



Regina Célia Ferreira Rêgo

AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
Manutenção da pobreza ou emancipação de famílias

Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Apresentada à  
Faculdade de Direito de Coimbra

Julho/2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Regina Célia Ferreira Rêgo

**AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
Manutenção da pobreza ou emancipação de famílias**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em de Administração Pública.

Orientadora: Doutora Sara Moreno Pires

Coimbra, 2015

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à cidade de Coimbra por me receber e por me encantar com “seus encantos”!

À Faculdade de Direito de Coimbra agradeço por despertar em mim sonhos que estavam adormecidos.

À minha orientadora, Professora Doutora Sara Moreno Pires, agradeço pelos ensinamentos, dedicação, seriedade e comprometimento, mas agradeço, sobretudo, por acreditar em mim... Principalmente quando eu mesma não acreditava.

Agradeço também a todos os professores da Faculdade de Direito de Coimbra do Curso de Mestrado em Administração Pública, e aos colegas de mestrado com os quais partilhei momentos inesquecíveis. Em especial, agradeço aos amigos Sandra, Filipa, Noélia, Emanuel, Bruno e Fernando, pelo carinho e amizade.

Aos meus amigos portugueses, Luiza, Sandra, Maria João, José Ferraz, Inês Alexandra, Mauro e Marta a minha eterna gratidão por terem contribuído para tornar única e rica, a minha experiência em outro país.

Agradeço ao meu amigo Rodrigo, a todas as agentes de saúde e aos profissionais das UAPS Icaivera/Paqrue do Cedro, que tanto contribuíram para a existência desse trabalho.

Não poderia deixar de agradecer especialmente a todas as famílias brasileiras que permitiram minha entrada em seus lares para responderem aos questionários.

Por fim, agradeço às pessoas mais importantes da minha vida: meu marido Victor Rêgo, minhas filhas Débora, Mayra, Thaís e minha sobrinha Bárbara, pelo incentivo, carinho e paciência. Nos momentos mais difíceis vocês estiveram ao meu lado, e em momento algum deixaram de acreditar em mim. Vocês são o que tenho de melhor!

## RESUMO

Em pauta na atualidade, os Programas de Transferência de Rendimentos surgiram como instrumentos de redução da pobreza e desigualdade social. No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) beneficia 14 milhões e cem mil famílias que correspondem aproximadamente a 50 milhões de brasileiros que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza. O programa propõe-se a combater a transmissão de pobreza entre gerações, pela imposição de condicionalidades de educação, saúde e assistência social aos seus beneficiários como requisito obrigatório para a obtenção de recursos.

A presente investigação pretende avaliar a eficácia de um dos objetivos do Programa Bolsa Família: “apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, a partir da percepção de um grupo de 52 beneficiários residentes no bairro Icaivera/Parque do Cedro em Betim- Minas Gerais/Brasil, buscando perceber se houve apoio no sentido de alargar a potencialidades individuais, a partir da inclusão dos beneficiários no Programa, nomeadamente na autonomia das mulheres, na educação e na saúde.

A metodologia do estudo envolveu a aplicação de um questionário que foi aplicado aos beneficiários do Programa Bolsa Família do bairro Icaivera/Parque do Cedro. O questionário aplicado aos beneficiários do Programa Bolsa Família continha 13 perguntas fechadas, que exigiam respostas curtas e exatas. Introduzimos também 4 perguntas abertas através das quais pretendíamos que os inquiridos respondessem nos seus termos, sobretudo para ‘ouvir’ a voz do beneficiário do PBF no que diz respeito à sua autonomia.

A amostra de beneficiários do PBF do bairro Icaivera/Parque do Cedro, é composta exclusivamente de mulheres, na faixa etária de 36 a 40 anos, com idade média de 36 anos, estado civil casadas, com escolaridade de ensino fundamental incompleto. Mais ainda, possuem de 1 a 3 filhos, têm rendimento familiar total médio entre 1 e 2 salários mínimos, trabalham no setor informal e estão inseridas no PBF entre 1 e 3 anos. Os resultados da aplicação do questionário demonstram que o principal o incentivo para inserção no programa foi o desemprego; as beneficiárias não contam com nenhuma outra fonte de rendimentos a não ser do programa e do próprio trabalho; a sua prioridade de consumo são bens e serviços de 1ª necessidade como alimentação, educação e roupas; conseguiram adquirir bens ao longo do período em que estão inseridas no programa, tendo mais propensão para adquirir bens aquelas beneficiárias que estão inseridas no programa há mais de 3 anos, sendo que a maioria adquiriu eletrodomésticos; por fim, afirmam que o benefício concedido pelo programa contribuiu para o aumento de sua autonomia.

Nesta direção, destacamos que o benefício concedido pelo PBF contribuiu para que as beneficiárias inquiridas adquirissem maior autonomia nas decisões financeiras e familiares, permitindo mesmo que minimamente, condições para que se estabelecesse algum alargamento das potencialidades individuais.

**Palavras chave:** Transferência de rendimentos; Potencialidade; proteção social; sociedade; beneficiários.

## ABSTRACT

On the agenda today, the income transfer programs have emerged as tools for reducing poverty and social inequality. In Brazil, the Program Family Income (PFI) benefits 14 million one hundred thousand families, who account for approximately 50 million people, who are in poverty and extreme poverty. The program proposes to combat the transmission of poverty across generations, by the imposition of conditioning factors, such as education, health and social assistance to its beneficiaries as a mandatory requirement for obtaining resources.

This research aims to evaluate the effectiveness of one of the goals of the Program Family Income (PFI): "support the development of families living in poverty and extreme poverty", from the perception of a group of 52 beneficiaries living in the neighborhood Icaivera / Park cedar Betim- in Minas Gerais / Brazil, seeking to understand whether there was support to extend the individual potentialities, from the inclusion of beneficiaries in the program, namely the empowerment of women, education and health.

The study methodology involved the application of a questionnaire that was applied to the beneficiaries of the Program Family Income (PFI) in Icaivera / Cedar Park neighborhood. The questionnaire applied to beneficiaries of the Program Family Income (PFI) contained 15 closed questions requiring short and precise answers. We also introduced one open question through which we intended that inquired answer in their terms, especially to 'hear' the voice of PFI beneficiary with regard to their autonomy.

The sample of beneficiaries of the neighborhood GMP Icaivera / Cedar Park, is made up exclusively of women, aged 36-40 years, average age 36 years, married civil state, with incomplete primary school education. Moreover, they have 1-3 children, have average total family income between 1 and 2 minimum wages, work in the informal sector and are inserted in PFI between 1 and 3 years. The application of the questionnaire results demonstrate that the main incentive for insertion into the program was unemployment; the beneficiaries do not have any other source of income except the program and the work itself; their priority consumption are goods of 1st necessity such as food, education and clothing; They managed to purchase goods over the period in which they are inserted in the program, having more propensity to purchase goods those beneficiaries that are inserted in the program for over 3 years, and most of them purchased home appliances; finally, claim that the benefit granted by the program contributed to the increase of their autonomy.

In this direction, we point out that the benefit provided by the PFI contributed, to the surveyed beneficiarie, to acquire greater autonomy in financial and family decisions, allowing even minimally, conditions to establish any extension of individual potential.

**Keywords:** income transfe; potentiality; social protection; society; beneficiaries.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AIBF II</b>	–	Avaliação de Impacto do Bolsa Família II
<b>BF</b>	–	Bolsa Família
<b>BPC</b>	–	Benefício de Prestação Continuada
<b>BSEP</b>	–	Benefício para Superação da Extrema Pobreza
<b>CadÚnico</b>	–	Cadastramento Único
<b>CEPAL</b>	–	Comissão Econômica para América Latina y el Caribe
<b>COAP</b>	–	Contrato Organizativo de Ação Pública ( do SUS)
<b>CPF</b>	–	Comprovante de Pessoa Física
<b>CRAS</b>	–	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	–	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
<b>EJA</b>	–	Educação para Jovens e Adultos
<b>EUA</b>	–	Estados Unidos da América
<b>EY</b>	–	Consultoria Ernst e Young
<b>IBGE</b>	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b>	–	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IGD</b>	–	Índice de Gestão Descentralizada
<b>INPS</b>	–	Instituto Nacional de Previdência Social
<b>IPEA</b>	–	Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada
<b>IPM</b>	–	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>IPS</b>	–	Índice de Progresso Social
<b>MDS</b>	–	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MEC</b>	–	Ministério da Educação
<b>MS</b>	–	Ministério da Saúde
<b>NIS</b>	–	Número de Identificação Social
<b>ONU</b>	–	Organização das Nações Unidas
<b>PBF</b>	–	Programa Bolsa Família

<b>PETI</b>	–	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PNAD</b>	–	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNUD</b>	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>Pro Rural</b>	–	Programa de assistência ao trabalhador rural
<b>PTRC</b>	–	Programa de Transferência de Rendimento Condicionado
<b>PTRM</b>	–	Programa de Transferência de Rendimento Mínimo
<b>RDH</b>	–	Relatório de Desenvolvimento Humano
<b>RMBH</b>	–	Região Metropolitana de Belo Horizonte
<b>RMV</b>	–	Renda Mensal Vitalícia
<b>SAGI</b>	–	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
<b>SICON</b>	–	Sistema de Condicionalidades
<b>SUAS</b>	–	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUS</b>	–	Sistema Único da Saúde
<b>UAI</b>	–	Unidade de Atendimento Imediato
<b>UAPS</b>	–	Unidade de Atenção Primária à Saúde

## ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Gráfico de Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais idade, com rendimento, segundo as Grandes Regiões -2004/2013. ....	19
Tabela 1 - Índice de Progresso Social Brasileiro.....	20
Tabela 2 - Composição de valores dos benefícios do Programa Bolsa Família. ....	48
Figura 2 - Gráfico da evolução da extrema pobreza entre beneficiários do programa Bolsa Família.....	51
Tabela 3 - Resumo dos resultados analisados na área da educação. ....	62
Tabela 4 - Resumo de resultados dos estudos analisados na área da Saúde. ....	63
Tabela 5 - Resumo de resultados dos estudos analisados na área do trabalho.....	65
Tabela 6 - Resumo de resultados dos estudos analisados na área Económica. ....	66
Tabela 7 - Resumo de resultados dos estudos analisados referentes à autonomia da mulher. ....	67
Figura 3 - A "Cebola" da Investigação.....	70
Figura 4 - Gráfico de beneficiários inquiridos, por faixa etária. ....	76
Figura 5 - Gráfico da média de idade das beneficiárias. ....	76
Figura 6 - Gráfico de beneficiários inquiridos, por sexo.....	77
Figura 7 - Gráfico de beneficiários inquiridos, por grau de escolaridade. ....	77
Figura 8 - Gráfico de beneficiários inquiridos, por número de filhos. ....	78
Figura 9 - Gráfico de beneficiários inquiridos, por número de filhos. ....	79
Figura 10 - Gráfico de beneficiários do PBF inquiridos, por Estado Civil.....	80
Figura 11 - Gráfico da renda familiar total.....	80
Figura 12 - Gráfico da inserção no mercado de trabalho. ....	81
Figura 13 - Gráfico da inserção no mercado de trabalho formal e informal. ....	82
Figura 14 - Gráfico do tempo de inserção no PBF. ....	83
Figura 15 - Gráfico de beneficiárias de inquiridas, por motivo de inscrição no PBF. ....	85
Figura 16 - Gráfico de beneficiárias inquiridas, por motivo de receberem de algum outro benefício. ....	86

Figura 17 - Gráfico de prioridades de gastos com o benefício. ....	87
Figura 18 - Gráfico de beneficiárias inquiridas por motivo de prioridades de gastos com o benefício. ....	88
Figura 19 - Gráfico de beneficiárias inquiridas para saber se o PBF contribuiu para que pudessem adquirir algum bem ou serviço. ....	89
Figura 20 - Gráfico de beneficiárias inquiridas por motivo de aquisição bens ou serviços:quais bens e serviços. ....	91
Figura 21 - Gráfico de beneficiárias inquiridas para saber se houve aumento na frequência dos serviços de saúde ofertados pelo SUS (Sistema Único de Saúde). ....	92
Figura 22 - O benefício contribuiu para aumentar sua autonomia. ....	94
Figura 23 - Gráfico de comparação das beneficiárias que trabalham, entre a autonomia e estado civil. ....	95
Figura 24 - Gráfico de comparação das beneficiárias que não trabalham, entre a autonomia e estado civil. ....	96
Figura 25 - Gráfico de comparação das beneficiárias que tem de 1 a 3 anos de programa, entre a inserção no mercado de trabalho e bens adquiridos. ....	97
Figura 26 - Gráfico de comparação das beneficiárias que tem de 1 a 3 anos de programa mercado de trabalho formal e informal e bens adquiridos. ....	98
Figura 27 - Gráfico de comparação das beneficiárias que tem mais que 3 anos de programa, entre a inserção no mercado de trabalho e bens adquiridos. ....	99
Figura 28 -Gráfico de comparação das beneficiárias que tem mais que 3 anos de programa, entre a inserção no mercado de trabalho formal e informal e bens adquiridos. ....	100
Anexo 1 - Questionário aplicado, página 1.....	113
Anexo 2 - Questionário aplicado, página 2.....	114
Anexo 3 - Questionário aplicado, página 3.....	115

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I – POBREZA NO BRASIL TEM CURA?</b> .....	13
1.1. Introdução .....	13
1.2. A Política é Causadora ou Mediadora da Justiça Social?.....	13
1.3. Desigualdade e Segurança Social no Brasil.....	16
1.4. Particularidades da Questão Social no Brasil.....	21
1.5. Pobreza e Exclusão Social como Fenómenos Multidimensionais .....	27
1.6. Caracterizações fenomenológicas da Pobreza no Brasil.....	32
<b>CAPÍTULO II – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEU DESENHO INSTITUCIONAL ..</b>	<b>36</b>
2.1. Introdução .....	36
2.2. O Debate sobre Rendimento Mínimo no Brasil.....	37
2.3. Transferência de Rendimento e Cidadania no Brasil .....	41
2.4. Concepção Estratégica do Programa Bolsa Família .....	44
2.5. Gestão das Condicionalidades do Programa .....	52
2.5.1. Acompanhamento da Condicionalidade Saúde.....	56
2.5.2. Acompanhamento da Condicionalidade Educação .....	57
2.5.3. Acompanhamento da Condicionalidade da Assistência Social.....	58
2.6. Evidências Empíricas de Estudos sobre o Programa Bolsa Família .....	59
<b>CAPÍTULO III – METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DO CASO DE ESTUDO .....</b>	<b>68</b>
3.1 Justificando a Pesquisa .....	68
3.2 Objetivo da Pesquisa.....	69
3.3 Metodologia da investigação .....	70
3.4 A aplicação do questionário.....	71
3.5 Caracterização do Contexto .....	73
3.6 Caracterização dos Inquiridos.....	75
<b>CAPÍTULO IV – ANÁLISE DE RESULTADOS .....</b>	<b>84</b>
4.1. Introdução .....	84
4.2. Análise das respostas ao questionário.....	84
4.3. Discussão dos Resultados .....	94
<b>CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>104</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>113</b>

## INTRODUÇÃO

A pobreza e a desigualdade económica são temas atuais muito discutidos nos mais diversos âmbitos em várias partes do mundo, por constituírem-se como um desafio para os governos e sociedade civil. Nas sociedades com índices de desigualdade económica muito elevados, o estrato populacional menos favorecido não consegue por si só superar a pobreza e a desigualdade. Torna-se necessário neste caso, o desenvolvimento de políticas e ações para enfrentá-las.

No Brasil, com o objetivo de diminuição da pobreza e desigualdade social, surgiu em 2003 o Programa de Transferência de Rendimentos Bolsa Família (PBF), que destaca-se por assumir grande importância no sistema de segurança social, pois alcança um número de beneficiários que pode ser comparado ao das grandes políticas públicas, como a saúde, educação pública e a previdência social, que constituem o tripé da segurança social brasileira.

Entre os vários objetivos do PBF, um deles é apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, possibilitando a emancipação das famílias. O PBF propõe-se a combater a transmissão de pobreza entre gerações, pela imposição de condicionalidades de educação e saúde aos seus beneficiários como requisito obrigatório para a obtenção de recursos.

Atualmente, o PBF beneficia 14 milhões e cem mil famílias que correspondem aproximadamente a 50 milhões de brasileiros que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza.

A presente investigação pretende avaliar a eficácia de um dos objetivos do Programa Bolsa Família: “apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, a partir da percepção de um grupo de 52 beneficiários residentes no bairro Icaivera/Parque do Cedro em Betim- Minas Gerais/Brasil, buscando perceber se houve apoio da parte do PBF, que contribuisse para o alargamento das potencialidades individuais, a partir da inclusão dos beneficiários no Programa, nomeadamente, na autonomia das mulheres, na educação e na saúde.

Ao decidirmos direcionar a nossa investigação no sentido de perceber como os beneficiários do programa interpretam seu desenvolvimento após sua inserção no programa num período histórico e delimitado (tempo de inserção no programa), optámos por uma filosofia de investigação mista, com pressupostos interpretativistas, mas assente também em pressupostos epistemológicos positivistas.

Utilizámos uma abordagem dedutiva, pois, pretendíamos recolher os dados após uma análise teórica que fundamentasse a elaboração do questionário, tentando depois relacionar os dados empíricos com a construção teórica.

Optámos pelo caso de estudo de 52 beneficiários do PBF como estratégia de investigação, porque partimos do princípio que não detínhamos recursos para fazer uma análise que fosse generalizável à população Brasileira, assim, assumimos escolher uma região e um bairro em particular.

Para alcançarmos os objetivos a que nos propusemos, utilizámos procedimentos metodológicos como um questionário que continha 13 perguntas fechadas, que exigiam respostas curtas e exatas. Introduzimos também 4 perguntas abertas através das quais pretendíamos que os inquiridos respondessem nos seus termos, sobretudo para ‘ouvir’ a voz do beneficiário do PBF no que diz respeito à sua autonomia

As mulheres são aquelas que na maioria dos casos tem a titularidade do cartão que permite fazer o levantamento do benefício, por isso, queríamos entender se a inserção no programa favoreceu a autonomia da mulher, e se possibilitou que ela tomasse decisões financeiras com o rendimento concedido pelo programa.

Nossa investigação partiu de considerações de autores diversos. Entretanto, chamou-nos atenção a abordagem de Amartya Sen que, em seu “livro Desenvolvimento como Liberdade”, desenvolve uma análise integrada das atividades económicas, sociais e políticas, afirmando que o desenvolvimento económico é por natureza, um alargamento da liberdade. O autor assinala que o alargamento das liberdades políticas, económicas e sociais possibilitam que o indivíduo tenha uma vida a que dão valor, e por isso, conseguem ajudar a si mesmos e a outras pessoas.

Amartya Sen considera que as políticas públicas são promotoras das potencialidades das pessoas, e por outro lado, são também influenciadas pela participação efetiva das populações. Por isso, os serviços públicos de má qualidade ou inexistentes restringem a capacidade de ação de famílias e pessoas, porque os indivíduos dependem também de fatores estruturais e determinantes, como os dispositivos económicos e sociais para o alargamento de sua potencialidade.

Concordamos também com Amartya Sen, que os rendimentos realmente não são os únicos aspectos a serem observados quando se pretende diminuir os níveis de pobreza. No entanto, num país como o Brasil, que os níveis de pobreza material ainda são elevados, que o lado destrutivo da pobreza e exclusão social estão ainda presentes na vida de uma parcela significativa da população, a garantia de um rendimento mínimo torna-se de suma importância para efetivação de direitos sociais básicos.

Como resultado de nossa investigação, uma parcela significativa, considerou que ocorreu um aumento da autonomia no que tange as decisões financeiras e familiares. Nesta direção, destacamos que o benefício concedido pelo PBF contribuiu para que as beneficiárias inquiridas adquirissem maior autonomia nas decisões financeiras e familiares, permitindo mesmo que minimamente, condições para que se estabelecesse

algum alargamento das potencialidades individuais das beneficiárias. Entretanto, o mesmo não se observa na área da educação, visto que apenas uma das 52 beneficiárias estuda atualmente e todas possuem ensino fundamental incompleto.

Nossa investigação está estruturada em cinco capítulos, entre os quais encontra-se esta introdução. No primeiro capítulo trouxemos considerações de diversos autores sobre temas tidos como de suma importância para análise e compreensão da pobreza, como por exemplo, políticas públicas sociais e justiça distributiva. Para além da conceituação desses e de outros temas que nos auxiliaram na análise e compreensão da pobreza, no desenvolvimento do primeiro capítulo, analisamos informações que caracterizam o Brasil em períodos anteriores, que nos dão uma visão de como era o sistema de segurança social brasileiro no passado, e quando ocorre uma mudança no padrão de proteção social. Ainda nesse primeiro capítulo, discorremos sobre as visões de autores importantes, como Amartya Sen, Serge Paugam e Bruto da Costa, referentes aos temas pobreza e exclusão social como fenómenos multidimensionais. Uma outra consistente contribuição apresentada neste primeiro capítulo, refere-se a caracterização fenomenológica dos pobres no Brasil, apresentada pelos autores Rego e Pinzani (2013), que afirmam que a pobreza no Brasil tem características particulares.

No segundo capítulo, apresentamos o desenho institucional do Programa Bolsa Família, destacando o período do surgimento de seu debate na sociedade brasileira. Discorremos também sobre o tema cidadania, buscando entender como os brasileiros pobres percebem e lidam com os direitos sociais. De seguida, ainda no segundo capítulo, apresentamos a concepção estratégica do Programa Bolsa Família, nomeadamente de suas estratégias de ação, operacionalidade, gestão das condicionalidade do programa entre outras. É também neste capítulo que apresentamos a revisão bibliográfica de resultados de estudos realizados na área, com objetivo de apresentar os impactos que o PBF causa nas condições de vida da população, na visão de alguns autores brasileiros.

O terceiro capítulo, refere-se à apresentação da metodologia e do caso de estudo. Neste capítulo introduzimos uma breve explicação da justificativa da escolha do tema, e em seguida apresentamos o objetivo geral da investigação, bem como seus objetivos específicos. É neste capítulo também que apresentamos a metodologia da investigação e nos referimos como procedemos a aplicação do questionário. Por fim, apresentamos a caracterização do contexto onde residem os beneficiários e também dos inquiridos com apresentação de gráficos e suas respectivas análises.

No quarto capítulo, apresentamos a análise das respostas ao questionário, através de gráficos, bem como seus resultados.

No quinto e último capítulo, apresentamos nossa consideração final, onde destacamos o perfil do beneficiário do PBF do bairro Icaivera/Parque do Cedro, e os problemas decorrentes do tema investigado.

## **CAPÍTULO I – POBREZANO BRASIL TEM CURA?**

### **1.1. Introdução**

Todos os problemas de uma sociedade sejam eles de ordem social, ambiental ou cultural, antes de tudo, são eminentemente políticos. Essa circunscrição dos problemas no domínio político está relacionada com a dependência destes das decisões que são tomadas na instância estatal ou em fóruns internacionais que exerce considerável influência sobre os governos. Por isso, a política está inserida em todos os aspectos da vida humana.

A grande maioria dos eventos que marcaram o século XX, como por exemplo, a ida do homem à lua, a descoberta da penicilina, as guerras mundiais, o lançamento da bomba atômica, as guerras na Coreia, no Vietname e outros, foram provocados por decisões políticas.

A pobreza é entendida como fruto da ação dos homens, sendo resultado das formas como estes pensam, interpretam e direcionam a construção da história, e da forma como aceitam os padrões mínimos de sobrevivência de cada indivíduo presente na sociedade. Por isso, os sistemas de segurança social assumem grande importância nas sociedades e são implementados a partir de decisões políticas.

O presente capítulo tem como objetivo apresentar considerações de diversos autores sobre temas de suma importância para análise e compreensão da pobreza.

### **1.2. A Política é Causadora ou Mediadora da Justiça Social?**

O filósofo Grego Aristóteles postulou que a política era a mais elevada de todas as ciências, e como as outras ciências, a política também tinha um alvo: o bem comum, ou seja, atingir a justiça social. Aristóteles (384-322 a.C) (traduzido por Chaves, 2008), entendia a justiça distributiva como a divisão de bens e recursos comuns por todos, de acordo com a contribuição de cada um respectivamente ao mérito individual. Nesse caso, a igualdade a ser aplicada em situações concretas seria proporcional. Assim, considera-se que os benefícios devem ser repartidos de acordo com o mérito das pessoas e os encargos proporcionais a capacidade de cada um. O resultado deve ter como parâmetro o critério individual, segundo Aristóteles (traduzido por Chaves, 2008).

Holfling (2001) destaca que nunca é demais esclarecer que o marxismo não é a única abordagem à qual podemos lançar mão para tratarmos destes temas e questões. Entretanto, encontramos nas afirmações de Piketty (tradução de Bolle, 2013: p.9) que o crescimento económico da atualidade e a propagação do conhecimento evitaram o fim do capitalismo, porém, não foram capazes de modificar as “estruturas profundas do capital e

da desigualdade”, pelo menos não como se esperava no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Ainda na linha de pensamento de Holfling (2001), as políticas públicas de proteção social são o conjunto de ações implementadas pelo Estado como forma de minimizar as desigualdades estruturais causadas pelo modelo socioeconómico desenvolvido em uma sociedade. Holfling (2001) destaca que as políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais, porque o Estado não pode ser reduzido às burocracias públicas, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. Nesse sentido, a autora destaca que as políticas públicas são aquelas de responsabilidade do Estado, em que a implementação e manutenção ocorre a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

O Estado poderá delegar uma ou outra ação a terceiros, desde que seja considerada e consentida pela norma jurídica, pelo interesse público e necessidade coletiva. Os outros atores sociais podem participar do processo influenciando o desenvolvimento das políticas públicas (Rocha, 2010). Estas visam resultados (output), que podem ser positivos ou negativos, causando impacto na sociedade ou para determinados grupos. Por isso o Estado faz escolhas e toma decisões que podem resultar em ações que favoreçam ou não toda a sociedade.

Relativamente às políticas sociais, Gentilli (2007) assinala que a expressão refere-se a ações governamentais dos Estados modernos, que visam a redução das consequências da pobreza e do acesso à educação, habitação, saúde, previdência entre outras. Essas ações, em alguns casos podem conduzir à solução ou minimizarem as consequências da pobreza.

Para Holfling (2001) o padrão de segurança social é determinado pelas políticas sociais implementadas numa sociedade. Apesar das contradições e conflitos que permeiam as decisões e ações governamentais, torna-se muito importante entender o modelo de sociedade defendido. O modelo de Estado e o entendimento sobre justiça social numa sociedade irão determinar os modelos de políticas sociais concebidos.

Sobre o tema coesão social, Schwatzman (2008) destaca que uma das características mais importantes de um sistema coeso é a legitimidade das suas instituições públicas. A ineficiência, o desenvolvimento económico mal sucedido e a desigualdade de rendimentos afetam diretamente a crença na legitimidade das instituições, e aguçam conflitos sociais. Desta forma, a coesão de grupos e sociedades está diretamente relacionada com a noção de segurança social referida por Yazbek

(2010: p.16), que “supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais.” Madeira (1996) destaca que a união das forças sociais e das instituições é um aspecto fundamental e imprescindível para sustentar e concorrer para um fim harmonioso e coerente de vida em comum. Uma sociedade polarizada, desorganizada espacial e socialmente, exclui pessoas, grupos e territórios e cria mecanismos automáticos de reprodução de desigualdade.

De acordo com Beauchamp *et. al.* (1994) “justiça distributiva” é um termo muitas vezes usado de forma bem ampla, referindo-se à distribuição de todos os direitos e responsabilidades dentro da sociedade. Podemos dizer que no âmbito da justiça distributiva, estão inclusas as políticas que distribuem benefícios e responsabilidades das mais variadas formas, como a propriedade, os privilégios, os recursos, os impostos e também as oportunidades. Desta forma, a justiça distributiva relaciona-se com uma distribuição justa e equitativa que fundamenta as normas que estruturam a cooperação social.

Já Piketty (traduzido por Teles, 2015), apresenta conceitos sobre desigualdade e redistribuição que estão inseridos no centro dos conflitos políticos. De acordo com o autor, as posições políticas liberal de direita e tradicional de esquerda, não discordam das noções de justiça social. A divergência sobre desigualdade e redistribuição entre as duas posições, reside essencialmente sobre quais mecanismos económicos e sociais produzem desigualdades. O conflito reflete pensamentos antagónicos relativamente ao modo mais eficaz sobre como melhorar a vida dos menos favorecidos e, em que medida, poderão ser ampliados os direitos a serem concedidos a todos. Ainda de acordo com Piketty (tradução de Bolle, 2014), em todos os períodos da história, a discussão da distribuição da riqueza suscitou o interesse das classes dominantes. O autor destaca que no modo de produção capitalista, os valores meritocráticos que fundam as bases da democracia são constantemente ameaçados pelas desigualdades automáticas produzidas pelo sistema. Entretanto, é possível através da democracia, criar mecanismos para assegurar que o interesse coletivo seja preservado.

O termo “justiça social” nos remete a situações vivenciadas pelas pessoas, geralmente mediadas pelo acesso igualitário a bens e serviços. A noção do justo refere-se ao que se enquadra na lei, ou a relações iguais. Em contrapartida, a injustiça ou o injusto, está diretamente relacionado com o contrário, com relações que se sucedem de forma desigual. Como dissemos anteriormente, com fundamentação da autora Hoffling (2001), não podemos explicar todas as situações sociais a partir da tradição Marxista, entretanto, sabemos que o modo de produção capitalista também gera desigualdades,

exclusão e injustiça social. Nessa direção, nossa reflexão perpassa pelo argumento de Sennett (1998) (traduzido por Santarrita, 2012), sobre a incerteza que nos ronda a todos na contemporaneidade. O autor assinala que ela está “entremeada” nas práticas relacionais quotidianas de um forte capitalismo, trazendo consigo uma instabilidade que almeja ser normal ou naturalizada. O autor destaca que o ambiente de trabalho moderno, com foco no trabalho de curta duração, voltado para execução de projetos e flexibilidade, não pode favorecer relações duráveis. Entretanto, são esses mesmos seres humanos que sentem e percebem essa insegurança e instabilidade vivenciadas por experiências de curto prazo no mundo atual, que também definem, decidem e implementam políticas de proteção social para homens que buscam segurança e estabilidade nas relações sociais quotidianas. É possível pensar e implementar políticas de proteção social efetivas, com objetivos a longo prazo, que reduzam ou previnam a insegurança e instabilidade vivenciadas por sociedades e/ou grupos, na atualidade?

Contudo, mesmo que a orientação das políticas de proteção social sejam para prevenir e reduzir os efeitos nocivos das vulnerabilidades vivenciadas pelos homens, sabemos que as instituições e normas podem enfraquecer ou reforçar a capacidade de emancipação das pessoas. Entretanto, sabemos também que a autonomia dos indivíduos perpassa pela garantia de rendimentos que permitam não só a participação social como também os meios para a sobrevivência e convívio social. Desta forma, é essencial que a partir do Programa Bolsa Família sejam ampliados programas de alfabetização, de geração de ocupação e rendimento, capacitação profissional, microcrédito, acesso a educação e serviço de saúde, dentre outros. Por isso, a questão que norteia o nosso trabalho, segue na direção de compreender se efetivamente os beneficiários aderiram a estes programas após a inserção no PBF.

### **1.3. Desigualdade e Segurança Social no Brasil**

Investigadores da área social e económica (Rocha, 2000; Telles 1992; Yazbek 2012), atribuem a elevada desigualdade social no Brasil a um contexto histórico, que culminou numa crescente evolução do quadro no país, ou seja, uma desigualdade historicamente construída desde a colonização brasileira, por processos sociais, culturais e económicos.

Apesar das primeiras leis sociais surgirem no Brasil no final do século XIX, considera-se que por causa do caráter isolado e pontual das mesmas, as políticas públicas de proteção social, somente surgem a partir do processo de industrialização (final do século XIX). Entretanto, a industrialização propriamente dita, intensifica-se no período pós 1929 (interessantemente coincidindo com a crise económica norte

americana) e posteriormente em função da Segunda Guerra Mundial (Santos *et. al.*, 2012).

Assim como em diversos países da América Latina, o sistema de segurança social brasileiro consolidado inicialmente tinha um caráter contributivo e excludente, porque surgiu em 1923 tendo como pilar a previdência social direcionada apenas para os setores assalariados urbanos da iniciativa privada (Cohn, 2000). Na interpretação de Santos (1987), constituía-se como “cidadania regulada”, cujas raízes se encontravam não num conjunto de regras ou valores políticos, mas sim num sistema de estratificação ocupacional. Esse modelo de segurança social foi adaptado de países europeus e, portanto, incompatível com os modelos de sociedades latina americana. O Brasil, assim como outros países da América Latina, tinha histórico de recente escravidão negra ou indígena, e, portanto, com uma considerável parcela da população em situação de exclusão. Nessa direção, Yazbeck (2013) afirma que o Estado brasileiro optou por um sistema de segurança social seletivo e não universal, priorizando a via do “seguro social” baseado no modelo alemão do Chanceler Otto Von Bismarck, criado em resposta às greves e pressões dos trabalhadores.

Nas décadas de 1960 e 1970, segundo Yazbeck (2010), ocorreram mudanças no sistema de segurança social brasileiro com a expansão do capitalismo monopolista. Porém, as mudanças não significaram um rompimento com o sistema de segurança social predominante. Mas nesse período, conforme observado por Yazbeck (2010), novos segurados foram incluídos no INPS<sup>1</sup> houve uma expansão da assistência medicaprevidenciária; criação da Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>2</sup> para idosos e inválidos; o Programa de Assistência ao trabalhador Rural – Pro Rural<sup>3</sup>, entre outros.

Em 1988, são reformuladas as bases do sistema de segurança social no Brasil. Bichir (2010: p.117) assinala que a “Constituição brasileira de 1988, significou um avanço no que diz respeito às bases que instituiriam o atual sistema de proteção social

---

<sup>1</sup>O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) do Brasil foi um órgão público previdenciário federal brasileiro criado em 1 de janeiro de 1967, a partir da fusão dos Institutos de Aposentadoria e Pensões existentes na época. Site: Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: [http://www.inps.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=210&Itemid=200004](http://www.inps.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=200004)

<sup>2</sup> A Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi criada por meio da Lei nº 6.179/74 como benefício previdenciário destinado às pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, em um ou outro caso, não exerciam atividades remuneradas e não auferiam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, não poderiam ser mantidos por pessoas de quem dependiam, bem como não poderiam ter outro meio de prover o próprio sustento. MDS, (2010).

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/renda-mensal-vitalicia-rmv>

<sup>3</sup> Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL. Brasil, Presidência da República. Lei ComplementarNº 11, de 25 de Maio de 1971.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/LCP/Lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp11.htm)

brasileiro.” A Constituição de 1988 já nasceu com o “dever” de restituir e devolver aos brasileiros direitos conquistados que foram “destituídos” no período da ditadura, e também para instituir e complementar aqueles direitos que nunca haviam sido reconhecidos. Por isso, esta é conhecida como Constituição cidadã. O Brasil teve como experiência a ditadura militar no período que compreendeu os anos de 1964 a 1985 e, após este período o país passou por um processo de redemocratização empreendido no governo do Presidente José Sarney. A Carta Magna como também é chamada a Constituição de 1988, instituiu a universalidade das grandes políticas públicas (saúde, educação e previdência social), consideradas o tripé da seguridade social. O Estado tem o dever de garantir o acesso dos cidadãos a estes bens e serviços.

