

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL-DINTER/IESRSA

Maria Alina Martins Granja Cavalcanti

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A POBREZA EM PICOS - PI:
um estudo sobre os beneficiários e a implementação
do Programa no período de 2004 a 2014**

Recife
2017

Maria Alina Martins Granja Cavalcanti

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A POBREZA EM PICOS - PI:
um estudo sobre os beneficiários e a implementação
do Programa no período de 2004 a 2014**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado
em Serviço Social da Universidade
Federal do Pernambuco como requisito
parcial para obtenção do título de Doutora
em Serviço Social

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Helena Lúcia
Augusto Chaves

Recife

2017

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

Cavalcanti, Maria Alina Martins Granja

O Programa Bolsa Família e a pobreza em Picos - PI: um estudo sobre os beneficiários e a implementação do Programa no período de 2004 a 2014 / Maria Alina Martins Granja Cavalcanti. - 2017.

188 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves.

Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2017.

Inclui referências e apêndices.

1. Pobreza. 2. Política de assistência social. 3. Programa Bolsa Família. I. Chaves, Helena Lúcia Augusto (Orientadora). II. Título

361 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2018 – 024)

Maria Alina Martins Granja Cavalcanti

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A POBREZA EM PICOS - PI:
um estudo sobre os beneficiários e a implementação
do Programa no período de 2004 a 2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco – PPGSS/UFPE para obtenção do título de doutora em Serviço Social

Aprovada em 18/12/2017

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves (Orientadora e Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Ana Cristina de Souza Vieira (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Maria Alexandra da Silva Monteiro Mustafá (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Vivian Matias dos Santos (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Edistia Maria Abath Pereira de Oliveira (Examinadora Externa)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Aos meus filhos Débora, Alisson e Túlio, e à
minha neta, Alice. A Zé Wilson, meu esposo e
companheiro, pela compreensão e pela
solicitude durante a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as vitórias e as conquistas alcançadas na minha vida.

À professora Anita Aline, minha fonte de inspiração, que esteve comigo e acreditou em mim desde o primeiro momento. Minha mais sincera admiração, meu respeito e meu reconhecimento.

À professora Helena, pela orientação e pelo incentivo, que tornou possível a conclusão deste trabalho.

À professora Ana Vieira, à qual dedico muita estima e consideração, pela assistência e pelo apoio a mim dedicados.

À Adriana, pela expressiva contribuição com a pesquisa.

À Banca Examinadora, pelos comentários feitos, os quais contribuíram para o aprimoramento desta tese.

Aos colegas de turma, pelas experiências compartilhadas.

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado 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 a participação social e política.

Maria Ozanira da Silva e Silva (2010)

RESUMO

A presente tese tem por objetivo realizar um estudo sobre a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) em Picos - PI, no período de 2004 a 2014. Para tanto, definiu significados e determinantes da pobreza; buscou conhecer as particularidades do PBF em Picos - PI e estabeleceu a relação do PBF com a redução da pobreza, a partir do cruzamento de dados contidos nos relatórios do Portal da Transparência, do IPEA DATASUS, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos demais indicadores oficiais. Para cumprir os objetivos propostos, realizou estudo de caráter descritivo, resultando em composição do perfil dos beneficiários do referido programa no município de Picos - PI, inscritos no CadÚnico, por meio da amostra de 385 beneficiários (selecionados aleatoriamente), no período de 2004 a 2014. Utiliza os dados publicados no CadÚnico, de acesso público, para traçar o perfil dos beneficiários e estimar o tempo de permanência no programa. A partir de revisão bibliográfica e documental, desenvolveu-se o entendimento da literatura sobre os descritores do presente estudo: pobreza, políticas sociais, política de assistência social, programas de transferência de renda e Programa Bolsa Família. Os resultados demonstraram que o município, no espaço temporal pesquisado, tem como perfil social dos beneficiários do programa indivíduos do sexo feminino, na faixa etária entre 30 e 45 anos, solteiras, mães com até dois filhos e que não concluíram o ensino fundamental. Quanto ao perfil econômico, predominou indivíduos com renda mensal familiar menor que um salário mínimo e residentes na zona urbana do município e com tempo de permanência no programa há mais de 10 anos. Além disso, os dados demonstraram que a maioria dos excluídos não se deu pelo fato de sair da condição de pobreza, mas por falha no cadastro ou por estar cadastrado em outro programa, mas não se enquadra nas condicionalidades. Quanto à identificação do perfil em diversas dimensões das condições de vida das famílias beneficiárias do PBF no município de Picos - PI, se, por um lado, reafirma a focalização do Programa e o papel do Cadastro Único como ferramenta de identificação das famílias de baixa renda, revela, por outro, desafios a serem enfrentados para a superação da pobreza. O aprofundamento da compreensão sobre a realidade socioeconômica da população mais pobre do município pesquisado explicita a existência de questões de gênero, relacionadas à escolaridade e ao acesso a serviços de infraestrutura domiciliar a serem trabalhadas pela implementação de ações intersetoriais em todas as esferas federativas.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Sociais. Política de Assistência Social. Programas de Transferência de Renda. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This study is intended to perform a study about the implementation of the *Bolsa Família* Program (PBF, as per its Portuguese acronym) in Picos - PI in the period from 2004 to 2014. To that end, we defined the meanings and determinants of poverty; we sought to know the particularities of PBF in Picos - PI and established the relationship of PBF with poverty reduction, from the crossing of data contained in the reports of the Transparency Portal, IPEA DATASUS, Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and other official indicators. In order to meet the proposed goals, we performed a descriptive study, resulting in the composition of the profile of the beneficiaries of the aforementioned program in the city of Picos - PI, registered in *CadÚnico*, through a sample of 385 beneficiaries (randomly selected) in the period from 2004 to 2014. We used the open access data published in *CadÚnico* to outline the profile of the beneficiaries and to estimate the length of stay in the program. Based on a bibliographical and documentary review, we developed the understanding of the literature on the descriptors of this study: poverty, social policies, social assistance policy, income transfer programs and *Bolsa Família* Program. The results showed that, in the investigated time interval, the city has as social profile of the beneficiaries of the program: female persons, aged between 30 and 45 years, single, mothers of up to 2 children and that did not finish elementary school. Concerning the economic profile, there was a predominance of individuals with a monthly family income less than 1 minimum wage, living in the urban area of the city and with a length of stay in the program of more than 10 years. Moreover, the data showed that most of the excluded citizens were not due to the fact that they left the poverty condition, but due to failures in their registries or because they were registered in another program. The identification of the profile in several dimensions of the living conditions of the beneficiary families of PBF in the city of Picos - PI, if, on the one hand, reasserts the good focus of the Program and the role of *CadÚnico* (Single Registry) as a tool to identify low income families, unveils, on the other, the challenges to be confronted for overcoming poverty. The deepening of the understanding about the socioeconomic reality of the poorest population of the investigated city highlights the existence of gender issues, which are related to schooling and access to home infrastructure services to be worked through the implementation of intersectoral actions in all federative spheres.

Keywords: Poverty. Social Policies. Social Assistance Policy. Income Transfer Programs. *Bolsa Família* Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Primeira Santa Casa de Misericórdia do Brasil, fundado em 1543	36
Figura 2 – Programas de Transferências de Benefícios Monetários por iniciativa municipal – dados de março de 1997	98
Figura 3 – Eixos, programas e ações	101
Figura 4 – Agentes envolvidos no Programa Bolsa Família	115
Figura 5 – Rendimento domiciliar	124
Figura 6 – Perspectiva possível para pobreza e a desigualdade em 2016	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de pessoas extremamente pobres no Brasil	43
Gráfico 2 – Gastos com programas sociais pessoa/ano no Brasil	46
Gráfico 3 – Gênero dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014).....	142
Gráfico 4 – Faixa etária dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014).....	143
Gráfico 5 – Estado Civil dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014).....	144
Gráfico 6 – Escolaridade dos beneficiários do PBF em Picos - PI (2004-2014).....	146
Gráfico 7 – Número de filhos dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)	147
Gráfico 8 – Renda <i>per capita</i> anual familiar dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014).....	148
Gráfico 9 – Renda Familiar mensal dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004- 2014)	148
Gráfico 10 – Origem da outra renda dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004- 2014)	150
Gráfico 11 – Número de pessoas com outra renda na residência entre os beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014).....	151
Gráfico 12 – Tipo de residência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)	152
Gráfico 13 – Zona da residência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004- 2014)	153
Gráfico 14 – Número de pessoas na residência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)	154
Gráfico 15 – Tempo de permanência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004- 2014)	156
Gráfico 16 – Situação cadastral do beneficiário não localizado em Picos – PI (2004- 2014)	157
Gráfico 17 – Média de beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014).....	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variações na renda, pobreza e desigualdade: Brasil <i>versus</i> Brasil rural.	44
Tabela 2 – Repasses do valor do PBF em relação ao PIB.....	121
Tabela 3 – Situação do Bolsa Família em relação às regiões.....	122
Tabela 4 – Repasses de valores ao PBF no Brasil nos anos de 2012 e 2014	125
Tabela 5 – Tamanho da amostra por período, admitindo um grau de confiança de 95% e uma margem de erro máxima de 5% para mais ou para menos.....	138
Tabela 6 – Caracterização dos beneficiários da mostrado PBF em Picos – PI, admitindo um grau de confiança de 95% e uma margem de erro máxima de 5% para mais ou para menos	155
Tabela 7 – Beneficiários excluídos por etapa, admitindo um grau de confiança de 95% e uma margem de erro máxima de 5% para mais ou para menos.....	158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIEN	<i>Basic IncomeEuropean Network</i>
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefício de Superação da extrema Pobreza na primeira Infância
BVG	Benefício Vinculado à Gestante
BVJ	Benefício Vinculado ao Jovem
BVN	Benefício Vinculado a Nutriz
CadÚnico	Cadastro Único
CAPS	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CIB	Comissões Intergestores Bipartites
CIT	Comissões Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
EBES	Estado do Bem-Estar Social
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IDHM	Índice de Desenvolvimento Médio
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
IPEA	Instituto de Política Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Número de Identificação Social
NIS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho infantil
PIB	Programa Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSAN	Política de Segurança Nutricional
SAN	Segurança Alimentar Nutricional
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SICON	Sistema de Condicionalidades
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SPC	Sistema de proteção Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A POBREZA NO BRASIL: aspectos conceituais e históricos	24
2.1	CONCEITOS E FATORES CARACTERÍSTICOS DA POBREZA	27
2.2	A POBREZA NO BRASIL	35
2.3	A QUESTÃO DO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO CONTEXTO DO CAPITALISMO	47
3	AS POLÍTICAS SOCIAIS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	61
3.1	A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA	63
3.2	CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	74
3.3	MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	81
4	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: reflexões sobre a implementação	90
4.1	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A POLÍTICA SOCIAL	92
4.2	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E IMPACTOS NA REDUÇÃO DA POBREZA	106
5	CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA AMOSTRA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PICOS - PI	129
5.1	CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO ESTADO DO PIAUÍ E DO MUNICÍPIO DE PICOS	132
5.1.1	O Bolsa Família no Piauí	135
5.2	ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS DADOS EMPÍRICOS PRIMÁRIOS	136
5.3	DEFINIÇÃO DA AMOSTRA	137
5.4	CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA AMOSTRA	139
5.4.1	Caracterização social	139
5.4.2	Caracterização econômica	147

5.5	TEMPO DE PERMANÊNCIA DO BENEFICIÁRIO NO PROGRAMA.....	156
5.6	VARIABILIDADE DO PBF AO LONGO DO TEMPO: aumento x redução de beneficiários.....	158
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
	REFERÊNCIAS.....	165
	APÊNDICE A – CADASTROS PESQUISADOS CADÚNICO – AMOSTRA FORMA DE PESQUISA.....	178
	APÊNDICE B – AMOSTRA FINAL SELECIONADA – EXEMPLO 2004.....	180
	APÊNDICE C – CADASTROS PESQUISADOS MDS – AMOSTRA FORMA DE PESQUISA.....	182

1 INTRODUÇÃO

A pobreza está presente na realidade de todas as sociedades, nas do passado e nas atuais, e se constitui em um fenômeno com características diferenciadas em cada sociedade e em dado momento histórico, tendo em vista os diferentes graus de desenvolvimento econômico, social e político.

As características da população pobre se alteram ao longo do tempo em cada sociedade, dependendo do nível de riqueza gerada, dos mecanismos distributivos e do Sistema de Proteção Social (SPS) existente. Portanto, discutir o enfrentamento da pobreza requer que se analise o SPS vigente e sua capacidade de dirimir os riscos associados à pobreza.

O SPS é reconhecidamente um instrumento essencial para a redução da pobreza, uma vez que o crescimento econômico é insuficiente para reduzir as vulnerabilidades que caracterizam os grupos pobres e excluídos (OCDE, 2009). O enfrentamento da pobreza, além de buscar crescimento financeiro, requer mecanismos que distribuam os benefícios econômicos gerados de forma a promover o desenvolvimento socioeconômico das populações mais pobres.

Nos países industrializados, houve o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (EBES), que possibilitou, conforme destacado por Pena (2014), diferentes níveis de mercantilização da proteção social¹. Nos países da América Latina, antes mesmo de se constituírem em algo próximo do EBES, foram fortemente afetados pela crise dos anos 1980 e pela onda de políticas pautadas pela redução do Estado na promoção do bem-estar. No Brasil, apesar dos avanços e dos retrocessos que caracterizaram a trajetória da política social, desde suas origens até os dias de hoje, e da persistência dos valores clientelistas e patrimonialistas na condução da política brasileira, as áreas de saúde, educação e assistência social, sobretudo, desenvolveram-se no sentido da universalização dos serviços e na perspectiva de responsabilização do Estado pela sua prestação, sendo, em última instância, o responsável por assegurar o bem-estar mínimo a toda sociedade.

¹ Para Karl Polanyi (*apud* FRASER, 2011), os mercados, em realidade, não podem jamais ser totalmente desenraizados da sociedade em seu conjunto. Toda tentativa nesse sentido estará inexoravelmente consagrada ao fracasso. De um lado, os mercados só podem funcionar corretamente em um contexto não econômico de sistema de valores e de relações solidárias. As tentativas que visam desenraizá-lo destroem esse contexto. De outro lado, a tentativa de estabelecer mercados autorregulados se mostra tão destrutiva para o tecido social que suscita importantes reivindicações em favor de sua regulação social. Longe de reforçar a cooperação social, o projeto de “desenraizamento” dos mercados provoca, inevitavelmente, crise social.

O Brasil é, segundo classificação do Fundo Monetário Internacional (FMI), a oitava maior economia do mundo, classificada pelo seu Produto Interno Bruto (PIB²) de 15 de dezembro de 2016, que foi de um trilhão, setecentos e setenta bilhões de dólares americanos, porém com 12.952.383, no mesmo ano, vivendo em situação de pobreza. Segundo dado oficial do Ministério de Desenvolvimento de Combate à Fome (MDS), datado de 2011, existia, no Brasil, até esse ano, cerca de 16,27 milhões de pessoas em condição de “extrema pobreza³”, ou seja, com renda familiar mensal abaixo dos R\$ 70,00 por pessoa. Ultrapassar esse valor não significa abandonar a pobreza por completo, mas somente a pobreza extrema (PENA, 2014).

Dados do Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL, 2013a) denotam que entre os anos de 1976 e 1999 houve ascendência do número de pessoas extremamente pobres, chegando à década de 1990 ao número de 24.998.957 de pessoas em condição de pobreza extrema. A partir do ano 2000, com a ampliação dos programas de combate à fome e à pobreza, esse número vem caindo, chegando ao final de 2012 a 10.926.936 de pessoas. Nota-se que nos últimos 20 anos houve uma redução de mais de 56,39% do número de pessoas extremamente pobres no Brasil (o estudo realizado pelo IPEA utilizou como critério para se referir à pobreza extrema a renda de R\$ 75,00 por pessoa).

Luna e Klein (2009) destacam que, pelos padrões mundiais e pela renda *per capita* brasileira, deveria resultar em uma proporção de 10% de pobres em relação à população total do país. Contudo, 30% da população brasileira foi considerada pobre em 2005, o que significa 55 milhões de pessoas, das quais, 21 milhões são de indigentes. Apesar da relativa melhoria ocorrida nos últimos cinco anos, o Brasil exhibe índices de pobreza muito elevados, mesmo em relação a padrões latino-americanos.

Os programas de enfrentamento à pobreza frequentemente são apontados como estratégias de redução da desigualdade social (SILVA, 2010). A posição da autora baseia-se na ideia de que a pobreza no Brasil decorre, em grande parte, de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda.

² O PIB aqui apresentado está calculado em relação às taxas de câmbio do mercado ou oficiais do Governo. O PIB mede a atividade econômica e o nível de riqueza de uma região. Quanto mais se produz, mais se está consumindo, investindo e vendendo.

³ Para definir a extrema pobreza, o IPEA considera os critérios da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Os dois organismos baseiam-se em uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa.

Neste estudo, chama-se atenção para o Programa Bolsa Família (PBF), lançado pelo Governo Federal, em 2003, que se constitui como um dos principais mecanismos de transferência de renda, tendo como alvo famílias com renda *per capita* de até R\$ 170 mensais. No ano de 2015, a cobertura do PBF chega a 13.880.362⁴ famílias no país, garantindo benefícios que variam de R\$ 39 a R\$ 372, dependendo do número de crianças e adolescentes atendidos e do grau de pobreza de cada família. O Programa prevê condicionalidades visando associar à transferência do benefício financeiro o acesso a direitos sociais básicos, não só nas áreas da saúde e da educação, mas também da assistência social e da segurança alimentar (SILVA, 2007).

No contexto mais recente de crescimento econômico que vinha caracterizando a economia brasileira a partir da segunda metade da década de 2000⁵, a expansão do mercado consumidor interno, a expansão do emprego, a inclusão social e o enfrentamento da pobreza se estabeleceram como objetivos correlacionados que ganharam destaque na estratégia de desenvolvimento brasileiro. Entretanto, a partir de 2014, a economia brasileira apresentou sinais de recessão que atingiram principalmente as classes mais pobres. No âmbito desse redirecionamento na estratégia de desenvolvimento, assistiu-se ao crescimento econômico com a expansão do emprego e o estabelecimento de um novo arranjo institucional da proteção social, que passou a compreender as políticas sociais universais conjugadas a um Programa de Transferência de Renda Condicionada, não contributivo, de grande escala, que, juntamente com a política de elevação do salário mínimo, promoveu a expansão do mercado interno (SILVA, 2007).

