdência social, tendo assim, um futuro incerto quanto suas aposentadorias.

Além disso, constatou-se que seis delas, ou seja, metade das entrevistadas, tinham um companheiro que possivelmente contribuía para a manutenção da família, com isso, as demais, caso não trabalhassem na informalidade, dependiam exclusivamente desse benefício, demonstrando o quão essencial era para estas famílias, apesar de ser insuficiente para suprir as necessidades mais básicas.

Um fato digno de atenção, apesar de já ter sido falado anteriormente, é que todas as entrevistadas querem trabalhar com carteira assinada, mesmo sabendo que deixariam de receber o benefício. Isso vai de encontro aos discursos preconceituosos e evasivos de muitos que afirmam que *“aqueles que recebem o benefício são preguiçosos e não querem trabalhar”*, mostrando assim um grande desconhecimento da realidade social e uma total falta de empatia pela dor do semelhante.

Além disso, esta pesquisa elucidou o fato de haver a necessidade por parte do programa, em oferecer cursos profissionalizantes e acesso à crédito, para que os beneficiários possam vir a ter um dia, a independência financeira por meio do seu próprio trabalho, saindo dessa corrente de dependência, quase que compulsória e involuntária do governo, trazendo para eles uma melhora na autoestima, na qualidade de vida e um aumento na esperança por dias melhores.

## 9. Referências Bibliográficas

BARACHO, Maira. Pesquisas mostram que Bolsa Família impacta positivamente na redução das desigualdades. **DSS Brasil**, 2014. Disponível em: <http://dssbr.org/site/2014/05/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades/>. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

BARDIM, Laurence dos Santos. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei 8.742, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

CAMARGO, José Márcio. Os miseráveis 2. **Folha de São Paulo**, 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/12/opinioao/11.html>. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

COUTO E SILVA, Golbery do. Revisitando Montesquieu: uma análise contemporânea da teoria da separação dos poderes. **Âmbito Jurídico**, 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/revisitando-montesquieu-uma-analise-contemporanea-da-teoria-da-separacao-dos-poderes/>. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

FIOCRUZ. Pesquisas mostram que Bolsa Família impacta positivamente na redução as desigualdades. Disponível em: <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pesquisas-mostram-que-bolsa-familia-impacta-positivamente-na-reducao-as-desigualdades>. Acesso em: 18 de janeiro de 2019.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24(1):17-27, jan, 2008 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v24n1/02.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo. A distribuição de renda no Brasil no período de 1992 a 2001. **Sociedade e Economia**. Volume 11, 2002. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643080>. Acesso em: 16 de janeiro de 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. **Pesquisa Social: teoria, Método e Criatividade** 18 edição. Rio de Janeiro: Ed. Vozes,2001.

NASCIMENTO, Antônia Camila de Oliveira. Mulheres e Papéis de Gênero no Programa Bolsa Família, **O Social em Questão** - Ano XIX - nº 35 – 2016. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_35\\_3\\_SL\\_Nascimento.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_35_3_SL_Nascimento.pdf). Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

POCHMANN, Márcio. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. In: Manual do pesquisador: Bolsa Família.p19-36,2018. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/ferramentas/docs/manual\\_do\\_pesquisador\\_gestao\\_bolsa\\_familia\\_semlogo.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia_semlogo.pdf). Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil, Afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV 3ª edição, 2006.

ROCHA, Sonia. **Transferência de Renda no Brasil. O fim da Pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier editora, 2013.

SEN, Amartya Kumar. *Commodities and Capabilities*. Reino Unido: Oxford University Press, 1999.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. **Ipea na mídia**, 2006. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_%20content&view=article&id=4374](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_%20content&view=article&id=4374). Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

SOARES, João Pedro. O que explica a pobreza extrema no Brasil? **DW**, 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-que-explica-o-aumento-da-pobreza-extrema-no-brasil/a-43383551>. Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **IPEA**, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4980](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980)). Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

SOUZA DE, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02>. Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Intervenção Social**, 1998. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/967>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TURATO, Egberto Ribeiro; FONTANELLA, Bruno José Barcellos, et all. Amostragem em Pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cadernos de Saúde pública**, volume 27, número 2, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fiocruz.br/pt-br/publicacao/15050>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: Avanços, Limites e Possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo :Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

## **ANEXOS**

### **Questionário Socioeconômico Familiar utilizado na pesquisa**

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Bairro: \_\_\_\_\_ Cidade \_\_\_\_\_

Estado civil \_\_\_\_\_ N° de filhos: \_\_\_\_\_

1) Quantos membros da sua família moram com você? \_\_\_\_\_

2) Qual sua escolaridade? \_\_\_\_\_

3) Qual a renda mensal da família (Sem incluir o bolsa família)? \_\_\_\_\_



4) Valor recebido pela família relativo ao Bolsa Família:

\_\_\_\_\_

5) Renda per capita familiar, já incluído o benefício do bolsa família:

\_\_\_\_\_

6) Recebem algum outro tipo de auxílio do governo? Sim ( ) Não ( )

Se sim, qual? \_\_\_\_\_

7) Quantas pessoas trabalham de carteira assinada na sua casa? \_\_\_\_\_

8) Seu imóvel é: ( ) Próprio ( ) Alugado ( ) Cedido por terceiros

9) Ocupação atual de trabalho: \_\_\_\_\_

10) Junto com o Programa Bolsa Família, deveria haver um programa de qualificação profissional para os chefes da família beneficiada?

( ) Sim ( ) Não Se sim, qual curso? \_\_\_\_\_

11) O Programa Bolsa Família deveria ser temporário? ( ) Sim ( ) Não