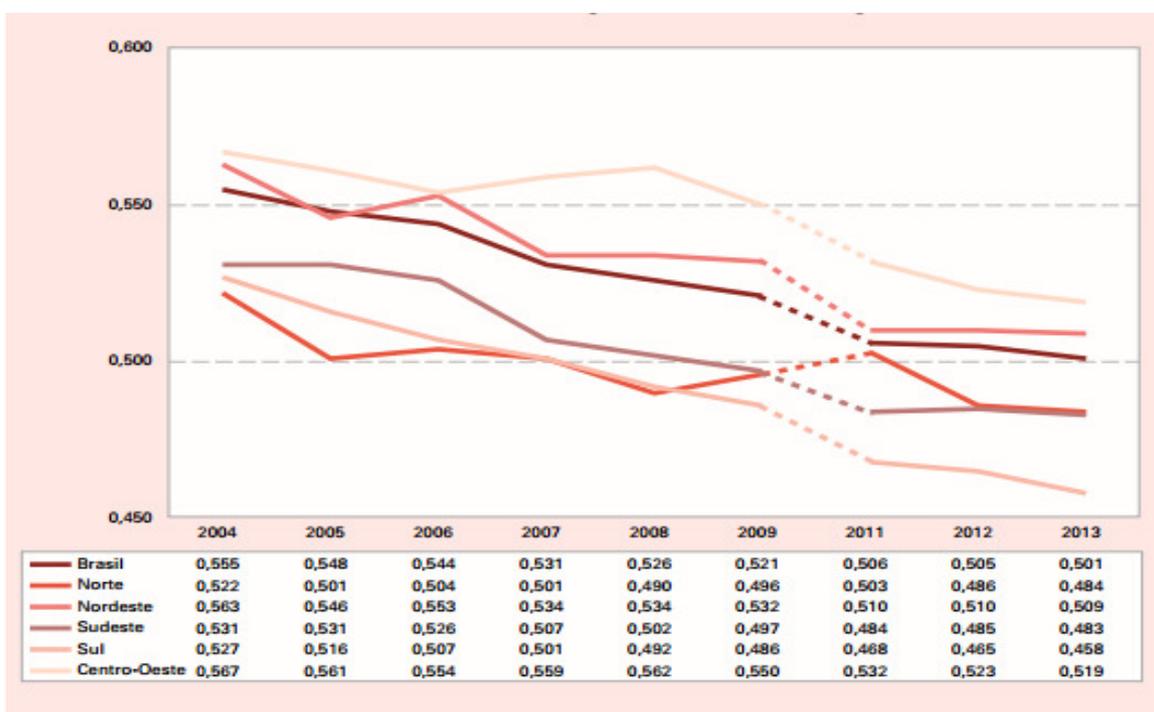
Entre as relevantes inovações e importantes avanços instituídos pela Constituição de 1988 está também o reconhecimento constitucional da assistência social como política pública. A Constituição destinou um capítulo próprio aos direitos sociais, atribuindo à assistência social o status de direito social. Nesse sentido, a assistência social passou a ser uma política de segurança social não contributiva que se realiza através de ações de iniciativa pública para garantir o atendimento das necessidades básicas. A política de Assistência Social tem como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção e integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Art. 6º. São direitos sociais a educação, saúde, o trabalho, a moradia [8], o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (CRFB, 1988).

Como referido por Bichir (2010), nas últimas décadas observaram-se novas formas de intervenção estatal sendo implementadas no Brasil com objetivo de diminuição da pobreza direcionadas para os grupos mais vulneráveis. Apesar de novos ventos sinalizarem mudanças no quadro da desigualdade social brasileira, o país ainda carrega o fardo de ser aquele que exclui uma parcela considerável da população do acesso a garantias mínimas de condições dignas de vida e do direito ao exercício da cidadania. As instituições que fundamentam as bases da sociedade, tais como, Estado, mercado, justiça entre outras, podem contribuir imensamente para o fortalecimento do complexo mecanismo que reproduz a desigualdade.

Entretanto, para a Ministra Teresa Campello<sup>4</sup> - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012), o quadro de desigualdade no Brasil vêm-se transformando. A Ministra afirmou em 2012 que o Brasil foi o país que mais reduziu a desigualdade no mundo nos últimos anos. Nesse sentido, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014 - Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira -, apresentada pelo IBGE, que utilizou como indicador o índice de Gini para mensurar a desigualdade de rendimentos no Brasil, revelou que depois de um período de longa estabilidade, o indicador apresentou queda sistemática a partir dos anos 2004.

**Figura 1-** Gráfico de Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais idade, com rendimento, segundo as Grandes Regiões -2004/2013.



**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios 2004/2013.

**Nota:** Excluídas as informações das pessoas sem declaração de rendimento.

Ainda de acordo com a pesquisa citada acima (PNAD-IBGE, 2014), os investigadores destacam que a diminuição da desigualdade no Brasil nos últimos anos foi discutida amplamente com especialistas e assinalam que essa melhora dos indicadores da desigualdade brasileira pode ser explicada a partir de três fatores fundamentais: o período de crescimento econômico e de geração de empregos; a política de valorização

<sup>4</sup>MDS 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/agosto/desigualdade-social-diminuiu-no-brasil-diz-tereza-campello>

do salário mínimo e os programas de transferência de rendimentos. A política de valorização do salário implementada pelo Governo de Luís Inácio Lula da Silva representa um importante fator de elevação de rendimentos médios das classes inferiores. Os investigadores da Pesquisa afirmam ainda que embora o rendimento médio se tenha elevado para todos os estratos da população analisados, observa-se que a redução da desigualdade ocorreu justamente em função do aumento de rendimentos observado na base da pirâmide, que foi superior ao topo nos últimos anos (PNAD, 2014-IBGE).

Relativamente ao desenvolvimento social, a versão 2015 do Índice de Progresso Social<sup>5</sup> (IPS) apresenta uma lista de 52 países, entre os quais está o Brasil (que está em 42º posição no ranking geral, no grupo de alto-médio progresso social). De acordo com o IPS na dimensão das Necessidades Humanas Básicas, o Brasil tem melhorado seu desempenho em Nutrição e cuidados médicos básicos com possibilidade e oportunidade de melhorar em Segurança pessoal. Relativamente aos Fundamentos de Bem-Estar, verificaram-se bons resultados no acesso ao conhecimento básico. Entretanto, verifica-se que uma taxa menor de desempenho na sustentabilidade dos ecossistemas componentes. Mas em contrapartida, observa-se maior desempenho na dimensão das oportunidades, nomeadamente, aos direitos individuais e com possibilidade de melhorar o acesso à educação superior.

**Tabela 1** - Índice de Progresso Social Brasileiro.

<b>Comparação de Desempenho/Índice de Progresso Social</b>	
<b>Índice de Progresso Social</b>	70.89 (42º)
<b>Necessidades Humanas Básicas</b>	71.14 (74º)
<b>Oportunidades</b>	65.33 (32º)
<b>Fundamentos de Bem-Estar</b>	76.21 (30º)

**Fonte:** The Social Progress Imperative- Versão (2015), Brasil.

<sup>5</sup> O índice mede diretamente o progresso social de forma independente do desenvolvimento econômico. Ele é baseado em um modelo holístico e rigoroso que define o progresso social com base em 54 indicadores de resultados sociais e ambientais. Tanto o modelo como a metodologia, são o resultado de um processo de dois anos em que utilizou uma ampla gama de especialistas acadêmicos e políticos. O modelo sintetiza um amplo conjunto de pesquisas em numerosos campos, a fim de identificar e medir as múltiplas dimensões do desempenho social e ambiental de diversas sociedades. Disponível em: <http://www.progressosocial.org.br/ministerio-do-desenvolvimento-social-mds-recebe-a-rede-progresso-social-brasil/>

De facto, é visível a melhoria das condições de vida de uma parcela significativa da população brasileira, mas entretanto, existem ainda localidades que evidenciam que é preciso empreender mais esforços para reduzir o quadro de pobreza e desigualdade. Num país como o Brasil, será possível construir intervenções eficientes que modifiquem estruturalmente esse quadro?

#### **1.4. Particularidades da Questão Social no Brasil**

Iamamoto (2006: p.10) assinala que a análise da questão social<sup>6</sup> evidencia dois pontos fundamentais necessários à sua compreensão: “as configurações assumidas pelo trabalho”, que compreende desde as forças produtivas que o aperfeiçoa até as relações sociais que direcionam o seu sentido; e a “arena de disputas dos diferentes projetos societários.” Nesse sentido, torna-se necessário voltarmos na história para compreendermos como se deram as relações sociais e o modo de produção desenvolvido no Brasil.

A superexploração do trabalho permeou como elemento central a constituição e a formação da sociedade capitalista brasileira. As relações de produção anteriores ao trabalho assalariado desenvolvem-se no período Colonial através da exploração da mão-de-obra escrava. Segundo Santos *et. al.* (2012), este período refere-se ao Brasil Colonial, quando a Europa para acelerar o desenvolvimento do capitalismo reativou a exploração da mão-de-obra escrava para aumentar os lucros advindos das atividades comerciais. A relação de produção no período colonial era unilateral, apesar de ser protagonizada por dois sujeitos: de um lado o Senhor de engenho que gozava de direitos e poderes ilimitados sobre sua propriedade, e de outro, o escravo destituído de direitos e bens, e principalmente de sua liberdade (Santos *et. al.*, 2012).

Segundo Santos *et. al.* (2012: p. 240), “a partir do regime de produção capitalista (século XVI a XVIII) a pobreza cresce concomitantemente ao desenvolvimento das forças produtivas. O que explica essa contradição é que, embora a produção da riqueza social tenha aumentado e adquirido caráter coletivo, sua apropriação é privada”.

A questão social clássica no Brasil está diretamente relacionada com a abolição da escravatura. Formalmente a lei Áurea põe um fim à dívida social com os ex-escravos em 1888. De acordo com Silva *et. al.* (2005), a sociedade que emerge a partir da abolição segue sem se aprofundar nas questões passadas. A questão social dilui-se no meio de

---

<sup>6</sup> A “questão social” é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades sociais inerentes à sociedade capitalista, cuja gênese se deve à acumulação capitalista na medida em que esta aumenta a capacidade de produzir riquezas e, no mesmo movimento, também de reproduzir, contraditoriamente, a pobreza (IAMAMOTO, 2001).

outras situações como o banditismo rural, o conflito religioso e os problemas referentes à secas sem um fio condutor de caráter político.

Ainda na linha de pensamento de Silva *et. al.* (2005), quando a sociedade brasileira faz a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, vários problemas emergem e agravam-se nas condições de vida de uma parcela significativa da população brasileira, constituída por ex-escravos, homens brancos pobres, pretos e pardos, libertos antes da promulgação da Lei Áurea. Os problemas são classificados fora da dimensão política e interpretados de diversas formas, como as referidas questões regionais, étnicas, e problemas relativos à seca, ao banditismo rural etc. Somente na década de 1960 é que estes problemas ganham visibilidade política, quando são reconhecidos pela oposição política de esquerda como questão agrária.

Desta forma, duas questões mais profundas e mal resolvidas caminham junto com a sociedade que se forja após a abolição da escravidão em 1888: uma delas refere-se às relações agrárias (Lei das Terras 1850)<sup>7</sup>. As terras são transformadas em mercadoria para garantir a posse destas aos antigos latifundiários, impondo desta forma, a restrição aos ex-escravos e estrangeiros para que estes não obtivessem a condição de proprietários. A outra questão diz respeito à Lei Áurea, que na verdade, não determinou a inserção dos ex-escravos na vida social e económica após a abolição. Desta forma, a sociedade forjada a partir da abolição adentra o século XX, trazendo consigo grandes proprietários de terra e poucos homens preparados para o mercado de trabalho. Resultado: uma sociedade marcada pela desigualdade de oportunidade e pelas condições de reprodução humana que se impõe aos não detentores de terra e aos trabalhadores urbanos informais (Silva *et. al.*, 2005).

Nos grandes sertões do Brasil, na primeira metade do século XX, tanto o Homem, quanto a terra, estavam inseridos num mundo de violência e exclusão que era assegurado e respaldado pelos direitos absolutos da Lei das Terras. Segundo Silva *et. al.*(2005), a história da literatura da sociedade e da economia naquele período, já interpretava com diferentes olhares, as indignas condições de vida daqueles que constituíam a base da pirâmide social, no entanto, em todos eles faltava uma percepção política sobre as questões que reproduziam às desigualdades. Silva *et. al.* (2005),

---

<sup>7</sup>Lei de Terras, como ficou conhecida a lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, foi a primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil. Até então, não havia nenhum documento que regulamentasse a posse de terras e com as modificações sociais e econômicas pelas quais passava o país, o governo se viu pressionado a organizar esta questão. <http://www.infoescola.com/historia/lei-de-terras/>

destacam que, por isso, este mal estar social não se transformou num problema político reconhecido nacionalmente.

Segundo Silva *et. al.*(2005), o setor de subsistência que existia no Brasil no período da Primeira República foi cenário de muitas rebeliões. Em quase todo o sertão brasileiro ocorreram rebeliões sociais e urbanas que geraram um quadro de variados conflitos, tais como: Canudos (1895-1897)<sup>8</sup>, Contestado (1912-1916)<sup>9</sup>, Juazeiro (1914)<sup>10</sup>e Caldeirão (1936-1938).<sup>11</sup> Os conflitos se apresentavam como messianismo<sup>12</sup> puro ou como luta pela terra, sendo todos eles combatidos de forma extremamente violenta. As rebeliões e conflitos que nasciam e se criavam no setor de subsistência<sup>13</sup>, eram abertos e

---

<sup>8</sup> A Guerra de Canudos foi um conflito no sertão baiano ocorrido em 1896 e 1897, que terminou com a destruição do povoado de Canudos - daí o nome da Guerra. Houve várias batalhas entre tropas do governo federal e um grupo de sertanejos liderados por um líder religioso, Antônio Vicente Mendes Maciel, o Antônio Conselheiro (1828 - 1897). Na época, a população miserável da região agregou-se em torno do beato Conselheiro, que havia passado anos pelo sertão pregando uma mistura de doutrina cristã e religiosidade popular. Além desse caráter messiânico, o movimento criticava a República e contestava as inovações surgidas com ela, como o casamento civil.

<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/o-que-foi-a-guerra-de-canudos>

<sup>9</sup> A Guerra de Contestado foi desencadeada pela perseguição policial a um grupo de sertanejos devotados a práticas não oficiais do catolicismo. Chamou-se “do Contestado” pelo fato de o conflito se iniciar numa região litigiosa (contestada) entre Paraná e Santa Catarina. Mas não se trata de um confronto entre os dois estados. O embate tomou grandes proporções por atrair, ao lado dos devotos, um grande contingente de posseiros expulsos de suas terras pela construção da Ferrovia São Paulo – Rio Grande. Além das questões religiosas, se fundiram ao movimento o descontentamento social e a crítica ao coronelismo e à violência da expropriação praticada pela ferrovia. Os rebeldes construíram a cidade santa, onde o trabalho e bens tinham caráter coletivo.

<http://guiadoestudante.abril.com.br/aventuras-historia/foi-guerra-contestado-434632.shtml>

<sup>10</sup> A Revolta do Juazeiro aconteceu no sertão cearense em 1914, foi gerada pela intervenção do poder do governo federal na política dos estados e teve como símbolo o Padre Cícero. <http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/revolta-de-juazeiro/>

<sup>11</sup> “O Caldeirão de Santa Cruz do Deserto” foi um movimento messiânico liderado pelo beato José Lourenço (1875-1946), surgido nas terras no Crato, Ceará. Foi erguida uma comunidade onde a produção era dividida e os fundamentos que regiam os posseiros eram religiosos. O movimento terminou em tragédia. O governo cearense, os salesianos, a polícia política e a militar estavam determinados a acabar com a comunidade. Argumentavam que o reduto poderia se transformar num foco de resistência comunista. <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,guerra-do-caldeirao-imp-,655599>

<sup>12</sup> Constituem-se como movimentos messiânicos, milenaristas, ou messiânico-milenaristas desde simples contestações pacíficas quanto a aspectos selecionados da vida social, até rebeldias armadas, ambos os tipos informados pelo universo ideológico religioso, capazes de, ao mesmo tempo, diagnosticar as causas das atribulações e sofrimentos e indicar caminhos para sua superação, desde os mais racionais até os mais utópicos. O imaginário religioso progressivo, sua exacerbação ou superação por uma nova revelação profética, está sempre presente, interpretando a realidade, postulando objetivos e indicando os meios pelos quais estes serão alcançados. Revisitando o Messianismo no Brasil e Profetizando seu Futuro- NEGRÃO, Lísias N.

<sup>13</sup> Trata-se do conjunto de atividade econômica e relações de trabalho que propiciavam meio de subsistência e/ou ocupação para uma significativa parcela da população brasileira. Porém, estas relações não eram normatizadas pela lei e nem tinham como objetivo a produção de mercadorias para obterem lucros. Essas relações se mantiveram após o fim do trabalho escravo até 1930. Silva *et. al.* (2005) - Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo- Brasília, 2005.

declarados, entre coronéis<sup>14</sup>, jagunços<sup>15</sup>, cangaceiros<sup>16</sup>, mestiços e grupos urbanos armados.

Como dissemos anteriormente, a colonização serviu a acumulação primitiva do capital, por isso, o pauperismo ganhou evidência a partir do fim da escravidão e posteriormente com o processo de industrialização. Silva *et. al.*(2005) destacam que a reação ao fenómeno da pobreza só ocorre no século XX quando a classe operária se organiza através de greves, possibilitando assim, o aspecto político da questão social. Os trabalhadores são vistos como ameaça ao desenvolvimento do capitalismo. A industrialização ocorreu tardiamente e, conseqüentemente a formação da classe operária e a organização dos movimentos de luta e resistência às diversas expressões da questão social, ocorrem mais tarde ainda.

O autor Euclides da Cunha através da maior obra literária brasileira do século XX, “Os Sertões”<sup>17</sup>, faz um resgate da história das rebeliões no Sertão, salvando-as de terem um destino comum, ao serem tratadas como simples conflitos locais, particulares, fanatismo religioso, ou por fatores pré-políticos. O desafio de Euclides da Cunha de interpretar o Brasil através das lutas nos “Sertões” alcança profundas repercussões na história trazendo de cima o setor de subsistência da economia brasileira. Esse resgate histórico retrata a desigualdade da luta pela posse da terra entre homens miseráveis sem terras e sem direitos e os grandes proprietários protegidos pela Lei Absoluta das Terras.

Um momento de inflexão da história tão importante quanto a abolição da escravatura e a Independência Política do século XIX refere-se à Revolução de 1930. Segundo Silva *et. al.* (2005), quando ocorre a crise do modelo primário exportador a partir de 1929 e a Revolução de 1930, inicia-se o período de industrialização, que foi estimulado no pós-guerra. O próprio contexto histórico do momento favorecia a pouca importância atribuída à persistência do setor de subsistência que seguia junto com a

---

<sup>14</sup>Este nome foi dado, pois a política era controlada e comandada pelos coronéis (ricos fazendeiros). Características do coronelismo: - Voto de Cabresto: na República Velha, o sistema eleitoral era muito frágil e fácil de ser manipulado.

Disponível em: [www.suapesquisa.com/historiadobrasil/coronelismo.htm](http://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/coronelismo.htm)

<sup>15</sup>Espécie de chuço ou pau ferrado, isto é, com uma haste de ponta de ferro aguçada, usada como arma de ataque e defesa popular, especialmente na Bahia e em Pernambuco. Da arma, a palavra jagunço passou a designar quem a utilizava profissionalmente. Jagunço, especialmente na Bahia, passou a ser o guarda-costas de políticos, fazendeiros e senhores de engenho, o capanga. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/jagunco/>

<sup>16</sup>Os cangaceiros eram homens que andavam armados e em bandos pelo sertão nordestino nas primeiras décadas do século XX.

Disponível em: [http://www.suapesquisa.com/o\\_que\\_e/cangaceiros.htm](http://www.suapesquisa.com/o_que_e/cangaceiros.htm)

<sup>17</sup>Os Sertões é um livro brasileiro, escrito por Euclides da Cunha e publicado em 1902. Trata da Guerra de Canudos, no interior da Bahia. Euclides da Cunha presenciou uma parte desta guerra como correspondente do jornal O Estado de São Paulo.

[http://guiadoestudante.abril.com.br/estude/literatura/materia\\_416328.shtml](http://guiadoestudante.abril.com.br/estude/literatura/materia_416328.shtml)

industrialização e urbanização. O crescimento industrial durante meio século foi estrategicamente planejado no período pós-guerra assim como também, o movimento de urbanização de toda sociedade, que absorveu grande contingente da população do setor de subsistência.

Entretanto, para Silva *et. al.* (2005), é facto que a absorção desse contingente populacional não foi suficiente para a eliminação do setor de subsistência, em função de dois motivos: primeiro porque a transposição demográfica da população agrícola para as grandes metrópoles e cidades não estava associada ao crescimento único da massa trabalhadora no mercado de trabalho e segundo porque se manteve no setor agrícola de subsistência um percentual significativo de agricultores não inseridos no mercado formal de trabalho. Silva *et. al.*(2005) afirmam ainda que essa problemática referida é também acrescida dos problemas agrários, que não foram resolvidos na República Velha (1889 a 1930). Estes problemas reapareceram com nova roupagem pela configuração de uma questão agrária da década de 1960, “resolvida” no período do Regime Militar, sem reforma do setor agrário, possibilitado pela equação conservadora da modernização técnica<sup>18</sup>.

Chega ao fim, com a derrocada do regime Militar e do extenso ciclo de expansão da economia brasileira, o padrão utilizado para transferir mão-de-obra rural para a economia urbana em 1980. Delgado (2004) destaca que era um modelo considerado funcional ao desenvolvimento económico. O setor de subsistência rural já tinha uma dimensão populacional significativa além de ainda experimentar mais de 20 anos de estagnação urbano-industrial. Em seguida o setor de subsistência passa por um processo de estratégia do agronegócio que na verdade não o absorveu. Delgado (2004) afirma ainda que o setor de subsistência não foi absorvido pelo desenvolvimento capitalista no setor rural, pela indústria moderna e nem pelos serviços.

Para Delgado (2004), a modernização da agricultura no pós-guerra (1960-1970) apesar de gerar expressiva transferência de força de trabalho para o setor urbano construiu um enorme setor de trabalho informal urbano. O setor urbano além de não ter as mesmas características do setor subsistência, também não é assalariado. Este fato já ocorria no período do ciclo expansivo e é intensificado nas décadas de estagnação (1980- 1990).

A década de 1980 no Brasil foi marcada por uma profunda crise económica e o fim da ditadura (1964-1985). Este período na América latina ficou conhecido como a “década perdida” conforme intitulado pela Comisión Económica para América Latina y

---

<sup>18</sup>Ver Delgado (2004).

elCaribe (CEPAL)<sup>19</sup>. De acordo com Escorel (1995), na década de 1980 no Brasil, o Produto Interno Bruto apresentou taxas negativas em vários anos (1983, 1988, 1990 e 1992). A taxa média de crescimento dos rendimentos per capita entre 1980 e 1991, sofreu um decréscimo significativo, mesmo com a redução do crescimento populacional. Entretanto, Escorel (1995), afirma que os trabalhos apresentados na área social identificaram, de maneira geral, uma melhoria nas condições de saneamento, elevação do nível de instrução dos brasileiros e diminuição da mortalidade infantil

Segundo Behring e Boschetti (2011), apesar da crise económica vivenciada neste período (1980), a grande novidade foi o processo de redemocratização que despontou com conteúdo reformista delineando políticas influenciadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. Do ponto de vista político, não se pode negar que a renovação da democracia possibilitou uma reorganização do movimento social, nunca visto até então. A década de 1980 foi um período onde ocorreram as maiores mobilizações sociais. Pode-se considerar também um ganho, ocorrido neste período, o surgimento e a consolidação de um espaço regionalizado relativo à coordenação das políticas.

Relativamente ao século XXI, Montão (2002) destaca que as contra-reformas executadas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, entraram o novo século absorvendo toda a sociedade com o objetivo de promover o desenvolvimento económico globalizado e inserir o país na economia globalizada. Montão (2002) destaca que para tanto, as relações entre Estado e sociedade foram alteradas no que diz respeito às políticas sociais e a participação social, no sentido de apaziguar e desarticular as lutas sociais. A gestão inovadora e as iniciativas para combater o Estado ineficiente tinham como objetivo descentralizar controles de gestão e flexibilizar normas e procedimentos. Nessa direção, o autor afirma que as Organizações não Governamentais de interesse coletivo, de responsabilidade social das empresas privadas e propriedade corporativa, que no conjunto formam o Terceiro Setor, ganham destaque por terem o “privilégio” de completar o Estado e de substituí-lo em funções que não exijam exclusividade. Desta forma, o Estado democrático aposta nos pressupostos da Administração gestora e também numa participação mais alargada da sociedade civil. A sociedade civil desponta como esfera pública não estatal, que se organiza e colabora no sentido de contribuir para o fim harmónico dos segmentos sociais propiciando nova racionalidade histórica.

---

<sup>19</sup> Ver Rodriguez et.al. 1995.

Na atualidade, internacionalmente, as recentes mudanças no quadro de redução da pobreza e desigualdade são destaque no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) – Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar Resiliência (2014), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) divulgado pelo PNUD (2014) chegou a 0,744 em 2013 colocando o Brasil na categoria de alto desenvolvimento humano. Em três décadas a expectativa de vida do cidadão aumentou 11,2 anos. O rendimento no Brasil cresceu 56%. A escolaridade média do brasileiro subiu de 2,6 anos para 7,2 anos (PNUD, 2014). O representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, Jorge Chediek<sup>20</sup> assinala a dimensão da desigualdade brasileira e recomenda que seja criada uma agenda de desenvolvimento humano ainda mais abrangente priorizando a redução das vulnerabilidades e também com ações que inibam um retrocesso social. A adoção de medidas económicas anticíclicas é um exemplo de recomendação para o mundo. O representante Chediek lembra que quando visitou o Brasil pela primeira vez no final da década de 1970, metade da população adulta era analfabeta.

As pessoas dependem dos sistemas de segurança social, do mercado e uns dos outros para prosperar e viverem dignamente, ou seja, as famílias e os povos não podem funcionar sozinhos, independente da sociedade em que vive. O que se constata no Brasil é que as políticas sociais geraram fragmentação da atenção às necessidades sociais. Nesse sentido, o desafio que se coloca para reverter níveis tão elevados de pobreza e desigualdade está diretamente relacionado com políticas sociais comprometidas em não reproduzir como no nosso passado recente, práticas clientelísticas que em nada favoreceram a emancipação das pessoas. As políticas sociais pensadas para enfrentar a pobreza e a desigualdade no Brasil estão libertas do clientelismo e do assistencialismo?

### **1.5. Pobreza e Exclusão Social como Fenómenos Multidimensionais**

De acordo com o relatório anual do PNUD- ONU (2014), na atualidade, cerca de 2,2 bilhões de pessoas vivem ou se encontram em situação de pobreza no mundo. O relatório destaca que a persistência de vulnerabilidade dificulta a melhoria das condições de vida em nível global. Em 91 países em desenvolvimento, 1,5 bilhão de pessoas sofre

---

<sup>20</sup> Ver Jorge Chediek e Andrea Bolzon, da ONU, comentam o Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, em entrevista coletiva – André Coelho/O Globo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/idh-onu-destaca-avancos-no-brasil-13358978>

com o fenômeno da “pobreza multidimensional”<sup>21</sup>. A pobreza e a exclusão social assumiram graves contornos e ampla dimensão ao longo do século XX em todo o mundo. A pobreza, que era um fenômeno social “crônico” com foco em alguns países pobres ou em desenvolvimento, atualmente, destaca-se pelo seu aumento e visibilidade global. Muitos países desenvolvidos vivenciam cada vez mais situações de pobreza e exclusão social. Relativamente ao Brasil, o Relatório de Desenvolvimento Humano (ONU, 2014), destaca que 6,083 milhões de pessoas vivem em situação de pobreza, o que equivale a 3,1% da população do país. Esse percentual abrange pessoas que, além de serem desprovidas de rendimentos, não têm acesso a educação ou saúde ou em condições de vida consideradas precária sem acesso a água, luz e saneamento básico. Desde 2010, é apresentado no relatório o IPM- Índice de Pobreza Multidimensional, que define como “pobre” qualquer indivíduo privado de pelo menos três de um total de 10 indicadores considerados importantes para se ter qualidade de vida: nutrição, baixa mortalidade infantil, anos de escolaridade, crianças matriculadas em escolas, energia para cozinhar, saneamento, água, eletricidade, moradia digna e rendimentos. E quanto maior o número de indicadores, mais grave é a situação. No caso brasileiro, quando se considera a proporção de pessoas em situação de pobreza grave (com privação em pelo menos 5 dos 10 indicadores), 0,5% da população, ou quase 1 milhão de indivíduos são afetados. No entanto, mais de 14 milhões de pessoas (7,4% do total) se encontram numa situação vulnerável, ou seja, sofrem até três privações.

Um estudo sobre Pobreza Multidimensional no Brasil apresentado por Barros *et. al.* (2006), assinala que já é consenso no meio científico e investigadores que a pobreza é um fenômeno multidimensional. O trabalho destaca que a principal divergência entre os investigadores reside precisamente na possibilidade de agregação das diversas dimensões da pobreza para obtenção de uma medida escalar. A dificuldade apresenta-se em como chegar a tal medida, de forma apropriada levando em consideração as diversas dimensões da pobreza. O estudo pretendeu ilustrar de forma prática e útil os índices escalares para análise da natureza, do perfil e da evolução da pobreza multidimensional. Para Barros *et. al.* (2006), torna-se complicado agregar preferências individuais para definir preferências sociais. As escolhas públicas são feitas com base em critérios de justiça, e por vezes por acordos, por isso, para construir um indicador escalar de pobreza, é preciso primeiro identificar as dimensões da pobreza e dos indicadores para representá-la. O autor destaca que o grupo pobre mais típico encontrado no Brasil é

---

<sup>21</sup>Para Silva (2010), a pobreza é entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política.

constituído por crianças em famílias chefiadas por mulheres negras, com baixa escolaridade, que não estão inseridas ou ocupadas economicamente, que vivem na zona rural da região Nordeste (Barros *et. al* 2006: p. 30) .

O autor economista Indiano Amartya Sen em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade” (1933) traduzido por Rosa (2003), recomenda que a avaliação das políticas sociais seja realizada levando em consideração as liberdades individuais substantivas, que é diferente de liberdade básica. O conceito de liberdade substantiva está relacionado com a capacidade individual que uma pessoa tem para enfrentar determinadas situações de carência. Já a liberdade básica é aplicada a situações pontuais. Para Sen, os seres humanos são distintos e conseqüentemente têm necessidades diversas. Dentre as prioridades de vida de um ser humano existem aquelas que destacam aspectos económicos e não económicos. Enquadrar a pobreza numa visão simplista e reduzida à esfera económica, pode implicar um grave erro. A pobreza não pode ser considerada apenas como condição de insuficiência de rendimentos, esta deve ser entendida como um estado de privação de liberdade. O autor assume que a privação de liberdade resultaria na ausência de liberdade de escolha. Nesta perspectiva, Sen (1933) traduzido por Rosa (2003), aponta que tanto a privação de liberdade como a privação de liberdade de escolha, podem provocar mortes prematuras, baixo nível educacional, exclusão social, desemprego, entre outras situações de vulnerabilidade. O ser humano fica impossibilitado de realizar, decidir e agir sobre questões essenciais para sua vida.

Para o sociólogo francês Serge Paugam (1999), nas sociedades modernas, a pobreza é traduzida como um estatuto social, designado especificamente para a pobreza, e como tal desvaloriza e inferioriza, deixando marcas na identidade daquele que a experimenta. A pobreza significa o fracasso social que é entendido como degradação social. O autor aborda o fenómeno da pobreza a partir das dimensões macros e micros. A dimensão macro implica o aspeto coletivo da pobreza e a forma como são concebidas as políticas sociais, que na verdade refletem a forma como a pobreza é vista por determinadas sociedades. Tanto a pobreza como a exclusão social são considerados problemas muito complexos e multidimensionais, porque não existe uma solução “padronizada” que pode ser aplicada uniformemente em todas as sociedades, por isso a complexidade do problema exige formas singulares para enfrentá-la. Já a dimensão micro, refere-se às experiências vividas pelas pessoas e está ligada à identidade social. Ao considerar estas duas dimensões, o autor articula três ideias ao conceito

dedesqualificação social, identificando três tipos de pobreza: integrada, marginal e desqualificante, resgatando o enfoque do sentido Weberiano<sup>22</sup>.

A perspectiva integrada implica o desenvolvimento económico, cultural e social. Este tipo de pobreza está relacionado com grande parte da população na sociedade. Neste caso não existe uma estigmatização dos pobres, pois os mesmos acreditam que estão numa sociedade em que o fenómeno atinge muitas outras pessoas. Alguns fatores podem explicar este tipo de pobreza: baixo desenvolvimento económico do país e economia paralela bem desenvolvida. Neste caso a cobertura de segurança social é muito baixa.

O segundo tipo apresentado é a pobreza marginal. Paugam (1999) destaca que as questões de desigualdades e a divisão de benefícios assumem centralidade no debate social. A pobreza neste caso é entendida como um grupo extremamente marginalizado. Existe menor quantidade de pessoas envolvidas nesse tipo de pobreza marginal, entretanto, e são fortemente estigmatizadas. O desemprego no caso da pobreza marginal assume uma característica residual, pois este tipo de sociedade apresenta uma situação de pleno emprego. A cobertura do sistema de segurança social é mais ampla. Ocorre também a redução ou manutenção dos vínculos familiares em função dos benefícios mínimos serem assegurados.

No caso da pobreza desqualificante, existe uma heterogeneidade muito grande com relação às diferenças sociais. Nas sociedades com este tipo de pobreza existem cada vez mais pessoas reconhecidas como pobres, porque se trata de um processo instável. Neste caso, os fatores que contribuem para o fenómeno são a elevada taxa de desemprego; a dificuldade de inserção dos desempregados e jovens no mercado de trabalho. Neste caso, os vínculos sociais são mais frágeis, o sistema de segurança social tem uma cobertura maior. Nesta direção, Paugam (1999) considera que o mercado de trabalho, a intensidade dos vínculos sociais e o sistema de proteção social são fatores muito importantes para análise da pobreza.

Com relação à pobreza, Costa (1998: p. 19), a define como “uma situação dinâmica de privação, por falta de recursos”. Quando o pobre é excluído de algum sistema social básico dos quais se definiu a exclusão social, então, a pobreza se apresentará em forma de exclusão social. Nessa direção, a pobreza é entendida como

---

<sup>22</sup>A concepção de tipo ideal é um aspecto básico da doutrina epistemológica de Max Weber. O tipo ideal não interessa como fim em si mesmo, mas como um meio de conhecimento em relação ao qual se analisa a realidade, permitindo ao investigador analisar determinado fenómeno, examinando a proximidade ou o afastamento da situação concreta pesquisada (tipo real) em relação ao tipo ideal correspondente – Referência: A Atualidade da Epistemologia Weberiana: uma Aplicação dos Seus Tipos Ideais. ALVES, Sérgio. (PROPAD/DCA/UFPE).

uma situação de privação decorrente da falta de recursos, que só poderá ser eficazmente combatida através de ações que possibilitem que os pobres e/ou famílias consigam emancipadamente construir outro caminho na tentativa de superá-la e assim suprir suas necessidades.

Para definir “exclusão social” é preciso ter uma noção do que significa o seu oposto, ou seja, “inclusão social”. A inclusão social pode ser entendida como pleno exercício de cidadania, e isto implica que os cidadãos tenham acesso a um sistema de segurança social. As exclusões sociais são consideradas problemas sociais, situações reais que suscitam ações e políticas de (inclusão social) ou integração social. Para Costa (1998), o processo de exclusão social é entendido como a fase extrema do processo de “marginalização”, como um percurso “descendente”, onde várias rupturas são identificadas entre indivíduo e sociedade. Para o autor existem cinco possíveis domínios onde podem ser agrupados os sistemas sociais básicos: o social, o económico, o institucional, o territorial e das referências simbólicas. Este conjunto de sistemas (grupos, comunidade e redes sociais), onde as pessoas se inserem, poderá ser ou não mais abrangente, visto que esta noção está relacionada com o conceito de cidadania predominante na sua sociedade em questão.

A área social é caracterizada por ser composta por vários laços sociais onde uma pessoa pode ou não estar inserida. Em relação à área económica, os mecanismos que geram recursos são o mercado de bens, serviços e financeiro e o sistema de poupança. Neste domínio, é preciso existir maior segurança e estabilidade para que as pessoas sintam credibilidade em relação às eventuais situações que possam ocorrer no presente ou no futuro, que não são cobertas pelo sistema de proteção social. O domínio institucional está relacionado com os sistemas de prestação de serviço. Aqui estão relacionados sistema educacional, de saúde e justiça e pode englobar, em alguns casos, a habitação. Entretanto, as instituições relacionadas aos direitos cívicos, políticos, participação política, estão também incluídas nesta categoria. O domínio territorial passa a compor o estudo da exclusão social recentemente também, e encontra justificativa no fato de que em alguns casos a exclusão pode afetar não só famílias, mas sim um território. Existem casos de bairros, cidades, municípios (concelhos e freguesias), em que a melhoria das condições de vida das pessoas está fortemente dependente de uma intervenção de investimentos públicos nos domínios de habitação, acessibilidade, equipamentos sociais e atividades na área económica, entre outros. Ainda no domínio territorial, as migrações podem ser entendidas como reações de pessoas que sentem-se excluídas nos locais onde residem. É comum as pessoas que residem em zonas rurais, procurarem centros urbanos mais desenvolvidos, por exemplo.

Ainda na linha de pensamento de Costa (1998), ao nível mundial, pessoas migram de países mais pobres e com um sistema de proteção social com menor cobertura, para outros considerados mais prósperos e desenvolvidos. Entretanto, estes migrantes podem ser excluídos territorialmente no local que escolheram como destino. Existe também o domínio das referências simbólicas. Neste campo, a dimensão subjetiva da exclusão é levada em conta podendo ser identificado um conjunto de perdas sofridas pelo excluído. Verifica-se neste caso vários tipos de perdas: de identidade social; de auto estima; de perspectivas futuras; de capacidade de iniciativas; de motivação; do sentimento de pertença na sociedade, etc. O facto dos sistemas sociais básicos estarem interligados, ou seja, de serem dependentes um do outro, faz com que uma pessoa possa sentir dificuldade de acesso. Uma pessoa que não tem recurso financeiro acaba por ter dificuldade em aceder à saúde, fica sem poder de compra de bens e serviços e também não consegue aceder o sistema de crédito. O exemplo do desemprego nos dá uma ideia de várias dimensões em que a pessoa pode ser excluída. O desemprego implica perda de rendimentos económicos, que por sua vez irão afetar as relações sociais e que conseqüentemente poderá atingir a dimensão subjetiva da pessoa.