A situação atual da economia do país trouxe consigo o aumento da pobreza e da desigualdade, fato que faz o enfrentamento à pobreza ainda se constituir em um grande desafio para o país, pela magnitude da população pobre no Brasil, pela heterogeneidade da pobreza, pelas mudanças estruturais que devem se processar

⁴ Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁵ A partir da segunda metade da década de 2000, a estabilização da economia e o crescimento econômico deram à população maior acesso à inclusão social. Entretanto, a partir de 2014, a economia brasileira passou a apresentar sinais de recessão. Segundo o IBGE, em 2015, o PIB brasileiro encolheu 3,8%%, em 2016 encolheu 3,9%%. Em 2015, a inflação oficial ficou em 10,67%, a maior desde 2002. Em 2016, fechou o ano em 7%. Para 2017, a estimativa é de 5,72%. O aumento do desemprego tem sido o efeito colateral mais doloroso da recessão. Já são mais de 11 milhões de desocupados no país, segundo o IBGE.

nos mecanismos distributivos da renda e da riqueza e pelos entraves que devem ser superados para a racionalização da matriz institucional das políticas sociais, de modo a torná-la mais articulada e capaz de possibilitar acesso mais equânime às políticas e à oferta de oportunidades na sociedade.

A estratégia de redução da pobreza adotada no Brasil, entre 2003 e 2010, ancorou-se fortemente num programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF). As demais políticas sociais brasileiras seguiram suas trajetórias setoriais, permanecendo a ausência de busca por resultados a partir da soma de esforços, como destaca Sposati (2011).

As políticas sociais, nesse período, consolidaram-se a partir do reforço da atuação setorial, prevalecendo a segmentação das ações e a desarticulação entre as áreas, características da matriz institucional das políticas sociais no Brasil.

A estratégia de combate à pobreza assentada no PBF apresentou resultados importantes decorrentes da escala e da boa focalização do Programa, mas os limites dessa estratégia estão postos com a impossibilidade de expandir continuamente o número de famílias beneficiárias ou de se elevar significativamente o valor dos benefícios, pela existência, entre outros fatores, de resistências políticas e limitações orçamentárias.

Além disso, compreende-se que há a necessidade de se ampliar a oferta de serviços públicos socioassistenciais focados nos mais pobres e aprofundar sua articulação com as políticas de saúde, habitação, educação, trabalho e emprego, dotando-as de maior qualidade no atendimento da população pobre, na perspectiva do seu desenvolvimento e na ampliação de suas capacidades para participar, contribuir e se beneficiar da vida econômica, política e social.

No município de Picos - PI, de acordo com dados obtidos no CadÚnico, do Ministério de Desenvolvimento Social, o PBF beneficiou, no mês de setembro de 2017, 8.768 famílias, representando uma cobertura de 131,4% da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 136,52, de modo que valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 1.196.967,00 no mês⁶, mediante as condicionalidades determinadas: frequência escolar, pré-natal e manutenção do calendário de vacina de lactantes e crianças. As análises e os relatórios elaborados

⁶ Dados disponíveis em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral)>

com objetivos de mensuração de resultados tendem a admitir que os programas governamentais de transferência de renda têm contribuído para garantir os mínimos constituídos à população que vive em situação de pobreza e de extrema pobreza. Reconhecem, no entanto, que seus efeitos são quase sempre considerados em curto prazo, chamando atenção para a necessária articulação entre políticas econômicas e sociais no sentido de assegurar resultados mais urgentes e duradouros.

É nessa perspectiva que se justifica o presente estudo. Trata-se de uma pesquisa guiada pela busca de subsídios referenciados, sobretudo pela otimização do planejamento e da gestão social, a partir da avaliação política do Programa Bolsa Família, no período compreendido entre 2004 e 2014, em Picos - PI, sua influência ou seu rebatimento para a redução da pobreza em nível local.

Esse recorte de tempo compreende a década em que os programas sociais de transferência de renda se unificaram, no intuito de possibilitar melhor adequação e avaliação, atuando no combate à extrema pobreza, por meio da correção da renda mínima.

Dessa forma, a presente pesquisa realizou levantamento do perfil dos beneficiários do PBF, uma vez que a pobreza será visualizada e analisada sobre o foco dos elementos que compõem o IDH: renda, longevidade e educação. Verificou-se a média do tempo de permanência, ingresso e saída, ou seja, a rotatividade e o perfil dos beneficiários durante os onze anos compreendidos na pesquisa.

O PBF, embora tenha reconhecimento internacional e seja inegável a sua contribuição para a redução recente dos níveis de pobreza, pode ser questionado por não dar respostas robustas em relação às portas de saída do Programa, ou seja, à inserção produtiva dos seus beneficiários. Nessa perspectiva, o sucesso do Programa estaria condicionado à redução da sua cobertura ao longo do tempo a partir do desligamento de seus beneficiários por incrementos na renda familiar, que deveriam ocorrer de forma sustentável, assegurando rendimentos à família, superiores à renda para elegibilidade no Programa.

O perfil dos beneficiários do PBF torna ainda mais complexa, no curto prazo, a inclusão produtiva com geração de renda capaz de assegurar bem-estar mínimo, uma vez que parte relevante das famílias do PBF apresenta vulnerabilidades anteriores à inserção produtiva, relacionadas à própria inclusão social, com demandas básicas por bens e serviços sociais, como segurança alimentar, moradia,

saúde, acesso a creches, à educação infantil e a outros níveis de educação. Fatores que podem ser considerados pré-requisitos para a inserção produtiva menos precária e mais estável.

Tendo em vista a multidimensionalidade da pobreza e a interdependência de suas causas, o seu enfrentamento requer que um conjunto integrado de bens e serviços seja ofertado às famílias pobres. Essa oferta integrada de bens e serviços além de garantir os mínimos necessários para uma vida digna, de forma a não retroalimentar as dificuldades vivenciadas através das gerações, também precisa gerar novas oportunidades de inserção social, a partir do desenvolvimento de novas capacidades.

É fato que a pobreza apresenta diferentes faces que se emolduram no conjunto do movimento do capitalismo, em estreita sintonia com o modelo de estado neoliberal. Para a compreensão dos programas sociais de transferência de renda mínima, especialmente o Programa Bolsa Família, há todo um contexto social, político e econômico a ser esmiuçado e problematizado, partindo da contribuição dos estudos existentes.

Nesses termos, há controvérsias acerca da eficácia dos programas de transferência de renda, particularmente o Bolsa Família, em dez anos de implantação. Diante do exposto, pretendeu-se saber: qual o tempo médio de inserção dessas famílias no PBF? Para chegar às respostas sobre a questão levantada, trabalhou-se a seguinte hipótese: o escopo de abrangência do PBF é crescente, tendo em vista que a quantidade de beneficiados aumenta a cada ano e que o referido Programa influencia nos índices de pobreza, impactando na sua redução.

Assim, no presente estudo, tem-se como objetivo realizar uma reflexão analítica a partir do perfil dos beneficiários do PBF em Picos - PI e o tempo de permanência no Programa. Para tanto, definiram-se significados e determinantes da pobreza; buscou-se conhecer as particularidades do PBF em Picos - PI; e estabeleceu-se a relação do PBF com a redução da pobreza, a partir do cruzamento de dados contidos nos relatórios do Portal da Transparência, do IPEA DATASUS, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de demais indicadores oficiais.

Para cumprir o objetivo proposto, realizou-se estudo de caráter descritivo do perfil dos beneficiários do Bolsa Família do município de Picos - PI inscritos no CadÚnico. Utilizaram-se os dados publicados no CadÚnico de acesso público para

traçar o perfil dos beneficiários. Antes de se apresentar os resultados, realizou-se revisão bibliográfica em que se pode desenvolver o entendimento da literatura sobre os descritores do presente estudo: pobreza, políticas sociais, política de assistência social, programas de transferência de renda e Programa Bolsa família.

O procedimento técnico utilizado na realização desta pesquisa se iniciou com um levantamento bibliográfico em livros, manuais, revistas, trabalhos acadêmicos e outras fontes que abordam a pobreza no Brasil, políticas sociais e de assistência social de combate à pobreza e enfatizando as políticas de transferência de renda ao longo do tempo até o Bolsa Família.

A presente pesquisa trata-se de um estudo descritivo. O material empírico da pesquisa abrangeu o levantamento de dados sobre os beneficiários do Bolsa Família do município de Picos - PI inscritos no CadÚnico, além de envolver estudo e avaliação das informações coletadas.

A partir da pesquisa bibliográfica, embasada em fontes como Sposati (2011), Yazbek (2009, 2012), Silva (2008, 2013), Iamamoto (1995, 2008), Mota (2010), entre outros, foram elencados os elementos teóricos acerca do objeto em estudo, destacando-se a necessidade de aprofundamento da leitura sobre descritores como pobreza, as condições de implementação das políticas sociais, suas contraditórias manifestações na efetivação da cidadania e programas de transferência de renda.

Nesta pesquisa, foram articulados dados quantitativos e qualitativos, tendo como área de abrangência o território de Picos, localizado no centro-sul do Piauí, terceira cidade mais populosa do estado, com o objetivo de analisar a implementação do Programa Bolsa Família nesse município, a partir de levantamento de dados sobre os beneficiários e respectivo tempo de permanência no programa, a fim de estabelecer relação entre as ações do PBF e a melhoria dos indicadores sociais.

Sob esse aspecto, foi desenvolvida metodologia específica de modo a eleger e a operacionalizar indicadores sociais e econômicos apropriados à investigação, obtidos de diferentes fontes, como: CadÚnico, Portal da Transparência, IPEA, IBGE e outras com grau de significância ao estudo.

Dentro de um universo de 8.768 famílias beneficiadas, trabalhou-se a média do tempo de permanência, ingresso e saída das famílias beneficiárias do PBF, constantes no CadÚnico, no município de Picos – PI; estabelecido um recorte temporal de onze anos (2004 – 2014). A escolha desse período é pelo fato de ser a

última década de dados disponíveis no Cadastro Único e pela importância do tempo cronológico de dez anos de implantação do programa.

A presente tese foi estruturada em quatro seções. Os três primeiros enfocam o estudo realizado na revisão da literatura. Na primeira seção, destacam-se os conceitos e os aspectos históricos da pobreza. Na segunda seção, discute-se as políticas sociais e de assistência social no Brasil, enfatizando o marco legal da Política de Assistência Social, finalizando a revisão literária; na terceira seção, disserta-se sobre os programas de transferência de renda, do apanhado histórico até o PBF e os impactos desses programas na redução da pobreza.

Na quarta seção, apresenta-se e discutem-se os resultados e a metodologia da pesquisa ao CadÚnico do município de Picos – PI, no período de 2004 a 2014, a fim de traçar o perfil dos beneficiários do programa no referido município.

2 A POBREZA NO BRASIL: aspectos conceituais e históricos

A presente seção trata da pobreza como problemática que tem alcançado patamares elevados em âmbito mundial. No caso brasileiro, é notório que essa questão sempre esteve presente, assim como também se verificam, historicamente, algumas formas ou ações de enfrentamento, as quais nem sempre ocorreram de forma sistemática. Todavia, o que tem sido registrado no decorrer das últimas décadas é que o Brasil também intensificou, na sua agenda governamental, uma série de intervenções com vistas ao combate à pobreza e suas expressões.

A pobreza tem sido tema de debates nas últimas duas décadas e tem levantado amplas discussões, pois, apesar do crescimento econômico do país e de seus programas de combate à pobreza, o Brasil ainda padece de um elevado número de pessoas que vivem em estado de extrema pobreza. Em outras palavras, a pobreza é um fenômeno recorrente nas diferentes gerações e persiste, expandindo-se até os dias atuais. Na medida em que há o desenvolvimento econômico, concomitantemente, há o aumento da pobreza, visto que esse sistema de produção gera riqueza na mesma proporção em que produz e reproduz pobreza.

A pobreza é um fenômeno ligado à desigualdade, uma vez que a riqueza é concentrada na mão de poucos. No Brasil, a questão da desigualdade social é profunda e complexa, de acordo com dados da ONU, via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A desigualdade social brasileira tem sido reduzida nos últimos dez anos, entretanto ainda é bastante elevada, sendo, na América Latina, o 4º país em desigualdade social, pois 22% da sua população vive em situação de pobreza e de indigência. De acordo com a pesquisa do PNUD, Honduras, Bolívia, Colômbia e Chile são os países mais desiguais por renda, já as nações com menos desigualdade são: Nicarágua, Argentina, Venezuela, Uruguai, Jamaica e Peru (BRASIL, 2013a).

Luna e Klein (2009) destacam que, pelos padrões mundiais e pela renda *per capita* no Brasil, a proporção de pobres em relação à população total do país deveria ser de 10%. Contudo, 30% da população brasileira foi considerada pobre no ano de 2005, o que significa 55 milhões de pessoas, das quais 21 milhões são de indigentes. Apesar da relativa melhoria ocorrida nos últimos cinco anos, o Brasil exhibe índices de desigualdade e de pobreza muito elevados, mesmo em relação a padrões latino-americanos, região com o maior grau de desigualdade no mundo.

Analisando as raízes da concentração de renda no Brasil, no período 1930-2000, Cardoso Júnior e Pochmann (2001) consideram este país uma economia capitalista periférica, que registrou, durante o período, opostas características de distribuição de renda em relação ao centro do capitalismo, avançando desigualmente por meio de projetos de industrialização, de forma imatura e sem a estruturação de um mercado de trabalho. Esse contexto é, segundo os autores, fruto de herança colonial e de passado escravista, geradores de processo redistributivo irregular perverso e ampliador da questão social.

O Brasil sempre se caracterizou como um país de elevada desigualdade de renda. Na ausência de reduções na desigualdade, a pobreza cai devido, exclusivamente, ao crescimento econômico e, por esse motivo, cai sempre menos do que se poderia esperar de episódios que combinam crescimento com redução na desigualdade.

As pesquisas da PNAD apontam que, se 1/3 da renda nacional fosse perfeitamente distribuída, seria possível garantir a todas as famílias brasileiras a satisfação de todas as suas necessidades mais básicas. Contudo, quase 50 milhões de pessoas ainda vivem em famílias com renda abaixo desse nível (R\$ 190/mês), a maioria desses, segundo Luna e Klein (2009), residentes na região Nordeste do país. A insuficiência de renda dos mais pobres, isto é, o volume de recursos necessários para que todas as famílias pobres superem a linha de pobreza, representa apenas 3% da renda nacional ou menos de 5% da renda dos 25% mais ricos.

De acordo com Villas-Boas (2016), dois recentes trabalhos sobre a desigualdade brasileira merecem divulgação. Um deles foi realizado por Marc Morgan Milá, na *Paris School of Economics*; o outro foi produzido por Pedro Souza, pesquisador do IPEA. Ambos os trabalhos demonstram que a análise da desigualdade, a partir de declarações tributárias, leva à conclusão de uma concentração de renda muito maior do que nos estudos a partir de pesquisas domiciliares, como a PNAD. Eles revelaram que o Brasil é, senão o mais, um dos países mais desiguais do mundo. A grande concentração de renda observada até o momento de realização desta pesquisa foi mantida durante o último século, apesar de se observar algumas variações associadas a decisões políticas e a acontecimentos históricos. Segundo o autor:

O trabalho de Milá em Paris analisou um período de 1933 a 2013 e concluiu que o 1% mais rico do país detém hoje 27% de toda a renda, tendo havido uma concentração média de 25% da renda nas mãos desse 1% desde o meio da década de 70. Isso significa que, nos últimos 40 anos apenas 1/100 das pessoas dispõe de 1/4 de toda a renda. Outra constatação da pesquisa de Milá foi de que há um paradoxo no Brasil entre concentração de renda e investimentos. Durante o período pesquisado, quando havia maior concentração da renda no topo, observava-se uma queda dos investimentos, relacionando que o aumento dos investimentos pode estar associado a uma melhor distribuição de renda, pois foi, inclusive, constatado que, em relação a outros países, os ricos brasileiros investem muito menos. (VILLAS-BOAS, 2016, p. 1).

O trabalho de Pena (2014) analisou, especificamente, o período de 1928 a 2012 e concluiu que a queda da desigualdade ocorrida nos últimos anos no Brasil se deu apenas na base, ou seja, houve uma positiva melhora na vida dos mais pobres, porém não se concretizou a queda da desigualdade geral devido à contínua concentração da renda nas mãos dos mais ricos. Segundo Villas-Boas (2016, p. 2), “Uma justificativa para isso é que se buscou no Brasil uma maior distribuição de renda por meio dos gastos do Estado, mas o regressivo sistema tributário brasileiro não realizou o seu papel de desconcentrar a renda na parte de cima da pirâmide”.

Com base nesses entendimentos, pode-se dizer que a concentração da renda tem muita influência na desigualdade quando ela é alta e, como no Brasil os 10% mais ricos concentram entre metade e 2/3 de toda a renda do país desde 1974, os outros 90% terminam tendo uma influência menor na movimentação da desigualdade.

Nesse sentido, pode-se dizer que as alterações na estrutura econômica do país se fazem numa relação inversamente proporcional à melhoria das condições sociais, que se tornam cada vez mais difíceis, especialmente à medida que o modelo produtivo se expande e dinamiza-se. Essa expansão econômica, aliada ao retrocesso na área social, traz consigo, dentre outros fatores, o agravamento de um fenômeno de caráter mundial: a pobreza e suas múltiplas formas.

Tais mudanças socioeconômicas levantaram debates sobre conceitos de pobreza, não só entre os cientistas sociais como também entre os políticos e os técnicos desse domínio. Os aspectos relacionais que os caracterizam, bem como a crescente complexidade das vertentes e dos fatores considerados têm dificultado a definição das suas fronteiras e dos seus conteúdos. No decorrer desta seção, são apresentados conceitos e características da pobreza, sob o ponto de vista da Ciência Social e do Serviço Social.

2.1 CONCEITOS E FATORES CARACTERÍSTICOS DA POBREZA

Para entender a pobreza, destaca-se a posição de Yazbek (2012), ao afirmar que se trata de uma forma de expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria.

A noção de pobreza é, portanto, ampla e supõe gradações e embora seja uma concepção relativa, dada a pluralidade de situações que comporta. Usualmente vem sendo medida por meio de indicadores de renda e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros. Os critérios, ainda que não homogêneos e marcados pela dimensão de renda, acabam por convergir na definição de que são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social. Entre eles estão: os privados de meios de prover à sua própria subsistência e que não têm possibilidades de sobreviver sem ajuda; os trabalhadores assalariados ou por conta própria, que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda; os desempregados e subempregados que fazem parte de uma vastíssima reserva de mão de obra que, possivelmente não será absorvida. (YAZBEK, 2009a, p. 73-74).

Silva e Sousa Júnior (2012) destacam que a evolução do pensamento científico sobre a pobreza aponta para uma abordagem complexa e multidimensional do problema. A questão da pobreza não é mais tomada apenas como insuficiência de renda refletida na necessidade mínima de assegurar a reprodução meramente física do indivíduo em situação de carência. No decorrer do século XX, a questão foi tomando um caráter mais científico. As quatro principais concepções dessa época, segundo Codes (2005 *apud* SILVA; SOUSA JÚNIOR, 2012), são: subsistência; necessidades básicas; pobreza como privação relativa; e pobreza como privação de capacidades.

Do ponto de vista conceitual, o vocábulo “pobreza” é um fenômeno complexo, de difícil mensuração e que, ao longo do tempo, assumiu variadas proporções, não só no Brasil, mas também no mundo (SILVA; BANDEIRA; LOPES, 2011). Por isso mesmo que alguns autores (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000; DEMO, 2003; SILVA; BANDEIRA; LOPES, 2011) a classificam como sendo um fenômeno de múltiplas dimensões.