Porém, esta questão não pode ser analisada somente sob o ponto de vista de ter ou não ter acesso ao sistema de segurança social. O facto de a exclusão social ser um processo faz com que esta seja constituída por graus. Nesta medida, a noção de graus de exclusão significa que uma família ou pessoa pode estar excluída de algum sistema de proteção, mas pode não estar de outros. Neste sentido, a perspectiva de exclusão social apresentada pelo autor Bruto da Costa (1998), não se constitui como unidimensional, ou seja, a exclusão de um indivíduo ou grupo em relação à sociedade pode ocorrer em mais de um domínio.

### **1.6. Caracterizações fenomenológicas da Pobreza no Brasil**

Por fim, para terminar este capítulo, importa caracterizar as dimensões fenomenológicas da Pobreza no Brasil. Numa investigação qualitativa realizada por Rego e Pinzani (2013), com objetivo de investigar os efeitos políticos e morais do Programa Bolsa Família, os resultados sugeriram que o Programa, mesmo que minimamente, pode ser visto como “política de urgência moral, capaz de estabelecer condições mínimas para o desenvolvimento de autonomia ética e política para os beneficiários” (Rego e Pinzani, 2013: p. 215). Entretanto, o que nos chamou a atenção na referida pesquisa foi nomeadamente, a caracterização fenomenológica da pobreza no Brasil feita pelos autores.

Rego e Pinzani destacam que a pobreza no Brasil tem características particulares, sendo uma delas a falta de condições básicas para uma vida saudável. São diversos os fatores negativos que contribuem para uma vida sem qualidade, entre elas podemos destacar a má alimentação, péssimas condições de habitação (que na maioria das vezes são muito precárias), falta de assistência médica básica e falta de medicamentos (por falta de acesso e por não ter condições financeiras para comprar). A má alimentação da população empobrecida não é na maioria das vezes por falta de alimentos, mas sim e também em função da desinformação nutricional, e associado a esta dificuldade, está uma velha questão de subnutrição dos pobres no Brasil. Rego e Pinzani (2013) destacam que a má nutrição ocasiona dificuldade no desenvolvimento da autonomia, pois diminui a capacidade das pessoas empreenderem esforços para seu próprio desenvolvimento. Outras razões que podem levar a má nutrição são também os preços altos dos produtos e a dificuldade em cultivar alimentos em casa por falta de acesso à água. Para os autores, as diferenças individuais como escolaridade, experiências pessoais, funcionamento da dinâmica familiar são importantes determinantes na administração de recursos das famílias.

O acesso nulo ou irregular aos rendimentos constitui-se também como uma característica da pobreza. Rego e Pinzani (2013) destacam que as pessoas em situação de vulnerabilidade, geralmente se encontram em situação de desemprego no Brasil. No caso das mulheres, a situação é ainda pior, pois estas, na grande maioria, nunca estiveram inseridas no mercado formal de trabalho. Para sobreviverem fazem trabalhos temporários muito mal remunerados que exigem demasiado esforço físico (faxinas, passar roupa, capinar lotes).

O trabalho infantil é outra face da pobreza no Brasil. No caso das crianças filhas de pessoas pobres, a participação na vida econômica começa cedo, seja realizando trabalhos temporários como os pais, ajudando a cuidar dos irmãos menores para os pais trabalharem, cuidando de animais, entre outros. Na maioria das vezes isso pode significar o abandono da escola e conseqüentemente, a continuação do analfabetismo e a impossibilidade de mudar de vida através da educação. Entretanto, existe outra face dessa moeda, oferecer escolas com péssimas condições de ensino, somente contribui para reprodução das desigualdades culturais, sociais, econômicas e políticas, conforme pontua Rego e Pinzani (2013). A educação exerce um papel fundamental para o desenvolvimento da autonomia das pessoas, além de servir como instrumento de cidadania.

A alta natalidade é também é uma das características da pobreza no Brasil, que para os autores está relacionada com o trabalho infantil. Para a família pobre brasileira

ter um grande número de filhos significaria uma maior fonte de rendimentos, podendo ser um suporte na fase idosa dos pais. Rego e Pinzani destacam que a alta taxa de natalidade persiste. Os filhos não são programados em função da falta de informação da família. A condição da mulher numa sociedade marcada pelo patriarcalismo pode incorrer em falta de autonomia sobre seu próprio corpo. A religião também pode influenciar com regras e condutas, que em geral condenam o controle da natalidade.

Os acidentes também são destacados por Rego e Pinzani como característica da pobreza no Brasil. As pessoas pobres estão mais expostas aos acidentes em função da precariedade das moradias e instalações. As construções geralmente são inacabadas, (fios de eletricidade expostos e emendados), terrenos íngremes, casas junto a estradas e margens de rios e lagoas, construções precárias em morros. Todas essas situações podem caracterizar riscos eminentes.

A falta do acesso ao crédito é outra dificuldade enfrentada por brasileiros pobres no Brasil. A exclusão do sistema bancário acarreta uma adicional exclusão a tantas outras a que os brasileiros pobres já estão submetidos. Em alguns casos a pessoa tem talento (habilidade para cortar cabelos, para cozinhar), mas não encontra incentivos para desenvolvê-lo.

A invisibilidade social, a falta de “voz”, é outra característica fenomenológica da pobreza brasileira. Os pobres nas áreas urbanas vivem em localidades distantes (vilas e morros) e sofrem com a precariedade das infra-estruturas públicas, ruas sem pavimentação, esgoto a céu aberto, falta de água canalizada potável e muitos outros problemas. Somados a tantas precariedades, na maioria dos casos, os trabalhos destinados a eles são os piores, os mais desqualificados econômica e socialmente. Para deslocarem-se para o trabalho muitas vezes não usam transportes públicos, ou porque não existe naquela localidade ou por não ter dinheiro para pagar. Por todas estas razões, existem alguns casos, que o pobre não é “visível” daqueles considerados mais abastados economicamente. Para os autores esse fenómeno de ocultação dos pobres é comum nas áreas urbanas. Já nas áreas rurais, as casas são isoladas ou até em povoados distantes da cidade, onde muitas vezes não há iluminação pública, aumentando assim, o isolamento.

Para Rego e Pinzani (2013), todos esses elementos, que marcam a condição de vida dos brasileiros pobres, podem impactar imensamente, emudecendo-os. Os autores destacam ainda que as desigualdades internas às famílias na maioria das vezes são muito acentuadas e também se constituem como característica fenomenológica da pobreza. A opressão conjugal ainda é muito forte nas regiões pobres e pouco

desenvolvidas no Brasil em função dos rígidos controles familiares. A vergonha também é uma face da pobreza para Rego e Pinzani (2013: p. 184), e os autores assinalam que “a pobreza por si só gera sentimento de vergonha e baixo autorespeito.” Os pobres sentem-se humilhados e culpados por estarem nessa situação, apesar de não poderem fazer nada (pelo menos em curto prazo) contra a falta de educação de emprego formal, visto que a situação depende de circunstâncias objetivas.

A cultura da resignação é também uma característica da população pobre no Brasil. A condição de pobreza, de dificuldade é aceite como um fardo inevitável e necessário à sua salvação espiritual. É muito comum os pobres brasileiros renunciarem antes de pelo menos tentar aquilo que sabe que não poderá alcançar. Para Rego e Pinzani (2013: p. 187) “a miséria material resulta em pobreza espiritual”. Os pobres geralmente desejam o mínimo para justamente minimizar o sofrimento. Os autores salientam que essa resignação foi passada através da literatura do Brasil. Entretanto, nessa mesma literatura essa cultura de sentimentos de resignação pode ser modificada, pois historicamente, as grandes revoluções sociais, assim a política democrática sistêmica e persistente, quando desenvolvida com finalidade prévia para erradicar a pobreza conseguiram reverter o quadro cultural de resignação.

Por fim, Rego e Pinzani destacam a exclusão da cidadania como característica da pobreza e assinalam que no Brasil os pobres são excluídos da cidadania duplamente: formal e material. Materialmente, são excluídos por falta de trabalho e rendimentos regulares e conseqüentemente, de vínculos coletivos duradouros, familiares e de vizinhos. No âmbito formal, é muito comum no Brasil, nas camadas sociais mais empobrecidas as pessoas não terem documentos atualizados, existe casos que não possuem nem o documento mais importante (Registro Geral, mais conhecido como Identidade). Os autores pontuam a importância da existência civil do indivíduo até para que este possa demandar os serviços os quais o Estado tem o dever de prosseguir.

Neste capítulo ficou patente que a pobreza e seus efeitos destrutivos ainda fazem parte das experiências diárias da vida de muitos brasileiro.

## CAPÍTULO II – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEU DESENHO INSTITUCIONAL

### 2.1. Introdução

No capítulo anterior trouxemos contribuições de vários autores relativas aos aspectos que devem ser observados para análise e compreensão da pobreza. Analisar os determinantes da pobreza é essencial para a escolha de quais políticas públicas devem ser priorizadas para sua erradicação.

O capítulo presente tem como objetivo apresentar o desenho institucional do Programa Bolsa Família, destacando o período que inicia-se seu debate na sociedade brasileira. Trouxemos também resultados de estudos realizados na área com objetivo de analisar os impactos que o programa causa nas condições de vida da população. E por acreditar que a forma como os brasileiros menos favorecidos economicamente percebem a questão da cidadania, trouxemos considerações de alguns autores sobre o tema.

O combate a pobreza foi nas últimas duas décadas uma crescente preocupação a nível mundial, visivelmente patente em telejornais, revistas e sendo analisado por diversas pessoas no âmbito social e acadêmico. Diversas conferências internacionais foram desencadeadas e realizadas por iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), terminando com metas e objetivos de erradicação da pobreza nos Objetivos do Milênio (ONU, 2012)<sup>23</sup>. Para Ramos (1994), o desenvolvimento e o crescimento econômico são pré-condições para a redução da pobreza. No entanto, é preciso criar mecanismos que possibilitem alcançar aqueles menos favorecidos economicamente.

Segundo Ramos (1994), a discussão em torno da necessidade de reformulação das políticas sociais inicia-se na Europa e com menor intensidade nos EUA na década de 1980. Os sistemas de proteção social com a crise do Welfare State, a partir dos anos 1970, são criticados e questionados quanto à sua sustentabilidade financeira e eficiência, ou seja, quanto à relação custo/benefício.

Ainda na linha de pensamento de Ramos (1994), tanto nas sociedades desenvolvidas como naquelas em desenvolvimento, a partir dos anos 1980 ocorre uma crescente dificuldade em gerar empregos e observa-se a precarização das formas de trabalho, o crescente trabalho informal, em *part time*, temporário, por empresas domésticas, etc. A partir desta altura, quando ocorrem as grandes transformações econômicas, que tanto impactaram as relações de trabalho, intensifica-se paralelamente

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>

o debate internacional sobre o rendimento mínimo. Para Silva (2007), essas transformações no mundo do trabalho e da economia exerceram forte influência na concretização da reestruturação do capitalismo, que encontrou ressonância no processo de globalização e regionalização dos mercados orientados para o capital financeiro e para a concentração de rendimento.

De acordo com Cunha (2012), entender a pobreza apenas como ausência e privação de recursos pode levar muitas vezes ao encobrimento da dimensão política do fenômeno, porque a pobreza mesmo com o desenvolvimento econômico da segunda metade do século XX, continuou a existir. Mesmo sendo considerada um elemento suscetível a mudanças, ainda existe nos dias atuais. Cunha (2012), ainda destaca que enquanto países desenvolvidos já apresentam sinais de mudança nos discursos e ações no sentido de desconstruir o consumo excessivo, até porque este tem sido um dos grandes causadores dos problemas ambientais, o Brasil precisa garantir para uma significativa parcela da população o acesso a bens e serviços essenciais, assim como também aqueles considerados básicos e simbólicos, permitindo assim condições dignas de cidadania.

No Brasil, os anos de 1990 ainda estavam empregnados pelos reflexos da crise vivida nos anos de 1980, com baixo crescimento econômico e altos índices de inflação, que por sua vez, provocaram também elevados índices de pobreza absoluta, desigualdade e exclusão social. Era preciso mudar a situação, “virar o jogo.” Quando a situação de pobreza e desigualdade no país não podia mais ser tolerada, foi que estratégias de intervenção foram adotadas com objetivo de alcançar as camadas mais vulneráveis da população brasileira. Foi a partir de 1994, quando se consegue no país a “estabilização monetária”, que surgem os programas de transferência de rendimentos, voltados para famílias pobres com focalização nas famílias mais vulneráveis com crianças (Rocha, 2013: p.10).

## **2.2. O Debate sobre Rendimento Mínimo no Brasil**

O debate sobre rendimento mínimo no Brasil inicia-se em 1991, quando o senador Eduardo Suplicy apresenta o projeto de Lei 80/1991 que propõe programas de transferência de rendimento mínimo, e que é aprovado pelo Senado Federal. Silva (2007) assinala que a oposição política liberal criticou e apontou um conjunto de problemas que os Programas de Rendimento Mínimo poderiam causar: o desestímulo ao trabalho, desmobilização de lutas sociais pela busca de condições mais dignas de vida, elevados

custos e dificuldades na administração do Programa, assistencialismo e incentivo à informalidade das atividades econômicas e corrupção por parte do governo.

Relativamente ao Rendimento Mínimo no Brasil, Silva (2006) destaca cinco momentos da trajetória do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Rendimento no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro. O primeiro deles refere-se à incorporação do debate em 1991, como vimos, quando o Senador Eduardo Suplicy apresentou o Programa de Garantia de Rendimento Mínimo.

O segundo momento, ainda em 1991, trata-se da articulação da Garantia Mínima de Rendimento familiar com a educação. Para a autora, este foi um momento de inovação qualificadora (refere-se a garantia de rendimentos mínimos familiares articulado com a educação), que ainda marca os Programas de Transferência de Rendimento na atualidade.

O terceiro momento inicia-se em 1995, com a implantação das primeiras experiências de Programa de Rendimento Mínimo/Bolsa Escola<sup>24</sup> em algumas cidades (Ribeirão Preto, Brasília e Campinas), que posteriormente se expandiu para outros Estados e cidades. Esse momento possibilitou que, em 1996, o Governo Federal realizasse as primeiras experiências com o PETI<sup>25</sup> e o BPC (Benefício de Prestação Continuada)<sup>26</sup>. Em 1999, iniciam-se as experiências estaduais.

O quarto momento refere-se a 2001 quando são ampliados os programas de iniciativa do governo Federal, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação<sup>27</sup>. Aumentou-se a abrangência da área geográfica e também os recursos aplicados. Logo depois foi introduzido o debate que defendia um Rendimento de Cidadania com cobertura universalizante, sem restrições. Nesse período foi lançado o livro do Senador Suplicy em 2002, com o título “ Renda Básica de Cidadania: A resposta dada pelo vento.”

Em 2003, inicia-se o quinto momento com o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Rendimento no governo do Presidente Lula. A tônica do discurso passa

---

<sup>24</sup> Já destacado em referência anterior. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>

<sup>25</sup> Já destacado em referência anterior. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/delegacias/sp/peti-programa-de-erradicacao-ao-trabalho-infantil/>

<sup>26</sup> O Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC), assegurado pela Constituição Federal de 1988, garante a transferência mensal de 1 salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada/bpc-beneficio-de-prestacao-continuada>

<sup>27</sup> Já destacado em referência anterior. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>

para a prioridade em enfrentar a pobreza e a fome, enfatizando as políticas sociais como instrumentos fundamentais para a construção do projeto.

De acordo com Oliveira *et. al.* (2007) o debate sobre o rendimento mínimo foi também uma tentativa política, das organizações sociais e dos estudiosos das questões sociais, no sentido de buscar soluções para as alterações que ocorreram na economia e no mundo do trabalho. Apesar do projeto de Lei de garantia de rendimento mínimo ter sido aprovado em 1991, foi a partir de 1995 que esse debate se ampliou concretamente com a adoção, por parte de alguns municípios, de programas que instituíam o rendimento mínimo, na grande maioria administrados por governos petistas (Partido dos Trabalhadores). De acordo com Silva *et. al.* (2004), em 1996, outras cidades e municípios como Vitória, Santos, Belo Horizonte, Jundiaí, Boa Vista, Franca e Salvador aderiram à mesma iniciativa.

Para Sposati (1997) estes programas são o resultado do esforço das sociedades em desenvolver políticas sociais que enfrentem a desigualdade e o desemprego e que ao mesmo tempo sejam capazes de garantir condições básicas de dignidade e cidadania.

Silva *et. al.* (2004), assinalam que as iniciativas dos Programas de Transferência Condicionada de Rendimentos (PTCR) foram inspirados por dois principais formatos ou modelos de orientação político-ideológico. Um deles concebe a transferência de rendimento como um programa compensatório e residual, com fundamentação dos pressupostos do mercado, que entendem a exclusão e o desemprego como fenômenos inevitáveis. Os objetivos perpassam pela garantia da autonomia individual (consumidor) e também no sentido de atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, pois a orientação é voltada para a focalização na extrema pobreza, na tentativa de evitar o desestímulo ao trabalho. Desta forma, haverá uma classe de pobres que terão a garantia de sobrevivência no limite de uma linha de pobreza.

O segundo formato de orientação político-ideológica, para Silva *et. al.* (2004), concebe a Transferência de Rendimentos como programas que têm em conta os princípios da cidadania universal, considerando também os pressupostos redistributivos. O objetivo é buscar a autonomia do cidadão através da focalização, que seja capaz de incluir todos os que precisam do rendimento oferecido, ou os cidadãos em geral, na tentativa de garantir uma vida com dignidade à todos. Nesse sentido, o impacto desejado e produzido será a inclusão social.

Para Silva *et. al.* (2004) os sistemas de proteção social são instituídos com o objetivo de minimizar e enfrentar as transformações e mudanças de ordem biológica (ex.:

uma doença) ou social, ou seja, são circunstâncias consideradas contrárias e desfavoráveis, que podem afetar tanto individualmente quanto socialmente, que ocorrem nas sociedades e, podem oferecer risco para parte ou o todo da sociedade. Segundo Silva *et.al.* (2004: p.19), os programas de transferência de rendimentos, transferem recursos monetários para o indivíduo ou família compensatoriamente, com o objetivo de romper com o “ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza”.

A focalização dos programas de transferência de rendimentos é muito criticada por alguns autores como, por exemplo, Schwartzman (2006) ou Carvalho (2006), que argumentam que os recursos desse tipo de programa não beneficiam quem realmente necessita ou porque contribuem para a manutenção da pobreza. Por definição a focalização dos programas de transferência de rendimentos remete ao caráter assistencialista, e nesse sentido, tem o papel primordial de aliviar a pobreza, contribuindo para tornar menos difícil a vida das pessoas pobres. Schwartzman (2006) argumenta que o baixo valor do benefício concedido às famílias, aliado a má gestão dos programas, são fatores favoráveis à baixa redução da pobreza. Apesar de muitos autores destacarem os impactos positivos do programa na vida dos beneficiários (Januzi *et al.* 2013; Pires, 2011; Kawamura, 2014) existe no Brasil uma parcela significativa da população não beneficiária que afirma que o programa mantém a pobreza.

Para Sen (1933), o ponto central da informação acerca da análise da pobreza consiste em deslocar a atenção dos baixos valores dos rendimentos para a carência de potencialidades mais básicas. Nessa direção, não seria mais eficiente capacitar as pessoas até mesmo para que elas pudessem, em última instância, gastar os rendimentos, mesmo sendo baixos, de forma racional? Oferecer serviços públicos de qualidade, como escolas; cuidados de saúde; informações básicas direcionadas para as camadas mais pobres, como por exemplo: como utilizar os alimentos de forma saudável e econômica? Ou até mesmo desenvolver uma “Universidade dos Pés descalços” como Bunker Roy (fundador do Centro de Investigação e Trabalho Social na Tilonia – Índia) que vislumbrou a possibilidade de extrair capacidade e habilidade de pessoas consideradas “sem valor material” para governantes e sociedade? O BC (Barefoot College) formou mais de três milhões de pessoas no mundo, entre eles, médicos, engenheiros, pedreiros e outros, todos analfabetos e semianalfabetos, na grande maioria, mulheres (Alves, 2013). Não seria menos oneroso financeiramente capacitar as pessoas do que redistribuir benefícios baixos e correr o risco de manter as pessoas na pobreza? O fundador do Barefoot College acredita que manter os pobres do planeta como pobres, é um dos maiores negócios contemporâneos, pois é preciso

justificar todo o dinheiro gasto com programas e também a educação de milhões de profissionais que não identificam e não mobilizam a criatividade das comunidades com as quais trabalham (Alves, 2013).

### **2.3. Transferência de Rendimento e Cidadania no Brasil**

Rocha (2002: p.29) define pobreza no Brasil como uma “condição de vida marcada pela instabilidade e precariedade”. Segundo a autora, no interior e especificamente no nordeste, na década de 1980, ocorreu uma mudança e propagação de hábitos de consumo em função do acesso da população desta região ao consumo de bens industrializados. Nesse sentido, a autora destaca que dois processos históricos favoreceram essa mudança: a formação do setor de subsistência nas áreas agrárias exportadoras, que inicialmente não possuíam recursos, mas que com o ciclo de expansão capitalista começou a mudar; e a formação da indústria cultural que assumiu uma configuração diferente, voltada para as manifestações da cultura popular, como por exemplo, maracatu<sup>28</sup>. Para a autora a visão da pobreza não pode ser apenas enquadrada em classificações de faixas de rendimento monetário. É preciso perceber as alterações e mudanças que ocorreram ao longo da segunda metade do século XX, nas condições do universo de consumo da população pobre. A ampliação e a expansão da quantidade de bens industriais consumíveis ofertados influenciaram a forma como a população pobre foi inserida na sociedade de consumo, pois a relação foi estilizada e estetizada (Rocha, 2002). Os próprios bens culturais passaram com a cultura de massa, a reproduzir uma relação de consumo.

Clancini (1999) assinala que as relações entre cidadania e consumo alteram as formas de se exercer a cidadania no contexto da globalização. Segundo o autor, pensar em incluir, numa sociedade de consumo que exclui, é apontar para a necessidade de redistribuição de rendimentos, para aqueles que precisam exercer a função de consumidores contemporâneos, como também para uma maior inclusão e possibilidade de exercício de cidadania em seu verdadeiro sentido, ou seja, de igualdade e inclusão. A partir das considerações deste autor, entende-se que, com a incredibilidade e a deterioração das instituições políticas as pessoas “apreenderam” outras formas de participação, e estas se fortaleceram. Os indivíduos relacionam seus anseios, dúvidas e

---

<sup>28</sup>O Maracatu é uma dança folclórica de origem afro-brasileira, típica do estado de Pernambuco. Surgiu em meados do século XVIII, a partir da miscigenação musical das culturas portuguesa, indígena e africana. É uma dança de cortejo associada aos reis congos. Os maracatus, tradicionalmente, surgiram e se desenvolveram ligados às irmandades negras do Rosário. Nos maracatus há um forte componente religioso. Site: Sua Pesquisa.com – Disponível em: <http://www.suapesquisa.com/folclorebrasileiro/maracatu.htm>

questionamentos ao consumo de bens e serviços privados e também aos meios de comunicação de massa.

De acordo com artigo de Ciscatiet. *al.*(2013), em qualquer sociedade a classe média é a classe mais importante. O destino de qualquer país está atrelado a esta parcela da população, que ao mesmo tempo depende do próprio trabalho e não pode ignorar crises e instabilidades económicas provocadas por governos. Entretanto, essa conceituação de classe média, muitas vezes, quando é usada por governos, pode não retratar a verdadeira realidade de um país. O facto de não haver uma definição “pronta e acabada” desse grupo, faz com que muitos governantes adotem ou até mesmo criem aquela definição que melhor se adequa à sua conveniência. Nomear grandes contingentes populacionais como de “classe média”, em vez de “pobres”, pode mascarar a realidade, fazendo com que aquele governo seja competente e eficaz. No caso do Brasil, o autor destaca que dizer que a classe C<sup>29</sup> representa a classe média é afirmar que 65% dos moradores de favelas e aglomerados sejam também da classe média.

De acordo com informações disponibilizadas pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) do Governo Brasileiro, tendo em conta o rendimento familiar como critério básico para definir a classe de rendimentos, uma comissão de especialistas formada pela própria secretaria, definiu que a nova classe média é integrada pelos indivíduos que vivem em famílias com renda per capita (somando-se a renda familiar e dividindo-a pelo número de pessoas que compõem a família) entre R\$291,00 e R\$1.019,00. Nesse sentido, Ciscatiet. *al.* (2013) assinalam que levando em conta estes critérios estabelecidos pelo governo, a classe média soma 53% dos habitantes do Brasil.

Entretanto, ainda de acordo com dados do artigo de Ciscatiet. *al.* (2013), considerando os critérios da pesquisa realizados pela EY- Consultoria Ernst e Young, citada pelos autores, esse percentual cai para 41%. A consultora EY denomina como pertencentes à “classe média global” os indivíduos com rendimento diário entre US\$10,00 e US\$100,00 um rendimento mensal equivalente à faixa entre R\$660,00 e R\$6.600,00. Desta forma, para a consultora, os pobres ainda são a maior parcela da população brasileira.

Roberts (1997) afirma que o enfoque das consequências de determinadas políticas na qualidade da cidadania não é priorizado no debate sobre política social na

---

<sup>29</sup>A Classe C é composta, hoje, por 91,8 milhões de brasileiros. Para a Fundação Getúlio Vargas, uma família é considerada de classe média (classe C) quando tem rendimento mensal entre R\$1.064,00 e R\$4.591,00. A elite económica (classes A e B) tem renda superior a R\$4.591,00, enquanto a classe D (classificada como remediados) ganha entre R\$768,00 e R\$1.064,00. A classe E (pobres), por sua vez, reúne famílias com rendimentos abaixo de R\$ 768,00. Site: Escola de Governo, RICCI, R., (2015) -O MAIOR FENÓMENO SOCIOLÓGICO DO BRASIL: A NOVA CLASSE MÉDIA.

América Latina. Nessa direção, o autor afirma que cidadania social não tem o mesmo significado em todas as sociedades, e não existe o reconhecimento de um padrão de cidadania. Esse facto ocorre em função de não haver também padrões de determinadas sociedades e nem tampouco de níveis de desenvolvimento (Roberts,1997: p.2). Para o autor, apesar de ser difícil definir, com uma margem menor de discordância, é possível traçar um padrão geral de direitos políticos e civis, mas o mesmo não se aplica quando se pretende estabelecer o nível de bem-estar social a ser proporcionado aos cidadãos. A cidadania social depende da disponibilidade de relações sociais e de um certo sentimento de identidade e obrigação comuns (Roberts, 1997: p.2). Não há como agir individualmente perante questões coletivas. O autor afirma ainda que existe uma grave limitação relacionada à ação do mercado na provisão de serviços sociais, nomeadamente na situação de emprego na América Latina. Discorre que mais que nos países de capitalismo avançado, a previdência social prestada pelo Estado na América Latina se vincula ao emprego, e não a um direito universal da cidadania, uma vez que os benefícios da previdência social têm sido em grande parte custeados pelas contribuições das empresas e dos trabalhadores, e não pelo imposto sobre rendimento (IR). Nessa direção,o autor enfatiza que os limites do mercado para a provisão destes serviços ocorrem em função da pobreza e da desigualdade de rendimentos, pois somente um percentual pequeno da população têm condições financeiras para adquirir serviços sociais disponibilizados pelo mercado. Essa situação pode acarretar fatores adicionais de desigualdade porque cria grupos privilegiados que irão concentrar os melhores recursos, tanto na área da educação como de saúde e outros.

De acordo com Oliveira (1989: p.77), resumidamente, as políticas sociais podem ser consideradas como resultado de “articulações entre pressões e movimentos da classe trabalhadora com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social”. Nesse sentido, é o processo mediante o qual uma sociedade, através de diversos mecanismos, reproduz a sua própria estrutura. São os mecanismos através dos quais aprendemos a fazer parte de uma sociedade e a reproduzi-la continuamente através das nossas ações, mas também a modificá-la. “Portanto, só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações dessa mesma estrutura” (Oliveira, 1989: p.77).

Oliveira *et. al.*(2005) destacam que todos os setores da sociedade brasileira precisam estar envolvidos com a luta por canais de participação, uma vez que as políticas sociais são uma correlação de forças que envolve a todos. Entretanto, as autoras assumem que um longo caminho ainda deve ser percorrido para que se consiga que a sociedade civil tenha o controle das instituições (informações para participar e

influenciar de forma democrática os processos decisórios das instituições públicas), pois a história do Brasil traz consigo marcas de uma sociedade onde todos os tipos de coibição do exercício da participação foram utilizados no trato com a população, assim como o autoritarismo, corrupção e abuso de poder. Para participar é preciso exercer cidadania, e assim, percebe-se claramente que a noção de política social está diretamente relacionada com a cidadania.

No Brasil, muitas pessoas, principalmente os mais pobres, acreditam que sendo consumidores estão exercendo a cidadania que é tão “destacada” pelo governo, principalmente, depois do programa de transferência de rendimentos Bolsa Família. A própria formação da sociedade brasileira distanciou pobres e ricos cultural e socialmente e determinou quem poderia exercer os direitos que a cidadania pressupõe, nomeadamente, os direitos civis, político e social. As classes mais empobrecidas no Brasil estão tão preocupadas com suas mazelas que não se apercebem e muitas vezes não sabem como exercer a cidadania e muitas vezes só sabem sobre os direitos e não sobre os deveres. Os brasileiros pobres têm com o governo e políticos uma relação de “favor”. Muitos políticos no período das eleições trocam telhas, botijas de gás, tijolos e outras mercadorias por votos. Essa realidade tem-se transformado lentamente.

#### **2.4. Concepção Estratégica do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família (PBF), mais conhecido no Brasil como Bolsa Família, é um programa brasileiro de redistribuição de rendimento que beneficia atualmente quatorze milhões e cem mil famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza.<sup>30</sup>

Segundo Mesquita (2007) a origem do PBF remonta a outros programas sociais, criados durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de unificá-los. Neste período (1995-2002), havia quatro programas implementados por este governo, nomeadamente: Bolsa Escola<sup>31</sup>, Bolsa Alimentação<sup>32</sup>, Auxílio-Gás<sup>33</sup> e

---

<sup>30</sup>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

<sup>31</sup>Antigo Programa gerido pelo Ministério da Educação que tinha por público-alvo famílias com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos, e com rendimento mensal per capita até R\$90,00. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>

<sup>32</sup>Programa Criado em 2001 pelo Ministério da Saúde que tinha como público-alvo famílias com renda mensal per capita até R\$90,00, com presença de gestantes, nutrízes (??) e crianças ente 0 e 6 anos de idade (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>

Cadastramento Único do Governo Federal<sup>34</sup>. A Lei 10.836/2004<sup>35</sup> que criou o PBF unificou os programas referidos acima, anteriores ao governo de Luís Inácio da Silva, e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação<sup>36</sup> criado já pelo governo de Lula 13 de Junho de 2003. O programa foi regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, o qual estabelece que a execução e gestão do programa deverão ser feitas de forma descentralizada e partilhada pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), tendo em conta a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (Ximenes *et.al.*, 2011).

O programa é sustentado por três eixos principais: a transferência de rendimento que promove o alívio imediato da pobreza; a imposição de condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. O programa tem como objetivos combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional; promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e a desigualdade; e incentivar os vários órgãos do poder público a trabalharem juntos nas políticas sociais para que possam ajudar as famílias a superarem a condição de pobreza (Ximenes *et. al.*, 2011). A estratégia governamental de retirar

---

<sup>33</sup> Programa do Ministério das Minas e Energia, regulamentado em 2002, que tinha por objetivo transferir R\$15,00 a cada dois meses, para famílias com renda mensal per capita até ½ salário mínimo (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>

<sup>34</sup> O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal até meio salário mínimo por pessoa; ou rendimento mensal total até três salários mínimos (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>

<sup>35</sup> Como vimos atrás, a referida lei teve como finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de rendimento do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (Presidência da República, ano). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm)

<sup>36</sup> O Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação - foi instituído pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, cujo público-alvo eram famílias com rendimentos entre R\$50,00 e R\$100,00, sem crianças ou adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>

milhões de brasileiros da miséria está articulada com a ideia integrada de inclusão social e desenvolvimento económico. Nesse sentido, foi “desenhado” um modelo de intervenção social que visava (e visa) a inclusão social dos pobres e extremamente pobres que estava alinhado a um conjunto de iniciativas importantes para o desenvolvimento do país, tais como: política de valorização real do salário mínimo; os programas de fortalecimento da agricultura familiar; a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária(Campelo,2013).

A iniciativa política pretendia através do programa não só impulsionar a melhoria do acompanhamento do atendimento do público-alvo nos serviços de saúde, como também superar indicadores negativos intrínsecos na história educacional das crianças menos favorecidas, que se traduziam em índices altíssimos de evasão escolar; repetência de série (reprovar de ano letivo) e desfasagem de série/idade (anos de estudo não compatível com a idade). Pretendia-se interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (Campelo,2013).

Foram construídos um conjunto de procedimentos, estratégias e acordos em torno do Programa Bolsa Família que constituíam-se como verdadeiros desafios, como por exemplo, a unificação dos programas setoriais de transferência de rendimentos e também a consolidação do Cadastro Único Para Programas Sociais (CadÚnico) como base de dados e de gestão do programa (Campelo, 2013). Os programas setoriais referidos não eram implementados em todo o Brasil, havia registos duplicados, fragmentados e incompletos que precisavam ser identificados para facilitar a efetivação do (CadÚnico), e tornar possível a identificação das famílias em situação de pobreza.

Relativamente à operacionalidade do programa, para ser uma família elegível deve-se possuir cadastro no CadÚnico. Com base nos dados fornecidos na inscrição no CadÚnico, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome realiza a seleção das famílias que serão incluídas no programa a cada mês, de forma automatizada de acordo com a estimativa de cada município. O critério principal observado para a seleção das famílias, ainda continua a ser o rendimento familiar. Entretanto, outros aspetos também são analisados, tais como: características da casa, despesas com aluguer, transportes, alimentação e outros. A inscrição no cadastramento no CadÚnico por si só não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício. As famílias com menos rendimento recebem prioridade de atendimento, pois cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do Programa naquele território. O CadÚnico é uma ferramenta que permite a identificação destas famílias.

O PBF tem como prioridade beneficiar as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, ou seja, aquelas famílias com rendimento familiar per capita inferior a R\$77,00 mensais até R\$154,00 mensais, e que tenham nasua composição familiar gestantes, nutrizes (mãe que amamenta) e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.

O PBF oferece às famílias quatro tipos de benefícios: Básico, Variável, Variável para Jovem e para Superação da Extrema Pobreza. O benefício básico concedido às famílias em situação de extrema pobreza é de R\$77,00 mensais, independentemente da composição familiar. O benefício variável tem o valor fixado em R\$35,00 e é concedido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, gestantes ou nutrizes, e pode chegar ao teto máximo de cinco benefícios por família, ou seja R\$160,00 mensais. Aquelas famílias que se encontram em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício básico e o variável, até o valor máximo de R\$230,00 mensais.

**Tabela 2** - Composição de valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.

Composição de valores dos benefícios do Programa Bolsa Família		
Benefício	Valor	Normas
Básico	R\$77,00	Concedido às famílias em situação de extrema pobreza com rendimento mensal per capita menor ou igual a R\$77,00. Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Variável de 0 a 15 anos	R\$35,00	Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade;
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$35,00	Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição familiar, sendo oferecidas nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. A informação da gravidez é repassada ao PBF pelo Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$35,00	Concedido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição familiar, com o pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no CadÚnico até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$42,00	Concedido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos, com limite de até dois benefícios por família. O BVJ será mantido até o mês de Dezembro do ano em que o adolescente completou 18 anos. É necessário que as famílias comprovem o vínculo dos adolescentes junto às escolas conforme os seguintes critérios: possuir registro de acompanhamento escolar no Sistema da Frequência do Ministério da Educação; ter código INEP <sup>37</sup> da escola válido e atualizado no CadÚnico nos últimos 12 meses.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	Concedido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (rendimento mensal per capita menor ou igual a R\$77,00 mensais) e mesmo que a pessoa ou família já receba outro benefício do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza é concedido independente da composição familiar.