Nesse sentido é que se pode considerar limitadas as explicações que tomam como referência para suas argumentações sobre a pobreza apenas a insuficiência de renda. Esse conceito mostra-se restrito porque, no geral, tem por objetivo quantificar o número de pobres ou o tamanho da pobreza em uma determinada população, tomando por base a relação entre esse número face à insuficiência de renda.

Marinho, Linhares e Campelo (2011) são de posição concordante com Silva e Sousa Júnior (2012), que também defendem a pobreza como um fenômeno complexo e multidimensional, podendo ser definida, de forma genérica, como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada.

Nesse sentido, é importante citar, também, a posição de Martins (1991, p. 15), para quem a pobreza “[...] é uma categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças”.

Silva *et al* (2013) ressaltam que existem diferentes concepções de pobreza, orientando-se por diferentes valores e servindo para fundamentar a construção e a implementação de diferentes alternativas de políticas de intervenção social.

Pode-se dizer, então, que a pobreza é um fenômeno multidimensional que se expressa na privação de condições necessárias a uma vida digna, como bem conceituam Silva *et al* (2013, p. 73):

A pobreza é vista não só como ausência de condições materiais, mas também como a negação de condições para uma vida aceitável. Daí decorre a inadequação de identificar-se e transformar-se o problema da pobreza em apenas algumas dimensões da vida humana (como, por exemplo, linha de rendimentos mínimos).

Portanto, a pobreza não pode ser definida de forma única e universal. Pode-se afirmar, no entanto, que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. Entretanto, o diferencial são suas causas e as possibilidades de superá-las. Dessa forma, o entendimento adotado nesta pesquisa é o da concepção de pobreza como fenômeno complexo e multidimensional, ou seja, a pobreza é mais que insuficiência de renda; sua determinação fundamental é de natureza estrutural, decorrente, sobretudo, da

exploração do trabalho; geradora da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, limitando ou impedindo o acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho de renda estável, inclusive contribuindo para a não participação política.

A pobreza existe em todos os modelos de produção. Na conjuntura capitalista, o enfrentamento da pobreza ocorre, na maioria das vezes, por meio de formas paliativas de “garantia” da sobrevivência, por intermédio da concessão dos chamados mínimos vitais e de ações emergenciais do Estado, como os auxílios de renda. São inerentes ao modo de produção capitalista as situações que causam desigualdade e que somente podem ser modificadas por meio da eliminação de suas raízes e da transformação societária.

O foco no combate à pobreza se aprofundou a partir do ano 2000, quando 189 Estados Membros das Nações Unidas assumiram o pacto de cumprir os oito Objetivos do Milênio, dos quais o primeiro era acabar com a miséria e a fome. Esse foi um marco importante para iniciar, mais efetivamente, a elaboração e a implantação de políticas públicas de redução da pobreza absoluta nos países em desenvolvimento (BAGOLIN; LOPES; VITCEL, 2016).

No entanto, um dos debates mais antigos sobre a pobreza diz respeito à sua forma de mensuração e de construção de linhas de pobreza absolutas ou relativas. O método escolhido é importante para a avaliação desse fenômeno social (BAGOLIN; LOPES; VITCEL, 2016). A pobreza relativa leva em consideração o grau de participação social e a posição que a pessoa ocupa dentro da sociedade, evidenciando a questão mais distributiva. A pobreza absoluta tem um sentido definitivo e constante, possibilitando verificar o processo de evolução do padrão de vida absoluto ao longo do tempo ou entre regiões (BAGOLIN; LOPES; VITCEL, 2016).

As linhas de pobreza traçam um corte, a partir do qual se pode dizer que determinada parcela da sociedade que figura abaixo daquele ponto é pobre e os demais são não pobres. Essas linhas trabalham, na maioria das vezes, com a renda como fator de medição da pobreza.

Por linha de pobreza absoluta entende-se aquele valor constante em termos reais, atrelado a algum critério fixo, como o mínimo necessário para obter uma determinada cesta de bens previamente estabelecidos pelo analista. Por linha de

pobreza relativa entende-se aquele valor fixado em relação à renda média ou mediana da população.

O conceito de pobreza absoluta tem um caráter definitivo e unidimensional, determinando os requisitos básicos para a sobrevivência e qual é a renda mínima necessária para supri-los (BAGOLIN; LOPES; VITCEL, 2016). Os principais métodos encontrados para estabelecer a linha de pobreza absoluta são: o método das necessidades nutricionais ou energéticas; e o método dos custos das necessidades básicas. Normalmente, esses conceitos são utilizados para definir linhas de pobreza nos países em desenvolvimento (BAGOLIN; LOPES; VITCEL, 2016).

É considerada absoluta quando um determinado indivíduo ou grupo se encontra em um nível abaixo do rendimento mínimo, o que não lhes permite comprar bens essenciais; e é considerada relativa quando um indivíduo ou uma família têm o mínimo necessário para subsistirem, mas não possuem os meios necessários para viverem de acordo com a área onde estão inseridos, nem com pessoas de *status* social comparável (SOARES, 2003).

Pereira (1996) enfatiza que a pobreza absoluta ocorre quando o indivíduo ou a família não possuem o mínimo necessário para subsistirem e nem os meios necessários para viverem de acordo com a área onde estão inseridos, nem com pessoas de *status* social comparável.

A pobreza absoluta divide-se em: pobreza primária, quando o rendimento permite apenas a manutenção, ainda que ao mais baixo nível; e pobreza secundária, que ocorre quando o rendimento é suficiente para satisfazer as necessidades básicas, mas devido à má administração dos rendimentos, essas não são satisfeitas.

Segundo a Declaração das Nações Unidas, emitida na Câmara Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995, a pobreza absoluta é:

[...] uma condição caracterizada por uma grave privação de necessidades humanas básicas, como alimentos, água potável, instalações sanitárias, saúde, residência, educação e informação. Isto depende não só do rendimento, mas também do acesso aos serviços. (PEREIRA, 1996, p. 57).

Segundo Marinho, Linhares e Campelo (2011), no Brasil, o conceito de pobreza relevante é o de pobreza absoluta, já que um contingente significativo de pessoas não tem suas necessidades básicas atendidas, mesmo quando definidas de forma estrita. Trata-se, portanto, de definir parâmetros de valor correspondente a

uma cesta de consumo mínima, seja ela alimentar (associada à linha de indigência), seja considerando o custo de atendimento de todas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário, etc. (associada à linha de pobreza).

A pobreza relativa existe, portanto, na comparação entre os membros de uma sociedade, em especial em uma sociedade na qual a desigualdade se faz presente. É considerado pobre, em determinada sociedade, no entendimento de Townsend (apud BAGOLIN; LOPES; VITCEL, 2016), um indivíduo cujos recursos estão tão seriamente abaixo da média ou mediana, que ele é, de fato, excluído dos padrões de vida comum, costumes e atividades. A noção de pobreza e exclusão são conceitos inerentemente multidimensionais (BAGOLIN; LOPES; VITCEL, 2016).

Marinho, Linhares e Campelo (2011) assinalam que a pobreza absoluta está relacionada às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não atendimento às necessidades vitais mínimas; enquanto a pobreza relativa determina as necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão.

As posições de Pereira (1996), Soares (2003), Marinho, Linhares e Campelo (2011) denotam a ligação entre pobreza e subsistência, ou seja, condições de sobrevivência alimentar, na qual pode ser considerado que o indivíduo ou a família estejam em situação de pobreza absoluta ou relativa. Nessa linha argumentativa, Soares (2003) descreve que esse valor monetário ou renda disponível é utilizado em larga escala para mensurar a pobreza e para constituir uma denominada 'linha de pobreza' ou de indigência, a primeira, no geral, "[...] costuma ser associada ao custo de uma cesta básica de alimentos ou a um conjunto de necessidades básicas" (SOARES, 2003, p. 43).

Desse modo, conforme destacam Barros, Henriques e Mendonça (2000), a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que se possa, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo⁷ das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a essa medida.

⁷ Em última instância, uma linha de pobreza (medida) pretende ser o parâmetro que permite a uma sociedade específica considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor. Há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas. O aspecto socioeconômico não é a única razão para a pobreza, é uma questão mais abrangente. A pobreza, em última instância, pode significar morte. Carência de teto e de alimento, impossibilidade de atender devidamente à necessidade de saúde e de educação, exploração do trabalho, desemprego permanente, desrespeito à dignidade humana e injustas limitações à liberdade pessoal nos campos da expressão, do político e do religioso, sofrimento diário. A

É importante pontuar que as metodologias utilizadas para definir o tamanho da pobreza são bem variadas. Quanto aos reais números de pobres no mundo, inclusive no Brasil, pode-se dizer que, geralmente, as estatísticas apontam uma dimensão aproximada da pobreza em uma dada realidade do país. O que não quer dizer que esse fenômeno não possa ser mensurado, e, sim, que as formas ou os métodos utilizados são variados, pois partem de referenciais, critérios e indicadores diferentes, o que, de certa forma, é até “normal”, considerando que existem percepções conceituais também diferentes e divergentes acerca desse problema.

Rocha (2003, p. 84), diferente de Barros, Henriques e Mendonça (2000), entende a pobreza como “[...] um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. Isso significa dizer que a pobreza, além de estar relacionada com as ausências dos elementos necessários a uma vida adequada, no modo de produção capitalista, é resultado de outros fatores inerentes à lógica do sistema que acabam gerando divergências no entendimento da questão, ao passo que é determinada de acordo com as características demarcadas por uma sociedade específica.

Essas características envolvem o grau de desenvolvimento das sociedades, sua cultura, e, principalmente, seus elementos históricos. Por isso, Rocha (2003) associa pobreza ao não atendimento de necessidades, inferindo uma nova categoria para análise do entendimento do fenômeno pobreza. Essa complexidade no significado permitiu à autora classificar a pobreza em dois tipos: uma “absoluta”, ligada ao aspecto físico e a outra nomeada como “relativa”, que é definida de acordo com os “recursos materiais e emocionais” de uma dada sociedade.

Pode-se inferir que as necessidades aqui colocadas são as mesmas, pois o homem sempre precisou alimentar-se, cuidar da preservação e da prevenção da saúde, possuir moradia, lazer, trabalho, enfim, tudo o que garanta a reprodução e a existência da humanidade. A diferença possível de ser colocada é que, por conta do processo histórico e de todo o avanço da modernidade, essas “necessidades” se dão de uma forma mais “sofisticada” quando comparadas à realidade dos possíveis “homens das cavernas”, relativa à nova estrutura material da sociedade.

distribuição de renda sobre a pobreza é que níveis diferentes de desigualdade produzem resultados diferentes sobre o impacto do crescimento na pobreza. A elevação da desigualdade reduz a elasticidade crescimento da redução da pobreza.

O que pode variar, no entanto, são os indicadores de pobreza de uma dada sociedade quando comparada a outra menos “evoluída”, ou seja, com desenvolvimento de suas forças produtivas e tecnológicas mais tardias. Nesse sentido, o indicador de pobreza varia de acordo com a realidade social na qual está inserida. O parâmetro de pobreza dos países desenvolvidos é diferente dos países em desenvolvimento, visto que estes têm um histórico de desenvolvimento tardio. Essa diferença na realidade social implica diretamente no modelo de proteção social, em sociedades que já possuem a acessibilidade aos direitos de cidadania consolidada, onde a pobreza aparece esporádica e não abrange a maioria da população, há uma exigência muito maior na atuação do sistema de seguridade social. Por isso, a proteção social em países desenvolvidos é muito mais ampla, diferentemente de países em desenvolvimento, como o Brasil, onde os programas de proteção social são voltados a um atendimento emergencial, de forma não preventiva. Portanto, o modelo de proteção social também é reflexo da realidade social de uma dada sociedade, incluindo seu padrão de pobreza.

Entende-se, portanto, que a pobreza é um fenômeno multidimensional. Sendo assim, pode ser vista como carência material face à insuficiência de rendimentos, vinculada apenas às necessidades mais imediatas de sobrevivência, como: alimentação, vestuário, moradia, etc. Tal definição de cunho multidimensional, também conduz no entendimento da pobreza como a falta ou a carência de acesso a bens e serviços sociais públicos, essenciais à reprodução do trabalhador e sua família, expresso nas políticas públicas como: educação, saúde, moradia, saneamento básico, transporte urbano, informação, dentre outras, e de responsabilidade pública, ainda que também considere a falta de recursos econômicos, mais precisamente a carência de rendimentos.

Nas últimas décadas, a temática da pobreza se revelou um assunto cada vez mais discutido. Está presente na pauta de vários estudos desenvolvidos por organismos internacionais, governos, bem como no meio acadêmico. O campo teórico sobre a pobreza é vasto, de modo que inexiste uma única forma de se caracterizar esse fenômeno. Ela pode ser analisada sob várias perspectivas e a literatura traz diferentes campos teóricos que buscam explicar essa temática. As diversas abordagens decorrem das diferentes perspectivas desenvolvidas por grupos sociais, a partir de dadas realidades prevaletentes em determinados contextos históricos. Como afirma Silva (2008, p. 74):

[...] não se pode falar de solidez e estabilidade do conceito de pobreza no tempo e no espaço, sendo ilusório pensar numa definição “científica”, objetiva e universal. O que se identifica, na literatura, são conceitos desenvolvidos por grupos sociais a partir de uma dada concepção sobre a realidade social, o que significa que o conhecimento da pobreza só existe através de representações dominantes e contraditórias em confronto, numa dada sociedade, num determinado momento histórico.

De acordo com Codes (2005), a evolução do pensamento científico sobre a pobreza aponta para uma abordagem complexa e multidimensional do problema. Tal questão apenas como insuficiência de renda refletida na necessidade mínima de assegurar a reprodução meramente física do indivíduo em situação de carência.

Essa nova forma de pensar insere a pobreza no campo da justiça social, abordagem que recebeu destacada contribuição do economista indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia, em 1998. Essa maneira de apreender a pobreza leva em conta a liberdade, “[...] vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza.” (SEN, 2000, p. 74). As liberdades são focalizadas não simplesmente como os fins almejados pelo desenvolvimento, mas também como principais meios de alcançá-lo. Sen (2000) afirma que o fator gerador da fome e da miséria não é a falta de bens, e, sim, a ausência de capacidades de obtê-los. Mas essa noção defendida pelo autor é questionável porque aponta como culpa do indivíduo essa falta de capacidade.

Não se trata apenas de reivindicar a ampliação de recursos ou de revisar as condicionalidades propostas pelos programas de transferência de renda, ou implantar formas de controle ou, ainda, responsabilizar a família pelo atendimento de suas necessidades. Em princípio, trata-se de considerar a pobreza não apenas em suas manifestações – nas carências materiais, por exemplo –, mas reconhecer que ela se deve a múltiplas determinações.

Helfand, Rocha e Vinhais (2009) provocam: que diferença há entre países como Índia, México, Haiti, EUA e Suíça? Será que a população indiana é mais pobre porque trabalha menos? Não. Na Índia, trabalha-se até mais do que nos EUA. Será que um indiano — ou um egípcio ou um mexicano ou um haitiano — possui menos conhecimento tecnológico que um americano ou um suíço? Não, o conhecimento está hoje disperso pelo mundo e tende a ser o mesmo. Com efeito, os técnicos indianos são reconhecidos como uns dos melhores do mundo. Então,

por que há pessoas desnutridas e morrendo de inanição em Calcutá, mas não em Zurique ou em São Francisco?

Assim, é importante perceber a pobreza como fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica no desenvolvimento do capitalismo, como fenômeno complexo, multidimensional e relativo, permitindo desconsiderar seu entendimento como decorrente apenas da insuficiência de renda e os pobres como apenas um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas. Permite também desvelar os valores e as concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza e suas possibilidades e impossibilidades para redução, superação ou apenas regulação.

2.2 A POBREZA NO BRASIL

A pobreza tem sido parte constitutiva da história do Brasil, assim como os sempre insuficientes recursos e serviços voltados para seu enfrentamento. Nessa história, não se pode esquecer o peso da tradição oligárquica e autoritária, por meio da qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade (FREIRE, 1988).

De posição concordante com Freire (1988), destaca-se Yazbek (2012, p. 67), o qual afirma que essa tradição oligárquica e autoritária brasileira criou uma sociedade desigual e “[...] dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma maioria sem lugar [...]”, uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias.

A colonização brasileira de exploração e a escravidão prolongada colocam historicamente, para os trabalhadores, a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Desse modo, até fins do século XIX, ganharam corpo obras sociais e filantrópicas, ações de ordens religiosas e redes de solidariedade e familiares (famílias extensas de vários tipos) que deram lugar a práticas sociais ligadas à sobrevivência sem o recurso ao “mercado” (YAZBEK, 2012).

Em 1560, na vila de São Paulo, emergiu a primeira instituição de atendimento à pobreza do país, a Irmandade de Misericórdia, que, apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos. Instalou-se em São Paulo “[...] com uma pequena enfermaria que era ao mesmo tempo albergue e hospital, atendendo com

alimentação, abrigo e enfermagem a escravos e homens livres, visto que não havia ainda médicos no país” (MESTRINER, 2001, p. 40).

Figura 1 – Primeira Santa Casa de Misericórdia do Brasil, fundado em 1543



Fonte: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0260d10.htm>

Esse modelo ampliou-se nos séculos seguintes com a ação de outras ordens religiosas (franciscanos, beneditinos, carmelitas e vicentinos), que ofereciam refeições, abrigo, ajuda material e espiritual a pobres, órfãos, loucos e enfermos. Nesse processo, a Igreja Católica tem importante papel, por meio de suas irmandades. As esmolas, que eram oficialmente recolhidas, e as ações de caridade cunharam um modelo caritativo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres. Assim, esmola foi a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil Colonial, seguida da criação de instituições asilares e tutelares. De acordo com Sposati (1988, p. 78-79),

A Santa Casa, que inicia sua ação com serviços ambulatoriais e hospitalares, gradativamente cria novos serviços, com destaque para a solução asilar, entre os quais se destacam o “lazareto” (hospital para hansenianos) em 1802, a roda dos expostos em 1825; o asilo para inválidos e assistência a alienados e inválidos. Crianças órfãs, leprosos, alienados, doentes e inválidos foram os primeiros segmentos que receberam uma forma assistencial institucionalizada. Em São Paulo, a Câmara era obrigada a destinar um sexto de seus recursos aos órfãos e é de sua iniciativa a proposta à Irmandade de Misericórdia de confinar os mendigos em 1874. Com relação às ações de enfrentamento à pobreza, a Câmara Municipal

realizava inspeções por meio de comissões que visitavam estabelecimentos de caridade e prisões. A postura é fiscalizadora e confunde o atendimento à pobreza com práticas sanitárias. Essas ações serão a base para a caracterização de um atendimento aos pobres filantropizado e higienista na cidade em seu período colonial e imperial. Esse modelo vai sofrer alterações com a expansão da economia pela exportação do café, configurando a passagem da economia mercantil escravista para a economia exportadora capitalista, que caracteriza o Brasil no final do Império e nos primeiros anos da Velha República.

No início do século XX, a pobreza foi vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandiram a partir dos anos 1930, nos espaços das cidades, a questão social passou a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Nesse sentido, a questão social foi expressão do processo de formação e de desenvolvimento da classe operária e do seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado (IAMAMOTO, 1995).

A década de 1950 teve como característica o investimento estatal em políticas desenvolvimentistas e a busca do crescimento econômico. A intervenção planejada do Estado nos processos voltados ao desenvolvimento social e econômico impulsionou a criação e a expansão de novas empresas estatais. A ideologia desenvolvimentista apoiava-se na tese de que o atraso dos países do Terceiro Mundo era consequência de seu precário sistema industrial e de suas insuficiências tecnológicas. No contexto desenvolvimentista, as instituições sociais direcionavam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional, e a pobreza era abordada como resultado de um insuficiente desenvolvimento econômico, do estágio ainda não suficientemente desenvolvido do país e, portanto, como fenômeno não estrutural. De acordo com Valladares (1991, p. 93),

A pobreza, no Brasil, só é reconhecida como questão social a partir dos anos 1950-1960, em face da transformação de uma sociedade baseada numa economia agrário-exportadora [para] uma sociedade mais moderna, de tipo urbano-industrial. Pois, a industrialização condicionou um processo de expansão populacional nos grandes centros urbanos, decorrente do êxodo rural em razão da saída em massa da população do campo para a cidade, onde crescem “as oportunidades de emprego ou ocupação”, favorecendo um crescimento acelerado e desorganizado das áreas urbanas, sobretudo daquelas localidades onde o desenvolvimento industrial mais se dinamiza.

Tomando as posições até aqui elencadas, e a referência de Valladares (1991), pode-se afirmar que o enfoque do enfrentamento à pobreza por parte do Estado deu-se, em um primeiro momento, voltado à questão sanitário higienista (VALLADARES, 1991), uma vez que eram péssimas as condições de higiene às quais estava submetida grande parte da população (a autora toma como base o Rio de Janeiro), sendo tais condições favoráveis à propagação de várias epidemias.

O início da década de 1960 acirrou as contradições do capitalismo periférico, trazendo consigo o golpe militar e a instalação do Estado autoritário. A opção pelo crescimento econômico acelerado, a partir de fontes de investimento externas, como base do desenvolvimento, abriu o país ao capital monopolista. O Estado ampliou seu nível de intervenção, tornando-se o eixo político da recomposição do poder burguês, com a implantação de novas estratégias de desenvolvimento concentradoras de capital, intensificando o nível de exploração da classe operária. A desigualdade social se acentua em um clima repressivo e autoritário.

Com efeito, naquelas décadas (1950 e 1960), no mundo acadêmico:

[...] os pobres não são mais tidos como ociosos ou vadios, passando a ser compreendidos enquanto massa dos excluídos, dos marginalizados, colocados na periferia do sistema econômico com o direito de participação restrito, quando muito, à situação de subemprego [...]. (VALLADARES, 1991, p. 98).

Os pobres, nesse mesmo período histórico, também passaram a ser definidos como população de baixa renda (VALLADARES, 1991). Assim, “[...] a nova categorização, tomando o salário mínimo⁸ como parâmetro, introduz a noção de pobreza enquanto fenômeno de insuficiência de renda. Pobreza torna-se sinônimo de carência [...]” (VALLADARES, 1991, p. 100). Essa nova divisão dos que têm uma determinada renda e, portanto, estão acima da linha de pobreza, e dos que estão

⁸ Embora o salário mínimo tenha sido instituído em 1934, sua regulamentação e implementação só ocorreram após 1940. — Salário mínimo é um valor em dinheiro que deve ser capaz de garantir a necessidade de sobrevivência de um trabalhador e sua família, ou seja, de dois adultos e duas crianças. A subsistência do trabalhador e de sua família é avaliada de acordo com uma cesta básica nacional de alimentos e considera as necessidades em termos de habitação, transporte, lazer e saúde. Supõe-se que a educação é pública (STOTZ, 2005, p. 70).

abaixo de tal linha permite, além de delimitar o quadro de pobreza, introduzir, por meio de políticas públicas, programas sociais pertinentes⁹.

A partir dos anos 1970, acentuou-se o processo de exploração, em que conviviam, por um lado, a acumulação, e por outro lado, a miséria. De certa forma, “[...] assiste-se ao ‘declínio da favela’ em prol da periferia [...]” (VALLADARES, 1991, p. 103) como *lócus* privilegiado da pobreza¹⁰. Os pobres são obrigados, cada vez mais, a deslocar-se das proximidades das áreas centrais da cidade, ficando confinados “[...] em espaços marcados pela escassez de serviços urbanos e equipamentos de uso coletivo [...]” (VALLADARES, 1991, p. 103). Acresce-se a isso o fato de o trabalhador-pobre distanciar-se do seu local de trabalho.

A partir de meados de 1970, observou-se um avanço organizativo da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e pela retomada do Estado democrático de direito. O movimento sindical se fortaleceu crescentemente e, aos poucos, renasceram organizações populares e associações comunitárias vinculadas a setores progressistas da Igreja Católica. Esses movimentos sociais demonstravam um nível de consciência e capacidade de organização em Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), sindicatos, organizações profissionais liberais, meios universitários, Igreja e imprensa. Expressavam-se em greves, reivindicações coletivas, movimentos contra a carestia, movimento por eleição direta para a Presidência da República, pelo respeito a direitos humanos, entre vários outros (YAZBEK, 2012).

Nos anos 1980 – a década perdida, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – a pobreza se converteu em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres; quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura

⁹ O privilegiamento da variável renda sobre outros indicadores da pobreza, assim como o uso da renda *per capita* ou da renda familiar na administração de políticas públicas, introduziram novas divisões no conjunto da força de trabalho: aqueles que pela sua renda são elegíveis ou não aos programas sociais de combate à pobreza; aqueles cujos rendimentos permitem ou não o acesso a bens e serviços além da cesta básica (VALLADARES, 1991, p. 100). Embora o critério da renda seja um dos indicadores mais usados para delimitar a situação de pobreza, ele, isoladamente, não é capaz de revelar a ampla gama de problemas que permeiam tal condição social.

¹⁰ Não se trata, aqui, de mera sequência cronológica de tipos de “espaços da pobreza”, favela e, posteriormente, periferia, como se um eliminasse o outro. Trata-se de um olhar carregado de representação: distanciamento e segregação espacial.

econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania (YAZBEK, 2012).

Diante das posições acima, pode-se afirmar que o país, ao longo de sua trajetória, tem convivido com acentuados contingentes de sua população na condição de pobreza, como já apontado anteriormente. Observa-se que, ao longo desse processo, tal questão apresenta características peculiares não no que se refere à sua redução em termos expressivos. Pois o que se demonstra é quase sempre uma tendência de ampliação, isto é, pelas suas formas de expressão, ou pelo notório incremento de seu contingente em todos os momentos da nossa história (mais remota ou recente) há predominância de situações de empobrecimento, precariedade e de exclusão social, demonstrando também que existem crescentes níveis de desigualdade na distribuição do produto resultante da riqueza socialmente gerada.

Nesse sentido, pode-se dizer que a pobreza se configura no contexto brasileiro como um produto das relações sociais construídas e permeadas por valores e princípios que produzem e reproduzem no plano econômico, político e nos aspectos culturais, contradições e mecanismos que perpetuam e naturalizam os pobres nessa condição de verdadeira “apartação social”, uma vez que esses são excluídos não só do acesso a patamares mínimos de renda para sua reprodução, mas também dos direitos legalmente constituídos que asseguram a condição de cidadania.

Entretanto, no Brasil, apesar de haver um parâmetro oficial do MDS sobre a linha oficial de pobreza, ainda existem muitas controvérsias em torno do valor das linhas de indigências e de pobreza, porém, muitos especialistas concordam que se existe uma disponibilidade de informações sobre a estrutura de consumo das famílias, tais linhas devem ter como base o consumo observado. Predominam as medidas de pobreza absoluta e existem diferentes cálculos dessas linhas a partir de uma cesta básica alimentar que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo, variando entre regiões e estados.

Ademais, no caso brasileiro, essa expansão econômica, associada ao empobrecimento e à desestruturação do mercado de trabalho, instala-se sem a preocupação com ações estatais que contribuam para minimizar esse impacto e que sejam capazes de favorecer o desenvolvimento social. Assim, o que se viu foi o agravamento geral das condições de vida nas cidades decorrentes da incapacidade

de serem sanadas as necessidades básicas de uma população cada vez maior, em que se desenvolve um setor de trabalho informal sem garantias de direitos.

Só a partir da década de 1990, segundo Silva (2016), é que a pobreza no Brasil passa a fazer parte da agenda pública, ganhando visibilidade como objeto de interesse público, uma vez que representa um problema a ser resolvido na esfera democrática sob a suspeita de vir a se constituir uma ameaça para a própria estabilidade da redemocratização.

Foi a partir da estabilização econômica que a renda do brasileiro passou a melhorar, entretanto, apesar de as estatísticas apontarem que na atual conjuntura tenham sido observadas mudanças significativas na redução dos níveis de pobreza no país, sabe-se que muito ainda precisa ser feito para, de fato, se dizer que a questão da pobreza está sendo contida, sobretudo considerando o caráter conservador dos governantes, pois o que se evidencia nos últimos anos, com a recessão econômica, são medidas, do atual Governo, restritivas do gasto público com vistas à alusiva contenção inflacionária.

Evidentemente que tais restrições incidirão sobre as políticas e os programas sociais, os quais compõem o nosso “frágil Sistema de Proteção Social”, o qual nunca se consolidou de fato no país, apesar de se verificar medidas de intervenção no campo social desde a década de 1930. É desse modelo de intervenção social do Estado que trata o item seguinte, dando ênfase às estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil as quais se discute, de forma mais aprofundada, na seção seguinte.

Pena (2014) ensina que o Brasil, em decorrência do histórico de sua colonização, do desenvolvimento tardio e da dependência econômica, além de problemas internos (tanto antigos quanto recentes), possui grande quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza.

Dentre os condicionantes da miséria, percebe-se que está em curso um visível processo de deterioração do trabalho, que se promulga no desemprego, no rebaixamento de salários, no crescimento do mercado informal¹¹, na terceirização, no serviço doméstico, no aviltante trabalho infantil, dentre outros. Esse quadro problemático agrava-se quando somado às particularidades do Brasil, a exemplo do

¹¹ A ausência de empregos formais, com o elevado número de desempregados (13 milhões agosto/2017, segundo dados do Ministério do Trabalho), como forma de sobrevivência as pessoas buscam a informalidade, que são trabalhos sem renda fixa (eventuais).

fato de a sociedade brasileira ser organizada sob um modelo altamente concentrador de renda e de propriedade, gerando um dos maiores índices de desigualdades mundiais.

Segundo dado oficial do então Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, datado de 2011, existia, no Brasil, até aquele ano, cerca de 16,27 milhões de pessoas em condição de “extrema pobreza¹²”, ou seja, com renda familiar mensal abaixo dos R\$ 70,00 por pessoa. Destaca-se que ultrapassar esse valor não significa abandonar a pobreza por completo, mas somente a pobreza extrema (PENA, 2014).

Entre as capitais, Macapá tinha a maior proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* de até R\$ 70 (5,5%) e até um quarto de salário mínimo (16,7%). No Sudeste, o Rio de Janeiro registrou os maiores percentuais de pessoas nessas condições (1,1% e 4,5%, respectivamente). Os melhores indicadores foram observados em Florianópolis (SC): 0,3% da população com rendimento médio mensal domiciliar de até R\$ 70 e 1,3% com até um quarto do salário mínimo (PENA, 2014).

Com o intuito de reduzir o número de pessoas que estão na condição de pobreza extrema, a principal política pública do Governo brasileiro no combate à fome é o Programa Bolsa Família¹³ (PBF), em vigor desde 2003. Segundo o Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL, 2013a), a estimativa era a diminuição de 28% da miséria do país em 2012.

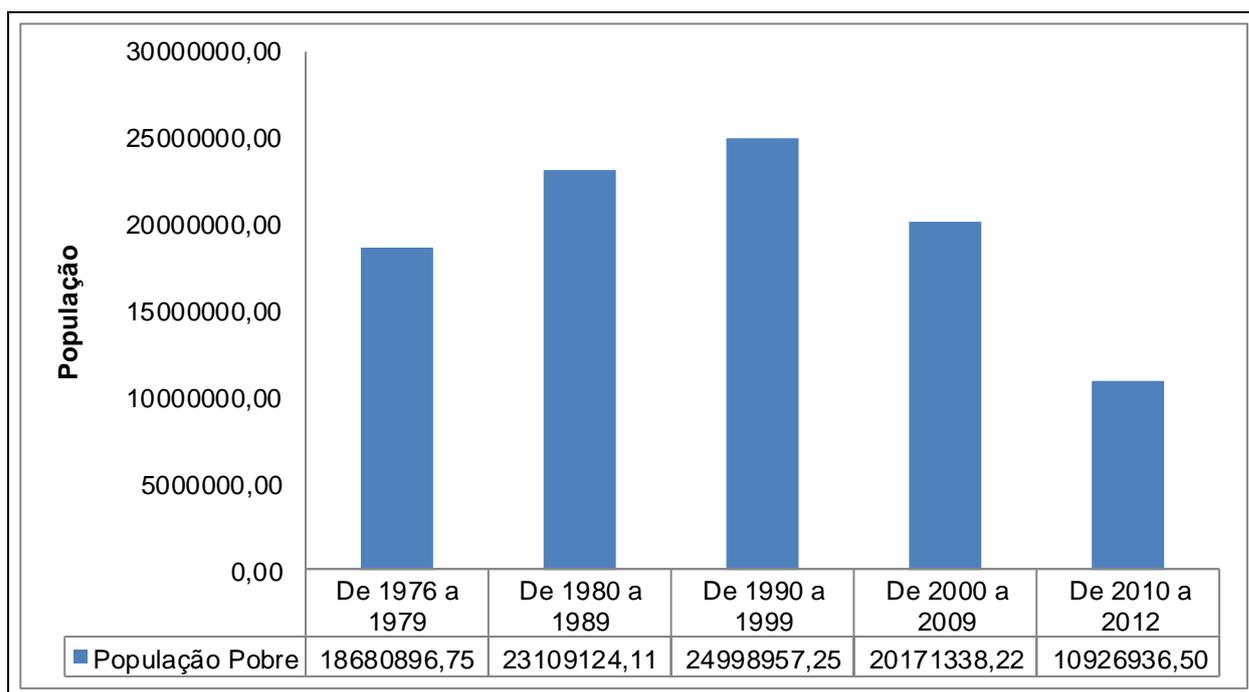
O IPEA (BRASIL, 2013a) realizou comparativo do número da população considerada extremamente pobre¹⁴, entre os anos de 1976 a 2012. Os dados apresentados demonstram uma redução sensível dessa camada populacional entre os anos de 2000 a 2012, fato que pode ser determinado pela estabilidade da economia, pelo aumento real do salário mínimo e pelos programas de transferência de renda, como o PBF, conforme destacado nos dados abaixo:

¹² Para definir a extrema pobreza, o IPEA considera os critérios da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Os dois organismos baseiam-se em uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa.

¹³ Pena (2014) explica que se trata de um programa de transferência de renda, em que o governo oferece subsídio para famílias em condições de pobreza ou miséria acentuada. Apesar das muitas críticas e polêmicas na esfera política, o programa vem recebendo elogios por parte de sociólogos e economistas, uma vez que gasta muito pouco (0,5% do PIB) e contribui substantivamente para a melhoria da qualidade de vida.

¹⁴ Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), é considerado extremamente pobre o indivíduo que vive com menos de um dólar ao dia.

Gráfico 1 – Número de pessoas extremamente pobres no Brasil



Fonte: IPEA (BRASIL, 2013b).

Os dados do IPEA (BRASIL, 2013b), demonstrados no gráfico acima, em que consta o número de pessoas extremamente pobres no Brasil, denotam que entre os anos de 1976 e 1999 houve um incremento do número de pessoas extremamente pobres, chegando à década de 1990 ao número de 24.998.957 pessoas na condição de pobreza extrema. A partir do ano 2000, com a ampliação dos programas de combate à fome e à pobreza, esse número vem caindo, chegando ao final de 2012 a 10.926.936 pessoas. Nota-se que, nos últimos anos do levantamento (2000 a 2012), houve uma redução de 56,39% do número de pessoas extremamente pobres no Brasil (o estudo realizado pelo IPEA utilizou como critério para pobreza extrema a renda de R\$ 75,00 por pessoa).

No que diz respeito à pobreza, Ramos e Mendonça (2004) afirmam que, entre 1980 e 2000, tanto a pobreza como a extrema pobreza declinaram, sendo que a primeira declinou em 7 pontos percentuais, de 40% para 33%. Essa queda deveu-se exclusivamente ao crescimento econômico, uma vez que a distribuição de renda estava estabilizada. Essa redução foi muito concentrada após a implantação do Plano Real, em 1994. Entretanto, devido ao crescimento populacional no período, o número de pobres aumentou em oito milhões de pessoas, apesar do declínio na proporção de pobres. Utilizando uma metodologia diferente da adotada por Ramos, Neri (2006) verifica que, no biênio 1993-1995, a proporção de pessoas que viviam

abaixo da linha da miséria passou de 35,3% para 28,8% da população. Até 2003, a proporção praticamente permaneceu estável ao redor de 28%. Após 2003, houve uma nova fase de declínio, atingindo 22,7% em 2005.

Para Helfand, Rocha e Vinhais (2009), em 2005, 46% da população que reside na área rural era composta por pessoas pobres, o que representa quase o dobro da população pobre encontrada no Brasil, no mesmo período. Entre 1998 e 2005, a renda *per capita* domiciliar rural aumentou 9,8%, enquanto o índice Gini caiu 8,1% (Tabela 1). Entre 1992 e 2005, na área rural, a proporção de pobres diminuiu 16 pontos percentuais (de 62% para 46%), sendo 6% no período de 1992 a 1998, e 9,7% no período de 1998 a 2005. No primeiro período, a queda na pobreza rural é explicada integralmente por um aumento na renda domiciliar *per capita*, na ordem de 26%, enquanto no período seguinte, a queda acentuada da pobreza é atribuída tanto a um aumento de 9,8% da renda, quanto a uma queda de 8,1% na desigualdade.

Tabela 1 – Variações na renda, pobreza e desigualdade: Brasil *versus* Brasil rural

Indicador	Brasil			Brasil Rural								
	1992	1998	2005	Variações				1992	1998	2005	Variações	
				1992	1998	1998	2005				1992	1998
Renda domiciliar <i>per capita</i>	350,7	456,8	453,8	30	-0,7	145,9	183,1	201,1	26	9,8		
Índice Gini	0,580	0,596	0,565	2,7	-5,1	0,541	0,549	0,504	1,4	-8,1		
Proporção de pobres	0,33	0,27	0,22	-0,058	-0,048	0,62	0,56	0,46	-0,060	-0,097		

Fonte: Helfand, Rocha e Vinhais (2009).