**Fonte:** elaboração a partir de tabela de composição de benefícios do MDS.GOV.BR

<sup>37</sup>O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral. Brasil, INEP, 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/conheca-o-inep>

A inserção no Cadastro Único também dá acesso a outros programas que utilizam essa ferramenta para a seleção de beneficiários, como Tarifa Social de Energia Elétrica, Minha Casa, Minha Vida, Bolsa Verde e aposentadoria para donas e donos de casa. Estima-se que é necessário encontrar e cadastrar mais de 700 mil famílias até 2014 para cobrir todos os brasileiros em situação de extrema pobreza.

A inclusão no Programa Bolsa Família está também condicionada à matrícula na escola e também a frequência igual ou acima de 75% das aulas dentro da escola, ou seja, o aluno não pode ter menos que 85% de frequência dos dias letivos do calendário escolar. As crianças e os adolescentes até 15 anos, em risco ou retirados do trabalho infantil, precisam ter uma frequência mínima 85% de comparecimento aos serviços socioeducativos, para os quais são encaminhados. As crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil são acompanhados pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Entretanto, podem ser encaminhados para outros programas como Proteção Social Básica<sup>38</sup> e Proteção Social Especial<sup>39</sup>, dependendo da avaliação profissional (MDS.ORG.BR – Integração PETTI e PBF, 2015).

Os benefícios são baseados no perfil da família registrado no Cadastro Único. Entre as informações consideradas, estão: o rendimento mensal por pessoa, o número de membros da família, o total de crianças e adolescentes até 17 anos, além da existência de gestantes. É preciso apresentar um documento de identificação para cada membro da família e o Comprovante de Pessoa Física (CPF)<sup>40</sup> ou título de eleitor do responsável<sup>41</sup>. Após a inclusão no cadastro, a família deve procurar a prefeitura da sua

---

<sup>38</sup>A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de rendimentos, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (MDS.GOV.BR, 2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica>

<sup>39</sup>A Proteção Social Especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Para integrar as ações da Proteção Especial, é necessário que o cidadão esteja enfrentando situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar. (MDS.GOV.BR, 2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAoespecial>

<sup>40</sup>É o documento que identifica o contribuinte perante a Receita Federal. Cada contribuinte pessoa física possui um Cartão CPF, ou simplesmente CPF, que comprova o cadastro. Ele contém um número identificador que não muda. Não é obrigatório portar o cartão, mas o número do CPF é exigido em várias situações, principalmente em operações financeiras, como abertura de contas em bancos (Caixa Econômica Federal, ano). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/cadastros/cpf/Paginas/default.aspx>

<sup>41</sup>É o documento que comprova que um determinado cidadão está inscrito na Justiça Eleitoral do Brasil e se encontra apto a exercer tanto o eleitorado ativo (votar num candidato), quanto o eleitorado passivo (ser votado como candidato) em eleições municipais, estaduais e federais, excetuando-se, no caso do eleitorado passivo os cidadãos que se encaixem no artigo 1º da lei complementar nº 64 de 18 de maio de 1990. (Tribunal Superior Eleitoral – TSE) Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/servicos/situacao-eleitoral>

cidade para informar seus dados no CadÚnico. A partir daí a família estará apta a participar do Bolsa Família.

O auxílio pode ser levantado com o Cartão do Cidadão<sup>42</sup> em Lotéricasou diretamente no Banco Caixa Económica Federal<sup>43</sup>. O cartão é enviado pelo correio e funciona como um cartão de débito convencional (MDS.GOV.BR, 2015).

Com relação ao Cadastramento Único referido acima, como vimos, este registro administrativo serve de base para uma série de políticas públicas, fornecendo informações que podem ser usadas pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconómico das famílias cadastradas. Os cadastros são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único (Banco Caixa Económica Federal), que é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS- Número de Identificação Social)<sup>44</sup> de caráter único, pessoal e intransferível.

Na tentativa de alcançar os mais vulneráveis, o MDS focalizou ainda mais o programa criando estratégias para identificar esse público. Por isso, desde 2011, o Programa Bolsa Família, passou a ser parte integrante do Plano Brasil sem Miséria<sup>45</sup>, que tem como objetivo localizar e incluir as famílias extremamente pobres que ainda não são beneficiadas pelo PBF, para que estas possam ser integradas nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades. Informações disponibilizadas pelo MDS (2014) destacam que os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda vivem

---

<sup>42</sup>O Cartão do Cidadão é um cartão magnético, emitido pela CAIXA, que permite que você consulte informações sobre FGTS e Quotas do PIS (Programa de Integração Social, criado pelo governo federal, que visa beneficiar o funcionário do setor privado com o valor integral do seu salário, a cada 5 anos). Com o cartão a pessoa pode também levantar os benefícios a que tiver direito (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, 2017). Disponível em: [http://www.fgts.gov.br/trabalhador/cartao\\_cidadao/index.asp](http://www.fgts.gov.br/trabalhador/cartao_cidadao/index.asp)

<sup>43</sup>O Banco Caixa Económica Federal (CAIXA), como Agente Operador do PBF, é responsável pela disponibilização de sistema informatizado para o cadastramento das famílias pobres, pela geração da folha de benefícios e pelo pagamento dos benefícios financeiros para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS). [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoesoperacionais/2013/IO\\_P20no\\_P2066\\_P20-P20\\_P2006\\_P20set\\_P202013\\_P20-P20\\_P20Sistemas\\_P20CAIXA\\_P20-P20Versao\\_P205\\_P20-P20DEBEN\\_P20e\\_P20DECAU.pdf.pagespeed.ce.gipXOoCqVr.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoesoperacionais/2013/IO_P20no_P2066_P20-P20_P2006_P20set_P202013_P20-P20_P20Sistemas_P20CAIXA_P20-P20Versao_P205_P20-P20DEBEN_P20e_P20DECAU.pdf.pagespeed.ce.gipXOoCqVr.pdf)

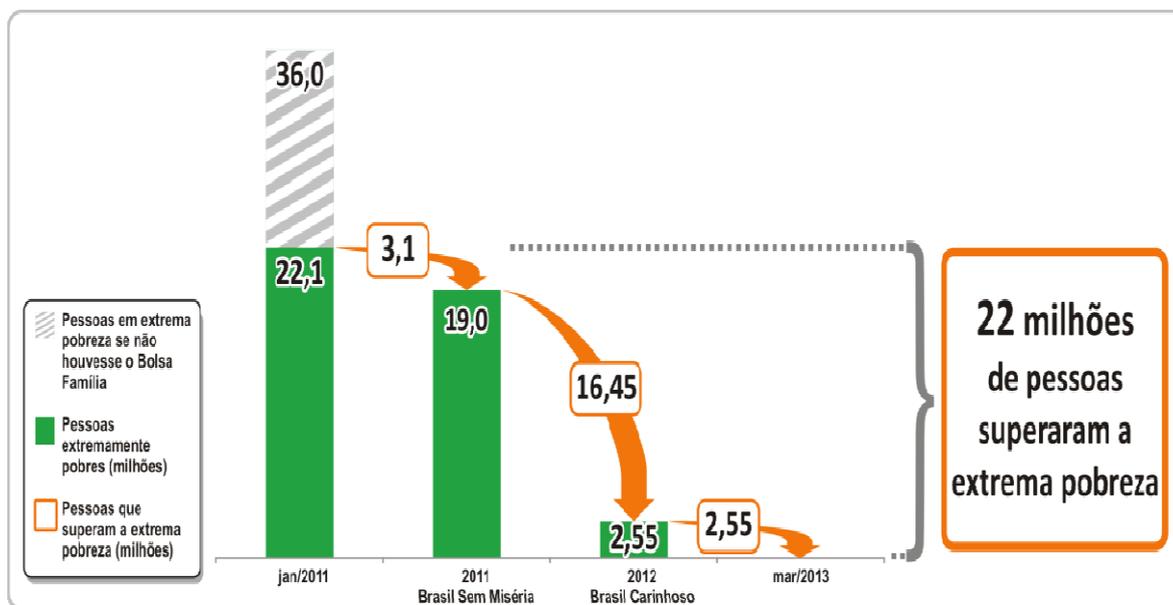
<sup>44</sup>É um número de cadastro realizado pela Caixa para pessoas que serão beneficiadas por algum projeto social e que ainda não possuem cadastro no PIS - Programa de Integração Social (Caixa Económica Federal, 2015). Disponível em: [www.caixa.gov.br/cadastros/nis/Paginas/default.aspx](http://www.caixa.gov.br/cadastros/nis/Paginas/default.aspx)

<sup>45</sup>O Plano Brasil sem Miséria criado pelo decreto Decreto nº 7.492 de 2 de Junho de 2011, tem como objetivo superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um deles é o de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades. MDS.GOV.BR (2015). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>

na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza com a criação do Plano Brasil sem Miséria. A iniciativa permitiu que 22 milhões de pessoas, através do Plano Brasil Sem Miséria e Programa Bolsa Família superassem tal condição do ponto de vista dos rendimentos. Com a implantação da medida, o MDS afirma que não existirá mais no PBF nenhuma família com rendimento mensal inferior a R\$70,00 por pessoa. O MDS afirma ainda, que isso só foi possível graças a alteração do desenho dos benefícios (tabela acima), ou seja, a partir da introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza em 2012.

O MDS destaca que há três grandes desafios a vencer no âmbito da extrema pobreza no Brasil: um deles é a busca ativa, que tem como objetivo identificar todas as pessoas que vivem na extrema pobreza, para não deixar nenhuma família com o perfil do Brasil Sem Miséria (extremamente pobre) fora do Cadastro Único e das oportunidades que ele proporciona. O segundo refere-se ao aperfeiçoamento das estratégias de inclusão produtiva, com objetivo de ampliação dos resultados, como o Pronatec<sup>46</sup> e do Brasil Sem Miséria. E o terceiro, acolher este público com perfil do Brasil sem Miséria oferecendo serviços com mais qualidade para incluir quem mais necessita.

**Figura 2** - Gráfico da evolução da extrema pobreza entre beneficiários do programa Bolsa Família.



**Fonte:** Cadastro Único para Programas Sociais e folha de pagamentos do Bolsa Família, 2014

<sup>46</sup>O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 11.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, além de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público. Brasil, PRONATEC. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>

Por fim, é importante ressaltar que a divulgação do programa é feita através de anúncios na televisão, em agências da Caixa Económica Federal, através de cartazes e panfletos, através de funcionários do serviço e também nos atendimentos dos serviços básicos como saúde, educação e assistência social (MDS, 2015).

## **2.5. Gestão das Condicionalidades do Programa**

O Programa Bolsa Família propõe-se a combater a transmissão de pobreza entre gerações, e por isso mesmo impõe condicionantes na área da educação, saúde e assistência social aos seus beneficiários. Assim, os requisitos obrigatórios para a obtenção de recursos, são: i) frequência escolar mínima de 85% da carga horária para crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos e de 75% da carga horária para jovens de 16 e 17 anos; ii) o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças até 7 anos, do pré-natal para gestantes e puerpério; iii) e, ainda, o acompanhamento da frequência de crianças incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>47</sup>, aos serviços de conveniência e fortalecimentos de vínculos.

Segundo Ximenes *et.al.* (2011), com estas condicionalidades, o Programa Bolsa Família objetiva reforçar o acesso das famílias beneficiárias à educação, saúde e assistência social, visando a melhoria das condições de vida, e assim, levar o poder público a assegurar a oferta desses serviços. O acompanhamento das condicionalidades, se for realizado de forma adequada, possibilita a identificação de situações de vulnerabilidades no contexto familiar que possam prejudicar o acesso aos serviços básicos que as famílias têm direito, demandando desta forma, ações do poder público no atendimento a essas situações.

Enquanto a transferência de rendimentos é centralizada no Governo Federal, a verificação das condicionalidades é descentralizada, representando responsabilidade de cada um dos municípios que oferecem os serviços de educação e saúde. O cumprimento das condicionalidades deve ser monitorizado e avaliado pelo governo federal, por meio de indicadores criados especialmente para isso e agregados em um índice global, o

---

<sup>47</sup>O PETI é um Programa do Governo Federal que tem como objetivo retirar as crianças e adolescentes, de 07 a 14 anos, do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, aquele trabalho que coloca em risco a saúde e segurança das crianças e adolescentes. Uma das maiores dificuldades no Brasil, em função da pobreza e dimensão territorial, é a erradicação do trabalho infantil. O PETI é um programa que visa erradicar todas as formas de trabalho de crianças e adolescentes menores de 16 anos e garantir que frequentem a escola e atividades socioeducativas. Superintendência Regional do Trabalho e Emprego). Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/delegacias/sp/peti-programa-de-erradicacao-ao-trabalho-infantil/>

Índice de Gestão Descentralizada (IGD)<sup>48</sup>. Este índice constitui-se como um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF), além de refletir os compromissos assumidos pelos estados e municípios na sua adesão ao Programa (estados e municípios assumem metas de combate a pobreza), bem como a gestão do Cadastro Único e das condicionalidades (Ministério de Desenvolvimento Social, 2015).

Com a colocação de condicionalidades ao programa, a expectativa é de que as crianças acompanhadas cumpram o ciclo da educação básica e tenham acompanhamento de saúde no período gestacional e nos primeiros anos de vida. Assim, essas crianças terão uma situação melhor do que aquela vivida por seus pais e familiares, que na grande maioria são analfabetos absolutos ou funcionais (Ximenes *et.al.*, 2011). Com isso, essas crianças, ao tornarem-se adultas, terão melhores condições educacionais e de saúde para se inserirem no mercado de trabalho e também para o desenvolvimento do exercício de cidadania. O adequado e frequente acompanhamento das condicionalidades permite uma abordagem integral das famílias tendo em conta sua trajetória de vida, bem como das ações direcionadas para o enfrentamento das suas situações de vulnerabilidades. A oferta do benefício monetário e dos serviços sociais de educação, saúde e assistência social, realizado concomitantemente, contribui para potencialização da capacidade de desenvolvimento das famílias, o que acaba por favorecer uma melhoria nas condições da dinâmica da vida social, produtiva e para o convívio com as pessoas no sítio onde tem morada. O objetivo principal das condicionalidades é a efetivação do acesso dos beneficiários mais excluídos dos serviços de educação e saúde aos direitos sociais (Ximenes *et.al.*, 2011) .

As condicionalidades são geridas pela União, os Estados e os Municípios, que se organizam entre si e estão regulamentadas pela Portaria n° 321, de 29 de Setembro de 2008. Essa divisão de atribuições entre os entes federados (federal, estadual e municipal) no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde foi estabelecida em 2004, respectivamente, por meio da Portaria Interministerial n° 3.789 de 17 de Novembro e da Portaria Interministerial n° 2.509<sup>49</sup> de 18 de Novembro.

---

<sup>48</sup> A forma de apuração do IGD, os mecanismos de cálculo dos recursos a serem repassados e as sugestões para a utilização adequada dos recursos estão disponíveis no Caderno do IGD-M e no Caderno do IGD-E. (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>

<sup>49</sup> Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/acesso/informacao/legislacao/mds/portarias/2004/Portaria.P20Interministerial.P20no.P202.509-.P20de.P2018.P20de.P20novembro.P20de.P202004.pdf.pagespeed.ce.VEB\\_CTZe4K.pdf](http://www.mds.gov.br/acesso/informacao/legislacao/mds/portarias/2004/Portaria.P20Interministerial.P20no.P202.509-.P20de.P2018.P20de.P20novembro.P20de.P202004.pdf.pagespeed.ce.VEB_CTZe4K.pdf)

As ações de gestão das condicionalidades no âmbito nacional são de responsabilidade do Departamento de Condicionalidades (Decon), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No nível estadual, compete aos coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família a coordenação da gestão das condicionalidades. Nos municípios é de responsabilidade do gestor municipal. Tanto a coordenação estadual, como a gestão municipal, estão vinculadas às secretarias de Assistência Social<sup>50</sup>, na maioria das vezes.

A gestão das condicionalidades conforme disposto pela portaria nº321<sup>51</sup> no artigo 12, compreende três atividades centrais que dizem respeito a: recolha de informações, pelo município e/ou pelo estado, e registo periódico nos sistemas informático dos estados e municípios; aplicação dos efeitos decorrentes de incumprimento das condicionalidades; sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em situação de incumprimento das condicionalidades, para ajudar e facilitar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades de tais famílias (Portaria nº 321, art.12).

O Ministério da Saúde e o Ministério da Educação em concordância com o Ministério do Desenvolvimento Social definem a agenda de acompanhamento das condicionalidades em períodos diferentes para os estados e municípios. Os calendários previamente estabelecidos definem os períodos em que os municípios devem realizar o acompanhamento das famílias e os quando devem enviar os registos das informações relativas a cada condicionalidade. Todas as informações devem constar nos sistemas informatizados dos municípios (MDS.GOV.BR, 2015).

Quando as famílias não cumprem as condicionalidades são aplicados os efeitos graduativos. Entretanto, primeiramente elas recebem uma advertência. A partir do segundo incumprimento a família recebe sanções como: i) bloqueio do benefício por um mês; ii) a partir do terceiro registo de incumprimento recebe suspensão do benefício por dois meses, e, reiteradamente, a partir da ocorrência de novos efeitos no benefício por incumprimento; iii) o cancelamento do benefício ocorre somente após registo no Sistema de Condicionalidades – SICON de que a família foi inserida em serviço socioassistencial de acompanhamento familiar do município e, cumulativamente, a família tem que permanecer suspensa do PBF (não recebe o benefício) durante 12 meses, contados a

---

<sup>50</sup>A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) é responsável pela gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que busca consolidar o direito à assistência social em todo o território nacional. MDS.GOV.BR. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/estrutura/secretaria-nacional-de-assistencia-social>

<sup>51</sup>Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Disponível em:

[http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/menu\\_superior/legislacao\\_e\\_instrumentos/portarias-1/portaria-321\\_atualizada\\_final-1.pdf](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/menu_superior/legislacao_e_instrumentos/portarias-1/portaria-321_atualizada_final-1.pdf).

partir da data de coexistência do acompanhamento familiar e da fase de suspensão. Se, após 12 meses, voltar a descumprir condicionalidades, reinicia-se os efeitos gradativos. O MDS explicita que o objetivo da aplicação dos efeitos gradativos não é o de punir a família ou o jovem em incumprimento, mas identificar os motivos desse incumprimento e direcioná-los a ações sociais específicas, que possam contribuir para reduzir o grau de vulnerabilidade social identificado e estimulá-los a superar, por meio de estratégias de acompanhamento familiar realizadas pelos municípios, as situações que os impedem de cumprir os seus compromissos na área de Saúde, Educação e Assistência Social.

O próprio MDS explica que a família que encontrar dificuldades em cumprir as condicionalidades deverá buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família e procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município, pois o objetivo é justamente auxiliar a família na superação das dificuldades enfrentadas.

No extrato bancário são disponibilizadas às famílias informações relativas à situação processual do benefício, pelo que podem constatar, no momento do levantamento, a impossibilidade de recebê-lo. Ocorre que muitas famílias não lêem o extrato bancário ou não o percebem bem, e por isso, só se dão conta da impossibilidade de receber o benefício (no mês seguinte) quando não conseguem retirar o dinheiro no banco. Entretanto, as famílias podem recorrer por meio de recurso administrativo. É atribuição do gestor, avaliar a justificativa e deferir ou indeferir o recurso. A possibilidade de usar o recurso é mais um mecanismo que compõe o ciclo de gestão das condicionalidades, ou seja, uma alternativa que a família pode recorrer para evitar que o seu benefício seja cancelado. Existe ainda outra possibilidade de garantir a manutenção do rendimento, mesmo que a família continue a não cumprir as condicionalidades. Refere-se à inclusão da família em acompanhamento familiar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)<sup>52</sup> e o registro desse acompanhamento no Sistema de Condicionalidades (Sicon)<sup>53</sup>, com interrupção dos efeitos sobre o incumprimento das

---

<sup>52</sup>O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>

<sup>53</sup>É o módulo de acompanhamento familiar do Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família criado e desenvolvido pelo MDS. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas->

condicionalidades. Trata-se de mais uma ferramenta que possibilita ao gestor/ técnico municipal assegurar o rendimento de uma família em situação de vulnerabilidade e risco social quando ela estiver em acompanhamento pela área de assistência social (MDS.GOV.BR,2015).

Importa agora olhar de perto o acompanhamento das condicionalidades de saúde, de educação e de assistência social, para percebermos o seu funcionamento e organização.

### **2.5.1. Acompanhamento da Condicionalidade Saúde**

Relativamente à coordenação da condicionalidade de saúde, esta compete ao Departamento de Atenção Básica/Secretaria de Atenção à Saúde, que estão sob a responsabilidade do Ministério da Saúde no nível federal e, nos estados e municípios, a gestão do PBF compete aos responsáveis técnicos indicados pelas secretarias de Saúde (Ximenes *et.al.*,2011).

Quanto ao acompanhamento das condicionalidades de saúde, Júnior *et. al.* (2013) destacam que a prevalência da desnutrição infantil<sup>54</sup> em crianças menores de 5 anos no Brasil, ainda continua a ser maior naquelas que são beneficiárias do programa em comparação com as não beneficiárias.

As famílias beneficiárias que tenham em seu núcleo familiar crianças menores de 7 anos e/ ou gestantes, assumem o compromisso de cumprir as condicionalidades. O acompanhamento das vacinas e da vigilância nutricional das crianças menores de 7 anos de idade é uma atribuição do Ministério da Saúde<sup>55</sup>, compartilhada com os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), do Sistema Único de Saúde, assim como a assistência pré-natal às gestantes e ao puerpério (Ministério da Saúde, 2007).

Segundo Júnior *et.al.* (2013) a organização do Programa Bolsa Família segue a mesma lógica do Sistema Único de Saúde, descentralizado e compartilhado. Nesse sentido, alguns indicadores que dizem respeito ao programa BF foram incluídos nos instrumentos de gestão do SUS. O acompanhamento das condicionalidades de saúde

---

[frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/sicon-2013-sistema-de-gestao-das-condicionalidades](http://www.mds.gov.br/frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/sicon-2013-sistema-de-gestao-das-condicionalidades)

<sup>54</sup>Trata-se de um problema do tipo multifatorial, envolvendo determinantes de origem biológica (baixo peso ao nascer e condições de saúde inadequadas) e social (condições socioeconômicas e ambientais desfavoráveis). O consumo nutricional inadequado não é a única causa da desnutrição. Fatores sociais, culturais, genéticos, econômicos e políticos também devem ser considerados. Portal da Educação. Disponível em:

<http://www.portaleducacao.com.br/nutricao/artigos/48146/desnutricao-infantil>

<sup>55</sup>Ministério da Saúde [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_orientacoes\\_bolsa\\_familia\\_2ed.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_orientacoes_bolsa_familia_2ed.pdf)

referente ao PBF é considerado uma prioridade da diretriz 1<sup>56</sup>, inserida como compromisso entre os gestores no Contrato Organizativo de Ação Pública do SUS (COAP).<sup>57</sup>

O acompanhamento das condicionalidades de saúde é realizado por semestre, sendo que a lista das famílias beneficiadas pelo PBF com características que demandam prioridade de atendimento na utilização do serviço de saúde são divulgadas aos municípios a cada período. Desta forma, a condicionalidade do setor saúde tem uma agenda semestral (de Janeiro a Julho e de Julho a Dezembro).

O Governo Federal estabeleceu um acordo juntamente com estados e municípios, relativo a uma meta de 73% de acompanhamento das condicionalidades da lista destas famílias identificadas, com destaque para a regionalização das metas entre estados e municípios (Júnior *et. al.*, 2013).

O Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família<sup>58</sup> no setor saúde realiza o registo das condicionalidades da saúde das famílias beneficiárias do PBF em cada município. Esses dados são repassados para o Ministério da Saúde que primeiramente consolida os dados (realiza avaliação heurística dos dados) e depois encaminha o relatório, periodicamente ao gestor federal do programa, ou seja, para o MDS.

### **2.5.2. Acompanhamento da Condicionalidade Educação**

A coordenação das condicionalidades em matéria de educação é de responsabilidade da Diretoria de Educação em Direitos Humanos e Inclusão. Entretanto, nos Estados essa atribuição é de competência dos coordenadores estaduais da frequência escolar e, nos municípios, dos operadores municipais da frequência escolar, ambos indicados pelos gestores das secretarias de Educação. No setor de educação, a agenda de acompanhamento da condicionalidade é realizada por bimestre (Fevereiro/Março, Abril/Maio, Junho/Julho, Agosto/Setembro, Outubro/Novembro).

O Ministério de Educação (MEC) é o órgão que realiza o acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade. Essas ações de

---

<sup>56</sup>Garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada (Ministério da Saúde, 2011) Disponível em:

[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/contrato\\_organizativo\\_acao\\_publica\\_saude.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/contrato_organizativo_acao_publica_saude.pdf)

<sup>57</sup>Ministério da Saúde 2011. Disponível em:

[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/contrato\\_organizativo\\_acao\\_publica\\_saude.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/contrato_organizativo_acao_publica_saude.pdf)

<sup>58</sup>O Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde é uma ferramenta para o acompanhamento da agenda da saúde da família beneficiária do Bolsa Família. O acompanhamento é realizado pelo Ministério da Saúde (MS) em dois períodos do ano, e todas as informações devem ser registradas no sistema. Ministério de Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/sistemas/saude>

acompanhamento têm como objetivo responder ao compromisso do MEC no Programa Interministerial Bolsa Família, acompanhando a frequência escolar e diagnosticando as razões da baixa ou não frequência escolar. O objetivo do MEC é o de enfrentar o abandono escolar e estimular a permanência e a progressão educacional de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade inseridos no PBF. São três as ações de responsabilidade do MEC referente ao PBF:

- Monitorar a frequência escolar de estudantes incluídos no Programa Bolsa Família.
- Realizar a gestão do Sistema Presença, que recebe os registros da frequência escolar e dos motivos de baixa frequência, realizados pelas secretarias estaduais e municipais de educação.
- Consolidar (recurso do Excel que permite o agrupamento e a totalização de informações que estejam em mais de uma planilha) e disponibilizá-los ao MDS para que este possa utilizar como auxílio à gestão do PBF (Ministério da Educação, 2013).

### **2.5.3. Acompanhamento da Condicionalidade da Assistência Social**

As famílias que não cumprem as condicionalidades do Programa Bolsa Família não são excluídas do programa sem que antes tenham acesso ao acompanhamento socioassistencial.

O adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades e riscos sociais que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito. Quando ocorre o incumprimento das condicionalidades, seja este gerado pela baixa frequência à escola ou ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI (caso em que a criança ou adolescente esteja sendo acompanhado por este serviço), ou pelo não cumprimento da agenda de saúde, são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias para a superação das vulnerabilidades identificadas e dos riscos sociais a que estão submetidas. É sugerido aos gestores municipais do PBF, que ao tomarem conhecimento do incumprimento das condicionalidades, se articulem com a área de Assistência Social para inserir essas famílias o mais breve possível em atividades socioassistenciais realizadas pelo Cras<sup>59</sup> e/ou Creas<sup>60</sup>, de acordo com as situações

---

<sup>59</sup> O CRAS busca prevenir a ocorrência de situações de risco, antes que estas aconteçam. MDS, 2015.

<sup>60</sup> O CREAS trabalha com pessoas em que o risco já se instalou, tendo seus direitos violados, sendo vítimas de violência física, psíquica e sexual, negligência, abandono, ameaças, maus tratos e discriminações sociais. MDS, 2015.

definidas no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)<sup>61</sup>.

## **2.6. Evidências Empíricas de Estudos sobre o Programa Bolsa Família**

De acordo com Marques (2013), observa-se que na atualidade vários países da América Latina se destacaram por desenvolverem políticas de transferência de rendimento condicionadas, as quais têm atraído a atenção de investigadores de diversas áreas. Exploraremos neste sub-capítulo da dissertação, alguns estudos e pesquisas referentes a determinados pontos de discussão do Programa Bolsa Família que possam contribuir para uma maior compreensão do impacto do programa nas condições de vida dos seus beneficiários. Sendo assim, analisaremos nove estudos considerados como muito relevantes para esta dissertação.

Pinto *et. al.* (2015), entre 2004 e 2010, desenvolveram um estudo nas cinco grandes Regiões do Brasil, que teve como objetivo verificar a relação entre aspectos referentes à pobreza e rendimento, educação e saúde com o número de beneficiários e os valores do benefício repassados do Programa Bolsa Família no Brasil. Construíram dois modelos econométricos com dados em painel para verificar como cada uma das questões envolvidas pode causar impactos na dinâmica do Bolsa Família ao decorrer dos anos. Através de Efeitos Fixos (este considera o facto de que pode haver correlações entre o intercepto e as variáveis explicativas em qualquer período de tempo), os autores verificaram que nos dois modelos a distribuição de rendimento é a única variável com coeficiente positivo, mostrando um resultado satisfatório. Os resultados sugeriram que uma melhor distribuição de rendimento se relaciona com o aumento das ações do programa, consideradas estratégicas nas áreas da saúde, educação e assistência social. Entretanto, verificou-se que a pobreza e o analfabetismo possuem relação negativa com a variável dependente (os beneficiários) dos dois modelos, mostrando que as diminuições dessas mazelas no território nacional possuem relação com o aumento das ações do programa. Na Região Sudeste, os resultados sugerem que esta Região é aquela que apresenta maiores ganhos com relação ao desenvolvimento regional do programa. De maneira particular, as Regiões Centro Oeste e Sul, possuem questões relacionadas ao programa que não oferecem condições para o desenvolvimento regional. A principal justificativa para essa situação é a concentração da participação do programa em alguns

---

<sup>61</sup> O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil (MDS, 2015). Disponível em: [www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas)

estados ou regiões brasileiras, alavancando o desenvolvimento oriundo do programa para essas regiões em detrimento de outras (Hoffman, 2006).

No estudo de Jannuziet. *al.* (2013), os autores salientam que nas duas últimas décadas houve um aumento de gastos em políticas públicas da ordem de 13% do produto interno brasileiro (PIB) para a ordem de 25%, somados os recursos federal, estaduais e municipais. Este investimento é consequência da implementação das ações e direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e da priorização da agenda de combate à pobreza e à desigualdade que sempre afetaram diversos segmentos populacionais.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e o Ministério de Desenvolvimento Social divulgou em 2012 resultados de uma Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF, 2012). Foi realizada uma pesquisa longitudinal de avaliação do impacto do Programa Bolsa Família, que contrasta famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa, quanto às dimensões das condições de vida das famílias, passando pelas condições de moradia, caracterização demográfica, educacional, participação no mercado de trabalho, rendimento, percepção sobre os programas sociais, condições e eventos de saúde e antropometria das crianças menores de 5 anos. Esta pesquisa foi desenhada com o objetivo de captar impactos específicos e atribuíveis ao Bolsa Família, observando os efeitos do programa nos aspectos educacionais, saúde, trabalho, consumo e autonomia da mulher. Abrangeu como amostra 269 municípios em todo país, tendo sido recolhidas informações de aproximadamente 11 mil domicílios, nos quais, foi possível identificar, precisamente, a existência ou não de beneficiários do Programa Bolsa Família. Por ser um estudo tão abrangente e importante é crucial debruçarmo-nos sobre algumas das suas conclusões.

Relativamente à educação, a pesquisa<sup>62</sup> AIBF II (2012) revelou que crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de 6% maior que crianças de mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias. Já no Nordeste observa-se que este aumento foi ainda maior e pode também ter contribuído para a redução do trabalho infantil. Nesse sentido, assinala resultados positivos para a educação, afirmando que os alunos beneficiários do Bolsa Família que cumprem a condicionalidade de educação apresentam uma frequência escolar acima de 85% para estudantes de 6 a 15

---

<sup>62</sup>A pesquisa utilizou dados do EducaCenso (informação sobre estudantes brasileiros) produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira, e também do CadÚnico de programas sociais e do Projeto Presença (que controla a frequência escolar dos alunos do PBF) (MDS, 2015).

anos com possibilidade de redução de 40% a menos de possibilidade de repetência escolar.

Segundo Simões (2012: p.7) “o resultado na aprendizagem é o menos estudado, ao mesmo tempo em que configura avariável mais desafiadora a ser investigada em relação às possíveis contribuições dos Programas de Transferência Condicionada de Rendimentos à educação”. Para Simões (2012) são poucos os trabalhos na área da educação que relatam os efeitos do Programa Bolsa Família, o que para o autor considera “um elo perdido” dos efeitos causais que se esperam de programas de transferência de rendimento, encobrendo nesse sentido, o acúmulo de capital humano esperado a longo prazo. Simões (2012) destaca ainda a importância da qualidade de ensino se os governos desejam aproveitamento educacional positivo relacionados com a transferência de rendimento. Um trabalho realizado por Simões (2012) considerou duas hipóteses: a primeira refere-se ao facto do tempo de participação no programa ser uma variável-chave na avaliação se o PBF tem alguma contribuição significativa para os resultados educacionais dos beneficiários; a segunda hipótese tem relação com o valor do benefício pago às famílias em termos per capita e se este importa o facto de o PBF ser concernente ao alívio da pobreza no curto prazo e à redução de restrições de crédito e de custos de oportunidade das famílias que poderiam impedir investimentos na educação das crianças (Simões, 2012: p.14). Os resultados sugeriram que o PBF ajuda melhorar a qualidade dos resultados educacionais, desde que algumas das diversas dificuldades enfrentadas pelas famílias beneficiárias possam ser mitigadas, uma vez que, estas em última análise causam impactos negativos na educação das crianças, como por exemplo, morar em localidades muito distantes da escola e não ter transporte público para chegar a escola. Para a efetiva melhoria dos resultados educacionais, importam tanto o valor do benefício, quanto o tempo de participação no programa.

**Tabela 3** - Resumo dos resultados analisados na área da educação.

Autor	Resultados de Estudos na Área da Educação
<b>Pinto et.al. (2013)</b>	Os aumentos das ações do programa diminuem o analfabetismo
<b>AIBFII (2012)</b>	Crianças beneficiárias do Bolsa Família apresentaram progressão escolar da ordem de 6% maior que crianças de mesmo perfil socioeconómico não beneficiárias
-----	No Nordeste as crianças beneficiárias apresentaram progressão maior que 6% e observa-se que este aumento foi ainda maior e pode também ter contribuído para a redução do trabalho infantil
-----	Beneficiários do Bolsa Família que cumprem a condicionalidade de educação apresentam uma frequência escolar acima de 85% para estudantes de 6 a 15 anos com possibilidade de redução de 40% a menos de possibilidade de repetência escolar
<b>Simões (2012)</b>	Os resultados sugeriram que o PBF ajuda melhorar a qualidade dos resultados educacionais, desde que algumas das diversas dificuldades enfrentadas pelas famílias beneficiárias possam ser mitigadas, uma vez que, estas em última análise causam impactos negativos na educação das crianças,
-----	Para a efetiva melhoria dos resultados educacionais, importam tanto o valor do benefício, quanto o tempo de participação no programa.
-----	Os alunos beneficiários do Bolsa Família que cumprem a condicionalidade de educação apresentam uma frequência escolar acima de 85% para estudantes de 6 a 15 anos com possibilidade de redução de 40% a menos de possibilidade de repetência escolar.

**Fonte:** A partir de resultados de estudos empíricos utilizados na dissertação.

Continuando a análise dos resultados da pesquisa de AIBF II (2012), na área da saúde, verificou-se que o programa gerou impactos efetivos na melhoria das condições de saúde de crianças beneficiárias, reduzindo a desnutrição aguda e garantindo cumprimento mais regular do esquema vacinal. Resultados da pesquisa também demonstram que a proporção dos filhos de beneficiárias do programa que eram amamentados de forma exclusiva, durante os seis primeiros meses de vida, era de 8% maior que a dos filhos de não beneficiárias. Certamente o programa teria contribuído para a redução da prevalência crónica da desnutrição aguda entre 2005 e 2009, para a população brasileira de modo geral, e também para a redução mais significativa da desnutrição aguda entre os beneficiários.

Quanto a estas questões de saúde, Januziet. al. (2013) destacam que, de facto, os investigadores já haviam observado que as famílias beneficiárias aumentaram o consumo em todos os grupos de alimentos analisados, principalmente cereais, alimentos processados, carne, leite e derivados, feijão e açúcar, melhorando a disponibilidade alimentar das crianças. Um estudo direcionado para os efeitos do Programa Bolsa

Família sobre as crianças no semiárido nordestino (Pires, 2011: p.11), constatou que as mães priorizam as crianças no momento de gastarem o dinheiro do benefício, ou seja, compram comida para as crianças, pois entendem que é um dinheiro das crianças. Resultados de outro estudo de Kawamura (2014), que analisou os efeitos do Programa Bolsa Família sobre o consumo de nutrientes e os índices antropométricos sugerem que o programa contribuiu para que as pessoas tivessem acesso a alimentos saudáveis.

A pesquisa de AIBF II (2012) apontou ainda que mulheres grávidas beneficiárias do programa também se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal, comparecendo 1,6 visitas de pré-natal a mais do que as não beneficiárias. Constatou-se também que o peso ao nascer, das crianças de mães beneficiárias do Bolsa Família, é superior ao das crianças de mães não beneficiárias.