O aumento de 26% da renda nas áreas rurais entre 1992 e 1998 é atribuído principalmente ao crescimento dos rendimentos do trabalho, seguido pelo aumento da renda proveniente de previdência e pensões. Essas duas fontes explicam, respectivamente, 69% e 27% do crescimento da renda *per capita*. O crescimento de 10% da renda domiciliar *per capita* no segundo período ocorreu em outras bases. De um lado, os rendimentos do trabalho permaneceram estáveis. Por outro, a participação de previdência e pensões aumentou novamente e passou a explicar parte importante da renda domiciliar *per capita*, o mesmo ocorrendo com o

componente de outras rendas. Essas fontes explicam 69% e 38% do crescimento da renda per capita, respectivamente.

Entre 1998 e 2005, ao se decompor a queda do Índice de Gini (-0,045) na área rural, conclui-se que 60% dessa variação está associada à queda na concentração da renda do trabalho. Também foi importante a diminuição acentuada da concentração do componente: outras rendas, assim como sua expansão na participação da renda domiciliar *per capita* para a diminuição da desigualdade.

O forte aumento da participação da previdência e das pensões na renda em área rural, no início de 1990, pode ser atribuído a mudanças na Constituição de 1988. Por outro lado, o contínuo aumento real do valor do salário mínimo explica em grande medida a continuação do crescimento da participação dessa fonte de renda na composição da renda domiciliar per capita nas áreas rurais nos anos 2000.

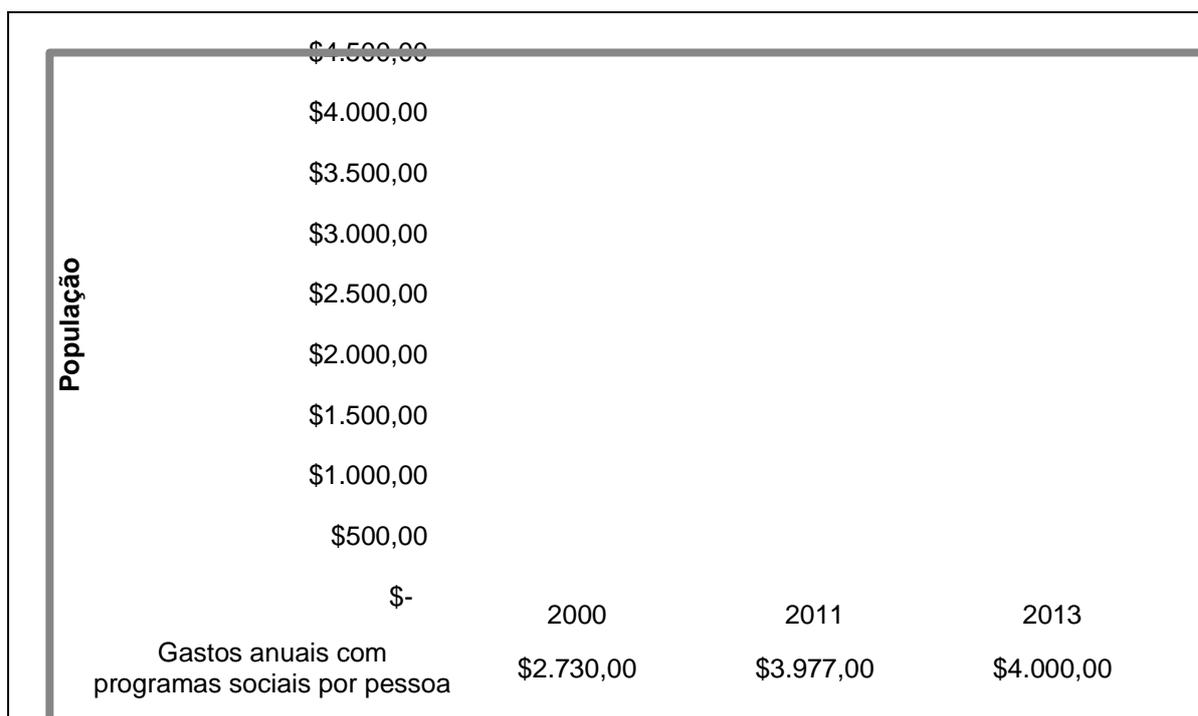
Restringindo o estudo na metade mais pobre da população rural, vemos que em 1998 somente 3,6% das pessoas desse grupo viviam em domicílios receptores do grupo “outras rendas”, enquanto em 2005, essa proporção havia aumentado para 58,1%. Esse aumento pode ser atribuído, em grande parte, à expansão de programas sociais de transferência de renda como o Programa Bolsa Família.

Entre 2001 e 2006, a população rural se manteve relativamente estável, ao redor de 28 milhões de pessoas, enquanto a população ocupada na agricultura tem seguido uma lenta trajetória de queda. Vários autores assinalam o crescimento das ocupações não agrícolas na população rural. A população rural ocupada em atividades não agrícolas cresceu 4,2% ao ano entre 2001 e 2006, e, em 2006 representavam mais de 1/3 dos ocupados residentes no meio rural.

Essa redução da população extremamente pobre deve-se aos programas de combate à fome, por meio da transferência de renda. Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2014) ressaltam que foram investidos R\$ 35 bilhões de dólares em ações de redução da pobreza, apenas em 2013.

Apenas com os programas de transferência de renda, o Brasil gasta quatro mil dólares (SCHNEIDER, 2015) por pessoa anualmente. Esse valor coloca o país na 13ª colocação em gastos sociais, em uma escala comparativa com 126 países em desenvolvimento, fato que demonstra capacidade do Governo brasileiro nesse setor (SCHNEIDER, 2015):

Gráfico 2 – Gastos com programas sociais pessoa/ano no Brasil



Fonte: *Development Initiatives apud Schneider (2015)*.

Apesar de tal investimento ter elevado o país, ainda está atrás de países vizinhos, como Argentina e Venezuela. Entretanto, mesmo que os programas de transferência de renda tenham contribuído para a redução da pobreza, Schneider (2015) aponta que o fator que mais contribuiu para a redução da pobreza no Brasil foi a geração de empregos formais possibilitados pelo crescimento econômico e pelo fortalecimento do salário mínimo.

O próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2014) destaca que ainda há uma grande quantidade de pessoas que vivem à margem da sociedade no Brasil, problema que dificilmente se resolverá apenas com a promoção de programas de transferência de renda. Segundo o Ministério, os principais desafios estão em vencer os problemas nas áreas de saúde e de educação, que vêm recebendo tímidos avanços, e também ampliar a qualificação profissional e a oferta de emprego no país.

Como destaca Silva (2010), a pobreza assumiu dimensão abrangente no Brasil, fato que evidencia um quadro amplo de intervenção de políticas públicas de corte social, entendendo-se que as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que garantam um crescimento

econômico sustentado; à geração de emprego; à elevação da renda proveniente de trabalho e, sobretudo, à redistribuição de renda ainda concentrada no país.

2.3 A QUESTÃO DO ENFRENTAMENTO À POBREZA NO CONTEXTO DO CAPITALISMO

A pobreza é um fenômeno multidimensional, cujas causas estão associadas a diversos fatores: econômicos, sociais e políticos, e sua expressão extrapola a insuficiência de renda, estando associada a baixos níveis de escolaridade, desnutrição, inadequadas condições de moradia, dificuldades em acessar bens e serviços públicos e escassas oportunidades de emprego e rendimentos. Em condição de pobreza, os recursos materiais, culturais e sociais são limitados de tal forma que excluem as famílias e os grupos pobres dos meios mínimos aceitáveis para se viver em determinada sociedade.

Para falar de política social de enfrentamento à pobreza na atualidade, é importante destacar o liberalismo em Keynes e Hayek (apud SIQUEIRA, 2013). Siqueira (2013) destaca que a pobreza, no liberalismo em Keynes, caracteriza-se pela incapacidade para o consumo, levando a uma queda da demanda efetiva do mercado que, por sua vez, é resultante de escolhas individuais. Diferente do liberalismo clássico, que culpa o indivíduo por sua condição de pobreza, o liberalismo em Keynes responsabiliza o sistema pelo enfrentamento à pobreza, porém não há nesse pensamento o mínimo de resquício de um trato histórico crítico sobre o fenômeno da pobreza, visto que Keynes se opunha ao pensamento marxista, de maneira que seu interesse era a reprodução do sistema capitalista com uma proposta de Estado que alterou a leitura liberal clássica, um Estado que ocupa o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, estimulando a própria economia de modo a se tornar intervencionista.

Já no neoliberalismo em Hayek, a pobreza é fundamentada nos princípios liberais. Logo, torna a ser vista como questão de responsabilidade individual, sendo a desigualdade necessária, pois serve para impulsionar o desenvolvimento. Hayek classifica o pobre como o sujeito que fracassa na livre concorrência do mercado (SIQUEIRA, 2013).

A desigualdade, para Hayek, está relacionada às diferentes condições de cada indivíduo no processo da concorrência. A desigualdade não advém de um

sistema estruturalmente desigual, mas da desigualdade de competências individuais, sendo assim, para o autor, não há qualquer responsabilidade do modelo de produção vigente no sucesso ou no insucesso dos indivíduos no livre jogo do mercado. Para isso, faz-se necessário um Estado que garanta essa liberdade, renunciando à regulação desse mercado. Com isso, a política social compreendida como emergencial e focalizada na parcela mais pobre da população é aceita pelo neoliberalismo, desde que não prejudique o livre jogo do mercado.

A resposta à pobreza na lógica neoliberal, segundo Siqueira (2013), passa a ser dirigida a partir de programas sociais, em uma lógica de focalização, de privatização e de descentralização. O princípio de universalização das políticas sociais é claramente substituído por princípios de restrição aos mais pauperizados, o que apresenta uma política social residual que intervém somente no extremo necessário, que não pode ser resolvido pelo mercado, pela família, pela comunidade ou por ação filantrópica da sociedade civil via terceiro setor que, de acordo com Siqueira (2013), surge no neoliberalismo para legitimar os processos que deslocam a centralidade do Estado na responsabilização da questão social.

O seu enfrentamento no Brasil deve considerar a magnitude da população pobre e sua heterogeneidade, a natureza multidimensional da questão, bem como as dificuldades existentes na matriz institucional das políticas sociais, marcada pela desarticulação, pela ausência de sistemas integrados de informação e de portas de entrada efetivas para o sistema de proteção social, no sentido de assegurar o acesso a todas as políticas sociais, por parte das populações mais pobres.

É em torno dos problemas práticos do dia a dia vividos pelas pessoas em situação de pobreza que deve ser estruturada uma política que vise ao seu enfrentamento. E é em torno dessa política e de seus objetivos que os atores de diversos setores e das variadas esferas de Governo devem compartilhar responsabilidades e atribuições.

Conforme coloca Moreno (2007), para além da necessidade de um tratamento intersetorial, é necessário incluir a perspectiva intergovernamental no enfrentamento à pobreza, o que implica substituir a indagação: “a que esfera de governo corresponde um problema dado?”; pela indagação: “a que combinação de governos corresponde à atenção de determinado problema?”. Segundo o autor, essa pergunta remete a um paradoxo do governo contemporâneo, que se fragmenta cada vez

mais, em um meio em que aumentam a interação e a interdependência, sobretudo na área social.

Para além da divisão legal-formal do poder, Moreno (2007) pontua que as múltiplas conexões institucionais exigem das políticas voltadas ao enfrentamento à pobreza a presença de uma dimensão territorial junto às responsabilidades funcionais. De fato, as políticas sociais se relacionam com problemáticas complexas que requerem a união de esforços de diferentes organizações, não somente no interior de um mesmo governo, mas também de outras esferas de governo implicadas administrativa e geograficamente.

Dada a complexidade do escopo da pobreza, Moreno (2007) defende que a coordenação governamental constitui fator determinante de viabilidade das políticas que busquem enfrentá-la, sobretudo em sistemas federativos. É importante que a estratégia de coordenação conte com uma legitimação por trás da atuação conjunta entre diferentes setores, de modo a se revestir de um significado mútuo para as iniciativas articuladas, no sentido de que essa atuação conjunta seja mais vantajosa para o alcance dos objetivos setoriais do que uma atuação isolada.

Assim, para melhor entendimento e aprofundamento da discussão sobre a política social e o enfrentamento à pobreza nos dias atuais, não se pode prescindir da contextualização histórica dessa questão, o que remete a discutir o surgimento e o significado das políticas sociais na sociedade capitalista.

Segundo Trotta (2015, p. 86), as políticas sociais:

[...] não se constituíram somente como decorrência da luta de classes, ou da luta dos trabalhadores do final do século XIX por melhores condições de vida. Para esses estudiosos, as políticas sociais são pensadas como arranjo do próprio modo de produção capitalista com o fito de corrigir rumos, isso para não perder o valor hegemônico de produção espiritual sobre a sociedade. Nesse sentido, as políticas sociais são ações de Estado no seio da sociedade a promover a revitalização do capital em prol da constituição do trabalho, com benefícios necessários à sua manutenção. Igualmente, pode-se pensar as políticas sociais como ações de contemplação do sistema capitalista, sejam elas de orientação liberal ou mesmo social-democrata. É bom considerar que as alternativas keynesianas constituem um arranjo do pensamento liberal com o fim de promover a efetivação do capitalismo por meio do incentivo à aquisição de bens, e nesse caso foi necessária a intervenção do Estado no investimento das demandas. Aliás, é bom que se diga, discordando de pesquisadores renomados, o neoliberalismo é uma remodelagem do capitalismo a partir de John Keynes nos anos trinta do séc. XX, e não de Friedrich Hayek, defensor do mercado como valor absoluto, retomando os liberais do séc. XVIII.

Ao explorar a evolução das políticas sociais e dos Sistemas de Proteção Social (SPS) ao longo do século XX, sobretudo no Pós-Segunda Guerra, são identificadas as raízes e os condicionantes nos países desenvolvidos, da consolidação da cidadania e da forma como ela é compreendida hoje. A política social tem como auge da sua realização os trinta anos dourados do capitalismo (1945-1975), período de consolidação dos SPS.

Segundo Granemann (2006), a consolidação da característica interventiva do Estado de forma mais ampla na economia é oriunda da crise de 1929 que quebrou a bolsa de valores de Nova Iorque, a conhecida “Grande Depressão”, o que resultou em milhões de desempregados, falências de empresas, queda na produtividade agrícola e industrial. Diante desse contexto, o Estado americano se viu obrigado a intervir para garantir a reprodução do próprio modo de produção e superar a dificuldade instalada. Para tanto, houve diversas medidas e iniciativas de políticas sociais, o chamado *New Deal*, com centralidade na busca para atingir o pleno emprego. Da mesma forma, no período Pós-Segunda Guerra Mundial a Europa se viu forçada a traçar novas formas e funções para o Estado, devido à grande devastação e à situação precária instalada como consequência do conflito bélico. A alternativa foi a implantação do chamado *welfare state*, que também se caracteriza pela implementação de vários programas de intervenção estatal muito mais amplos que no *New Deal*.

No Brasil, como coloca Yazbek (2009b, p. 12), “[...] a Política Social estatal surge a partir das relações sociais, que peculiarizam a sociedade brasileira nos anos 30 do século passado [...]”, ou seja, no Brasil, a execução das políticas sociais se deu em período pós-crise de 1929, mas, assim como a americana, estava relacionada também à dinâmica das relações sociais da sociedade capitalista.

A política social é uma resposta do Estado às reivindicações da classe trabalhadora – o que só é possível por meio do reconhecimento da “questão social” por parte do Estado – e tem como função a afirmação dos direitos de cidadania como responsabilidade estatal. Surge para atender às demandas societárias criadas pela estrutura de desigualdade inerente ao próprio sistema, afirma Yazbek (2009a, p.38) e “[...] expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo [...]”, tendo como função “[...] a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado”. Dizendo de outra forma, as políticas sociais têm em sua gênese a função de

enfrentamento/combate à pobreza, e se fazem necessárias na sociedade capitalista, na qual a miserabilidade é inerente.

Apesar da função de combater e enfrentar a pobreza, as políticas sociais têm dupla funcionalidade, pois são reformadoras e não atingem a estrutura social. De um lado, mesmo como meios de enfrentamento e combate à pobreza, não são capazes de eliminar a pobreza ou encerrar a “questão social”, sendo consideradas formas de mascarar a desigualdade social, que é estrutural ao modo de produção capitalista. Nos termos de Yazbek (2009b, p. 15): “Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente”.

A sociedade capitalista é de natureza excludente, o que dificulta a superação da desigualdade de renda, que só é possível por meio de uma transformação societária. Entretanto, a redução da miséria e da pobreza pode ocorrer nesses países, por meio do investimento no desenvolvimento, por exemplo, no acesso à educação. Segundo informações da Organização das Nações Unidas (ONUBR, 2016), os 20 primeiros países que lideram o *ranking* de classificação da ONU são os com economia liberal. O país com melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atualmente, é a Noruega, com economia próspera, reflexo das boas condições de vida da população norueguesa, que possui alto indicador de alfabetização e também elevado índice de expectativa de vida.

Por outro lado, a política social passa a ser utilizada como meio de manter a estabilidade na sociedade ao funcionar como instrumento de controle social, no qual o Estado é o principal intermediador na relação entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção.

Essa dupla função pode levar a entender a política social como instrumento de garantia e afirmação de direitos, um meio de realização e atendimento aos “direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado” (YAZBEK, 2009a). Mas também pode ser entendida como forma de “mascarar” as mazelas da sociedade por não ser capaz de aniquilar a pobreza, que é uma característica inerente ao sistema capitalista. Pobreza essa que não possui qualquer relação com a ideia de exclusão, afirmada a todo o momento ao se tratar dos indivíduos pobres. A exclusão é um termo que não representa a historicidade existente nas relações sociais da sociedade capitalista, pois os chamados “excluídos” são parte fundante desse modo de produção, e, por isso, estão totalmente incluídos na sociedade

capitalista. Uma das condições de permanência da sociedade capitalista é a pobreza, sem essa, o capitalismo não seria capitalismo, ou seja, corresponderia a outra forma societária em que a exploração e a miserabilidade não fossem características essenciais.

Ainda assim, as políticas sociais não deixam de ser uma forma de redistribuição das riquezas socialmente produzidas, nos termos de Carlos Nelson Coutinho, se referenciadas na ótica dos direitos, na busca por uma cidadania ampliada para atingir mínimos de padrões de igualdade, afinal, é para isso que foram pensadas (COUTINHO *apud*, FAGNANI, 2005).

Durante o ciclo autoritário de vinte anos no Brasil, entre os anos 1964 e 1984, observou-se, segundo Fagnani (2005), uma estratégia de modernização conservadora nas políticas sociais, pois houve significativa expansão da oferta de bens e serviços sociais, principalmente para as classes médias e de alta renda, em detrimento das camadas mais pobres da população, o que serviu para legitimação política do regime junto a essas classes. Nesse período, o Estado potencializou sua capacidade de intervenção na área social, promoveu reformas institucionais e burocráticas, que ampliaram o alcance da gestão governamental, bem como criou novos mecanismos de financiamento, que ampliaram as possibilidades do gasto público.

Para Fagnani (2005), algumas características estruturais estiveram presentes na ação governamental ao longo de todo o regime ditatorial na implementação de políticas nas áreas de previdência social, assistência social, saúde, educação, alimentação popular, habitação, saneamento básico e transporte público. O caráter regressivo dos mecanismos de financiamento do gasto social retirava do foco a equidade social das políticas que não promoviam articulações positivas entre o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda. A utilização de recursos de natureza fiscal foi restrita, ganhando destaque como fonte de financiamento das contribuições sociais, que incidiam sobre a folha de salário do mercado formal urbano e eram pagas, sobretudo, pelos empregados, uma vez que os empregadores tinham a possibilidade de repassar esses encargos aos preços finais das mercadorias. Outra característica estrutural governamental, pós-1964, foi a centralização do processo decisório. Entre 1965 e 1967, as Reformas Tributária, Administrativa e do Sistema Financeiro Nacional foram implementadas no sentido de ampliar as bases de financiamento da economia nacional, centralizando o controle

nas autoridades econômicas federais. A Constituição Federal de 1967 também ampliou as possibilidades de intervenção federal nos estados e nos municípios, favorecendo a centralização no Executivo Federal. Além disso, a supressão dos direitos civis e políticos, em 1968, e a destituição das entidades sindicais nas representações que definiam os rumos das políticas sociais, deu à tecnocracia federal muitos poderes para a definição das políticas sociais. Nesse sentido, pode ser destacada a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967, que se transformou na principal agência de execução das políticas nacionais de previdência social e de assistência médica previdenciária até a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)¹⁵. No Ministério da Educação e Cultura (MEC), havia forte centralização do processo decisório no âmbito do Conselho Federal de Educação (CFE).

A década de 1970 corresponde ao período de mais uma crise do capitalismo, afirmando a sua característica cíclica de crescimento e recessão. Para superar a crise mais uma vez, fez-se necessária a utilização de estratégias como formas de garantir a perpetuação do sistema.

Embora tenha havido expansão significativa na previdência social, de 8,7 milhões de segurados ativos, em 1970, para 23,8 milhões, em 1980, apenas em 1971 permitiu-se a inclusão dos contribuintes autônomos, empregados domésticos e trabalhadores rurais, mediante contribuição, que ainda assim permaneceram com um perfil de cobertura residual. Em relação à área de saúde, observava-se uma baixa efetividade dessa política, serviços privados eram contratados pelo Governo federal, resultando em concentração da infraestrutura e da prestação de serviços nas regiões mais desenvolvidas.

Ainda nos anos 1970, segundo Fagnani (2005), assistiu-se a um processo de intensificação da reorganização política da sociedade civil, com a retomada do movimento sindical, a emergência do movimento social, amparado por setores progressistas da Igreja Católica, o revigoramento das associações comunitárias e das associações profissionais e de classe, a retomada da mobilização estudantil. Esse movimento de luta pela redemocratização engendrou o processo de

¹⁵ O SINPAS era composto pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto de Administração financeira da Previdência Social (APAS), a Empresa de processamento de dados da Previdência Social (DATAPREV), a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

estruturação das bases institucionais e financeiras da proteção social, opondo-se ao caráter excludente da política social do regime militar e atuando no sentido da construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime¹⁶.

Pode-se afirmar, com base em autoras como Aureliano e Draibe (1989), que o SPS vigente no Brasil até as reformas dos anos 1970 e 1980 era seletivo no plano dos beneficiários, heterogêneo no plano dos benefícios e fragmentado no plano institucional e financeiro. Essa face foi alterada a partir das reformas do regime autoritário de forma a se organizarem sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, na área de bens e serviços sociais básicos, que abriram espaço para tendências universalizantes, sem, contudo, “[...] reduzir a importância do princípio do mérito e a dominância da relação renda-contribuição-benefício, que reproduzia o sistema de desigualdades predominantes na sociedade” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 143).

Depois de um longo período de ditadura militar, passou-se à redemocratização, que apostou no desenvolvimento de políticas sociais e que trouxessem o mínimo de bem-estar à população, conforme especificado na Constituição Federal de 1988.

O Estado, além de garantir os direitos sociais universais, deveria regular a provisão privada de serviços sociais. E seria implementado um Orçamento da Seguridade Social, independente do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, que proporcionaria maior transparência e controle sobre o uso dos recursos destinados ao gasto social, o que, entretanto, nunca ocorreu, pois logo após a aprovação da CF de 1988, foram iniciadas ações governamentais no sentido de desmontar e inibir a efetivação dos direitos recém-adquiridos. Iniciou-se um processo de enxugamento da máquina federal no final dos anos 1980, que ganhou novo impulso nos anos 1990.

Nesse momento, inseria-se a ideologia neoliberal, trazendo mudanças na forma de produção e na tecnologia, além de uma nova configuração para as funções do Estado, passando a ter suas responsabilidades minimizadas principalmente na relação de promoção de bem-estar para os cidadãos: “[...] o Estado foi fundamente

¹⁶ Os processos de organização de diversos segmentos setoriais da política social apresentaram dinâmicos e ritmos diferenciados, refletindo os respectivos estágios de organização e de capacidade de mobilização política. Os setores de relações sindicais e trabalhistas, assim como os vinculados à reforma agrária, saúde e educação mostraram-se mais organizados do que os relacionados às políticas urbanas, de habitação, saneamento e transporte urbano (FAGNANI, 2005).

reformado [...]: tornou-se bastante restrito ao mundo do trabalho [...]; tornou-se ainda mais amplo para o capital” (GRANEMANN, 2006, p. 18).

Yazbek (2012) destaca que, com a Constituição de 1988, foram colocadas novas bases para o atual Sistema de Proteção Social brasileiro com a definição da Seguridade Social e o reconhecimento de direitos sociais das classes subalternizadas em nossa sociedade. Em seu artigo 194, a Constituição define a Seguridade Social como um “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Note-se que o contexto pós-constituinte de regulamentação das conquistas sociais da nova Carta Constitucional apontava para a gradativa ampliação dos gastos sociais. Assim, as políticas sociais que se delinearam a partir de 1988 estão também atavicamente associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização. A Constituição Cidadã inova ao evidenciar a ideia da política social como instrumento de democratização: políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população. A política social de inclusão tinha como pilares programas e ações que, longe dos mecanismos de transferência de renda para os eternamente carentes ou pobres, visavam proporcionar – sob a égide da ideia de seguridade social – o resgate da chamada dívida social (THEODORO; DELGADO, 2003).

Para Yazbek (2012, p. 32):

[...] o fato de que a Constituição brasileira é promulgada em uma conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país, que vê ampliar sua situação de endividamento (que cresce 61% nos anos 1980), e que se insere em um momento histórico de ruptura do “pacto keynesiano”, que vai permitir grande liberdade aos processos de reestruturação produtiva. A pressão do Consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMI, Banco Mundial) responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto, que, no campo da proteção social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência.

Ou seja, é na “contramão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionada pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e de financeirização do capital, com a sua direção

privatizadora e focalizadora das políticas sociais, enfrentando a “rearticulação do bloco conservador” com a eleição de Fernando Collor, que busca, de diversas formas, obstruir a realização dos novos direitos constitucionais, que se deve situar o início do processo de construção da Seguridade Social brasileira. E, como não poderia deixar de ser, a emergente proposta de Seguridade Social não se consolida e mostra-se incapaz de, naquele momento, realizar suas promessas (YAZBEK, 2012).

Portanto, o início da década de 1990 marca a consolidação do neoliberalismo no Brasil, representando um verdadeiro desmonte da esperança por um país menos desigual. Por isso, parte das políticas sociais brasileiras que foram descritas constitucionalmente como um sistema, compreendido na chamada Seguridade Social, da qual fazem parte a saúde, a assistência e a previdência social, nunca se efetivou de forma integrada.

A partir de 1990, a desestruturação do Estado Social, formalmente esboçado pela CF de 1988, ganhou força com a formulação de uma nova agenda de reformas, que visavam obstruir ou desfigurar os direitos sociais no processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Durante o Governo Collor, entre 1990 e 1992, observa-se, segundo Fagnani (2005), a omissão do Governo federal na coordenação do processo de descentralização das políticas sociais e uma intencional ampliação do uso da política social como moeda de troca no jogo político e eleitoral. Houve claramente um enxugamento da máquina administrativa, baseado em um discurso de aumento da eficiência da gestão pública, que resultou na redução dos investimentos sociais, com o agravamento da crise social e da crise estrutural do setor público; agravado no Governo FHC pela reforma do Estado, conduzida por Bresser Pereira.

Mota (2010, p. 16) defende que:

Para compreendermos este movimento, é relevante observar que entre 1980 e 1990 a crise era concebida como esgotamento do modelo fordista-keynesiano, exigindo a retração do Estado, a desregulamentação do trabalho e de qualquer controle do capital com vista a viabilizar o projeto neoliberal.

É sempre oportuno lembrar que, nos anos 1990, a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilidade do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de

proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora (YAZBEK, 2012).

Para Sposati (2011), é inviável o enfrentamento das condições de pobreza sem mudanças estruturais no modelo econômico concentrador, embora a inserção da questão social na agenda pública brasileira, em meados da década de 1990, represente um avanço. Do ponto de vista político, a questão se coloca pelas “[...] lacunas de uma cidadania construída de forma segmentada, adjetivada, compartimentalizada segundo a posição social, política e econômica dos sujeitos [...]” (ARAÚJO, 2009, p. 52), pela não cidadania ou pela construção tardia de direitos sociais na sociedade brasileira.

Nos termos de Vianna (2002), o sistema de proteção social, baseado na seguridade social, existiu apenas “na letra da Lei”, visto que nunca ocorreu a unificação das três esferas. O que se visualizou no pós-1988 foi a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) que, apesar de ser considerado um grande avanço, é repleto de limitações. Apesar de, no plano formal, existir a ideia de uma proteção social criada por um sistema único composto pela chamada Seguridade Social, o que há, na realidade, é a segregação das áreas da seguridade em seus próprios ministérios, definindo-se e redefinindo isoladamente, como foi o caso do SUS. O que vemos, atualmente, não é diferente. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem funcionando da mesma forma, isoladamente, distante de ter na sua implementação a intenção da construção de um sistema unificado composto pelas três áreas da Seguridade Social.

Vianna (2002) coloca, ainda, que, além de não se ter efetivado a “integração das políticas” que deveriam compor a Seguridade Social Brasileira, a universalidade representa a característica, afirmada na lei e não consolidada no real. Essa é uma das características centrais para que as políticas sociais sejam encaradas como meios de concretização de direitos, pois a universalidade é a “expansão substantiva da cidadania” (VIANNA, 2002). A composição das áreas da seguridade social, de maneira isolada, ou seja, de maneira segregada, cada uma com seus devidos ministérios, além de negar a formação de um sistema orgânico de proteção social, desarticula a atuação das três áreas de forma integrada. E esse passo também

significou, nos termos de Vianna (2002, p.59), “o abandono do princípio da universalidade”, momento em que inicia a inserção dos preceitos neoliberais.

Todavia, as políticas sociais não constituem em si, necessariamente, uma visão ideal – ou não deveriam constituir –, como instrumento de manutenção do capital ou reprodução das condições objetivas do capital; poderiam e deveriam ser medidas ampliadoras do bem-estar social e inclusão dos trabalhadores, por meio de programas assistenciais, não fosse o pensamento existente por trás das medidas tomadas pelos órgãos de Estado, sobretudo no Brasil. Implica concordar com Faleiros (2007), para quem as políticas sociais não são pensadas como alavanca de direitos, mas como resultados dos interesses do capital, e não da expansão de “cidadania”, o que não exclui o sentido de luta de classes. Ressalta-se que as políticas sociais são o que são pela natureza do sistema que as produz, e não como uma relação utópica entre a realidade e o desejo do que poderia ou deveria ser.

Considerando as políticas sociais como expressão das novas relações de poder, essas constituem um novo campo de batalha da luta de classes, não excluindo o fato de que os grupos políticos se formam multifacetadamente. Nesse sentido, Faleiros (2007, p. 59) acentua que “[...] a análise da política social não pode ser colocada em termos de um esquematismo rígido, de leis imutáveis, como se a realidade se desenvolvesse segundo um modelo teórico ideal”. O que não significa renegar a teorização em função de uma falsa compreensão da *práxis*, até porque a teorização do real é condição de sua representação, deseja-se compreender os acontecimentos determinados historicamente. Mas o exame da política social “[...] implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o obrigam a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador” (FALEIROS, 2007, p. 59).

Segundo Mota (2010), foi a partir dos anos 2000 que, devido à crise econômica mundial, iniciaram-se projetos de corte social-liberal e o novo-desenvolvimentismo, cujas bandeiras são crescimento econômico com desenvolvimento social.

No Brasil, essa mudança iniciou-se no Governo Lula, por meio de políticas sociais de enfrentamento à pobreza via políticas compensatórias, como o Programa Bolsa Família, em vigor até a consolidação deste trabalho, e que se tornou a principal política social brasileira, continuada no Governo Dilma Rousseff.

O atual Governo, presidido por Michel Temer, é marcado pelos cortes nas políticas sociais, incluindo o PBF. Martins (2017) afirma que levantamento feito pelo Siga Brasil (mantido pelo Senado Federal) sobre a execução orçamentária de 15 programas mostra que, descontada a inflação, 13 ações sociais tiveram queda real de gastos entre 2015 (último ano cheio da gestão de Dilma Rousseff) e 2017 (primeiro ano inteiro de Temer). Alguns tiveram corte de até 90%.

Segundo Martins (2017), o Bolsa Família é um dos programas que tiveram queda real de investimentos. Entre janeiro e outubro de 2015, a gestão Dilma destinou R\$ 20,6 bilhões ao programa. No mesmo período de 2017, o Governo Temer gastou R\$ 21,1 bilhões. O crescimento nominal das despesas com o Bolsa Família foi de 3,4%. Mas se o valor gasto há dois anos for reajustado pela inflação do período (12%, de acordo com o IPCA), na prática, o programa teve uma queda real de repasses de 7,7%.

Entendendo que as políticas sociais são construções históricas determinadas politicamente, ou programas políticos a partir de situações dadas historicamente, seu estudo deve ser tomado por uma análise não focada ou estancada das relações política, econômica e cultural. Não considerar essa trilogia analítica supõe que a pesquisa sobre políticas sociais sucumbirá por duas razões básicas, a saber: primeiro, porque as políticas sociais são programas pensados, eleitos e tomados por instâncias políticas que estão subordinadas à opinião pública; segundo, porque as políticas sociais só vingam por meio de acordos historicamente construídos para composição de interesses, e interesses estão sempre assentados sobre um complexo de desejos. Desse modo, as políticas sociais no Estado capitalista, de uma forma ou de outra, não têm por fundamento primeiro a superação de carências concretas ou abstratas, mas, sim, por meio das carências, obter rendimentos para a reprodução do capital.

Conforme discutido por Yazbek (2009a), a pobreza é parte da experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e

subalternizados na sociedade. Sinais que expressam também o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la e, sobretudo, a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado brasileiro. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela sociabilidade, engendrados no pensamento neoliberal, que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social, não reconhece seus direitos sociais.

Em contraposição ao pensamento de Yazbek (2009a), Mota (2010, p.102) problematiza quando diz que as Políticas de Previdência e de Assistência estão longe de formar um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a posição de ser uma unidade contraditória: “[...] a afirmação de uma parece ser a negação da outra”. A autora faz essa afirmativa, pois segundo ela, ambas as políticas deveriam “proteger” o trabalho, mas devido aos processos históricos (reestruturação do capital sob a ótica neoliberal), surgem os programas de transferência de renda, tornando a Política de Assistência focalista, voltada para minimizar a pobreza, fugindo do seu objetivo primeiro, que é atuar conjuntamente com as outras duas políticas sociais que compõem a Seguridade Social.

3 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, o sistema de proteção social não contributivo surgiu a partir de mudanças expressivas que aconteceram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e avançou com a criação de políticas públicas na área da Assistência Social. Essa Constituição inaugurou um conjunto de mudanças para a sociedade por meio do processo de universalização do sistema de proteção social brasileiro, baseado nos princípios de Seguridade Social. Afirma o texto constitucional que a Seguridade Social é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social (MESQUITA; FREITAS, 2013).

A Carta Magna de 1988 é considerada um divisor de águas no campo dos direitos de cidadania. Conforme expresso em seu preâmbulo, a nova ordem constitucional será destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais como um de seus valores supremos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988).

De acordo com o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que “[...] a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Constatamos, desse modo, que a Assistência Social se configurou num grande avanço nas políticas sociais brasileiras, voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida, representando a ampliação dos direitos nos campos humanos e sociais como política pública do Estado. Assim sendo, podemos inferir que a Assistência Social teve um caráter inovador.

A Assistência Social é uma das políticas brasileiras de proteção social, que tem por objetivo a construção de políticas sociais que busquem a efetivação da cidadania; não se trata de políticas meramente de assistencialismo aos mais necessitados, como bem destaca Sposati (2011, p. 42-43):

Definir como objeto de Assistência Social a pobreza seria construir uma política sem resultados alcançáveis, já que ela em si não dá conta de superar/erradicar a pobreza [...] Temos que banir, efetivamente, essa visão equivocada que reduz o acesso à proteção social, pela condição de pobreza e não fundado no direito e na cidadania.

E, dessa forma, pode-se avançar no significado do papel da Assistência Social, como campo de direitos, em nossa sociedade. Assim sendo, concorda-se com Sposati (2011), quando assegura que devemos ter um posicionamento crítico quanto às visões “superpoderosas” ou de “conotação negativa” que estão sendo construídas em relação à Assistência Social. Uma vez que:

[...] existem mistificações quer da parte dos que idealizam essa política e atribuem-lhe um super poder e uma capacidade que não tem, quer da parte daqueles que lhe atribuem uma conotação negativa, considerando que a Assistência Social leva à destruição dos direitos sociais ou, então, que ela é operadora do desmanche da seguridade social e linha auxiliar da precarização das políticas sociais universais. (SPOSATI, 2011, p. 40).

Assim, para a referida autora, é necessário investir na Assistência Social e isso não representa o desmanche de nosso sistema de seguridade social e de contenção das demais políticas, resultando num processo de refilantropização das ações na área social.

Para Sposati (2011), o referido processo de refilantropização sempre foi um traço histórico na sociedade brasileira e não fruto da era neoliberal. Contudo, o neoliberalismo tem sido responsável pelo fortalecimento do Estado Mínimo, já que tem como base a focalização e a redução dos direitos sociais. Mas pensar na Assistência hoje é refletir sobre um quadro de rupturas históricas, um cenário de contradições que abre um novo horizonte ao vinculá-la como parte da seguridade social. Por isso, “[...] a luta pela permanência e fortalecimento da seguridade social deve ser fortemente abraçada pela Assistência Social como política de direitos, embora seja a política mais frágil face à previdência social e à saúde” (SPOSATI, 2011, p. 48).