**Tabela4** - Resumo de resultados dos estudos analisados na área da Saúde.

Autor	Resultados de Estudo na Área da Saúde
<b>AIBF II (2012)</b>	O programa gerou impactos efetivos na melhoria das condições de saúde de crianças beneficiárias, reduzindo a desnutrição aguda e garantindo cumprimento mais regular do esquema vacinal.
_____	O programa contribuiu para a redução da prevalência crônica da desnutrição aguda entre 2005 e 2009, e também para a redução mais significativa da desnutrição aguda entre os beneficiários, além de beneficiar de modo geral, a população brasileira.
_____	Filhos de beneficiárias do programa que eram amamentados de forma exclusiva, durante os seis primeiros meses de vida, eram de 8% maior que a dos filhos de não beneficiárias.
_____	Mulheres grávidas beneficiárias do programa também se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal, comparecendo 1,6 visitas de pré-natal a mais do que as não beneficiárias.
_____	O peso ao nascer, das crianças de mães beneficiárias do Bolsa Família, é superior ao das crianças de mães não beneficiárias.
<b>Januziet.al., 2013</b>	Famílias beneficiárias aumentaram o consumo em todos os grupos de alimentos analisados, principalmente cereais, alimentos processados, carne, leite e derivados, feijão e açúcar, melhorando a disponibilidade alimentar das crianças.
<b>Kawamura, 2014</b>	O programa contribuiu para que as pessoas tivessem acesso a alimentos saudáveis.

**Fonte:** A partir de resultados de estudos empíricos utilizados na dissertação.

Em relação ao benefício do Bolsa Família com a oferta de trabalho, a pesquisa AIBF II (2012) demonstra que considerando as diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção no mercado de trabalho: idade, condição de chefia familiar, gênero e maternidade, não há diferença entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com rendimento equivalente, desmistificando o suposto “efeito preguiça” (MDS/AIBF II,

2012). Um trabalho realizado pelo Instituto de Pesquisa Economia Aplicada –IPEA, de Oliveira *et. al.* (2012), com objetivo de revisar os mais recentes estudos a respeito dos efeitos dos programas de transferência de rendimento condicionados (PTRCs) sobre a oferta de trabalho das famílias brasileiras, destaca que fora os grupos demográficos muito restritos, como mulheres com filhos, o desincentivo ao trabalho ou é muito pequeno ou não existe.

Relativamente à participação feminina, a pesquisa AIBF II (2012) demonstra que as mulheres beneficiárias apresentam uma menor taxa de ocupação que as aquelas não beneficiárias, mesmo sendo as mais atingidas com relação ao desemprego, e demorarem mais tempo para se inserirem no mercado formal de trabalho.

Os resultados de um estudo realizado por Santos *et.al.* (2010), que analisa a entrada de homens e mulheres no mercado de trabalho, sugerem que “apesar das mulheres apresentarem um nível de qualificação maior que o dos homens, observa-se que o rendimento destes, tende a ser mais elevado do que o feminino. Adicionalmente, “mulheres contempladas com o Bolsa Família tendem a reduzir a oferta de trabalho” (Santos *et. al.*, 2010: p.355). Os resultados da pesquisa AIBF II (2012) revelam que o programa não provoca um efeito desestimulador de beneficiários no mercado de trabalho. As famílias beneficiárias com responsáveis (chefes de família) com idade entre 30 e 55 anos, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada muito próximos aos de chefes de família de nível socioeconômico considerado equivalente.

**Tabela 5** - Resumo de resultados dos estudos analisados na área do trabalho.

Autor	Resultados de Estudos na Área do Trabalho
<b>AIBF II (2012)</b>	Considerando as diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção no mercado de trabalho: idade, condição de chefia familiar, gênero e maternidade, não há diferença entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com rendimento equivalente, desmistificando o suposto “efeito preguiça”.
_____	O programa não provoca efeito desestimulador de beneficiários no mercado de trabalho. As famílias beneficiárias com responsáveis (chefes de família) com idade entre 30 e 55 anos, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada muito próximas aos de chefes de família de nível socioeconómico considerado equivalente.
_____	As mulheres beneficiárias apresentam uma menor taxa de ocupação que as aquelas não beneficiárias, mesmo sendo as mais atingidas com relação ao desemprego, edemorarem mais tempo para se inserirem no mercado formal de trabalho.
<b>Oliveira et. al., (2012)</b>	Fora os grupos demográficos muito restritos, como mulheres com filhos, o desincentivo ao trabalho ou é muito pequeno ou não existe.
<b>Santos et.al. (2010)</b>	Apesar das mulheres apresentarem um nível de qualificação maior que o dos homens, observa-se que o rendimento destes, tende a ser mais elevado do que o feminino. Adicionalmente, mulheres contempladas com o Bolsa Família tendem a reduzir a oferta de trabalho.

**Fonte:** A partir de resultados de estudos empíricos utilizados na dissertação.

Outro ponto relevante revelado pela pesquisa AIBF II (2012) é de que o PBF contribui para manter o dinamismo económico no país, por causa do efeito multiplicador no consumo de alimentos e bens duráveis que as transferências de rendimentos têm criado junto a segmentos excluídos do mercado consumidor nacional.

Uma pesquisa realizada por Júnior (2009), com base numa amostra de 5,500 municípios brasileiros, tinha como objetivo avaliar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros, ou seja, a intenção de testar se aqueles municípios mais beneficiados pelo Programa Bolsa Família apresentavam um crescimento económico superior, e também com relação ao impacto do programa sobre cada setor da economia. Os resultados demonstraram que ocorreu um “impacto positivo no PIB municipal, e este se deu principalmente através de um aumento da atividade industrial, em segundo plano pelo aumento no setor de serviços. Ao mesmo tempo, os dados não foram capazes de detectar um impacto sobre a atividade no setor agrícola” (Júnior, 2009: p.23). Outra pesquisa realizada por Marques (2005), que teve como objetivo estudar o impacto do Programa Bolsa Família sobre economias locais levando em conta os seguintes critérios: localização geográfica, em termos de grandes regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); porte populacional; nível de pobreza; atividade económica predominante e relação população urbana/rural. O referido estudo

realizado utilizou a situação de julho de 2004, em relação à quantidade de famílias beneficiadas e ao valor dos recursos transferidos, como a “realidade” do Bolsa Família de 2003, ou seja, como se o programa tivesse começado em janeiro do ano de 2003, atingindo as famílias beneficiadas em 2004. Os resultados sugeriram que “o impacto será tanto maior quanto também maior for a propensão marginal a consumir, isto é, quanto maior for parcela destinada ao consumo quando a renda é aumentada em uma unidade. No caso da população alvo do Bolsa Família, principalmente famílias definidas como extremamente pobres, a propensão marginal a consumir é das mais elevadas, quando não “igual” a um. Assim, o aumento da renda da população mais pobre resultante da política pública em parte retorna aos cofres públicos, sob a forma de incremento na arrecadação, de tributos” (Marques, 2005: p.9).

Neriet.al. (2013: p.201) assumem que “o Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência com maiores efeitos: na simulação, o PIB aumentaria R\$1,78 para um choque marginal de R\$1,00 no PBF. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica”.

**Tabela6** - Resumo de resultados dos estudos analisados na área Econômica.

<b>Autor</b>	<b>Resultados de estudos da relação do PBF com a economia do país</b>
<b>AIBF II (2012)</b>	O PBF contribui para manter o dinamismo econômico no país, por causa do efeito multiplicador no consumo de alimentos e bens duráveis que as transferências de rendimentos têm criado junto a segmentos excluídos do mercado consumidor nacional.
<b>Junior (2009)</b>	Observou-se um impacto positivo no PIB municipal, e este se deu principalmente através de um aumento da atividade industrial, em segundo plano pelo aumento no setor de serviços.
<b>Marques, (2005)</b>	O impacto será tanto maior quanto também maior for a propensão marginal a consumir, isto é, quanto maior for parcela destinada ao consumo quando a renda é aumentada em uma unidade.
—	No caso da população alvo do Bolsa Família, principalmente famílias definidas como extremamente pobres, a propensão marginal a consumir é das mais elevadas, quando não “igual” a um. Assim, “o aumento da renda da população mais pobre resultante da política pública em parte retorna aos cofres públicos, sob a forma de incremento na arrecadação, de tributos.”
<b>Neriet.al, (2013)</b>	“O Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência com maiores efeitos: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um choque marginal de R\$1,00 no PBF. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica.”

**Fonte:** A partir de resultados de estudos empíricos utilizados na dissertação.

Outra questão abordada pela pesquisa AIBF II (2012) refere-se ao facto de que as mulheres, em sua maioria, são as titulares do cartão do Bolsa Família e vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, medicamentos e vestuário, comparativamente a mulheres não beneficiárias. Pode-se dizer que a titularidade do benefício permite que essas mulheres tenham mais autonomia e independência financeira relativamente ao marido e também maior interação social. A pesquisa AIBF II (2012) também revelou um aumento e autonomia no uso de métodos contraceptivos e diminuição da fecundidade entre mulheres de baixa rendimento, revelando que o programa não possui caráter pró-natalista. Nesse sentido, Januziet.al. (2013: p.187) destacam que “a expansão da oferta de creches públicas e conveniadas previstas na ação pode potencializar a queda da fecundidade entre mulheres beneficiárias, por viabilizar a retomada de projetos de volta à escola e reingresso antecipado ao mercado de trabalho.”

**Tabela7** - Resumo de resultados dos estudos analisados referentes à autonomia da mulher.

Autor	Resultados de estudos referentes à autonomia da mulher
<b>AIBF II (2012)</b>	As mulheres, em sua maioria, são as titulares do cartão do Bolsa Família e vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, medicamentos e vestuário, comparativamente a mulheres não beneficiárias.
_____	Observou-se um aumento e autonomia no uso de métodos contraceptivos e diminuição da fecundidade entre mulheres de baixo rendimento, revelando que o programa não possui caráter pró-natalista.
_____	A titularidade do benefício permite que essas mulheres tenham mais autonomia e independência financeira relativamente ao marido e também maior interação social.
<b>Januziet.al. (2013)</b>	“A expansão da oferta de creches públicas e conveniadas previstas na ação pode potencializar a queda da fecundidade entre mulheres beneficiárias, por viabilizar a retomada de projetos de volta à escola e reingresso antecipado ao mercado de trabalho”.

**Fonte:** A partir de resultados de estudos empíricos utilizados na dissertação.

Esses resultados mostram-nos que o programa foi além daquilo que era esperado, mesmo sendo uma política focalizada. Nessa direção, percebemos que o Programa Bolsa Família é uma conquista do povo brasileiro e precisa de se transformar numa política de Estado.

De seguida, daremos continuidade ao nosso trabalho apresentando a metodologia utilizada para recolha dos dados.

## **CAPÍTULO III–METODOLOGIAEAPRESENTAÇÃO DO CASO DE ESTUDO**

### **3.1 Justificando a Pesquisa**

Tendo em conta nossa trajetória como profissional de Serviço Social com alguns anos de experiência no setor de Saúde no Brasil, percebemos ao longo desses anos que a profissão impõe-nos grandes desafios quotidianamente no exercício de nossa profissão. É preciso ampliar nosso olhar para decifrar a realidade e para detectar e captar o movimento das classes sociais no Brasil. O contacto com a pobreza e com a precariedade chamou-nos a atenção, exigindo uma ruptura com as tarefas rotineiras, fazendo com que não houvesse limites para nossa vontade de conhecer, intervir e contribuir. Convivendo com todos os tipos de problemas sociais existentes, percebendo os diversos tipos de violação de direitos e negligência por parte do Estado, e também sobre forma como os destituídos financeiramente se posicionam frente a essa situação no Brasil, reconhecemos no Programa Bolsa Família um instrumento que poderia possibilitar o exercício de cidadania das pessoas menos favorecidas. Entretanto, percebemos também que existe uma linha muito tênue entre a possibilidade de emancipação que o programa oferece aos seus beneficiários e o desestímulo que também pode causar em função da falta de qualidade dos serviços públicos oferecidos aos beneficiários, das portas de saída do programa inexistentes ou precariamente oferecidas, da má gestão do programa, entre outros. Nessa direção, tornou-se pertinente perceber melhor, se, conforme assinalado por Schwartzman (2006) ou Carvalho (2006), os recursos desse tipo de programa beneficiam, ou não, quem realmente necessita ou se contribuem, ou não, para a manutenção da pobreza. Foi a partir da convicção de que a superação da pobreza e desigualdade está diretamente relacionada com o poder público e com a sociedade civil, no sentido de garantir direitos e alargar a cidadania, que nossa escolha ficou ainda mais forte e mais direcionada.

A nossa investigação partiu de concepções teóricas de vários autores, expostas anteriormente, e em especial de considerações assinaladas por Sen (1933), tradução de Rosa (2003), que em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, desenvolve uma análise integrada das atividades económicas, sociais e políticas, afirmando que o desenvolvimento económico é, por natureza, um alargamento da liberdade.

Na análise do desenvolvimento, Sen (1933) coloca no centro da discussão as liberdades individuais como estruturas básicas para sua construção. Por isso, o autor sustenta que alargar as potencialidades das pessoas, possibilita que tenham uma

vida que valorizam mais. Uma liberdade mais alargada oferece condições para que a própria pessoa se ajude a si mesma e também a outras pessoas.

Outra consideração feita pelo autor, é que as políticas públicas podem ser promotoras das potencialidades das pessoas, e por outro lado, as populações influenciam a orientação das políticas públicas no uso efetivo das potencialidades da participação.

Desta forma, a educação e a saúde de boa qualidade elevam o potencial do indivíduo em conseguir um melhor rendimento e alcançar uma boa condição de vida. Quanto melhores, de boa qualidade e com capacidade maior de alcançar a população, forem os serviços de saúde, maiores serão as chances da população empobrecida superar a pobreza.

É nessa perspectiva apresentada por Sen (1993), que iremos avaliar o desenvolvimento dos beneficiários do programa, no sentido de perceber se o PBF oferece condições para que as famílias (beneficiárias) alarguem as suas potencialidades.

### **3.2 Objetivo da Pesquisa**

Relembrando o objetivo apresentado na Introdução do trabalho, a presente investigação pretende avaliar a eficácia de um dos objetivos do Programa Bolsa Família: “apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, a partir da percepção de um grupo de 52 beneficiários residentes no bairro Icaivera/Parque do Cedro em Betim- Minas Gerais/Brasil, buscando perceber se houve apoio da parte do PBF, que contribuisse para o alargamento das potencialidades individuais, a partir da inclusão dos beneficiários no Programa, nomeadamente, na autonomia das mulheres, na educação e na saúde.

Para cumprir este objetivo, sentiu-se a necessidade de fazer uma análise mais detalhada dos efeitos do programa numa determinada localidade Brasileira. Partindo do princípio que não detínhamos recursos para fazer uma análise que fosse generalizável à população Brasileira, assumimos escolher uma região e um bairro em particular, pelos motivos que apresentaremos de seguida.

Sendo assim, a nossa amostra foi composta por um grupo de 52 beneficiários residentes no Bairro Icaivera/Parque do Cedro em Betim- Minas Gerais/Brasil e a partir da percepção deste grupo pretendemos perceber se houve apoio ao desenvolvimento das famílias a partir da inclusão dos beneficiários no Programa. Em concreto, pretendemos:

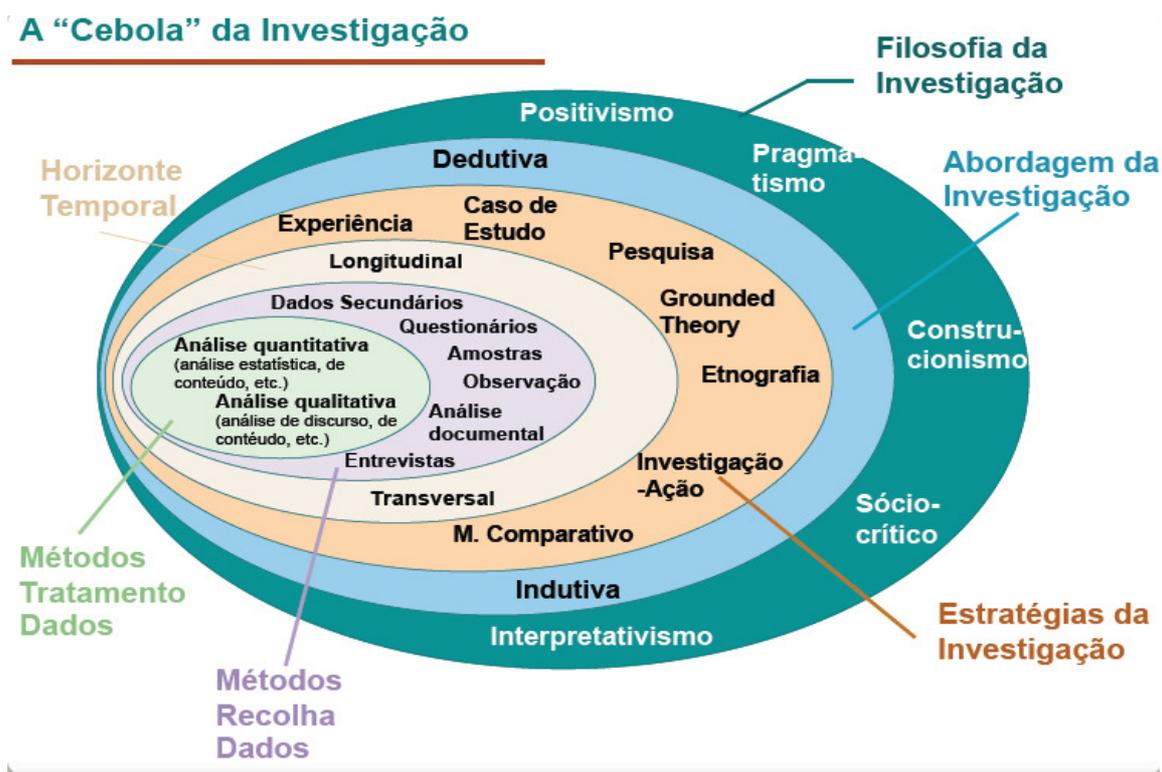
1. Avaliar o impacto do programa bolsa família na educação.

2. Avaliar se ocorreu um aumento da frequência nos serviços de saúde.
3. Entender se a inserção no programa favoreceu a autonomia da mulher, sobretudo em termos de decisões financeiras, pois são as mulheres que na maioria dos casos têm a titularidade do cartão que permite fazer o levantamento do benefício, ela tomasse com o rendimento concedido pelo programa.

### 3.3 Metodologia da investigação

Ao decidirmos direcionar a nossa investigação no sentido de perceber como os beneficiários do programa interpretam seu desenvolvimento após sua inserção no programa num período histórico e delimitado (tempo de inserção no programa), optámos por uma filosofia de investigação mista, com pressupostos interpretativistas, mas assente também em pressupostos epistemológicos positivistas.

Figura 3 - A "Cebola" da Investigação.



Fonte: Moreno Pires, 2015.

Utilizamos uma abordagem dedutiva, pois, pretendíamos recolher os dados após uma análise teórica que fundamentasse a elaboração do questionário, tentando depois relacionar os dados empíricos com a construção teórica. De acordo Santos (2008), uma abordagem dedutiva pressupõe que apenas a razão pode conduzir ao conhecimento

verdadeiro. O investigador parte de princípios considerados verdadeiros e inquestionáveis, e estabelece relação com uma proposição menor para chegar a uma conclusão do fenómeno estudado.

Como estratégia de investigação, optámos pelo caso de estudo de 52 beneficiários do PBF. Nossa amostra constitui-se como não probabilística, pois estávamos interessados na opinião dos beneficiários PBF de determinada localidade (bairro Icaivera/Parque do Cedro). Entretanto, em função da dimensão do PBF, a amostra não é representativa. Deste modo, amostras não probabilísticas são muitas vezes empregadas em trabalhos estatísticos, por simplicidade ou por impossibilidade de se obterem amostras probabilísticas, como seria desejável (Neto, 1977).

Como método de recolha de dados usámos a técnica do questionário, que foi aplicado aos beneficiários do Programa Bolsa Famíliano bairro Icaivera/Parque do Cedro. Utilizamos um questionário que continha 13 perguntas fechadas, que exigiam respostas curtas e exatas. Introduzimos também 4 perguntas abertas através das quais pretendíamos que os inquiridos respondessem nos seus termos, sobretudo para 'ouvir' a voz do beneficiário do PBF no que diz respeito à sua autonomia.

Por fim, como método de tratamento de dados, utilizámos uma análise estatística descritiva, com objetivo de explorar os dados. Criamos uma tabela no Excel, onde cada coluna correspondia a uma pergunta, e cada linha a um beneficiário inquirido. De acordo Martins *et.al.*(2007) o objetivo da Estatística Descritiva é resumir as principais características em um conjunto de dados fazendo uso de tabelas, gráficos e resumos numéricos. Os autores assinalam que são poucas as áreas do saber onde não se utilizam de análise dos dados para validar teorias e novas interpretações acerca de fenómenos.

Seguidamente, exploraremos os detalhes metodológicos da investigação em torno da aplicação do questionário.

### **3.4 A aplicação do questionário**

O questionário aplicado aos beneficiários do Programa Bolsa Família continha 13 perguntas fechadas, que exigiam respostas curtas e exatas. Introduzimos também 4 perguntas abertas através das quais pretendíamos que os inquiridos respondessem nos seus termos, sobretudo para 'ouvir' a voz do beneficiário do PBF no que diz respeito à sua autonomia. O nosso objetivo possuía essencialmente fins exploratórios, sem preocupações de generalizar as conclusões para o para o resto da população beneficiária do PBF.

Alguns critérios foram estabelecidos anteriormente para selecionar as famílias. Inicialmente tínhamos a intenção de entrevistar famílias tendo em conta o tempo de inserção no programa, o número de filhos (acima de 3), a tipologia familiar, o grau de escolaridade, famílias com e sem filhos adolescentes infractores, ou com filho/familiar portador de necessidades especiais. Entretanto, ao conversarmos com os profissionais de saúde da localidade, vimos que não tínhamos o número de beneficiários suficientes para uma amostra que conferisse confiabilidade à nossa investigação. A partir desse momento, o nosso único critério estabelecido, é que o beneficiário deveria residir no bairro Bairro Icaivera/Parque do Cedro.

Por já conhecer o município e ter trabalhado com a população na Unidade de Saúde nesta localidade, tínhamos uma ideia das condições de vida dos moradores e dos problemas vivenciados pela população no dia a dia. Não foi difícil conseguir com que as agentes comunitárias de saúde<sup>63</sup> das Unidades de Saúde da localidade nos ajudassem nessa tarefa. Nesse bairro todos os agentes comunitários são femininos, embora não exista nenhum obstáculo, caso um homem se queira candidatar ao cargo. Fizemos contacto telefónico com 10 agentes de saúde e todas se propuseram a ajudar-nos e não pouparam esforços para fazê-lo. Conseguimos os endereços das 52 beneficiárias com as agentes de saúde.

Antes de iniciarmos a aplicação dos questionários, explicámos sobre a intenção da investigação às agentes de saúde, falámos durante trinta minutos sobre o PBF, e depois saímos para aplicação. Encontrámos algumas dificuldades, porque as ruas do bairro, principalmente onde residem as famílias, estavam em péssimas condições de uso, e também por causa da desconfiança das beneficiárias. Existe um receio da parte das beneficiárias de que se elas falarem muito podem perder o benefício. Quando anunciávamos nossa presença, o agente de saúde estava à frente, sempre pronto para nos apresentar, só então, iniciávamos a conversa nos apresentando e dizíamos “nós queremos estes dados porque estamos realizando uma pesquisa de Mestrado que iremos apresentar em Portugal, não vamos perguntar seu nome, se você não quiser”. E assim, foi possível entrevistar todas as 52 beneficiárias.

---

<sup>63</sup> O Agente Comunitário de Saúde é o profissional responsável por atuar na promoção e prevenção na saúde, mapeando e encaminhando pessoas ao serviço de saúde em uma determinada localidade. Somente podem se candidatar ao cargo de agente comunitário de saúde, os residentes da localidade onde está situada a Unidade de Saúde onde se pretende trabalhar. Um Agente Comunitário de Saúde participa com as equipes de saúde e a comunidade, da elaboração, programação, avaliação e reprogramação do plano de ação local de saúde. Ele é o elo de interlocução entre o poder público e o usuário do serviço de saúde. InfoJobs.com.br – Disponível em: [http://www.infojobs.com.br/artigos/Agente\\_Comunitario\\_de\\_Saude\\_3953.aspx](http://www.infojobs.com.br/artigos/Agente_Comunitario_de_Saude_3953.aspx)

### 3.5 Caracterização do Contexto

A cidade de Betim tem uma área territorial de 343,736 km<sup>2</sup> e a sua população foi estimada em 2014 em 412.003 habitantes (IBGE, 2015). Entre 2000 e 2010, a população de Betim cresceu a uma taxa média anual de 2,12%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. A cidade faz parte dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Essa Região está localizada no centro do Estado de Minas Gerais e representa 44% (2012) de toda a riqueza gerada no Estado, sendo que Belo Horizonte, Betim e Contagem, são respetivamente, os três municípios mais produtivos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. De acordo com dados disponibilizados pelo IBGE (2012), o PIB per capita do município de Betim girou em torno de R\$72.262,27 no ano de 2012. No ano de 2010 a taxa de urbanização do município passou de 97,26% para 99,27%. Em contraste com a riqueza e dimensão territorial do município, em 2014, Betim, entrou para a lista das 500 cidades mais violentas do Brasil, se destacando em 205<sup>o</sup> posição.

Na cidade de Betim, a indústria é a atividade que mais absorve a mão-de-obra da população. Esse setor é responsável por 52,7% dos empregos formais. Está situada no município de Betim a fábrica de automóvel Fiat, que necessita da instalação e funcionamento de outras indústrias que compõem a cadeia de produção automotiva. Além disso, é no município que também está instalada a Refinaria Gabriel Passos (Petrobrás), que também induz à instalação de um conjunto de empresas transformadoras dos produtos.

O Índice de Desenvolvimento Humano de Betim foi de 0,749 em 2010. Esse número situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a Longevidade, com índice de 0,864, seguida de Rendimentos com índice de 0,709, e de Educação, com índice de 0,687.

O Bairro Icaivera e o Parque do Cedro são dois bairros localizados na região periférica/rural de Betim, ambos muito afastados da região central do município. O Bairro Icaivera e o Parque do Cedro estão situados a 33 km do centro de Betim. A formação do bairro tem uma história recente de aproximadamente 50 anos. No passado havia no local grandes terrenos, fazendas e tribos indígenas, e por isso, a origem do nome do bairro Icaivera e das ruas que o compõem, que são oriundas de vocábulo indígena.

Os municípios de Betim e Contagem são limítrofes e se encontram justamente na região do Bairro Icaivera/Parque do Cedro. Uma ponte separa os dois municípios. Ao lado do Bairro Icaivera está o bairro Parque do Cedro que também pertence ao município

de Betim. O facto de serem apenas os dois bairros mais afastados da região central da cidade de Betim, o IBGE no último censo em 2010 apresentou um único resultado para o número de habitantes dos dois bairros (8.482 moradores). Entretanto, a maior parte da população está concentrada no Bairro Icaivera.

Os moradores dos bairros Icaivera e Parque do Cedro enfrentam dificuldades por estarem distantes da região central de Betim (Sede), pois para resolverem situações burocráticas, irem ao hospital ou ao serviço onde são realizadas as consultas especializadas, entre outras, precisam deslocar-se para a região central da cidade. O transporte que realiza a cobertura do Bairro Icaivera e Parque do Cedro para a região central de Betim, circula duas vezes ao dia com horário pré-determinado, de manhã e a tarde. Os moradores têm que estar atentos quando utilizam o transporte, porque se não estiverem no local onde este circula, dependendo do horário, não conseguem voltar para o bairro no autocarro que faz esse trajeto, não existindo outro autocarro que circula por essa estrada. Quando ocorre uma situação em que o morador não chega no horário estabelecido, ele volta para o bairro pelo município de Contagem, porque a estrada que o autocarro utiliza, não tem pavimentação, é considerada área rural, ou seja, poucos carros a utilizam.

Em função da distância e dificuldade de mobilidade entre o Bairro Icaivera e Parque do Cedro e a região central do município de Betim, a maioria dos moradores trabalham nas cidades de Contagem ou Belo Horizonte, visto que fica mais fácil em termos de deslocamento, trabalharem nestes municípios.

Ambos os bairros por si só já são considerados localidades com perfil de moradores menos favorecidos economicamente. Entretanto, existe uma parcela significativa que pode ser considerada mais pobre. Os dois bairros contam com os serviços de saúde de duas Unidade de Atenção Primária à Saúde (UAPS) que atendem toda a população.

A população do bairro Parque do Cedro até há pouco tempo não contava com o fornecimento de água e luz por parte do poder público, assim, aqueles moradores menos favorecidos tinham menos qualidade de vida.

Não existe nos dois bairros os serviços de saúde de urgência e emergência. Se e quando ocorre alguma situação nesse sentido, se for durante o dia, o morador vai para a UAPS e enquanto recebe os primeiros cuidados de saúde, aguarda uma ambulância para ser transferido para a UAI (Unidades de Atendimento Imediato) que estão localizadas em algumas regiões do município de Betim.

Outra particularidade é que na localidade existem apenas duas escolas (uma de ensino fundamental e a outra de ensino médio), que atende toda a população. Não existem também programas e projetos sociais desenvolvidos pelo poder público voltados para inclusão social. Existe na localidade apenas um “projeto” desenvolvido por um vereador que funciona num espaço (contruído por ele e não pelo poder público), onde são oferecidos aulas de natação para crianças. Entretanto, percebemos que o trabalho é realizado num vertente religiosa.

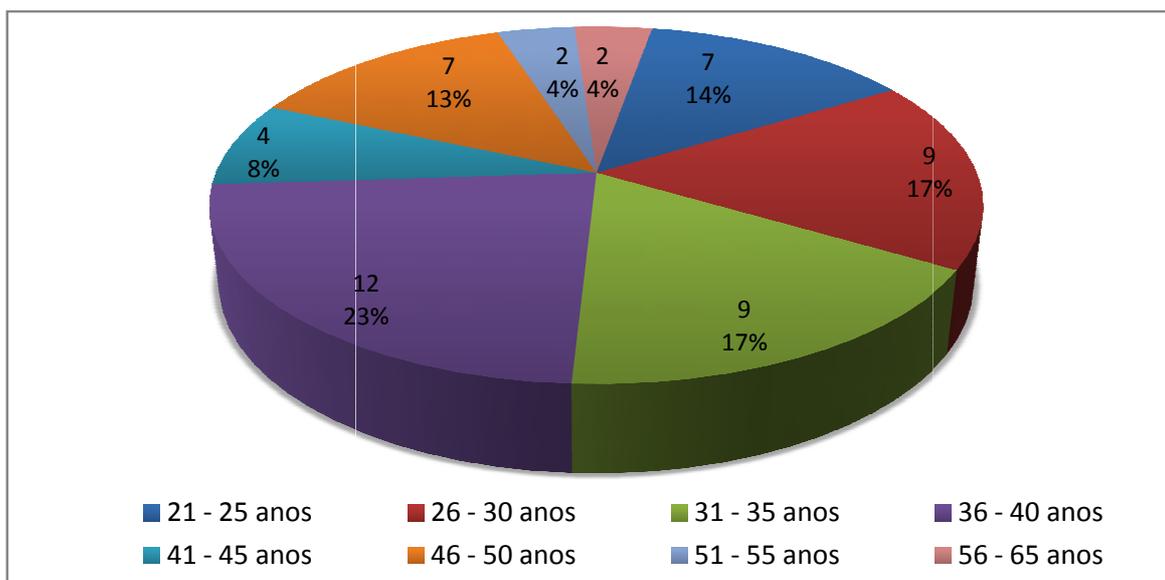
É muito comum, os moradores dos bairros Icaivera e Parque do Cedro, quando não conseguem aceder os serviços públicos dos quais necessitam, procurarem os serviços públicos do município de Contagem. Esses serviços públicos vão desde escolas, consultas médicas de urgência, creches para os filhos até inscrição e inserção no PBF. Geralmente, os moradores têm parentes e amigos no município de Contagem, e assim, conseguem o endereço destes e apresentam nos serviços públicos do município, como se fossem residentes lá. O mesmo movimento acontece com os moradores do município de Contagem. Nos discursos dos moradores, a percepção que temos é de que são tratados com descaso e sentem-se até esquecidos pelo poder público. O facto de transitarem de um município para o outro tentando conseguir atendimentos nos serviços públicos, demonstra falta de identidade e fragilização de vínculo com o município.

Por fim, é importante destacar que, de modo geral, uma das características da população é o comportamento solidário. É comum, ajudarem-se mesmo não tendo condições financeiras para fazê-lo. Nos próprios atendimentos (na Unidade de Saúde) é comum relatarem quando têm conhecimento sobre alguém que necessita de ajuda.

### **3.6 Caracterização dos Inquiridos**

A primeira pergunta de caracterização dos inquiridos destinou-se a saber a idade dos beneficiários do PBF. Desta forma, podemos observar que a maior percentagem dos beneficiários do PBF (23%) possui idade entre 36 a 40 anos, sendo que apenas 4% dos inquiridos está inserido nas faixas de idade entre 51 e 55 anos e 56 e 65 anos, respetivamente. Estes dados revelam um maior percentual de beneficiários (aproximadamente 71%) com menos de 40 anos.

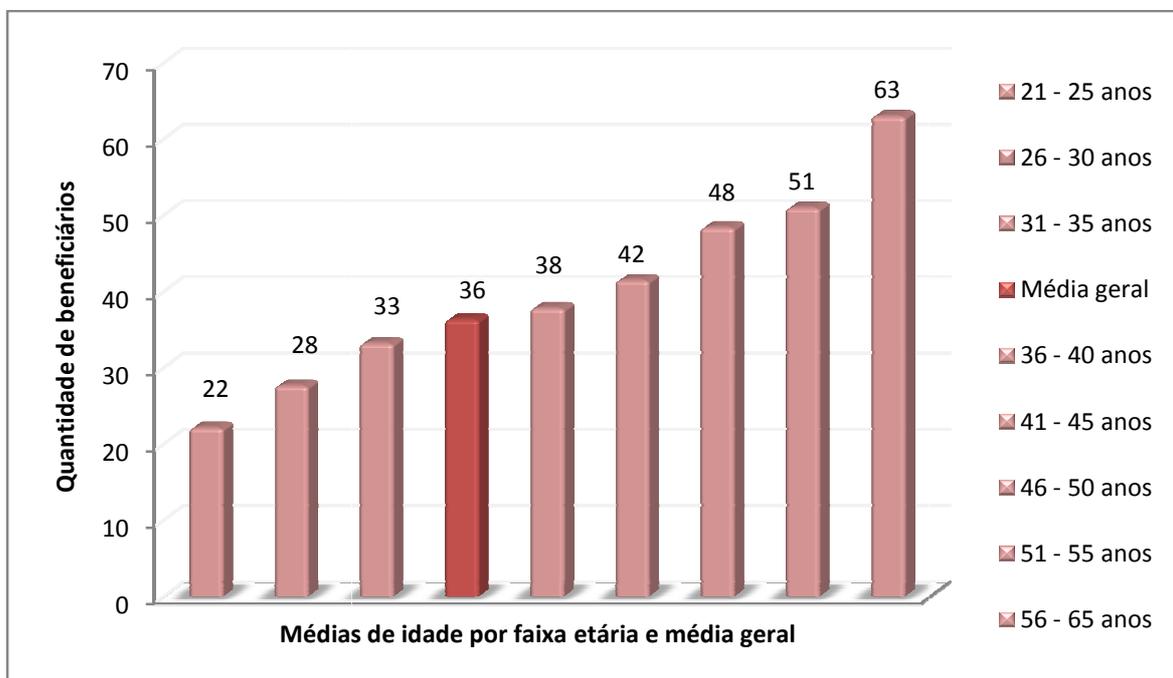
**Figura 4** - Gráfico de beneficiários inquiridos, por faixa etária.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Apresentamos na Figura 5, o gráfico que demonstra a média de idade para cada faixa etária, e a média de idade geral, em destaque, que é 36 anos de idade num total de 52 beneficiárias.

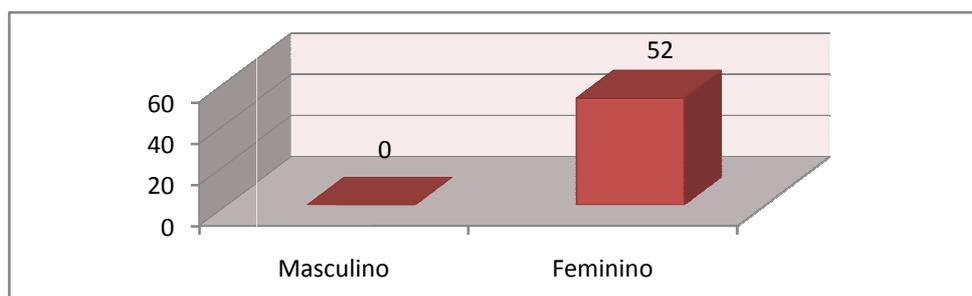
**Figura 5** - Gráfico da média de idade das beneficiárias.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Quanto ao sexo, 100% das beneficiárias são mulheres. O resultado confirma resultados anteriores apresentados por Januzzi e Pinto (2009) que afirmam que na grande maioria, as mulheres são as titulares do cartão do Programa Bolsa Família.