O Serviço Social, como profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho, deve ser entendido a partir das configurações expressas pelas relações de classe estabelecidas pelo modelo societário, o capitalismo. Dessa forma, como uma das profissões responsáveis pela mediação entre Estado, burguesia e classe trabalhadora na implantação e implementação das políticas sociais destinadas a

enfrentar a “questão social”, que emergiu na primeira metade do século XIX, com o surgimento do pauperismo, na Europa Ocidental, é que ganha hoje novos contornos a partir do complexo cenário formado pelos monopólios e pelo ideário neoliberal (PIANA, 2009).

Diante desse debate, entende-se que a Assistência Social é um dos elementos essenciais do tripé da Seguridade Social, mas não é tratada assim pelo Estado. Os rumos tomados e os debates estabelecidos apontam para os avanços históricos que este setor está alcançando nesses últimos anos. Trata-se de uma política que passa por um momento de inflexão, mas que em hipótese nenhuma se pode argumentar pela supressão deste tipo de política, visto que, mesmo vivendo em um quadro de redução dos índices, o número pessoas que vive em pobreza e extrema pobreza ainda é expressivo.

3.1 A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Falar de política social requer, segundo Vianna (2002), mais do que conferir rigor absoluto ao conceito de política pública, é importante considerar seu caráter político, e, portanto, circunstancial, o que equivale a dizer historicamente inteligível. Como política pública, portanto, a política social deve ser entendida em sua dimensão política e histórica. E é contemplando essas dimensões, sempre articuladas, que se pode avançar um pouco mais na definição de política social e na identificação de seu objeto.

Entende-se por Políticas Sociais a intervenção do Estado nas questões sociais existentes, para compensar as distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, que discrimina e faz com que a distância entre ricos e pobres seja cada vez maior. As famílias na sociedade capitalista não dispõem de igualdade de condições, sendo que os mais pobres tendem a reproduzir continuamente o ciclo da pobreza: baixo nível educacional, má alimentação e saúde, instabilidade no emprego e baixa renda.

Nessa perspectiva, as políticas sociais constituem programas sociopolíticos, regulamentando as relações entre Estado e sociedade. Portanto, essas políticas não apenas são frutos de lutas organizadas pelos grupos de pressão, como são decorrentes de estruturas culturais, visto que cada formação social, embora financiada pela produção capitalista, guarda suas peculiaridades, com base nos

aspectos históricos desenvolvidos. Todos os países engendram mecanismos próprios, visando solucionar seus problemas sociais.

Por outro lado, muitas políticas sociais vêm ao encontro da necessidade de atender a direitos universais estabelecidos constitucionalmente. Por meio da arrecadação de impostos, o Estado constitui fundos que têm como objetivo assegurar o bem-estar da sociedade.

Diversas prioridades disputam esses fundos públicos e os governos enfrentam a sempre difícil decisão de trabalhar corrigindo os problemas decorrentes do passado ou acumular reservas e investir para assegurar a condição econômica das futuras gerações. Educação, Saúde e Trabalho são direitos universais garantidos pela Declaração Internacional dos Direitos do Homem e pelas constituições de diversos países. Mais recentemente, em 1993, o direito à alimentação foi equiparado aos demais direitos do homem estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948.

A política social trata-se de ações governamentais para garantia de direitos sociais, entretanto, no que diz respeito a conceitos de política social Behring e Boschetti (2006) afirmam que:

Muitas vezes, o debate sobre política social torna-se fortemente descritivo, com um volume excessivo de dados técnicos, os quais evidentemente não falam por si: requisitam a análise exaustiva de suas causas e inter-relações, e das razões econômico e políticas subjacentes aos dados. (BOSCHETTI, 2006, p. 25).

Este debate citado pelas referidas autoras deixa a análise sobre política social sensivelmente técnica, deixando de lado as tensões políticas e sociais que marcam a formulação de políticas sociais, entretanto, tais questões não podem ser deixadas de lado, fato que leva à discussão por meio da ótica crítica-dialética marxista que não condiz com abordagens unilaterais, monocausais, idealistas e funcionalistas.

A contribuição da tradição marxista para a discussão da política social, segundo Behring e Boschetti (2006), foi fundamental para o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, apontando para a importância de se abordar, sob este enfoque, a natureza do capitalismo, o papel do Estado e o papel das classes sociais. Nesse sentido, nesta perspectiva, o estudo das políticas sociais deve considerar suas determinações, as conexões internas e as relações entre suas diversas manifestações e dimensões.

A questão da política social, portanto, é sempre um resultado que envolve mediações complexas: socioeconômicas, políticas, culturais, e sujeitos políticos (forças sociais, classes sociais) que se movimentam e disputam hegemonia nas esferas estatal, pública e privada. Nessa perspectiva, a tradição marxista oferece uma leitura da dinâmica da sociedade burguesa, de como ela se produz e reproduz e, dentro disso, de como a desigualdade social é inerente a estas relações sociais.

Para o Serviço Social, a política social é o campo profissional-epistemológico em que cabe intervenção no propósito de mudança da realidade. Afirmar que a questão social é o ponto de inflexão de pesquisa no espectro do Serviço Social, só tem sentido se considerá-la como ação interventora no marco das desigualdades socioeconômicas. Faleiros (2007) acerta ao admitir que as políticas devem ser “[...] vistas de forma contraditória, pois realizam não só uma valorização do capital, mas interferem diretamente na valorização e na validação da força de trabalho, como mercadoria especial, produtora de mais-valia e como sujeito de direito” (FALEIROS, 2007, p. 70). O que marca, ironicamente, é que o capital tem que se expressar por meio de políticas sociais como meio de manutenção da força de trabalho.

É importante analisar que as políticas sociais são universais, mas possuem como foco as ações para o público em situação mais crítica. Essa ideia de focalização limita os direitos sociais. O Estado brasileiro gasta menos de 0,6% do PIB com a política social. É um investimento muito baixo.

Behring e Boschetti (2006) destacam que as políticas sociais nasceram da confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal. Discorrem desde as protoformas de políticas sociais, com a experiência histórica das Leis dos Pobres¹⁷, às lutas dos trabalhadores industriais em meados do século XIX.

Vianna (2002), por outro lado, destaca que a história que demonstra ações governamentais com objetivos voltados para a proteção social teve início nos modernos Estados nacionais, no Ocidente Europeu, lá pelos séculos XVI e XVII. Nesse período, foi institucionalizado o que Weber considera o núcleo definidor do Estado moderno: o monopólio da violência legítima, e que se fazem presentes as

¹⁷ Conforme ensina Vianna (2002) as Leis dos Pobres eram ordenações de Estado que faziam compulsória a “caridade”, implicando a criação de um fundo público – o imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – e que tinham por finalidade tirar os pobres das ruas. Vigoraram em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX, e a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer deste período, caracterizaram-se pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pelo alvo a que se destinavam: a pobreza.

condições que tornam possíveis e necessárias ações governamentais naquele sentido. Num contexto de transição para o capitalismo, de expansão do comércio e de valorização das cidades, a pobreza se torna visível, incômoda, e passa a ser reconhecida como um risco social predominante.

O Estado age para proteger a sociedade da ameaça representada pela pobreza (à qual se associam a indigência, a doença, o furto, a degradação dos costumes) e para proteger os pobres, que são favorecidos ora pela distribuição de alimentos, ora por meio de complementação salarial, ora por meio do recolhimento em asilos, ora mediante recrutamento para as manufaturas públicas (VIANNA, 2002).

Behring e Boschetti (2006) apontam que as iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas nas relações de continuidade entre Estado Liberal e Estado Social, apesar de não haver um caminho linear evolutivo que defina essa continuidade. A mobilização da classe trabalhadora foi importante para a mudança da natureza do Estado; diferentes conquistas foram obtidas como os direitos políticos, em contraposição aos direitos civis, o que, segundo as autoras, contribuiu significativamente para a expansão e conquista dos direitos sociais.

De acordo com Vianna (2002), em fins do século XIX, uma segunda fase da política social se inaugura. Seguros sociais compulsórios, para fazer face aos riscos sociais associados ao trabalho assalariado, despontam como o modelo dominante de proteção social. No novo cenário, de capitalismo industrial consolidado, aparecem novos atores – sindicatos, partidos políticos – e arranjos institucionais capazes de incluir, na agenda pública, demandas de setores emergentes no mundo do trabalho.

Behring (2013) destaca que há um consenso em torno do final do século XIX como período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra, após um intenso e polêmico debate entre liberais e reformadores sociais humanistas. A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, dar-se-á no período pós-Segunda Guerra Mundial, no qual se assiste à singular experiência de construção do *Welfare State* em alguns países da Europa Ocidental, acompanhada de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia. Tal variedade, quanto à cobertura mais ou menos universal, padrão de financiamento (redistributivo ou não, contributivo ou não),

dentre outros aspectos que poderiam compor uma avaliação desse universo, está relacionada às relações entre as classes sociais e segmentos de classes, e condições econômicas gerais, que interferem nas opções políticas e econômicas dos governos.

Behring (2007) destaca que, no século XX, a política social deve ser entendida levando-se em conta a estrutura do capitalismo monopolista do Estado, uma vez que as políticas sociais são sustentadas com os recursos oriundos mais do mundo do trabalho que do mundo do capital. Ao estudar o sistema tributário dos países capitalistas de um modo geral, e do Brasil particularmente, percebe-se bem o quanto os trabalhadores financiam como caixa de auxílio, as políticas que não beneficiam diretamente seus interesses. Behring (2007) argumenta que:

As despesas de manutenção da regulação do mercado colocam também em crise a política social. Contudo, a política social não é uma estratégia exclusivamente econômica, mas também política, no sentido da legitimação e controle dos trabalhadores [...] crise de legitimação política articulada à queda dos gastos na área social. (BEHRING, 2007, p. 169).

Nessa perspectiva, as políticas sociais não devem ser tomadas como estorvo pelo pensamento liberal, pois, em certa medida, os gastos públicos com tais programas alimentam o aumento dos negócios burgueses. A busca por diminuir gastos públicos com políticas sociais ocorre, visto que o pensamento liberal entende que esses gastos devem ter finalidade pública e na promoção do estímulo à produção, e não políticas “clientelistas”. Em certa medida, os liberais têm até razão quando defendem que as referidas verbas não podem ser tomadas por ações coronelistas, entretanto, esquecem que essas mesmas verbas não podem também financiar os riscos do sistema capitalista em busca de lucros divinizados e prejuízos socializados (BEHRING, 2007).

As políticas sociais, nessa perspectiva denunciadas por Behring (2007), controlam o debate sobre as verbas públicas e seu destino, constituindo, por assim dizer, um novo centro de luta de classes, elevada à posição de natureza político-econômica. Nesse sentido, a autora vaticina que esse caráter político-econômico é suplantado historicamente pelo processo de totalidade em que envolve os interesses dos sujeitos por ampliação de direitos, bem como a inserção no mundo do capital.

O problema abordado pela autora é de difícil solução, pois as políticas sociais nos Estados capitalistas não funcionam como busca permanente de melhoria das

condições de vida dos trabalhadores. Essa perspectiva só pode ser pensada em estruturas políticas nas quais o Estado não seja um aparelho de classe, e nesse caso, ao que parece, estamos longe de alguma ruptura política que nos leve a superar o Estado “contratualista” que ora vige no mundo contemporâneo. É bem verdade que quando se pensa em políticas sociais logo a elas se associa o impacto de políticas públicas, o que não está incorreto, no entanto, é também ingenuidade pensar que as políticas sociais dos Estados capitalistas não são contraditórias e fragmentadas, sendo essas características predominantes nas políticas sociais no modo capitalista de produção.

No Brasil, de acordo com Dallago (2008), as políticas sociais têm sua origem estreitamente ligada ao desenvolvimento urbano industrial, no qual o Estado redefiniu suas funções e passou a utilizar mecanismos institucionais de controle, até então fora de sua esfera de intervenção. Com o processo de desenvolvimento industrial, aliado à expansão urbana, agravou-se a “questão social”, com grandes aglomerados em torno das cidades, que, por sua vez, atestam o crescimento da pobreza, do desemprego e da exclusão com privações sociais, econômicas, culturais e políticas para a classe que vive do trabalho. E, por outro lado, tem-se uma enorme concentração de renda e riqueza para um pequeno grupo, os grandes proprietários.

Para Behring e Boschetti (2006, p. 75), o contexto histórico brasileiro perpassa por suas características de escravismo, colonialismo e imperialismo. E asseguram que “[...] o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes”. As autoras apontam a heteronomia como a marca estrutural do capitalismo brasileiro, enfatizando que o movimento operário no Brasil já nasceu fadado a articular-se estrutural e dinamicamente ao clima do mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo.

Tomando-se como referência a República Velha, momento em que o Estado Liberal se fazia presente, os indivíduos encontravam-se sem nenhuma proteção do Estado, já que, de acordo com Santos (1999), não existia nenhuma legislação que garantisse a proteção social, o que provocou o surgimento de várias associações privadas, em geral, restritas aos ofícios, como as Sociedades Beneficentes.

Ademais, algumas legislações de amparo ao “menor” marcaram o período, o que deixou claro que a assistência aos pobres, ainda na República Velha, ficou a cargo das associações de socorro mútuo ou do auxílio das pessoas mais abastadas da sociedade (SANTOS, 1999). Nesse período, a sociedade não possuía organização política suficiente para exigir proteções e garantias ao Estado.

Percebe-se que as iniciativas de proteção presentes na República Velha não traziam no seu bojo quaisquer noções de direito e estavam concentradas apenas no atendimento às demandas mais pontuais da sociedade, o que não se configura, em momento algum, um sistema de proteção social, já que não expressava a formação dos sistemas públicos voltados para o atendimento às necessidades dos cidadãos.

Assim, no que diz respeito à política social brasileira, no período que abrange o final do século XIX e o início do século XX, o liberalismo, aqui instalado, não comportava a questão dos direitos sociais.

Segundo Draibe (2003), a legislação brasileira ampliou os direitos em dois períodos. No primeiro período (1930 a 1943), destaca-se a constituição dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), com o formato semelhante ao das Caixas de Aposentadorias (CAP), sendo que eram ofertadas por categorias profissionais e não por empresas, além de serem necessariamente geridas pelo Estado. Ainda em 1943, houve uma ampla expansão da legislação do trabalho com a Consolidação das Leis Trabalhistas.

Na década de 1970, houve a crise do capitalismo e a expansão das políticas neoliberais com um programa que defende a não intervenção do Estado na economia e na regulação do comércio exterior, a manutenção da taxa natural do desemprego, a redução de impostos para altos rendimentos, entre outros. Apesar da tentativa, Behring e Boschetti (2006) afirmam que as medidas neoliberais não resolveram a crise capitalista, os índices de recessão ou o baixo crescimento, mas, em contraposição, provocaram o aumento de desemprego e a diminuição da taxa de crescimento.

No contexto brasileiro, durante esse período, na contramão dos processos internacionais, o país vivia o que Behring e Boschetti (2006) denominaram de fordismo à brasileira e a expansão da cobertura da política social. Ao mesmo tempo em que a ditadura impulsionava a economia com a estratégia keynesiana de obras públicas e a busca da legitimidade por meio da expansão e modernização das políticas sociais, proporcionou incentivo à privatização da saúde, da previdência e da

educação, gerando um serviço duplo: um para os pobres, e outro para os ricos. As autoras destacam, ainda, a transição democrática gerada pela burguesia nos anos 1980, o aumento da inflação, da dívida estatal, o baixo crescimento econômico e as iniciativas pífias no desenvolvimento de políticas sociais, apesar do avanço de algumas reformas democráticas: a ampliação da cobertura da previdência, o novo estatuto dos municípios e a criação dos conselhos paritários.

Gentilli (2007, p. 79) enfatiza que “[...] a política social brasileira desenvolveu-se organizando benefícios sociais articulados a interesses com os de certos setores do capital, de categorias organizadas corporativamente, da tecnoburocracia estatal”. O que talvez não pudesse ter sido diferente, pois subordinamos nosso entendimento ao dado de que a história é feita a partir das contradições do momento histórico determinado.

Desde os anos 1970, com a ampliação da cobertura das principais políticas sociais e, nos anos 1980 e 1990, com uma nova configuração do SPS, a partir da incorporação do direito universal às políticas sociais a todo cidadão brasileiro, houve avanços na matriz institucional, conforme o SPS brasileiro.

Pena (2009) destaca que as políticas sociais no Brasil tiveram, nos 1980, formulações mais impactantes na vida dos trabalhadores e ganharam mais impulso, após o processo de transição política desenvolvido em uma conjuntura de agravamento da questão social e da escassez de recursos. Não obstante, as políticas sociais brasileiras sempre tiveram um caráter assistencialista, paternalista e clientelista, com o qual o Estado, por meio de medidas paliativas e fragmentadas, intervém nas manifestações da questão social, preocupado, inicialmente, em manter a ordem social. São elas formatadas por meio de um contexto autoritário no interior de um modelo de crescimento econômico concentrador de renda e socialmente excludente.

Entre as décadas de 1980 e 1990, sobretudo no auge do chamado Consenso de Washington, em que predominava a defesa pela redução da participação do Estado na economia, com o desmantelamento dos sistemas universais nas áreas sociais, privatização dos sistemas previdenciários e a defesa da focalização das ações para os mais pobres, muitos países da América Latina, como discutido na primeira seção, adotaram o enfoque nas ações sociais e a utilização de Fundos Sociais ou de Investimento para o desenvolvimento de ações junto à população mais pobre.

Draibe (2003) destaca que a Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, conforme as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.

Piana (2009) destaca que a Constituição Federal de 1988 definiu instrumentos de participação da sociedade civil no controle da gestão das políticas sociais, estabeleceu mecanismos de participação e implementação dessas políticas, apontou canais para o exercício da democracia participativa, por meio de decisões diretas, como o plebiscito, referendo e de projetos de iniciativa popular. Nessa perspectiva, a Carta Constitucional instituiu a criação de conselhos integrados por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil para colaborar na implementação, execução e controle das políticas sociais.

No Brasil, no âmbito do chamado processo de redemocratização, que culminou com a Constituição de 1988, os direitos sociais universais ganharam destaque, apesar das dificuldades de financiamento em virtude das políticas de estabilização e ajuste macroeconômico.

Draibe (2006) e Sojo (2007), a partir dos anos 1990, legitimaram-se a utilização de políticas focalizadas para atuar contra a pobreza, sem que representassem oposição aos programas sociais de caráter universal. Assim, pela primeira vez na história brasileira, a política social teve grande acolhimento em uma Constituição.

Com a chegada dos anos de 1990, na política social no Brasil, de acordo com Behring e Boschetti (2006), a reforma brasileira significou desonerar o Estado, devido à necessidade de o país atrair capital, reduzir a dívida interna e externa, obter preços mais baixos para os consumidores e atingir a eficiência econômica das empresas.

Draibe (2003) ensina que em meados dos anos 1990, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma do sistema de proteção social voltou à ordem do dia. Em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado,

outro ciclo de mudanças veio alterar a fisionomia do sistema brasileiro de proteção social. Draibe (2006) ressalta que:

Novos mapas cognitivos, novas matrizes de valores, outras concepções de justiça social ganharam espaço e força, permitindo a legitimação de políticas focalizadas de combate à pobreza, vistas como não necessariamente contraditórias ou opostas aos programas sociais universais. (DRAIBE, 2006, p. 6).