**Figura 6-**Gráfico de beneficiários inquiridos, por sexo.

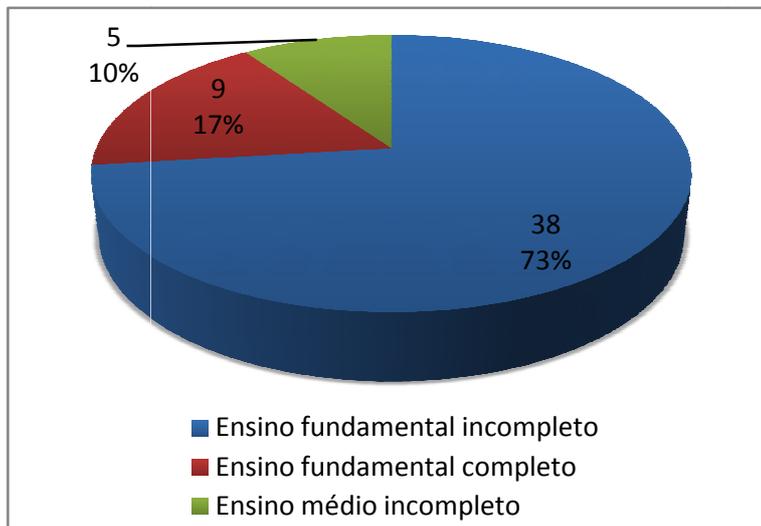


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Quanto à escolaridade, 73% das beneficiárias possuem ensino fundamental<sup>64</sup> incompleto, ou seja, estiveram na escola menos de 9 anos. Um percentual bem menor, ou seja, 17% das beneficiárias conseguiram concluir o ensino fundamental e apenas 10% chegaram ao ensino médio<sup>65</sup> incompleto. Observa-se que nenhuma beneficiária concluiu o ensino médio.

Através da aplicação dos questionários observámos que apenas 1 beneficiária estudava atualmente, e que estava inserida num programa de Educação para Jovens e Adultos – EJA.<sup>66</sup>

**Figura 7 -** Gráfico de beneficiários inquiridos, por grau de escolaridade.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

<sup>64</sup> O Ensino Fundamental é um dos níveis da Educação Básica no Brasil. O Ensino fundamental é obrigatório e gratuito (nas escolas públicas), e atende crianças a partir dos 6 anos de idade. Tem duração de nove anos, sendo a matrícula obrigatória para todas as crianças com idade entre seis e 14 anos.

<sup>65</sup> O Ensino Médio é a última etapa da Educação Básica. No Brasil, o Ensino Médio tem a duração mínima de 3 anos. Tem como objetivo o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, visando à formação do cidadão e continuação do percurso escolar

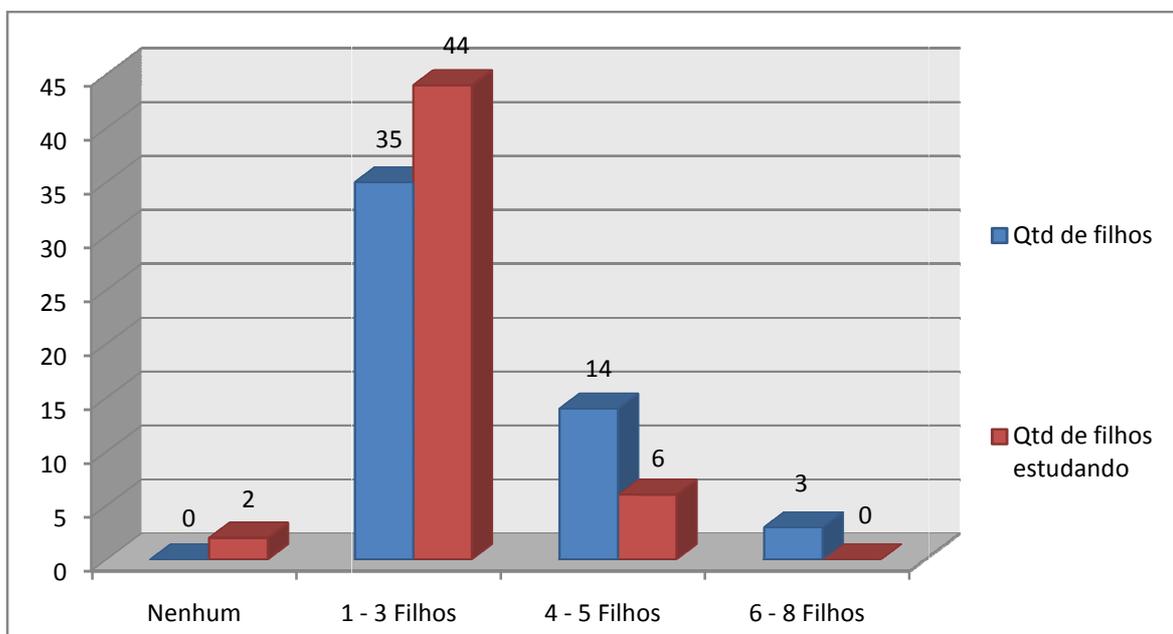
<sup>66</sup> A Educação de Jovens e Adultos – EJA é uma modalidade da educação básica destinada aos jovens e adultos que não tiveram acesso ou não concluíram os estudos no ensino fundamental e no ensino médio.

Neste gráfico observamos que todas as beneficiárias possuem filhos. 35 das 52 (67,3 %) beneficiárias inquiridas possuem de 1 a 3 filhos. 14 das 52 (26,9%) beneficiárias possuem de 4 a 5 filhos. 3 beneficiárias (5,7 %) possuem de 6 a 8 filhos, sendo que nenhum deles estudavam.

Identificámos através dos questionários que uma única beneficiária possui 8 filhos, sendo que nenhum estuda. Extraímos de seu questionário que se refere a uma pessoa com 61 anos de idade, escolaridade de ensino fundamental incompleto, não inserida no mercado de trabalho, estado civil separada, com rendimento familiar total menor que 1 salário mínimo.

Existe a possibilidade dos filhos não residirem com a beneficiária e também serem maiores de idade e por isso não estudarem. A beneficiária pode ter sido incluída noPBF por se tratar de uma família com perfil de extrema pobreza. O Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), é concedido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (rendimento mensal per capita menor ou igual a R\$77,00 mensais) mesmo que a pessoa ou família já receba outro benefício do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza é concedido independente da composição familiar (MDS, 2015).

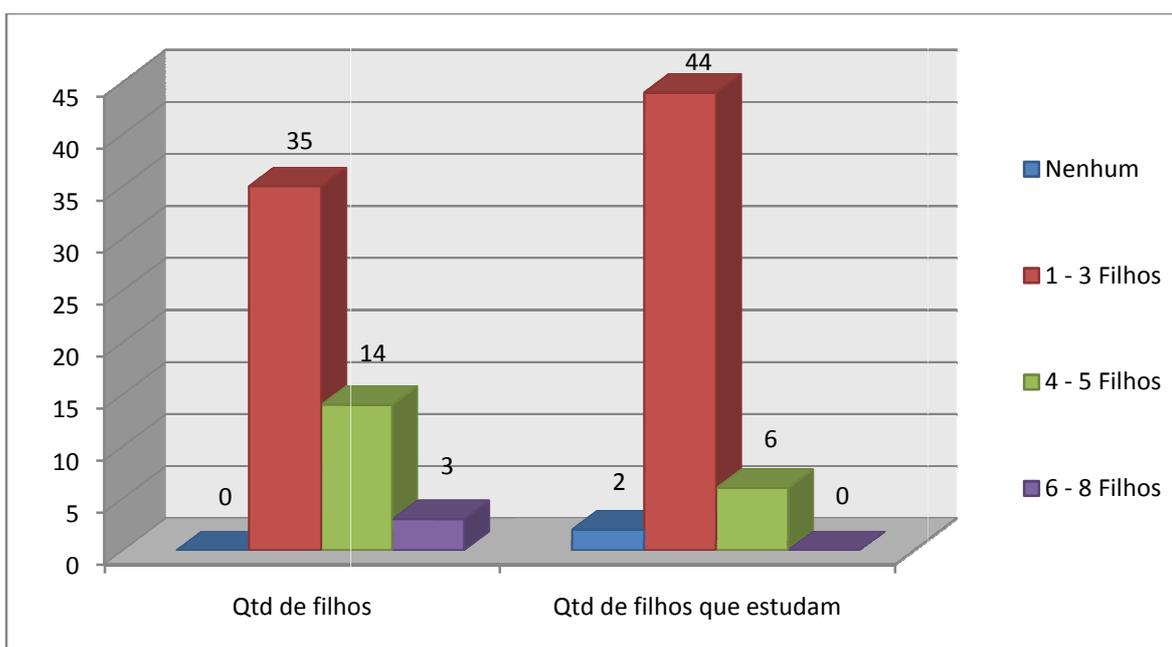
**Figura 8**–Gráfico de beneficiários inquiridos, por número de filhos.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Neste gráfico observa-se que as beneficiárias que possuem de 1 a 3 filhos têm um número maior de filhos na escola. Esse facto pode estar relacionado à condicionalidade da educação. Segundo Ximenes *et.al.* (2011), a condicionalidade de educação tem como objetivo que as crianças acompanhadas pelo PBF cumpram o ciclo de educação básica, para que possam ter melhores condições de vida que os seus pais e familiares.

**Figura 9** - Gráfico de beneficiários inquiridos, por número de filhos.

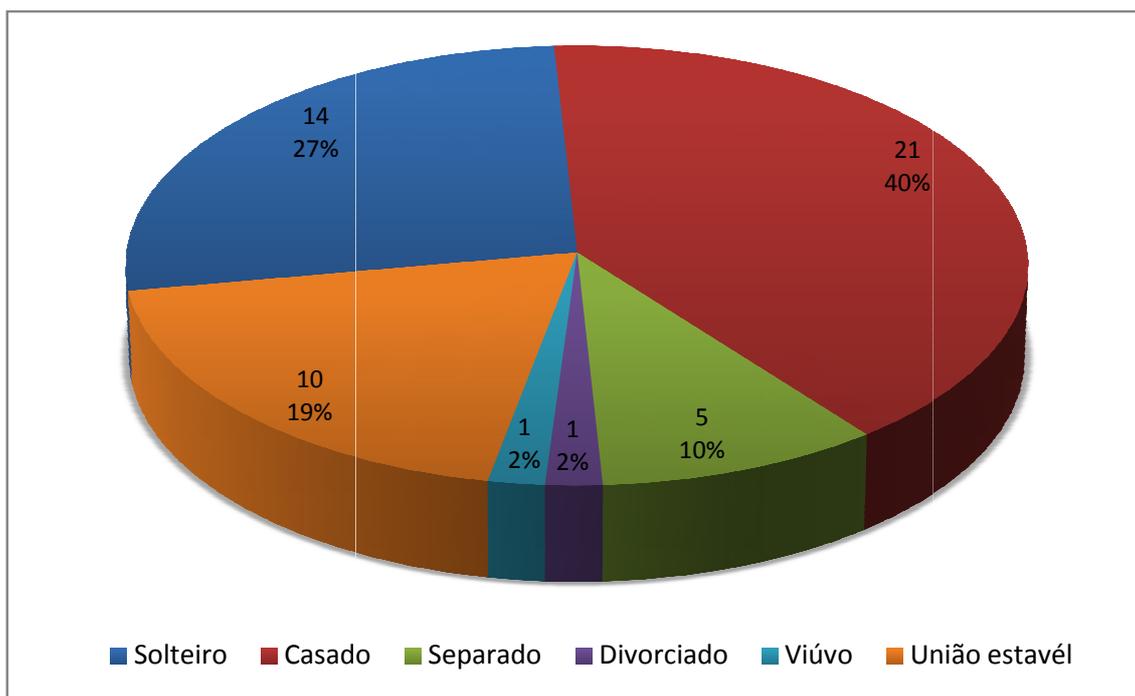


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Conseguimos analisar neste gráfico que não há uma disparidade muito acentuada de percentual sobre os estados civis. Sendo menor a margem de pontos percentuais entre os estados civis, esta não nos permite estipular nenhuma relação. 40% das beneficiárias se intitularam casadas, 27% solteiras, 19% se intitularam numa relação de união estável<sup>67</sup>, 10% separadas, 2% divorciadas e 2% viúvas. As beneficiárias casadas têm uma maior representatividade na amostra.

<sup>67</sup>No Brasil a União estável é a relação de convivência entre duas pessoas, que é duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição familiar. A lei não prevê um prazo mínimo de duração da convivência para que a relação se caracterize como condição de união estável. <https://www.casamentocivil.com.br/uniao-estavel/o-que-e-uniao-estavel>

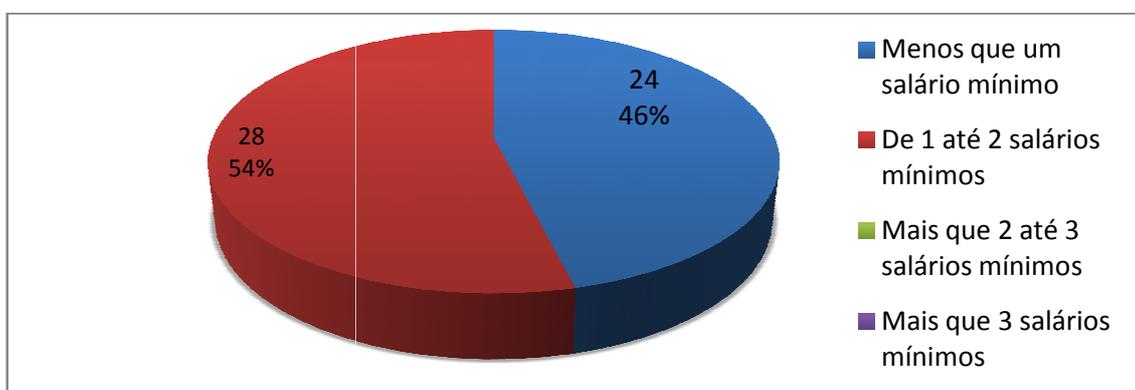
**Figura 10** - Gráfico de beneficiários do PBF inquiridos, por Estado Civil.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Nesta parte do questionário, tínhamos como critério pré-estabelecido que o rendimento familiar total compreenderia o valor do benefício e outros quaisquer rendimentos que a família recebesse. Nesse sentido, 46% da população analisada possui menos que 1 salário mínimo de rendimentos totais. 54% recebe de 1 a até 2 salários mínimos (o que não significa que o rendimento alcance o valor de dois salários mínimos). O item mais que 2 até 3 salários mínimos e o item mais que 3 salários mínimos não obtiveram nenhuma resposta. Podemos então concluir que se tratam de beneficiárias com baixo nível de rendimento.

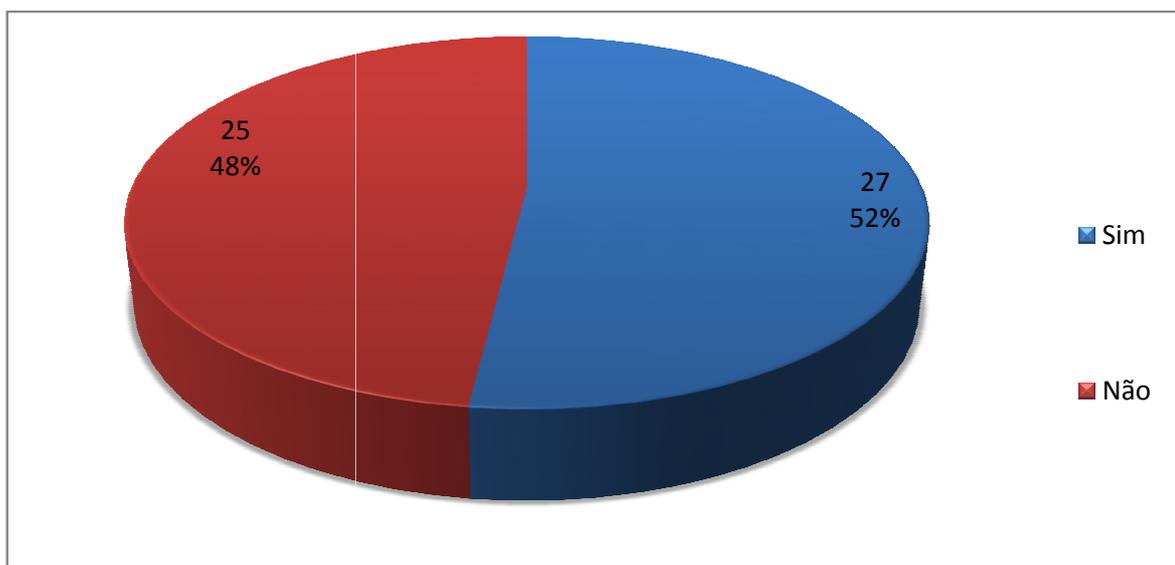
**Figura 11** - Gráfico da renda familiar total



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Neste ítem pretendíamos analisar a inserção desta população no mercado de trabalho e obtivemos que 52% de beneficiárias estariam inseridas no mercado de trabalho. 48% das beneficiárias alegaram não estarem inseridas no mercado de trabalho, ou seja, não trabalharem.

**Figura 12**–Gráfico da inserção no mercado de trabalho.

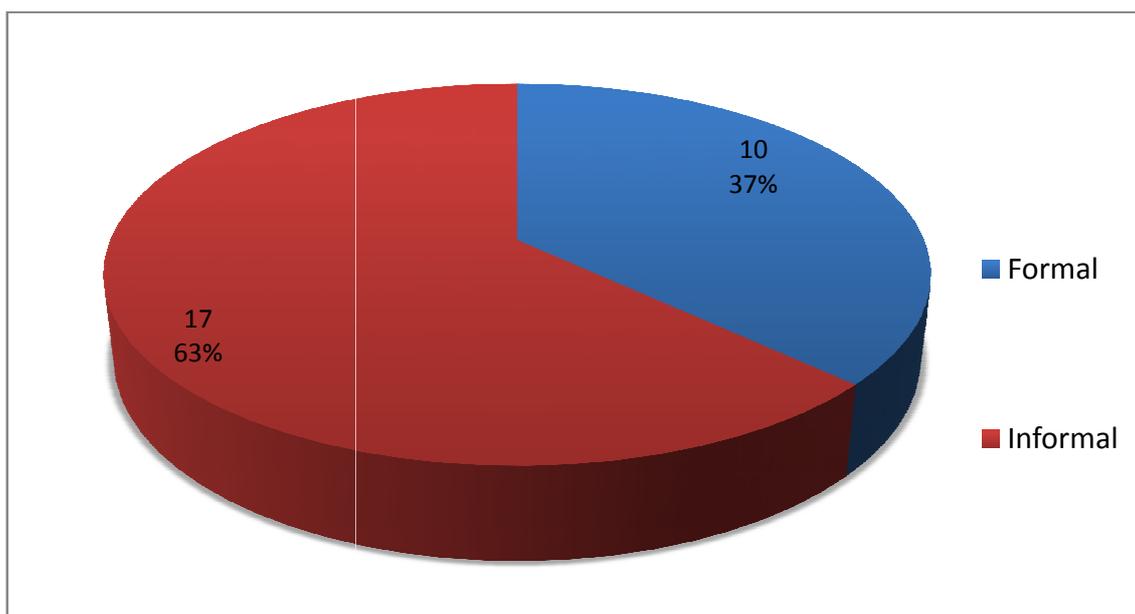


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Ainda com relação à inserção no mercado de trabalho, analisamos que do percentual de 52% beneficiárias que informaram estar inseridas no mercado de trabalho, 63% classificou sua atividade profissional como sendo exercida no mercado informal.

Nesse sentido, nosso resultado corrobora com os resultados encontrados por Santos *et. al.*, (2010: p.355) que afirmam “mulheres contempladas com o Bolsa Família tendem a reduzir a oferta de trabalho”.

**Figura 13** - Gráfico da inserção no mercado de trabalho formal e informal.



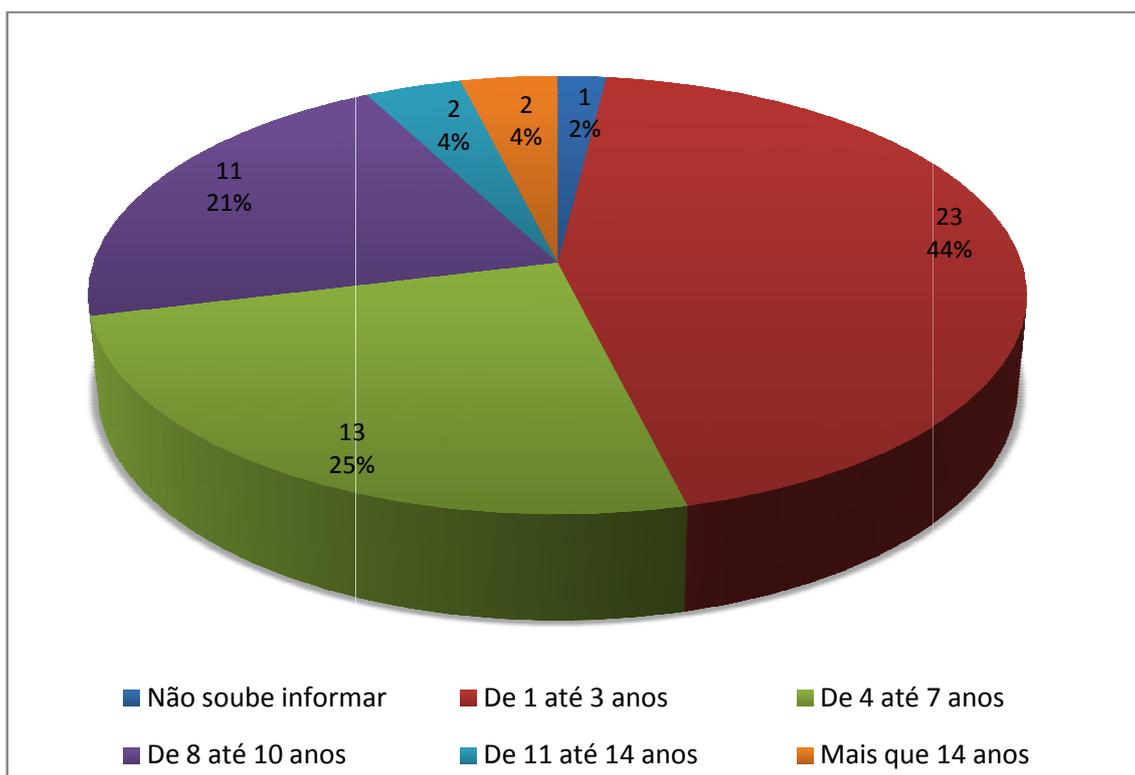
**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Com relação ao tempo de inserção no PBF, 2% das beneficiárias não souberam informar à quanto tempo estão inseridas no programa, 44% das beneficiárias estão inseridas no PBF entre 1 e 3 anos, 25% entre 4 e 7 anos, 21% estão inseridas de 8 a 10 anos, 4% de 11 a 14 anos e 4% mais que 14 anos.

Os resultados evidenciam que a maioria das beneficiárias estão inseridas no programa entre 1 e 3 anos. Os resultados também revelam que existem beneficiárias que estão inseridas no PBF há mais de 12 anos, e isso leva-nos a afirmar que existem beneficiárias que foram inseridas em programas remanescentes e continuaram sendo beneficiadas após a unificação dos programas de transferência de rendimentos mínimos.

Conforme citado anteriormente, o PBF surgiu em 2003. Entretanto, foi a partir de 1995 que alguns municípios adotaram os Programas de Transferência de Rendimentos que instituíram o rendimento mínimo. Segundo Silva *et. al.* (2004), em 1996, a cidade de Belo Horizonte (região que está situada próxima a cidade de Betim, onde estão situados os bairros onde a população estudada reside) foi um dos municípios que aderiram a essa iniciativa, implantando o programa Bolsa Escola e outros programas sociais no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O PBF quando instituído, não efetuou o desligamento dos beneficiários inseridos nos programas de transferência de rendimentos remanescentes. Nesse sentido, as beneficiárias encontradas que estão inseridas no PBF há mais de 12 anos, fazem parte das famílias que foram incluídas em período anterior ao surgimento do PBF.

**Figura 14** - Gráfico do tempo de inserção no PBF.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Sendo assim, concluímos esta parte da nossa investigação com informações que sugerem que o beneficiário do caso de estudo é totalmente feminino; maioria casadas; com idade entre 36 a 40 anos; com uma média de idade de 36 anos; relativamente a educação possuem o ensino fundamental incompleto e estão inseridas no PBF de 1 a 3 anos. Ainda mais, as beneficiárias possuem de 1 a 3 filhos entre os quais 44 estão estudando; e recebem um rendimento familiar total de 1 até 2 salários mínimos.

## **CAPÍTULO IV – ANÁLISE DE RESULTADOS**

### **4.1. Introdução**

Neste capítulo continuaremos a analisar as respostas aos questionários. Porém observa-se que a partir daqui as repostas estão mais entrelaçadas com os objetivos do nosso trabalho.

### **4.2. Análise das respostas ao questionário**

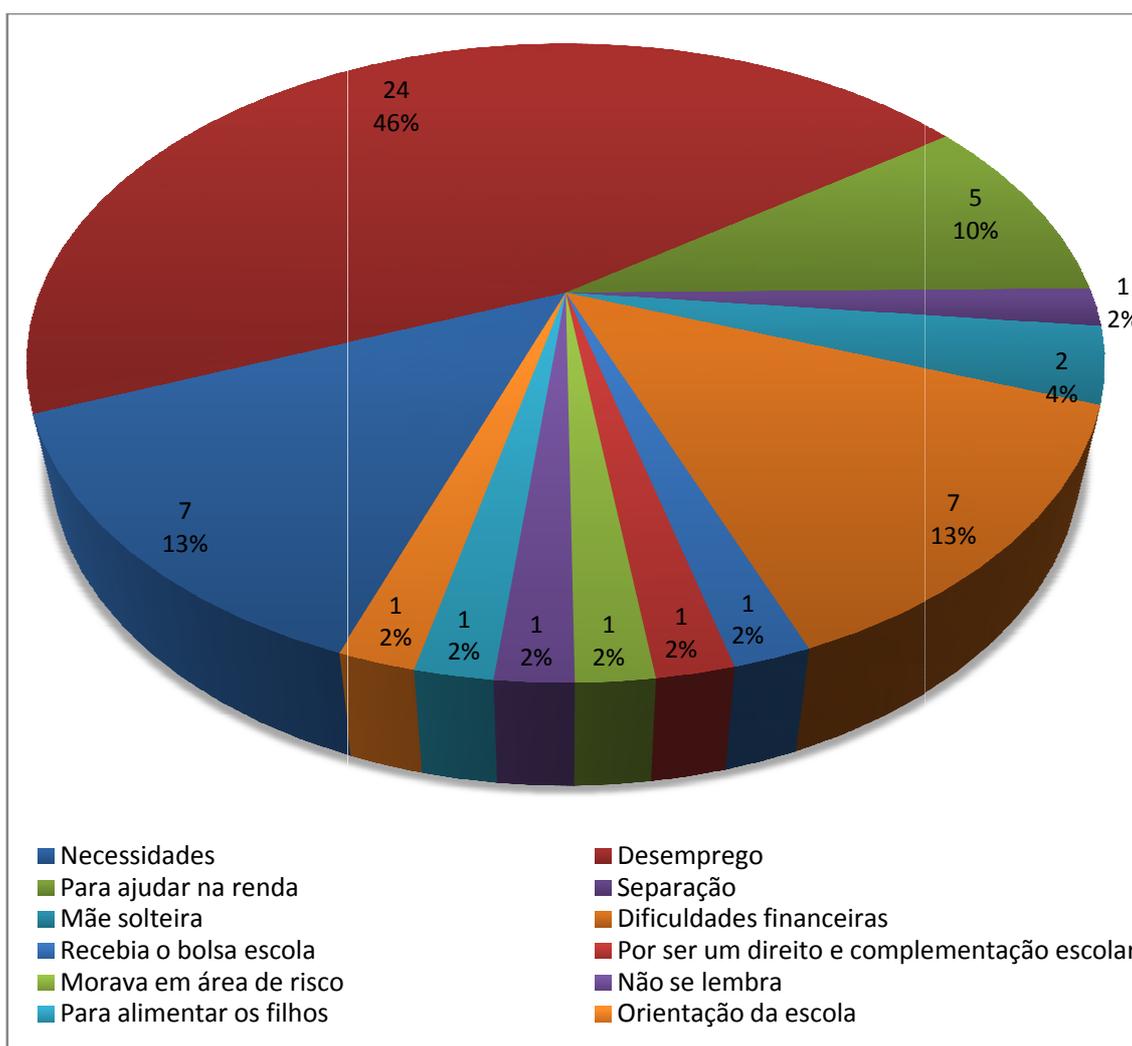
Os motivos de inserção no programa foram questionados de forma aberta, podendo as beneficiárias destacar essas razões sem estarem condicionadas a nenhuma resposta tipificada. Os motivos destacados pelas beneficiárias são variados. 13% das beneficiárias afirmam ter-se inscrito no programa por causa de necessidades, mas, não nos deram detalhes dessas necessidades. A maior parte, 46% das beneficiárias, destacaram o desemprego como o principal motivo de terem procurado o programa e se inscreverem. 10% das beneficiárias assinalaram que se inscreveram no programa para ajudarem os rendimentos familiares. 4% destacaram que por ser mãe solteira, se encontravam em dificuldade e, portanto, inscreveram-se no programa. 13% afirmam que estavam com dificuldades financeiras. Por seu lado, temos vários motivos com apenas 1 beneficiária a referi-lo como motivo de inscrição no programa, representando cada um 2% do total. Esses motivos foram:

- Porque se separaram do marido e ficaram com dificuldades financeiras.
- Porque que já estavam inseridas no Bolsa Escola (programa anterior ao PBF). Esse dado nos confirma a existência de beneficiárias de programas remanescentes.
- Por acreditar que o programa é um direito e uma forma de complementação escolar, ou seja, um rendimento concedido que complementaria as despesas escolares que o país gastam com os filhos.
- Por acreditar que por morar em área de risco social (favelas, locais sem condições de habitação, entre outros) tinha o direito de se inscrever.
- Porque foram orientados na escola dos filhos.
- Porque com o rendimento poderia alimentar os filhos.
- E, por fim, uma das beneficiárias não se lembrava porque se inscreveu.

Nesse sentido, observamos que desemprego foi o motivo com maior percentagem (46%) de beneficiárias que levou essas mulheres a se inscreverem no

programa. Esse índice vem corroborar com dados encontrados no “Gráfico 10.1: Inserção no mercado de trabalho”, que indicou que 48% das beneficiárias se encontravam-se fora do mercado de trabalho (não trabalhavam). E mais uma vez reforça os resultados encontrados em trabalhos anteriores, como por exemplo, o de Santos *et.al.* (2010), que afirmam que as mulheres beneficiárias do Bolsa Família tendem a reduzir a procura de trabalho.

**Figura 15-**Gráfico de beneficiárias de inquiridas, por motivo de inscrição no PBF.

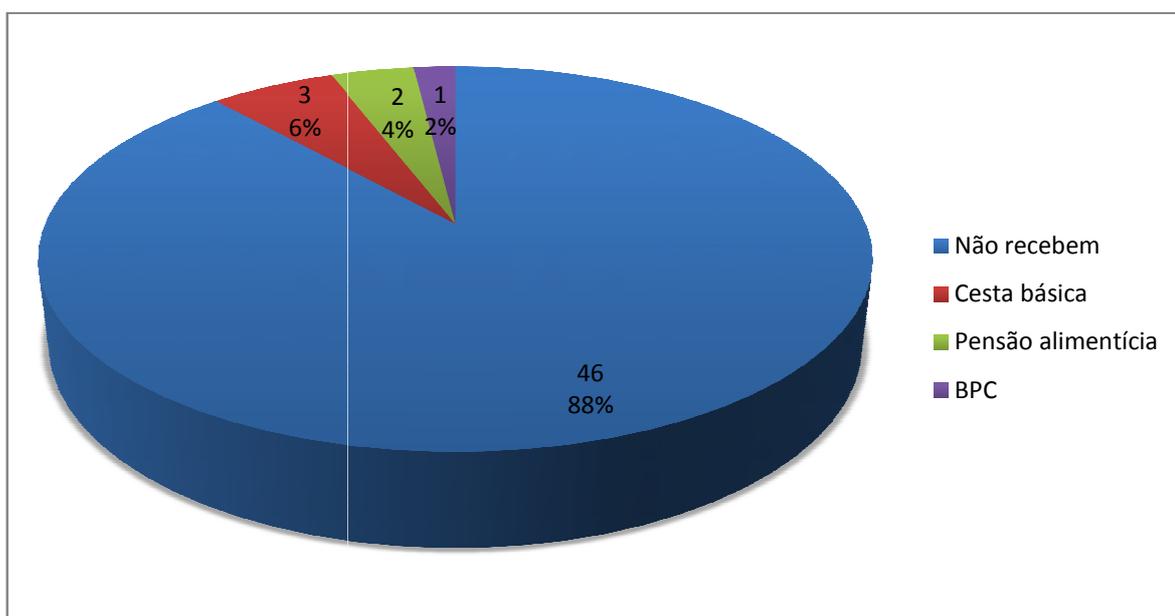


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Com relação à pergunta “recebem algum outro benefício?”, também feita de forma aberta, 88% das beneficiárias responderam que não recebem nenhum outro benefício a não ser o rendimento do PBF. 6% afirmam que recebem cesta básica (contendo alimentos básicos) e consideram como benefício, porque contribui no

orçamento familiar. 4% das beneficiárias recebem pensão alimentar dos pais de seus filhos. E 2% recebem o BPC- Benefício de Prestação Continuada, que é um rendimento mensal, assegurado pelo Governo Federal, fundamentado na Constituição de 1988, destinado às pessoas incapacitadas para o trabalho (idoso ou deficiente). Nessa direção, tudo indica que essa família pode ter como membro familiar um idoso, que não contribuiu para a previdência social e hoje não se consegue manter, ou uma pessoa deficiente.

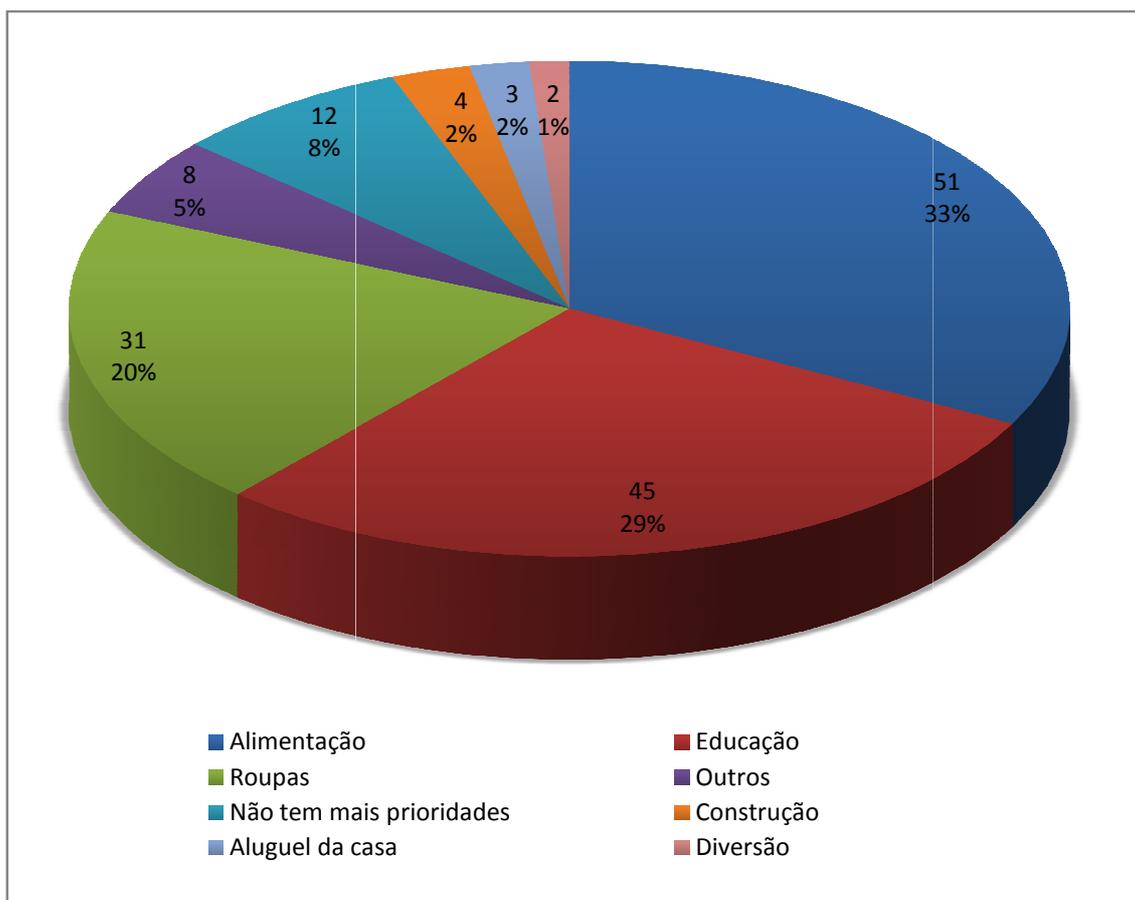
**Figura 16** - Gráfico de beneficiárias inquiridas, por motivo de receberem de algum outro benefício.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Relativamente à prioridade no momento de gastar o benefício, a pergunta solicitava que fossem enumeradas 3 prioridades, por ordem crescente, significando a 1ª a prioridade mais importante onde gastar o dinheiro. As beneficiárias enumeram como 1ª prioridade alimentação, como 2ª prioridade educação e como 3ª prioridade roupas.

**Figura 17** - Gráfico de prioridades de gastos com o benefício.



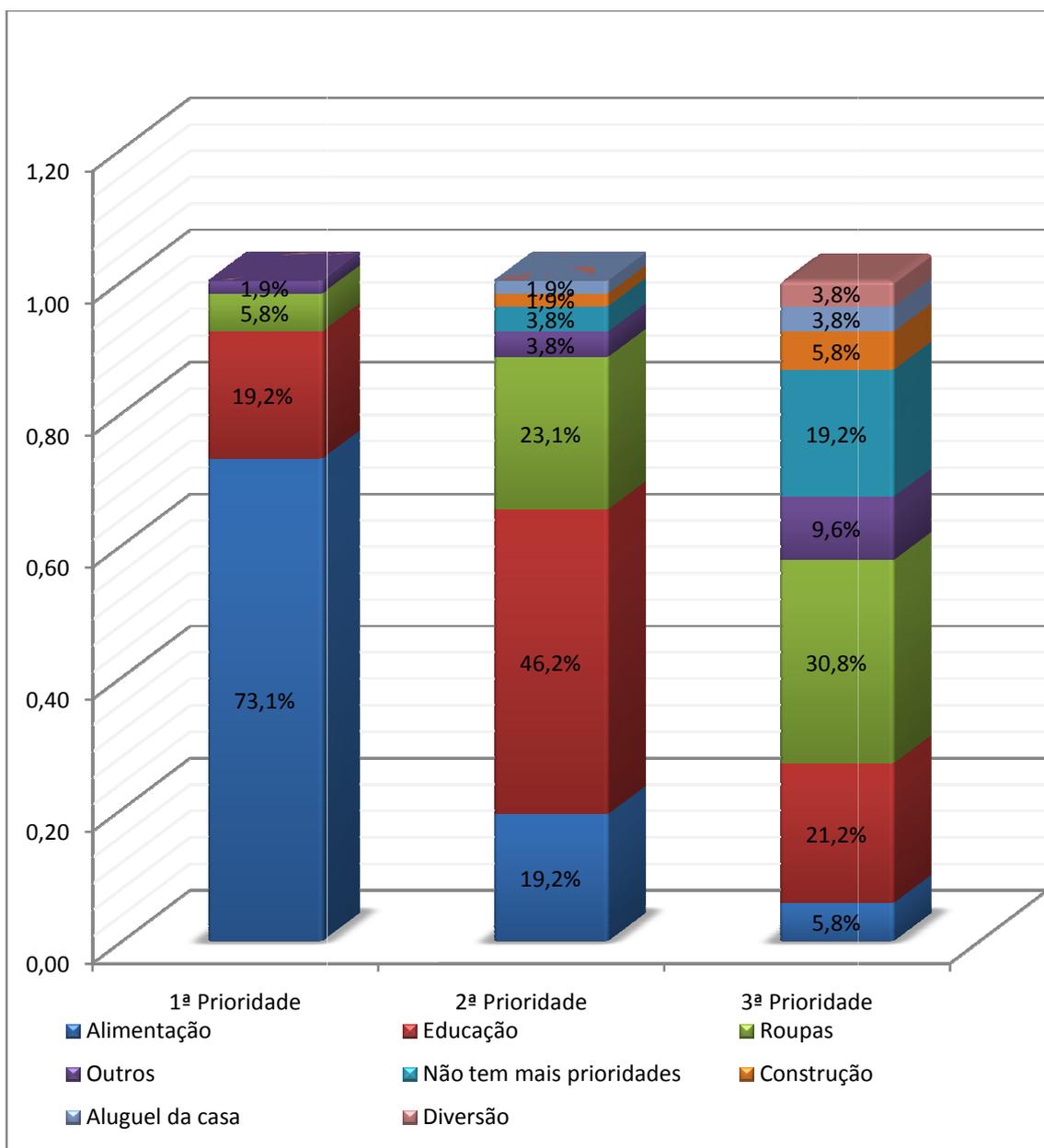
**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Considerando que a educação é um aspecto fundamental para a mudança e transformação das condições de vidas das pessoas, observamos que ao elencar suas prioridades as beneficiárias optaram pela alimentação como a mais importante prioridade, sendo 73,1% como 1ª prioridade e apenas 19,2% optaram pela educação como primeira prioridade. Já como segunda prioridade a alimentação aparece em percentual reduzido devido à alta percentagem na primeira prioridade, no entanto, ela aparece com 19,2%, sendo que a educação que aparece com maior percentagem na segunda prioridade, de 46,2%. Mesmo assim não se aproxima tanto da percentagem de alimentação na primeira prioridade e ainda sendo suprimida pela percentagem de roupas, 23,1%, que foi considerada a terceira opção.

Observa-se que a diferença entre educação como segunda prioridade e alimentação como primeira prioridade é de 26,9 pontos percentuais, bem próximo do percentual de roupas em segunda prioridade, 23,1%.

Januzzi *et. al* (2013) destacam que as famílias beneficiárias aumentaram o consumo em todos os grupos de alimentos analisados, principalmente cereais, alimentos processados, carne, leite e derivados, feijão e açúcar, melhorando a disponibilidade alimentar das crianças. Kawamura (2014) afirma que o programa contribuiu para que as pessoas tivessem acesso a alimentos saudáveis.

**Figura 18** - Gráfico de beneficiárias inquiridas por motivo de prioridades de gastos com o benefício.

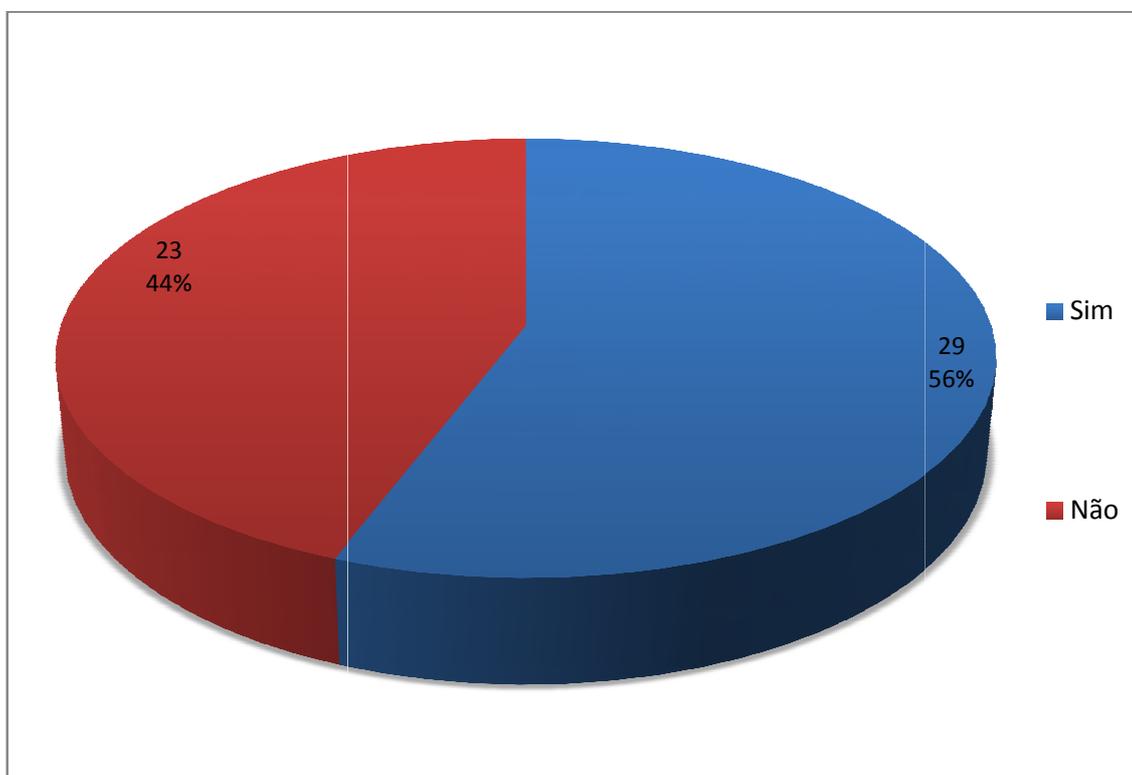


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Na questão sobre o “Depois da inserção no PBF, o benefício contribuiu para a família adquirir algum bem ou serviço?” analisamos que 56% das beneficiárias adquiriram algum tipo de bem ou serviço. Um grupo de 44% das beneficiárias responderam que não adquiriram nada. Desse grupo, observamos que foram variados os tipos de resposta. Transcrevemos aqui algumas respostas de beneficiárias que consideraram que o benefício não contribuiu para adquirirem algum bem ou serviço: “Não contribuiu. Só gasto com meus filhos, o dinheiro é muito pouco”; “Não dá para comprar nada, só ganho R\$112,00”; “Meu benefício tem o valor de R\$36,00, não dá para comprar nem a caixa de leite”.

Nesse sentido, acreditamos que o valor do benefício pode estar defasado para algumas famílias. Apesar do MDS, em 2014, ter divulgado que o PBF garantiria a complementação de rendimentos de forma a que nenhuma família tenha um valor mensal per capita abaixo de R\$77,00, parece que isso não está a ocorrer com algumas destas famílias inquiridas.

**Figura 19** - Gráfico de beneficiárias inquiridas para saber se o PBF contribuiu para que pudessem adquirir algum bem ou serviço.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Das beneficiárias que responderam que sim (56% do total), foi pedido para identificarem o tipo de bens ou serviços dos indicados no questionário (sendo que existia uma opção para acrescentarem bens ou serviços que não estivessem descritos). Com relação à aquisição de bens e serviços depois da inserção no programa nenhuma beneficiária adquiriu veículo. Nenhuma das beneficiárias concluiu algum curso ou terminou algum ciclo escolar, apesar de termos identificado no gráfico “Escolaridade” que uma das entrevistadas estudava atualmente, identificamos também que nenhuma delas concluiu o ensino médio.

17% das beneficiárias responderam que adquiriram imóvel, que engloba casa nova, reforma, puxadinho. É importante salientar que o CadÚnico, ferramenta utilizada pelo PBF, identifica e seleciona famílias de baixo rendimento para inclusão em ações e programas sociais. Nesse sentido, o Cadastro Único é a porta de entrada para diversos programas, sendo que um deles é o programa Minha Casa Minha Vida<sup>68</sup>. Nenhuma casa onde estivemos pareceu-nos ser do programa Minha Casa Minha Vida, por isso, acreditamos que esse percentual de beneficiárias que responderam “imóvel” referiram-se a construção de algum cômodo (puxadinho, aumento da casa) a mais na casa.

Com relação a opção móveis para casa, 21% beneficiárias responderam que adquiriram móveis com o benefício concedido pelo PBF. Uma das entrevistadas respondeu que adquiriu um guarda-vestidos.

Outro grupo de 48% respondeu que adquiriram eletrodomésticos, como por exemplo, liquidificador, circulador de ar, TV usada, ventilador e tanquinho usado (imitação de máquina de lavar que não tem a função centrifugar). Um grupo de 7% respondeu que adquiriram uma viagem de lazer. Um grupo de beneficiárias, ou seja, 7%, responderam “Outros”. Deste grupo, houve relatos de que uma beneficiária adquiriu uns óculos para o filho e a outra beneficiária respondeu que por estar com cancro, utilizava o benefício para adquirir medicamentos para realização de um tratamento melhor. Percebemos pela entrevista que a beneficiária depois de descobrir a doença, sente que precisa ter mais conforto, e por isso decidiu “adquirir” tudo que possa lhe trazer melhores condições de vida.

Nesse item, os resultados vão de encontro a conclusões da pesquisa AIBF II (2012) que afirmam que a titularidade do benefício permite que essas mulheres tenham

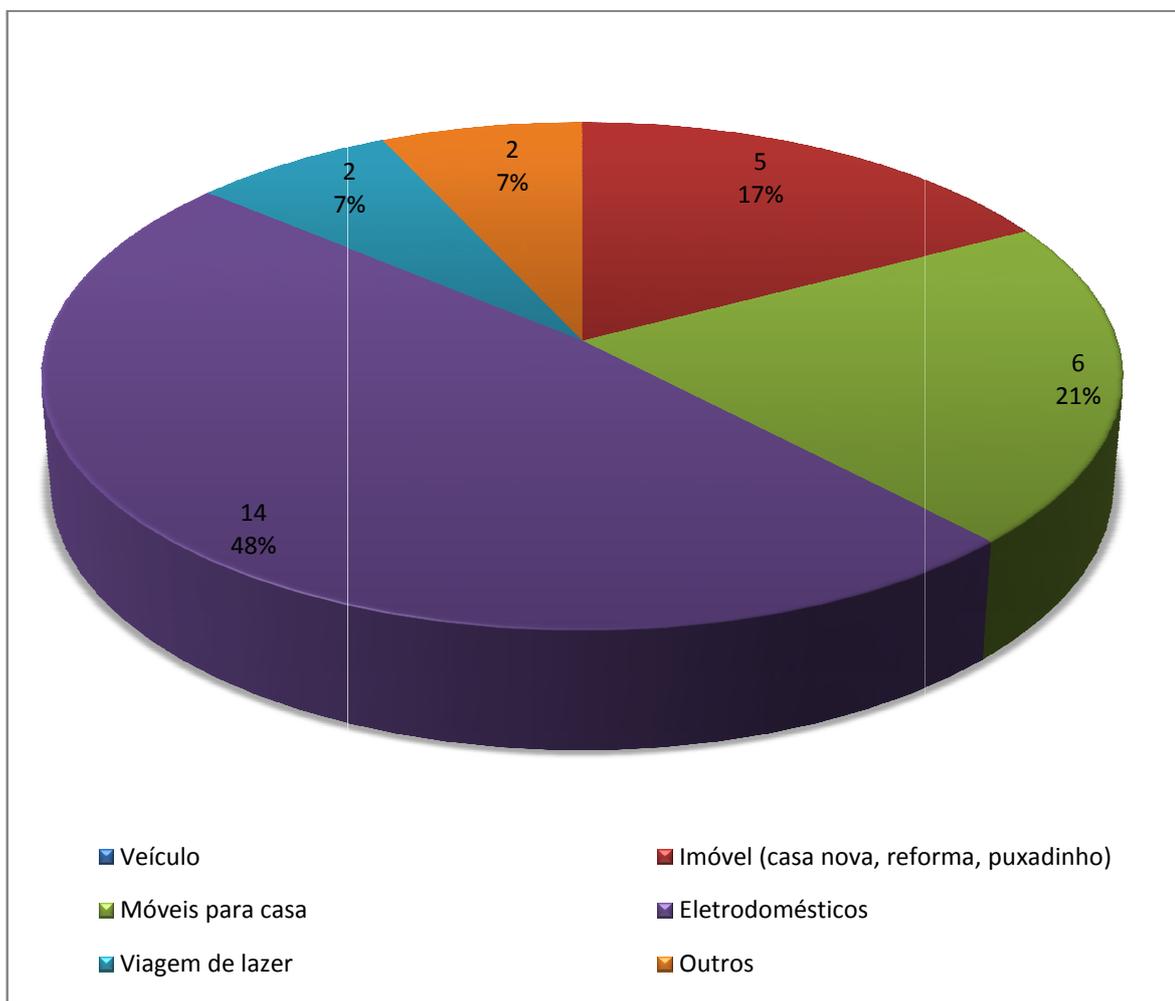
---

<sup>68</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida, tem como meta reduzir o déficit habitacional brasileiro, um dos problemas mais crônicos do país. A meta do programa, que entrou em sua segunda fase (2011-2014), é construir dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% são para atender as famílias de baixa renda. Site: Caixa Económica Federal, 2015. Disponível em: <http://caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>

mais autonomia e independência financeira relativamente ao marido e também maior interação social.

Torna-se necessário ressaltar que estamos falando de uma parcela da população brasileira que sempre esteve excluída e com pouco poder de compra. Essas aquisições para outras pessoas com melhores condições de vida podem parecer mínimas. Entretanto, as aquisições para as beneficiárias podem ter significado maior.

**Figura 20** - Gráfico de beneficiárias inquiridas por motivo de aquisição bens ou serviços:quais bens e serviços.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Neste gráfico nossa intenção era perceber se houve um aumento da frequência dos beneficiários nos serviços de saúde. Entretanto, a pergunta estava atrelada a mais duas outras perguntas, que se referiam a “quantas vezes frequentava o SUS (Serviço

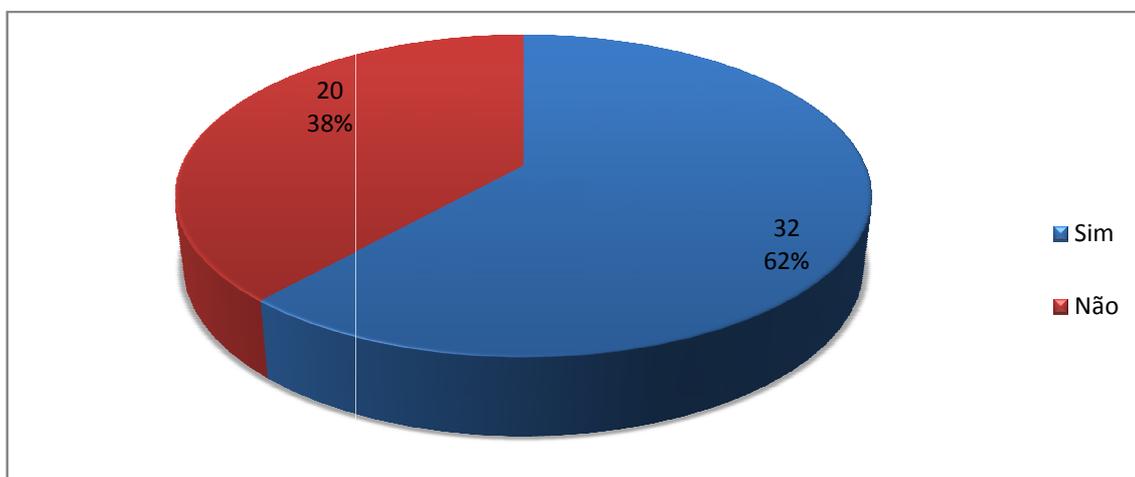
Único de Saúde) por mês antes da inserção no programa?” e ” quantas vezes passou a frequentar o SUS em média depois da inserção no programa?”. Apesar da pergunta a princípio parecer clara e objetiva, no momento de quantificar as informações, percebemos que haviam respostas, das duas perguntas às quais nos referimos acima, que estavam distorcidas, não sendo possível apresentá-las. Assim, a nossa análise referente aos serviços de saúde será somente sobre o gráfico apresentado abaixo.

Desta forma, observamos que de acordo com as respostas das beneficiárias inquiridas, houve um aumento da frequência dos serviços de saúde.

Queremos destacar que o beneficiário do PBF assume o compromisso em cumprir a condicionalidade de saúde para obtenção do benefício. Segundo Ximenes *et.al.* (2011), com estas condicionalidades, o Programa Bolsa Família objetiva reforçar o acesso das famílias beneficiárias à educação, saúde e assistência social, visando a melhoria das condições de vida, e assim, levar o poder público a assegurar a oferta desses serviços.

Observamos no gráfico abaixo que 62% da beneficiárias responderam que houve um aumento na frequência nos serviços de saúde, que como dissemos, pode ser explicado pela imposição das condicionalidades.

**Figura 21** - Gráfico de beneficiárias inquiridas para saber se houve aumento na frequência dos serviços de saúde ofertados pelo SUS (Sistema Único de Saúde).



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Por fim, a última questão dizia respeito a se após a inserção no PBF, o benefício contribuiu para o aumento da autonomia. Do total das 52 beneficiárias, 69% responderam que o benefício contribuiu para o aumento de sua autonomia. Entretanto, percebemos que muitas respostas em relação a essa “autonomia” estão muito ligadas aos filhos e à alimentação.

Tivemos a preocupação quanto a informar as beneficiárias sobre o conceito de autonomia. Transcreveremos exemplos de respostas das beneficiárias que responderam que o benefício concedido pelo PBF contribuiu para o aumento da autonomia: "Contribuiu. Hoje compro frutas, iogurte, biscoitos que antes não podia comprar"; "Contribui. Sou sozinha para criar os filhos e o dinheiro ajuda bastante"; "Contribuiu sim. Eu e meu marido entramos em acordo com a necessidade de alimentos na casa".

Observamos que algumas beneficiárias deram respostas que se aproximam um pouco mais de decisões que denotam mais autonomia. Transcreveremos algumas delas: "Contribuiu sim. O bolsa família ajuda. Compro itens que preciso às vezes"; "Contribuiu. Dentro do limite de condição, compro sem perguntar quando dá para comprar"; "Contribuiu sim. Gasto o dinheiro com mais tranquilidade"; "Por ter um rendimento a mais, posso comprar coisas que antes não podia"; "Contribui muito. Não preciso aguentar humilhação, compro o que preciso agora".

Mais uma vez os resultados confirmam achados da pesquisa AIBF II (2012) que afirmam que as mulheres vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, medicamentos e vestuário, comparativamente a mulheres não beneficiárias.

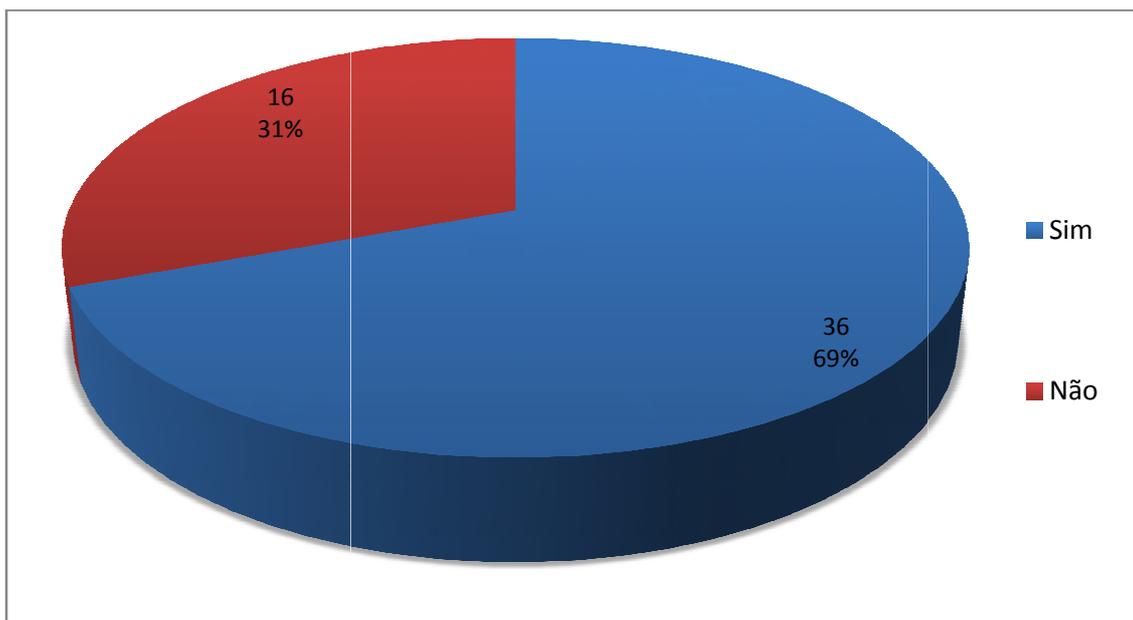
Outro grupo de beneficiárias, que corresponde a 31%, respondeu que o benefício não contribuiu para aumentar a autonomia. Obtivemos variadas respostas, entre elas estão: "Não aumentou minha autonomia. Junto o pagamento (salário) do marido e o dinheiro da bolsa para comprar coisas para casa, alimentação e material escolar. Fico esperando o dia do pagamento do benefício para comprar um kilo de carne, não aguento mais comer sem carne"; "Não aumentou minha autonomia porque minha prioridade é alimentação e o melhor para meus filhos"; "Não aumentou minha autonomia porque o valor é baixo para eu conseguir outras coisas, e ainda falta para o botija de gás, verduras e a carne do mês".

Quando decidimos que a pergunta "o benefício contribuiu para aumentar sua autonomia?" seria importante para o nosso trabalho, pensámos na autonomia financeira e também na liberdade dos beneficiários para decidirem entre as escolhas e decisões que precisam fazer no dia-a-dia.

Utilizámos este conceito, com o suporte de Sen (1993), que está intrinsecamente ligado à liberdade de fazer escolhas. Nesse sentido, se as beneficiárias têm suas capacidades ou pontencialidades restringidas, como por exemplo, baixa escolaridade ou condições precárias de trabalho, não terão liberdade de fazer escolhas que a conduzam para uma vida de qualidade. Sen (1933) afirma que o desenvolvimento de

uma pessoa é um processo de alargamento das liberdades reais de que um ser humano desfruta. Para vivermos em sociedade dependemos de outros fatores que não seja somente os rendimentos para nos desenvolvermos, como por exemplo, os dispositivos sociais e culturais. Sen (1933) afirma a importância do papel das capacidades e das habilidades que os indivíduos precisam ter para poder fazer escolhas e alcançar uma vida plena de bem-estar.

**Figura 22** - O benefício contribuiu para aumentar sua autonomia.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

#### **4.3. Discussão dos Resultados**

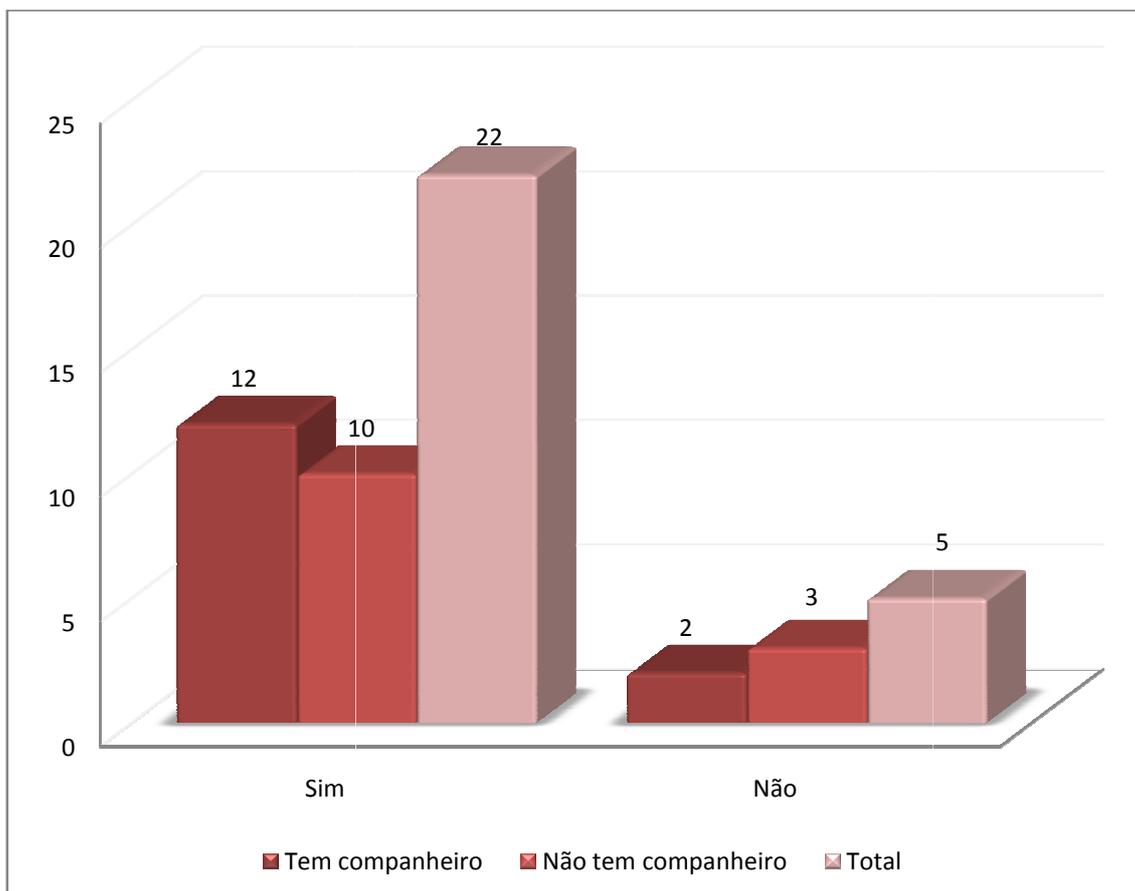
Importa agora relacionar algumas das respostas dadas às questões do questionário entre si e com as características das beneficiárias.

Nesse sentido, nossa intenção é perceber se autonomia das beneficiárias tem alguma relação com as informações sobre inserção no mercado de trabalho e estado civil, e também se o tempo de inserção no programa e o mercado de trabalho podem ter relação com os bens adquiridos.

No gráfico seguinte observamos que 42,3% das beneficiárias inseridas no mercado de trabalho que consideram ter autonomia, 54,5% delas tem uma propensão maior para terem companheiro. Entretanto, 9,6% das beneficiárias inseridas no mercado de trabalho que consideram não ter autonomia, 60% delas tem uma propensão maior de não terem companheiro. Percebe-se que a diferença das inquiridas que consideram ter aumentado sua autonomia, entre ter companheiro ou não ter companheiro, é pequena, o

que possibilita afirmarmos que o aumento da autonomia, possivelmente, está ligado à inserção no mercado de trabalho.

**Figura 23** - Gráfico de comparação das beneficiárias que trabalham, entre a autonomia e estado civil.

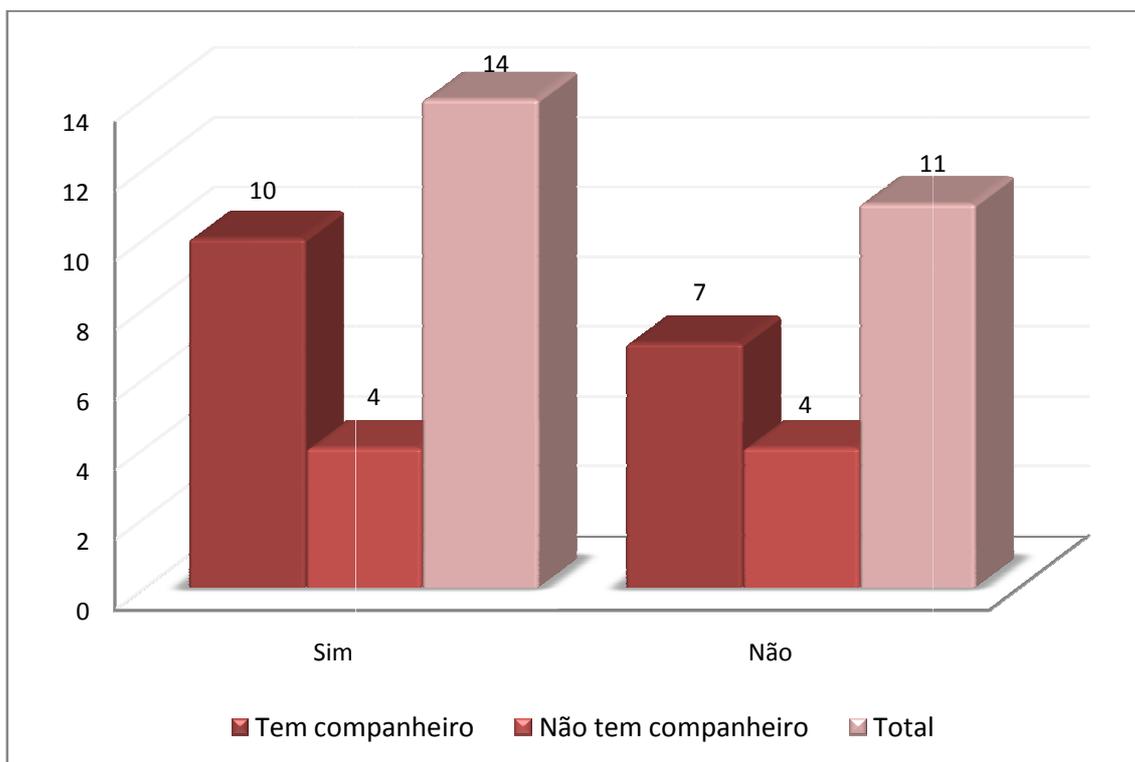


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Este gráfico refere-se as beneficiárias que não trabalham que afirmaram ter autonomia e também daquelas que afirmaram não ter autonomia. Observamos que das beneficiárias (26,9%) que não estão inseridas no mercado de trabalho e dizem ter autonomia (71,4%) tem mais propensão a terem companheiro. Aquelas beneficiárias que não estão inseridas no mercado (21,15%) que consideram não ter autonomia(63,6%) têm também maior propensão a terem companheiro.

Observa-se que neste gráfico a diferença das entrevistadas que consideram ter aumentado sua autonomia é mais que 50% entre ter companheiro ou não ter companheiro.

**Figura 24** - Gráfico de comparação das beneficiárias que não trabalham, entre a autonomia e estado civil.



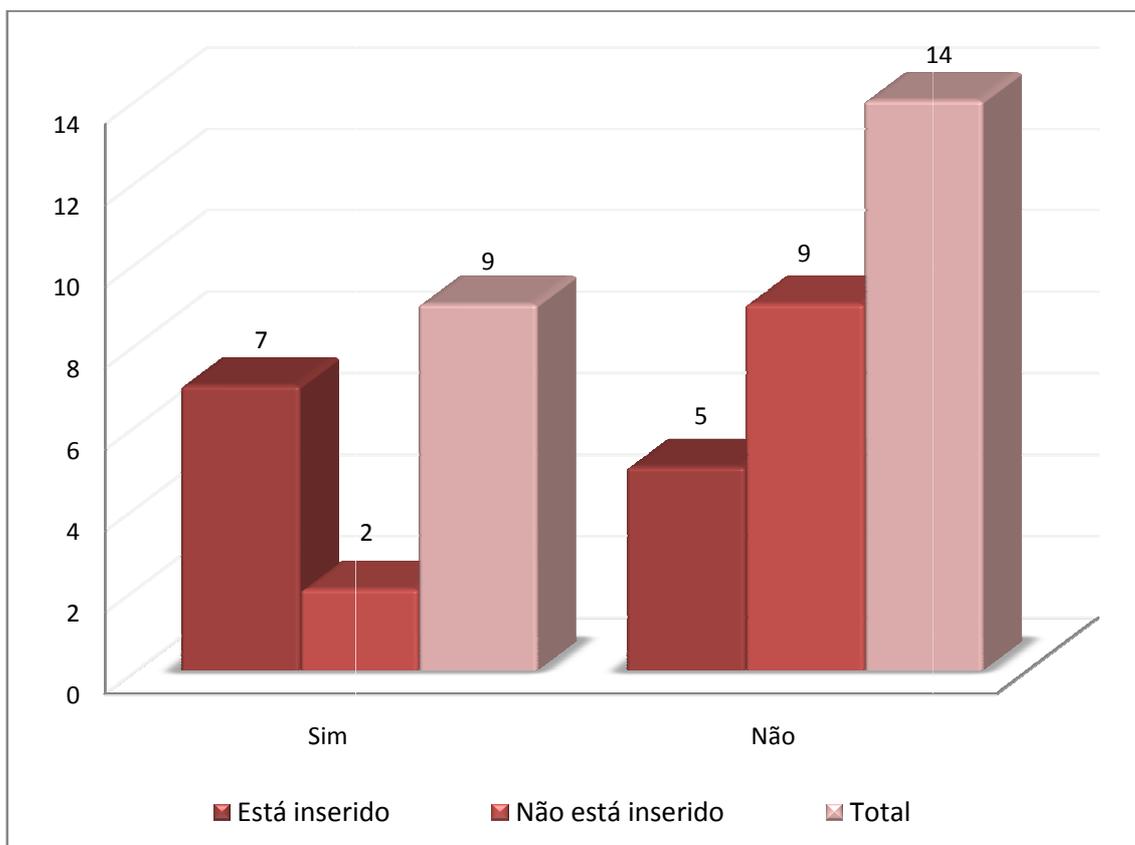
**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Das beneficiárias que estão inseridas no programa de 1 a 3 anos, totalizando 44,23%, que disseram ter adquirido bens e serviços, 17,3% estão inseridas no mercado de trabalho.

Das beneficiárias que estão inseridas no programa de 1 a 3 anos e não adquiriram bens e serviços 26,92 não estão inseridas no mercado de trabalho.

Extrai-se deste item que para as beneficiárias que estão inseridas no mercado de trabalho, existe uma propensão maior para adquirir bens e serviços. Nesse sentido, adquirir bens no caso das beneficiárias não está correlacionado com o tempo de inserção no PBF, e sim com a capacidade de conciliar rendimentos através do benefício e do trabalho que desempenham.

**Figura 25** - Gráfico de comparação das beneficiárias que tem de 1 a 3 anos de programa, entre a inserção no mercado de trabalho e bens adquiridos.

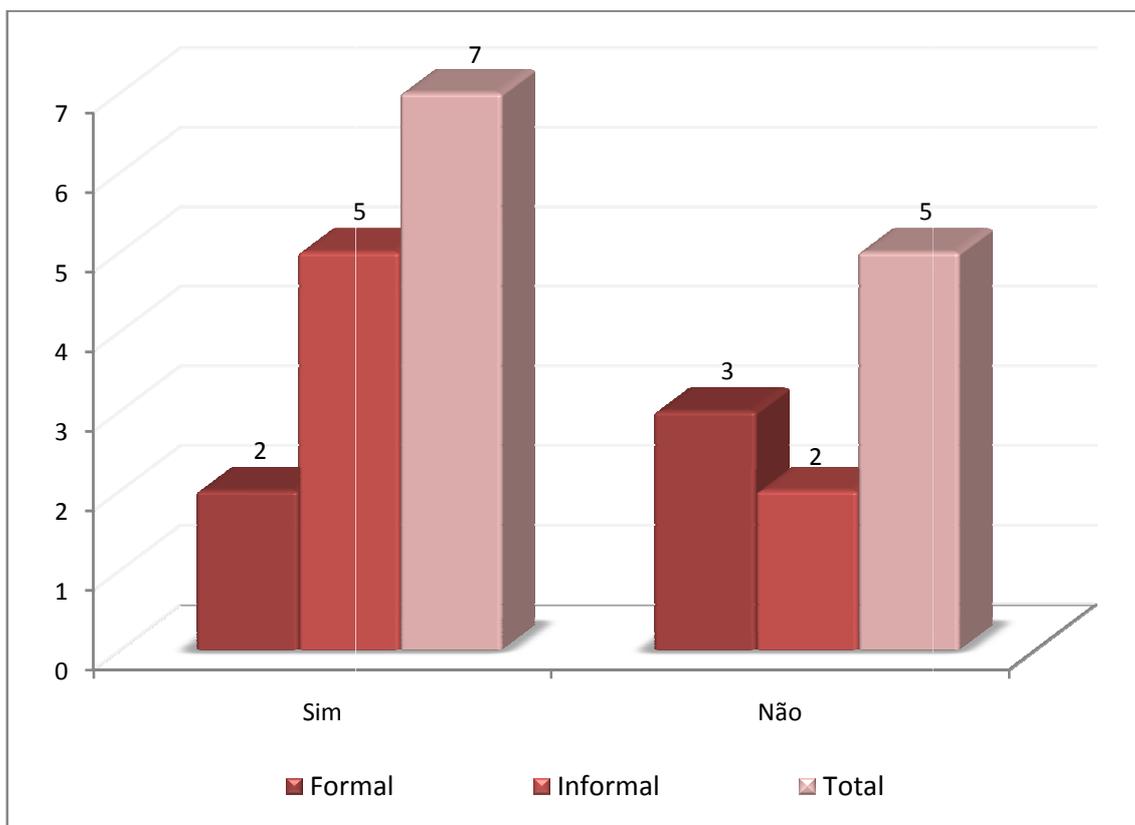


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Das 12 beneficiárias que estão inseridas no mercado de trabalho e tem entre 1 e 3 anos de programa, aquelas que estão inseridas no mercado de trabalho informal tiveram maior propensão em adquirir bens.

O mercado informal de trabalho tem as suas desvantagens porque não confere aos trabalhadores garantia de direitos trabalhistas. Por outro lado, em questão de tempo e disponibilidade, é um mercado mais flexível, e por isso, mais fácil a adaptações. Nesse sentido, a aquisição de bens, pode estar ligada a organização de trabalho das beneficiárias, que podem ter trabalhado mais para adquirir mais.

**Figura 26** - Gráfico de comparação das beneficiárias que tem de 1 a 3 anos de programa mercado de trabalho formal e informal e bens adquiridos.

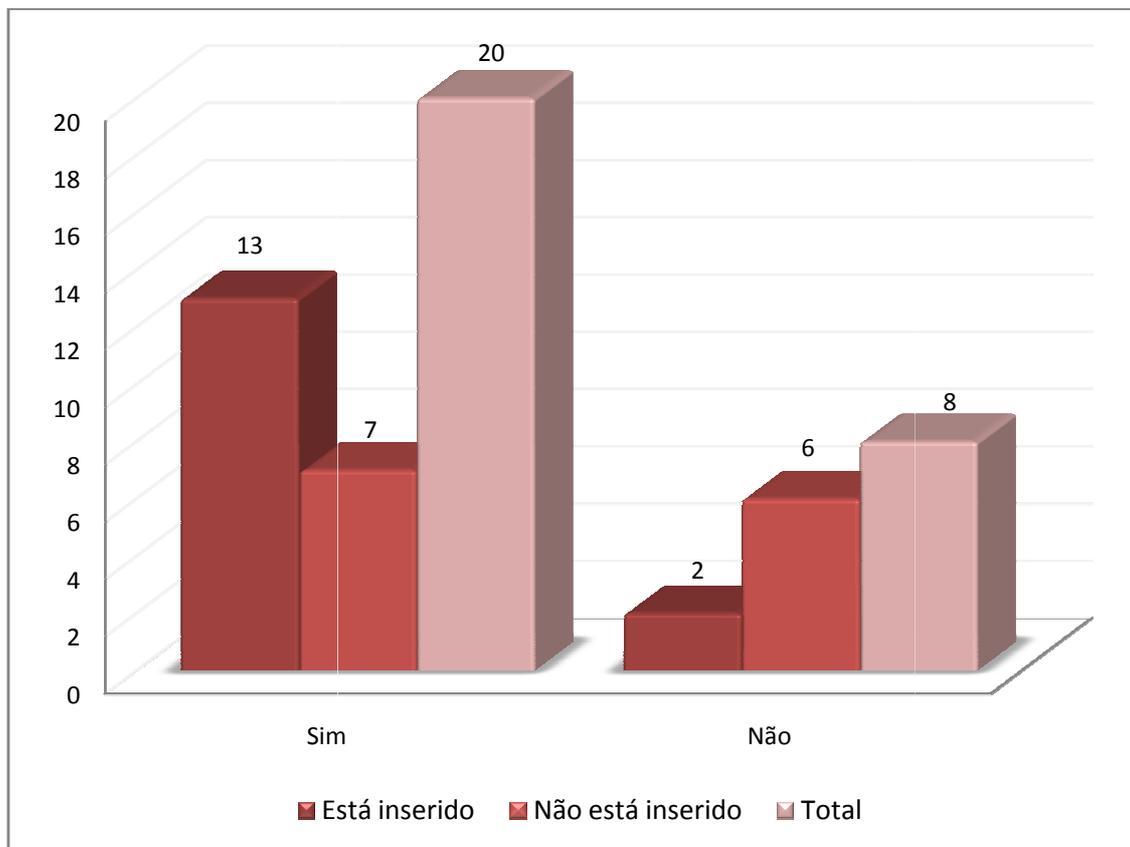


**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Observamos que assim como no gráfico 26, em que as beneficiárias inseridas no mercado de trabalho e com tempo de inserção de 1 a 3 anos tiveram maior propensão para adquirir bens, neste gráfico ocorre o mesmo, ou seja, as beneficiárias com mais de 3 anos de inserção no programa e inseridas no mercado de trabalho adquiriram mais bens.

Entretanto, observa-se neste gráfico, em que o tempo de inserção no programa é mais de 3 anos, que houve um aumento no número de beneficiárias (13) que adquiriram bens. Assim, podemos dizer que nesse caso, houve maior propensão para aquisição de bens para aquelas beneficiárias que tem mais tempo de programa que estão inseridas no mercado de trabalho. O tempo de programa e o mercado de trabalho influenciaram na aquisição de bens.

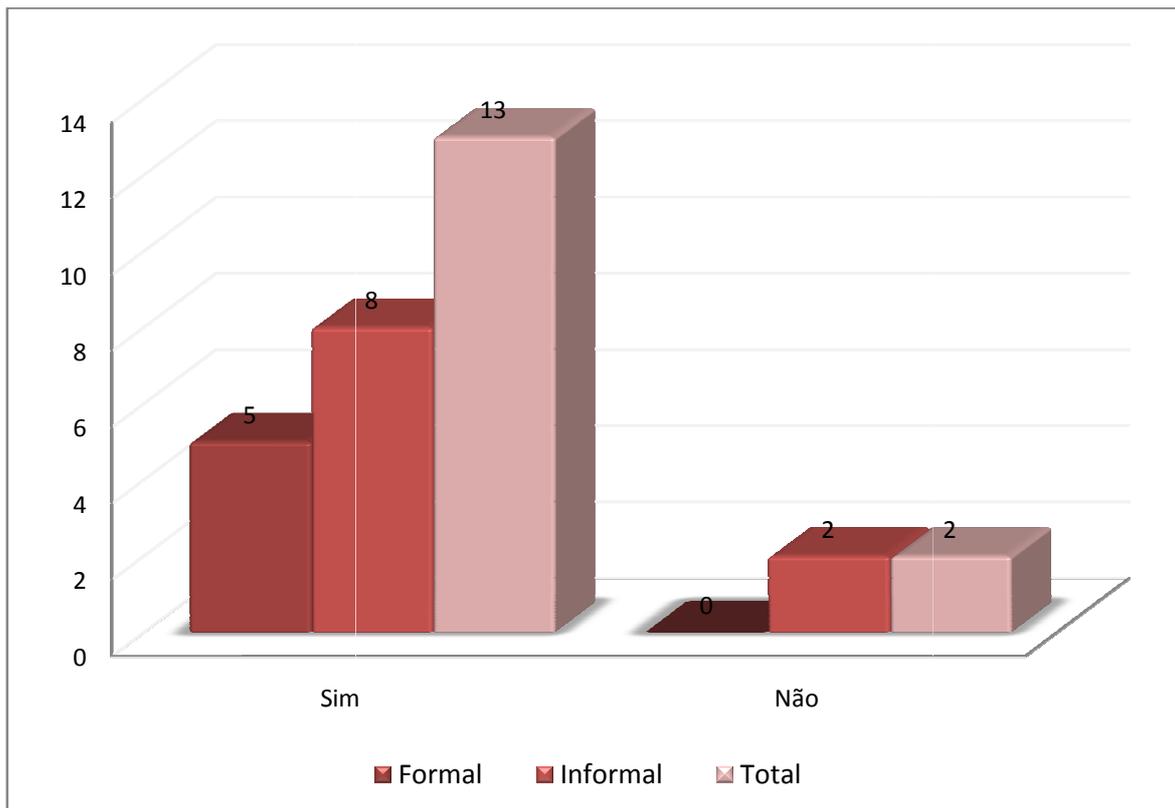
**Figura 27** - Gráfico de comparação das beneficiárias que tem mais que 3 anos de programa, entre a inserção no mercado de trabalho e bens adquiridos.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

Neste gráfico das beneficiárias que adquiriram bens, 61,53% estão no mercado informal de trabalho. Nesse sentido, as beneficiárias que estão no mercado de trabalho informal tiveram maior propensão para adquirir bens.

**Figura 28** -Gráfico de comparação das beneficiárias que tem mais que 3 anos de programa,entre a inserção no mercado de trabalho formal e informal e bens adquiridos.



**Fonte:** Levantamento feito a partir de dados da investigação realizada pelo autor.

## **CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao finalizarmos nosso trabalho, destacamos as considerações formuladas a partir do objetivo principal que norteou seu desenvolvimento e dos objetivos específicos colocados. Destacamos que tínhamos como proposta avaliar a eficácia de um dos objetivos do Programa Bolsa Família: “apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, a partir da percepção do grupo de 52 beneficiários residentes no bairro Icaivera/Parque do Cedro em Betim- Minas Gerais/Brasil, buscando perceber se houve apoio por parte do PBF, que contribuisse para o alargamento das potencialidades individuais, a partir da inclusão dos beneficiários no Programa, nomeadamente, na autonomia das mulheres, na educação e na saúde.

Tínhamos como objetivos específicos, perceber o impacto do PBF na educação; avaliar se ocorreu um aumento da frequência nos serviços de saúde e entender se a inserção no programa favoreceu a autonomia da mulher, sobretudo em termos de decisões financeiras, pois são as mulheres que na maioria dos casos têm a titularidade do cartão que permite fazer o levantamento do benefício. Dos principais resultados, resumimos aqui, de forma conclusiva, o perfil que a pesquisa sugeriu.

Os beneficiários inquiridos do PBF do bairro Icaivera/Parque do Cedro, encontram-se na faixa etária entre 36 a 40 anos, com idade média de 36 anos, sendo 100% do sexo feminino, casadas, com escolaridade de ensino fundamental incompleto e possuem de 1 a 3 filhos, entre os quais 44 estudam. Têm um rendimento familiar total de 1 até 2 salários mínimos, trabalham no setor informal e estão inseridas no PBF de 1 a 3 anos. O principal incentivo para inserção no programa foi o desemprego, não contando as beneficiárias com nenhuma outra fonte de rendimentos a não ser do programa e do próprio trabalho. A prioridade de consumo das beneficiárias são bens e serviços de 1ª necessidade como alimentação, educação e roupas, algumas das quais conseguiram adquirir bens ao longo período em que estão inseridas no programa, tendo mais propensão para adquirir bens aquelas beneficiárias que estão inseridas no programa há mais de 3 anos, sendo que a maioria adquiriu eletrodomésticos e afirmam que o benefício concedido pelo programa contribuiu para o aumento de sua autonomia. Nesta direção, destacamos que o benefício concedido pelo PBF contribuiu para que as beneficiárias adquirissem maior autonomia nas decisões financeiras e familiares, permitindo mesmo que minimamente, condições para que se estabelecesse algum alargamento das potencialidades individuais.

Percebemos através de nossa investigação que apesar da tentativa de mudança e do surgimento do PBF, a pobreza ainda faz parte da vida de muitos brasileiros e estes são atingidos por ela em suas experiências diárias. Nossa investigação nos permitiu

compreender vários aspectos da vida dessas pessoas e nos levou a entender porque aquelas famílias pobres não conseguem sozinhas sair da condição de pobreza. Os rendimentos realmente não são os únicos aspetos a serem observados quando se pretende diminuir os níveis de pobreza. No entanto, num país como o Brasil, em que os níveis de pobreza material ainda são elevados, que o lado destrutivo da pobreza e exclusão social ainda estão presentes na vida de uma parcela significativa da população, a garantia de um rendimento mínimo torna-se de suma importância para efetivação de direitos sociais básicos.

A dimensão subjetiva da pobreza e exclusão social pode influenciar um conjunto de perdas para as beneficiárias como identidade social, auto estima, perspectivas futuras, capacidade de iniciativa, de motivação e do sentimento de pertença na sociedade.

As políticas clientelistas do passado, que desenvolviam programas fragmentados e desconexos da realidade social no Brasil, favoreceram uma cultura que pode ser percebida ainda nos dias atuais, na organização de trabalho de muitas instituições. Por isso, é comum ainda nos depararmos com profissionais que reforçam a subalternidade da população utente dos serviços públicos oferecidos pelo Estado. E no reverso dessa moeda, temos o povo brasileiro, com um comportamento usual muito particular, apreendido em função dessa cultura e legitimando esse comportamento. Nesse sentido, o exercício da cidadania fica comprometido, porque a população empobrecida, sendo aquela que mais utiliza os serviços públicos, na maioria das vezes, não consegue entender que os serviços oferecidos pelo poder público, tem um preço pago por nós cidadãos e que a parte que lhe cabe é exercer seu dever e seu direito.

As liberdades das quais gozam um ser humano dependem de outros fatores para que este possa fazer suas escolhas. As instituições podem tanto reforçar como enfraquecer a capacidade das pessoas de tomarem decisões em sua vida. Por isso, os serviços públicos de má qualidade ou inexistentes restringem a capacidade de ação de famílias e pessoas, porque dependemos também de fatores estruturais e determinantes, como os dispositivos económicos e sociais.

Através da investigação observamos que na área da educação, no que diz respeito às beneficiárias, os resultados sugeriram que nenhuma conseguiu concluir o ensino médio que é a escolaridade mínima exigida no Brasil para os empregos e trabalhos que não exigem especialização. Porém, nossa investigação identificou que os filhos das beneficiárias estão estudando. Nesse sentido, podemos dizer que o programa aparenta ter causado impacto na educação dos filhos das beneficiárias.

A educação escolar pode com efeito provocar externalidade positiva na vida das pessoas, neste caso em concreto, nas condições de vida das beneficiárias do PBF, pois contribuem para o reforço de decisões no âmbito familiar e para alargar as

potencialidades na área do trabalho. No mercado formal de trabalho brasileiro já existem inúmeras empresas que só contratam para o cargo de faxineiras (limpeza) por exemplo, pessoas que tenham o ensino médio concluído. Possuir o ensino fundamental incompleto impede ou dificulta que as beneficiárias sejam inseridas no mercado de trabalho formal, e por conseguinte, enfraquece a sua capacidade de decisão ou não estimula que ela a adquira. Nessa direção, percebe-se que o impacto do PBF na educação das beneficiárias, não permitiu que estas alargassem suas potencialidades.

Uma questão importante que está relacionada com educação e saúde, é a oferta reduzida ou de má qualidade de serviços públicos. As creches e escolas precisam de mais qualidade (de conteúdo, estrutura física e etc.) e quantidade (mais creches) para que as beneficiárias possam deixar seus filhos com segurança e tranquilidade para estudarem ou trabalharem. Na maioria das vezes o serviço público não estimula a capacidade e motivação das pessoas, antes pelo contrário, podem inclusive, afastar as pessoas, levando-as a tentarem resolver suas necessidades de outra forma.

Relativamente a área da saúde, podemos destacar que os resultados da nossa investigação sugeriram que houve um aumento na frequência dos beneficiários inquiridos nos serviços de saúde. A própria condicionalidade da saúde imposta pelo PBF aos beneficiários possibilitou que estes utilizassem mais esses serviços.

No que diz respeito a autonomia, o benefício concedido pelo PBF contribuiu para que as beneficiárias inquiridas adquirissem maior autonomia nas decisões financeiras e familiares, permitindo mesmo que minimamente, condições para que se estabelecesse algum alargamento das potencialidades individuais.

Muitas beneficiárias reclamaram do baixo valor do benefício concedido. Nesse sentido, percebe-se que mesmo que o PBF tenha contribuído para o alargamento das potencialidades individuais, o baixo valor do benefício concedido às famílias pode contribuir para a baixa redução da pobreza.

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, Clara F. -CRIATIVIDADE, A MATÉRIA DA VIDA – Jornal Expresso de Portugal - 05/01/2013.

ALVES, S. - A Atualidade da Epistemologia Weberiana: uma Aplicação dos Seus Tipos Ideais (Programa de Pós-Graduação em Administração/Departamento de Ciências Administrativas/Universidade Federal de Pernambuco -PROPAD/DCA/UFPE).

ARISTÓTELES – A Política – Tradução. Nestor Silveira Chaves - Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal -16 - São Paulo: Editora Escala, v.2, n.11, 2008. 66 pág.

BARROS, Ricardo P. de, CARVALHO, Mirela de, FRANCO, Samuel, - Pobreza Multidimensional no Brasil – IPEA- Texto para discussão Nº 1227 – Rio de Janeiro – Outubro de 2006.

BEAUCHAMP, Tom L., CHILDRESS, James F. - Principles of Biomedical Ethics. 4ed. New York: Oxford University, 1994

BEHRING, Elaine R., BOSCHETTI, Ivanete - Política Social: Fundamentos e História. 9ª ed. São Paulo Ed. Cortez, 2011.

BICHIR, Renata M. - O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda - Novos estudos. - CEBRAPno. 87 São Paulo, 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM nº 321, 27 de setembro de 2008. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/ MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MS/ MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome- MDS- Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família- 2ª Rodada (AIBF II). (Sumário Executivo). Brasília, Junho de 2012.

BRASIL- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Síntese de Indicadores Sociais Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileiro 2014 – Estudos e Pesquisa Demográfica e Socioeconômica 34.

CAMPELO, Teresa – Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas - Livro: Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania- Capítulo 1, 2013.

CANCLINI, N. Garcia. Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização. 4ª edição. Rio de Janeiro: EDUFRJ, 1999.

CARVALHO, Jr. P. H. (2006). Análise do gasto da união em ações assistenciais ou focalizado na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004. Brasília: IPEA (Texto para Discussão, 1236).

CISCATE, Rafael, CORONATO, Marcos - O Brasil e o mundo têm muito mais pobres do que afirmam os governos – Revista ÉPOCA – 2013.

COHN, Amélia - A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000.

\_\_\_\_\_, O SUS e o Direito a Saúde: Universalização e Focalização nas Políticas de Saúde. In: LIMA, N. T. et al. Saúde e Democracia: História e Perspectiva do SUS. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 385-405, 2005.

COSTA, Alfredo.B. da - Exclusões sociais, Lisboa, Gradiva/Col. Fundação Mário Soares, 1998.

COSTA NETO, P. L. O. Estatística. São Paulo: Edgard Blücher, 1977. 264 p.

CUNHA, Lidiane A. da - RENDA MÍNIMA, CONSUMO E CIDADANIA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM AREIA BRANCA-RN - Revistainter nº 11, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa –O Setor de Subsistência na Economia e na Sociedade Brasileira: Gênese Histórica, Reprodução e Configuração Contemporânea IPEA, 2004.

SCOREL, Sarah - Exclusão Social no Brasil Contemporâneo- um fenômeno sociocultural totalitário? XIX Encontro Anual da ANPOCS GT - Cidadania, Conflitos e Transformações Urbanas - Caxambú - MG, outubro de 1995.

GENTILLI, Raquel -Representações e Práticas - São Paulo, Ed. Veras, 2006.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

HÖFLING, E de M. - Estado e Políticas (Públicas) Sociais - Cadernos Cedes, Ano XXI nº 55, Novembro, 2001.

IAMAMOTO, Marilda V. - A Questão Social no Capitalismo. Revista Temporalis, Brasília, ABEPSS, nº 3, 2001.

\_\_\_\_\_, As dimensões ético políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). Serviço Social e Saúde 1ª ed. São Paulo/Brasília, Ed. Cortez, Ministério da Saúde, 2006.

IBGE- PNAD/: Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira - Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica número 34, 2014. Disponível em:  
[ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2014/SIS\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/SIS_2014.pdf)

JANNUZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandre Rodrigues – Texto: Bolsa Família e seus Impactos Nas condições de Vida da População Brasileira:– Capítulo 10 - Livro: Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania- 2013 Uma Síntese dos Principais Achados da Pesquisa de Avaliação de Impactos do Bolsa Família II.

JÚNIOR, Helvécio M.M, JAIME, Patrícia C., LIMA, Ana Maria C. de - O PAPEL DO SETOR SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: HISTÓRICO, RESULTADOS E DESAFIOS PARA O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – Livro: Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania-- Capítulo 5, 2013.

JÚNIOR, Paulo Henrique L. - Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros – INSPER- São Paulo, Agosto 2009.

KAWAMURA, Henrique C. Efeitos do Programa Bolsa Família no Consumo de Nutrientes e Índices Antropométricos - XIX Premio Tesouro Nacional 2014 - Foz do Iguaçu – PR.

MARQUES, Rosa M. - Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina - Revista de Economia Política, vol 33, nº 2 (131), pp 298-314, abril- junho/2013.

\_\_\_\_\_, A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

\_\_\_\_\_, BRASILEIROS- Cadernos de Estudos DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE, NÚMERO 1, Brasília, 2005.

MADEIRA, M.J.R. (1996) - Coesão Social e Ação Social (Comunicação apresentada na comemoração do Dia da Segurança Social, em 8 de Maio de 1996), 1996, pp. 3-15.

MARTINS, Maria E. G., LOURA, Luiza C.e C., MENDES, Maria de Fátima, - Análise de Dados. Julho de 2007.

MONTÃO, Carlos E.– O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. Revista Lutas Sociais, NEILS/PUC-SP, São Paulo: Ed. Pulsar, n. 8, p. 53- 64, 2002.

\_\_\_\_\_, Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento –Revista Serviço Social e Sociedade/ São Paulo, n. 110, p. 270-287, Abr./Jun. 2012.

\_\_\_\_\_, Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

MESQUITA, Camile S. - O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social – Universidade de Brasília 2007.

NEGRÃO, Lísias N. – Revisitando o Messianismo no Brasil e Profetizando seu Futuro Revistabrasileira de. Ciências Sociais vol.16 no.46, São Paulo, Junho 2001.

NERI, Marcelo C., VAZ, Fabio M., SOUZA, Pedro H. G. F.de, - EFEITOS MACROECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS - Capítulo 11 - Livro: Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania- 2013.

OLIVEIRA, Rosilda M., SOARES, Maria de Lourdes - O DEBATE SOBRE A RENDA MÍNIMA: uma forma de enfrentamento às desigualdades sociais? - São Luís – MA, Agosto 2007.

OLIVEIRA, Cláudia H., PINTO, Maira M., - Política de assistência social e cidadania no Brasil hoje: alguns elementos para discussão – Vol. 8 n° 1,2005.

OLIVEIRA, V. R. de. Política de assistência no Brasil. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 10, n. 31, p. 98-118, dez. 1989.

OLIVEIRA, Luis Felipe B. De; SOARES, Sergei S. D. - O Que se Sabe Sobre os Efeitos das Transferências de Renda Sobre a Oferta de Trabalho – Texto para discussão 1738 - Rio de Janeiro, maio de 2012.

PAUGAM, S., BICUDO V. M. P., SPOSATI, A. et KOWARICK, L. - (1999) - Por uma Sociologia Da Exclusão Social o Debate com SergePaugam, Ed. São Paulo, pp. 5-142, 1999.

PIKETTI, Thomas – A Economia da Desigualdade (1997) – Tradução TELLES, André André – 1ª ed.- Rio de Janeiro: Rd.Intrínseca, 2015.

\_\_\_\_\_, O Capital no Século XXI (2013) - Tradução BOLLE, Mónica B. de– 1ª ed.- Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2014.

PINTO, Nelson Guilherme M., CORONEL, Daniel A., FILHO, Reisoli B. – O Progrma Bolsa Família de 2004 a 2010: Efeitos do Desenvolvimento Regional no Brasil e em sua Regiões - Qualit@s Revista Eletrônica Vol.17. No 1, 2015.

PIRES, Flávia F. - DO PONTO DE VISTA DAS CRIANÇAS: Uma avaliação do Programa Bolsa Família - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA/UNIVERSITY OF SHEFFIELD-2011.

PLANO BRASIL SEM MISÈRIA: Caderno de Resultados 2011/2014- Janeiro de 2015.

OLHO VIVO NO DINHEIRO PÙBLICO: PROGRAMA BOLSA FAMÌLIA: Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família- Controladoria Geral da União - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – Distrito Federal, 2010.

RAMOS, Carlos A. - O Programa de Garantia de RendaMínima – Texto para discussão 357- Novembro 1994.

REGO, Walquiria L., PINZANI, Alessandro – Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania. Editora UNESP, 2013.

ROBERTS, Bryan R. -A DIMENSÃO SOCIAL DA CIDADANIA – 1997.

ROCHA, Sonia – Transferências de Renda no Brasil: O fim da pobreza? Pag. 3-199, 2013.

\_\_\_\_\_, - Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real –Rio de Janeiro – Texto para Discussão nº 721, Abril de 2000.

ROCHA, Maria Eduarda da Mota. Pobreza e cultura de consumo em São Miguel dos Milagres. Maceió: Edufal, 2002.

ROCHA, J.A. Oliveira – Gestão do Processo Político e Políticas Públicas- Escolar Editora, 2010.

SANTOS, Gilnei C., LIMA, João E. De, BASTOS, Patrícia M. A., FONTES, Rosa M. O - MERCADO DE TRABALHO E RENDIMENTO NO MEIORURAL BRASILEIRO– Economia Aplicada, v. 14, n. 3, 2010, pp. 355- 379.

SANTOS, Josiane S.; VASCONCELOS, Laiane C. de, NATALE, Thamiris de Oliveira, FIGUEIREDO, Radaine D. A. G. de, -“ Questão Social no Brasil: O Nordeste e a Atualidade da Questão Regional - Temporalis, Brasília (DF), ano 12, n.24, p. 239-261, jul./dez. 2012.

SANTOS, Wanderley G. dos, - Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979, 138 pág.

SANTOS, J. H. V. Considerações acerca dos Métodos Dedutivo e Indutivo – 2008.

SEN, A., (1933) - O Desenvolvimento como Liberdade – Tradução: Joaquim Coelho Rosa. - 1ª ed. Lisboa: Gradiva, 2003, 382 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. - O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Ciências saúde coletiva, vol.12, n.º.6, pp. 1429-1439, 2007.

\_\_\_\_\_, A TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SEUS DESAFIOS ATUAIS: articulação com políticas estruturantes e unificação – 2006.

\_\_\_\_\_, - Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. - A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 225p., 2004.

SILVA, Frederico B. da, DELGADO, Guilherme C., CASTRO, Jorge A. de, CARDOSO José Celso, THEODORO, Mário, BEGHIN, Nathalie / Organizadora JACCOUD, Luciana - IPEA - Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo- Brasília, 2005.

SPOSATI, Aldaíza de O. - Renda Mínima e Crise Mundial Saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.

SIMÕES, Armando A. – A contribuição do Program Bolsa Família para o desempenho escolar das crianças pobres no Brasil – Revista Brasileira monitoramento e avaliação nº 04, Jul-Dez. 2012.

SENNETT, Richard – A Corrosão do Caráter: o desaparecimento das virtudes com o novo capitalismo – Tradução: SANTARRITA, Marcos, 1ª ed.-Rio de Janeiro: Best Bolso, 2012.

SCHWARTZMAN, S. - Redução da desigualdade, da pobreza e os programas de transferência de renda. Rio de Janeiro: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2006.

\_\_\_\_\_, - Coesão Social, Democracia e Corrupção - Sociólogo do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2008.

TELLES, Vera da S. A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo. Tese (Doutorado) — Departamento de Sociologia da USP, 1992.

XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli - A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa; Inc. Soc., Brasília,DF; v. 5 n.º 1; pág. 11-19 Jul./Dez. 2011.

YAZBEK, Maria C.–Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios, 2010, 29 pág.

\_\_\_\_\_, Serviço Social, história e desafios - São Paulo, Março de 2013.

\_\_\_\_\_,Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento- Junho de 2012 - Revista Serviço Social e Sociedade n°110, São Paulo Abril/Junho,2012.

SAE- Secretaria de Assuntos Estratégicos – Presidência da República, <http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/governo-define-que-a-classe-media-tem-renda-entre-r-291-e-r-1-019-cidade-verde-em-24-07-2013/>, acessado em: 20/06/2015.

BRASIL - MDS.GOV.BR, <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> acessado em 06/06/2015.

BRASIL - MDS.GOV.BR, 2015,  
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>, acessido em 20/06/2015

Portal Brasil Sem Miséria  
[http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/Livro/artigo\\_7.pdf.pagespeed.ce.5Hub8jlg1O.pdf](http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/Livro/artigo_7.pdf.pagespeed.ce.5Hub8jlg1O.pdf),  
acessido em 07/06/2015.

MDS, 2013, <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/fevereiro/brasil-sem-miseria-retira-22-milhoes-de-pessoas-da-extrema-pobreza>, acessido em 20/06/2015.

Portal Brasil Sem Miséria, 2015,  
[http://www.brasilemmiseria.gov.br/documentos/Folder\\_MDS.pdf.pagespeed.ce.LZ6MU5joui.pdf](http://www.brasilemmiseria.gov.br/documentos/Folder_MDS.pdf.pagespeed.ce.LZ6MU5joui.pdf),  
acessido em 20/06/2015.

PNUD- Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
<http://www.pnud.org.br/odm.aspx>, acessido em 30/06/2015.

NDS.GOV.BR – Proteção Social Básica,  
<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica>, acessido em 04/07/2015

The Social ProgressImperative/ Índice de Progresso Social 2015 - Disponível em:  
<http://www.socialprogressimperative.org/pt/data/spi/countries/BRA>, acessido em 29/05/2015.

O Globo/Entrevista Jorge Chediek e Andréa Bolzon(ONU)/ Disponível em:  
<http://oglobo.globo.com/economia/idh-onu-destaca-avancos-no-brasil-13358978>, acessido em 29/05/2015.

Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) – Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar Resiliência – PNUD, 2014/ Disponível em:  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014\\_pt\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf), acessido em 06/06/2015.

Portal Infoescola, 2015 <http://www.infoescola.com/educacao/ensino-medio/>, acessido em 05/07/2015.

Portal SEDF - Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal  
<http://www.se.df.gov.br/component/content/article/255-educacao-no-df/267-educacao-de-jovens-e-adultos.html>, acessido em 05/07/2015.

Portal Casamento Civil, <https://www.casamentocivil.com.br/uniao-estavel/o-que-e-uniao-estavel>, acessido em 05/07/2015.

Portal da Transparência – Controladora Geral da União,  
2015 <http://transparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoMunicipio.asp?Exercicio=2015&textoPesquisaAcao=&codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&siglaEstado=MG&textoPesquisa=betim%20>, acessado em 05/07/2015.

Brasil. Caixa Económica Federal, 2015.

Disponível em: <http://caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>

MDS.ORG.BR – Sistema Único da Assistência Social (SUAS).  
[www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas), acessado em 08/07/2015.

## ANEXOS

### Anexo 1- Questionário aplicado, página 1.

<u>Questionário</u>	
1) Idade: _____ anos.	
2) Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino	<input type="checkbox"/> Feminino
3) Escolaridade: _____.	
4) Número de filhos: _____ filhos.	
5) Filhos que estudam: _____ filhos.	
6) Estado civil: <input type="checkbox"/> Solteiro (a)	<input type="checkbox"/> Casado (a)
	<input type="checkbox"/> Separado(a)
	<input type="checkbox"/> Divorciado (a)
	<input type="checkbox"/> Viúvo (a)
	<input type="checkbox"/> União estável
7) Renda familiar total: <input type="checkbox"/> Menos que um salário mínimo	<input type="checkbox"/> De 1 a 2 salários mínimos
	<input type="checkbox"/> Mais que 2, até 3 salários mínimos
	<input type="checkbox"/> Mais que 3 salários mínimo
8) Está inserido(a) no mercado de trabalho?	
	<input type="checkbox"/> Sim
	<input type="checkbox"/> Não
Na área:	
	<input type="checkbox"/> Formal
	<input type="checkbox"/> Informal
9) Qual a data de inserção no programa?	
10) Por qual motivo se inscreveu no programa?	
11) Recebe algum outro tipo de benefício?	

**Anexo 2 - Questionário aplicado, página 2.**

12) **Com qual prioridade você gasta seu benefício?** Enumere da 1ª a 3ª despesa mais importante, por ordem crescente, sendo que a 1ª despesa será a mais prioritária e assim sucessivamente.

- Alimentação
- Roupas
- Diversão (Passeios, cinema, shopping, vídeo game, literatura)
- Aluguel da casa
- Educação (cursos, livros, transporte escolar, material escolar)
- Construção (casa)
- Outros: \_\_\_\_\_

13) **Depois da inserção no programa, o benefício contribuiu para que:**

11.1) A família adquirisse algum bem ou serviço?

- Sim                       Não

Se sim, Quais?

- Veículo
- Imóvel (casa nova, reforma, puxadinho)
- Concluiu algum curso ou terminou algum ciclo escolar inacabado
- Móveis para casa
- Eletrodomésticos
- Viagem de lazer
- Outros: \_\_\_\_\_

11.2) A família aumentasse a frequência nos serviços de saúde ofertados pelos SUS?

- Sim                       Não

Se sim, quantas vezes frequentava os SUS por ano, em média, antes da inserção no programa?

\_\_\_\_\_

**Anexo 3** - Questionário aplicado, página 3.

E quantas vezes passou a frequentar os SUS em média, depois da inserção no programa?

Mais de 3 vezes ao mês

3 vezes por mês

2 vezes por me

1 vez por mês

Outro: \_\_\_\_\_

11.3) Aumentasse a sua autonomia? Por exemplo: passou a fazer compras sem perguntar ou pedir permissão ao companheiro? Ou passou a gastar o dinheiro com itens que tinha vontade de obter?

Sim

Não

Por quê? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_