Como coloca Sojo (2007), a seletividade ou focalização, que nos anos 1980 enquadrava-se como uma proposta reducionista, passa a ser concebida como um conjunto de instrumentos que permitem destinar recursos subsidiados aos mais pobres e cumprir uma função complementar que “[...] *no es una política social, sino una condición que, bien aplicada, hacemás eficaz La universalización de los programas sociales*” (CEPAL, 2000, p. 81 *apud* SOJO, 2007, p. 119).

Sojo (2007) defende, com a erosão do conceito reducionista de focalização, as especificidades da pobreza em cada país é que devem dar a ênfase na combinação de políticas macroeconômicas, setoriais e focalizadas. Para a autora, as políticas focalizadas teriam um papel mais importante quando a pobreza é muito concentrada, desde que haja uma boa capacidade de execução. Quando a pobreza está muito difundida e a capacidade de execução é baixa, os frutos do crescimento e o apoio dos serviços sociais básicos são as vias mais efetivas para enfrentar a pobreza.

Sojo (2007) aponta que, nos anos 1990, ganhou terreno a ideia de que a complexidade dos objetivos da política social transcende a luta contra a pobreza, sobrepondo amplamente a focalização da forma como era defendida anteriormente. Nessa visão, a luta contra a pobreza é apenas um dos objetivos dos SPS. Porém, para a autora:

[...] o enfrentamento da pobreza, observando-se seu caráter multidimensional, impõe a necessidade de implementação de políticas integrais e heterogêneas, por meio de intervenções diferenciadas que incidam sobre as causas da pobreza de forma a dotar a população pobre das condições para superá-la. (SOJO, 2007, p. 121).

Desse modo, dentre as implicações institucionais dessa visão tem-se: a necessidade de coordenação entre as políticas de enfrentamento à pobreza com a política macroeconômica e as políticas de desenvolvimento produtivo; a adoção da

estratégia da seletividade como complemento às instituições vigentes e não concorrendo com elas e a necessidade de assegurar que os recursos destinados aos programas seletivos sejam sustentáveis.

Em relação às políticas sociais, uma tendência foi a sua privatização, o incentivo à tutela do terceiro setor via organizações não governamentais (ONGs), a desresponsabilização do Estado, a seletividade e a focalização, em detrimento da universalidade.

Os Sistemas de Proteção Social referem-se às formas que as sociedades encontram e desenvolvem, com graus de institucionalização que diferem entre os grupos e, de acordo com os diferentes contextos históricos e culturais, a própria dimensão do poder, para proteger parte ou conjunto dos seus membros (DI GIOVANNI, 2002).

No período pesquisado por Draibe (2003), apenas duas áreas sociais foram reformadas, e apenas no primeiro ciclo: política social e Assistência Social. Reformas parciais ocorreram, no primeiro ciclo, na Previdência Social, e, no segundo, na política educacional (ensino fundamental) e outra vez na Previdência Social. Inovações ou início de mudança registram o seguro-desemprego, no primeiro ciclo, e, no segundo, a educação infantil e o ensino médio, os programas de inserção produtiva e os de combate à pobreza, aí incluída a Rede de Proteção Social, em base às transferências de renda diretamente às famílias pobres, que será detalhado a seguir.

No Brasil, observa-se que o escopo e a participação de ações seletivas de combate à pobreza, embora tenham sido incorporadas já nos anos 1990, permaneceram residuais até o início dos anos 2000. Além disso, os programas de transferência de renda com caráter seletivo estavam vinculados às áreas de saúde e educação, e atuavam de forma a reforçar objetivos setoriais, embora com foco na população mais pobre.

Para Cohn (1995), deve-se entender que as políticas sociais que são voltadas para o alívio da pobreza, são aquelas que têm ação e resultado de imediato, direcionados à classe mais necessitada, buscando a superação da pobreza, e possibilitando um crescimento sustentável destes indivíduos. Cohn (1995) sugere que as políticas sociais devem buscar:

A articulação entre aquelas (ações) de curto prazo, de caráter mais imediatista, focalizada naqueles grupos identificados como os mais despossuídos, e aquelas de longo prazo, de caráter permanente, universalizadas, voltadas para a equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho. (COHN, 1995, p. 6).

Torna-se muito difícil fazer apenas uma escolha ou eleger apenas um público beneficiário. As ações realizadas no âmbito das políticas sociais devem considerar um tratamento sem distinção e, mais ainda, devem proporcionar – além de uma porta de entrada – uma oportunidade de saída também para a situação vivida pela classe mais pobre.

No caso brasileiro, o Mapa da Exclusão Social no Brasil (POCHMANN; AMORIM, 2003) indica que 41,6% das cidades do Brasil apresentam os piores resultados no que se refere à exclusão social, sendo a grande maioria situada nas Regiões Norte e Nordeste:

A 'selva' da exclusão mostra-se aí intensa e generalizada, com poucos 'acampamentos' de inclusão social, pontuando uma realidade marcada pela pobreza e pela fome, que atinge famílias extensas, jovens, população pouco instruída e sem experiência assalariada formal. (POCHMANN; AMORIM, 2003, p. 25).

Ainda nesse campo, dados do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (BRASIL, 2011), utilizando-se do Censo Demográfico de 2010, calculam que 35% da população brasileira vive em extrema pobreza, equivalendo a 57,7 milhões de pessoas, sendo as Regiões Norte e Nordeste as de maior concentração da pobreza extrema, abrigando 13,8 milhões de pessoas nessa situação.

3.2 CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para problematizar a política de Assistência Social na atualidade, faz-se necessário situar em breves linhas a sua retrospectiva histórica, no sentido de compreender os desafios e dilemas presentes na sua operacionalização na contemporaneidade. Ao fazer uma retrospectiva nos fatos concernentes ao social, pode-se perceber que a origem da Assistência Social no Brasil e no mundo tem suas raízes na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa. Tais práticas compreendiam ações paternalistas e/ou clientelistas do poder público, favores

concedidos aos indivíduos, pressupondo que as pessoas atendidas eram favorecidas e não cidadãos ou usuárias de um serviço ao qual tinham direito. Portanto, a assistência confundia-se com a benesse, ou seja, ajuda aos pobres e necessitados, configurando-se mais como uma prática do que como uma política.

Para analisar a Política de Assistência Social, é fundamental investigar a sua trajetória, Yazbek (2009b) destaca que política social na conjuntura histórica brasileira está relacionada à configuração da questão social, produzida pelas contradições da reprodução do capitalismo que se estabeleceu a partir da correlação de forças entre os interesses do capital e o interesse das classes trabalhadoras. Essa relação antagônica de compra e venda de força de trabalho que suscita, de um lado, acumulação de capital por parte dos detentores dos meios de produção, e, do outro, a venda da força de trabalho por um valor tão ínfimo, que mal dá para suprir as necessidades básicas dos indivíduos e suas famílias, culminou no crescimento brusco e ininterrupto da pobreza.

Diante desse jogo de forças e conflitos e de uma eminente revolta fomentada pela classe trabalhadora, o Estado, em articulação com a influência religiosa, busca atenuar esses conflitos. No Brasil, até 1930, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da questão social, e quando esta emergia para a sociedade era tratada como “caso de polícia” e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos. Dessa forma, a pobreza era tratada como disfunção individual (LONARDONI *et al.*, 2015).

Sendo assim, a década de 1930 é o marco inicial de uma mudança no papel do Estado brasileiro, uma vez que é nesse período que surgem as primeiras medidas de proteção social no Brasil, com a elaboração de uma série de legislações trabalhistas que asseguravam direitos apenas ao trabalhador que estivesse devidamente legalizado, configurando-se como uma proteção de caráter contributivo, materializado com as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPS) e, em seguida, com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS).

A Assistência Social não era uma das preocupações do governo e as ações assistenciais eram desenvolvidas, sobretudo, pela Igreja de forma descontínua e com caráter de benemerência. Ressalta-se que a Igreja exerceu um papel fundamental no desenvolvimento de formas assistencialistas de enfrentamento à questão social, utilizando como recurso fundamental um discurso moralizador e educador das famílias, reforçando o modelo de família nuclear burguesa, como

pontua Yazbek (2009b) a respeito do modelo familiar destacando “[...] sua perfectibilidade, sua capacidade de desenvolver potencialidades; a natural sociabilidade do homem para realizar o bem comum (como bem de todos) e a necessidade da autoridade para cuidar da justiça geral.” (YAZBEK, 2009b, p. 5).

A primeira grande regulação da Assistência Social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1938. Para Lonardoni *et al.* (2015):

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica [...]. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia. Dessa forma, é nesse momento que se selam as relações entre o Estado e segmentos da elite, que vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções (auxílio financeiro) a organizações da sociedade civil destinadas ao amparo social. O conceito de amparo social neste momento é tido como uma concepção de assistência social, porém identificado com benemerência. Portanto, o CNSS foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social (LONARDONI *et al.*, 2015, p. 12).

No que se refere às iniciativas do Estado no âmbito da Assistência Social, na década de 1940, destaca-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), com objetivo inicial de atender os pracinhas da segunda guerra mundial em 1942, em seguida, transformando-se em sociedade civil sem fins econômicos, voltada para desenvolver ações de Assistência Social sem se desvincular da ideia de assistencialismo.

A LBA tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo. Segundo Sposati (2011):

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo. (SPOSATI, 2011, p. 19).

Dessa forma, compreende-se o intuito inicial da LBA em atuar como uma legião, como um corpo em ação numa luta em campo. Em Outubro de 1942, a LBA se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “[...]”

congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a Assistência Social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania (SPOSATI, 2011, p. 20).

Já no período ditatorial, compreendido entre as décadas de 1960 e 1980, a Assistência Social continuava articulada a ações clientelistas, assistencialistas, controladoras e disciplinadoras voltadas para o ajuste social.

A ditadura militar cria, sob o comando de Geisel, em 1º de Maio de 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que contém na sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social, a qual, em caráter consultivo, vai ser o órgão chave na formulação de política de ataque à pobreza. Lonardoni *et al.* (2015) assevera que:

[...] Tal política mobilizará especialistas, profissionais e organizações da área. O Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS realiza, então, seminário em Petrópolis (de 18 a 22 de maio de 1974), com 33 especialistas, visando subsidiar a iniciativa governamental. Documento resultante deste seminário destaca a valorização da assistência social pelo MPAS e enfatiza a necessidade de tratamento inovador nessa área, fugindo ao caráter assistencialista e de simples complementação da previdência. (LONARDONI *et al.*, 2015, p. 2).

O período histórico, a partir da década de 1980, configurou-se como um divisor de águas no que diz respeito ao campo dos direitos sociais. Ocorreram nesse período um forte engajamento e pressão da sociedade civil no que concerne à discussão das políticas sociais, na qual se denotou uma ampla articulação dos movimentos sociais, principalmente, no campo da Assistência Social. Negri (2011) declara que os movimentos sociais contribuíram para a conformação dos novos arranjos das políticas sociais brasileiras, fazendo sua inserção tanto na gestão quanto no controle social.

Foi com a Constituição Federal de 1988 que a Política de Assistência Social foi consolidada como direito, sendo descaracterizada de sua forma assistencialista, compondo o tripé da seguridade social brasileira. A Constituição Federal é um marco fundamental do processo de política de Assistência Social porque reconhece como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o sistema de seguridade social brasileiro. Portanto, pensar esta área como política social é uma possibilidade recente. Mas há um legado de concepções, ações e práticas de Assistência Social que precisa ser capturado para análise do movimento de construção dessa política.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988, que houve um reconhecimento dos direitos humanos sociais como um avanço significativo. Pela primeira vez, o homem brasileiro era tratado como cidadão, como sujeito e possuidor de direitos, dentre os quais estava o direito à Seguridade Social. Nesse sentido, esse conjunto de políticas sociais implica que todo cidadão tenha acesso a um conjunto de certezas e seguranças que venham cobrir, diminuir ou precaver os riscos e as vulnerabilidades sociais. A partir dessa nova concepção, foi instituído o reconhecimento do direito universal, independente de o cidadão contribuir com o sistema previdenciário ou não (YAZBEK, 1997).

A cidadania passa a ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, CF). Esta terá ainda como objetivo fundamental, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

Nesse contexto, o constituinte originário inovou ao destinar um capítulo próprio aos direitos sociais e ao estabelecer um sistema de proteção social, por meio da seguridade social. Mais do que isso: atribuiu à Assistência Social, até então, “parente pobre” das políticas sociais, sempre relegada à benemerência dos seus agentes, o status de direito social: CF, art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A assistência passa a integrar o tripé da seguridade social, juntamente com os direitos à saúde e à previdência social, deixando para trás seu caráter subsidiário, de política complementar.

No ano de 1993, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e, em 2005, foi regulamentado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com o objetivo de organizar as redes de serviços dispostos na política de forma descentralizada, participativa e hierarquizada, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

Nos anos 1990, teve início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, que é regulamentada em 1993 como política social pública, e inicia seu trânsito para um campo novo: o dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a

Constituição e a LOAS estabelecem uma nova matriz para a Assistência Social no país, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e como direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de proteção social, voltada para o enfrentamento à pobreza e articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida (YAZBEK, 2012).

Embora a atuação nessa área tenha se dado preponderantemente por entidades de organização privada e filantrópicas até os anos 1990, com a nova configuração da área, torna-se responsabilidade do Estado assegurar a Assistência Social, de forma a prover mínimos sociais, por meio de um conjunto integrado de iniciativas públicas de acordo com a legislação em vigor.

Para a PNAS mais recente, aprovada em 2004, o escopo da assistência é compreendido em função de seguranças a serem garantidas¹⁸. São elas: de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento de autonomia e de sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2007).

Observa-se que o caráter universal das políticas de Assistência Social e de SAN não restringe seu foco ao atendimento à população caracterizada pela insuficiência de renda¹⁹. No caso da primeira política, inclui também pessoas em situação de vulnerabilidade social (pela idade, deficiências ou outras condições), ou em situação de violação de direitos (por violência, abandono, trabalho infantil, entre outros).

A existência de vulnerabilidade, neste caso, é entendida como o risco permanente da família ou de seus indivíduos em cair em estado de necessidade quando da ocorrência de riscos sociais como o desemprego, a doença ou a velhice, entre outros contextos. Uma maior vulnerabilidade pode estar associada à inexistência ou à escassez de ativos que possibilitem resguardar as seguranças individuais e familiares.

A área da Assistência Social no Brasil, a despeito de sua universalidade institucional é fortemente identificada pelo atendimento de pessoas em situação de privação, sobretudo de renda. Além disso, com a dimensão da pobreza brasileira e o profundo grau de desigualdade observado, são requeridas das políticas de

¹⁸ A PNAS anterior tinha como escopo da assistência os diferentes públicos: crianças de até seis anos, idosos, deficientes, etc.

¹⁹ A Assistência Social é considerada uma política universal, no sentido que todos que dela necessitarem têm direito aos serviços socioassistenciais.

Assistência Social e Segurança Alimentar Nutricional (SAN) uma grande amplitude na sua cobertura, fazendo com que tenham de atender parte expressiva da população²⁰.

O SUAS veio consolidar o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da Assistência Social.

Em 6 de julho de 2011, a Lei 12.435 é sancionada, garantindo a continuidade do SUAS. O Sistema organiza as ações da Assistência Social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e a indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

O SUAS engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de Assistência Social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social e concedendo certificação a entidades beneficentes, quando é o caso.

A gestão das ações e a aplicação de recursos do SUAS são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e por seus pares locais (Conselhos Estaduais e Municipais), que desempenham o controle social.

Conforme destaca Yazbek (2012), inovação é afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da

²⁰ Isto não significa que a toda pessoa ou família pobre apresente vulnerabilidades ou problemas relacionados à SAN, nem que todas as pessoas ou famílias que apresentem vulnerabilidades ou problemas relacionados à SAN sejam pobres. Há indícios, entretanto, que a pobreza potencializa uma maior vulnerabilidade e a ocorrência de insegurança alimentar e nutricional.

sociedade na gestão e na execução das políticas de Assistência Social. Tendência ambígua, de inspiração neoliberal, mas que contraditoriamente pode direcionar-se para os interesses de seus usuários. Sem dúvida, mudanças substantivas na concepção da Assistência Social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública.

Como política de Estado, passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira (YAZBEK, 2012). Assim, cabem à Assistência Social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças (SPOSATI, 2011). Essas garantias se efetivam pela construção do que Mishra citado por Yazbek (2012, p. 37) denomina de “[...] rede de segurança da rede de Segurança [...]”, ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados para a proteção social e para o atendimento de necessidades da população usuária dessa política.

Em geral caracterizada por sua heterogeneidade, essa rede de segurança (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades, particularmente dos segmentos mais pobres da sociedade (YAZBEK, 2012).

Dessa forma, concorda-se com Yazbek (2012) ao defender que a Assistência Social, como campo de efetivação de direitos, emerge como política estratégica, não contributiva, voltada para o enfrentamento à pobreza e para a construção e o provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

3.3 MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Todo o processo de ampliação de direitos sociais e de políticas públicas culminou na definição das frentes de ação que caracterizariam o Sistema de Proteção Social brasileiro: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, o qual é

chamado hoje de tripé da Seguridade Social, cada uma com suas respectivas atribuições no que diz respeito ao enfrentamento das expressões da questão social e na viabilização do acesso aos direitos, tornando-se uma política pública que significa direito do cidadão e dever do Estado.

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 194 propõe a compreensão de seguridade social, contendo em seu tripé a política de saúde, previdência e Assistência Social, configurando-o como uma proposta de construção de um sistema de proteção social e de direitos, que assim expressa:

CF. Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. VIII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). (CF. BRASIL, 1988).

Compondo o tripé da seguridade social, a Política de Assistência Social se configura como uma forma de proteção social àqueles que dela necessitarem, constituindo-se como política não contributiva de caráter universal. Além disso, assim como nas outras políticas, também é um direito constitucionalmente estabelecido, se configurando como política de Estado, tendo sua base na Constituição Federal nos artigos 203 e 204, perpassando por debates promovidos entre a sociedade civil, entidades de atendimento e diversas representações do Serviço Social.

Como se vê, a seguridade social assumiu como sistema de proteção social brasileiro, duas vertentes: uma contributiva (contrapartida dos rendimentos do trabalho assalariado para sua garantia) e outra não contributiva (para todos os cidadãos que dela necessitem). A esta última vertente vincula-se o direito social à assistência:

CF. Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (CF. BRASIL, 1988)

Uma vez filiada pela Carta Magna ao grupo dos direitos sociais, a Assistência Social assume características que nunca lhe foram atribuídas, sendo pela primeira vez na história, arquitetada como uma das três instituições políticas basilares da seguridade social. A CF trouxe um avanço que expressa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social, e passa a constituir-se como a profissionalização da atividade pública, a qual não somente está atrelada ao atendimento às necessidades básicas da população, e, sobretudo, junto à população em situação de risco e vulnerabilidade social. Para isso, destacam-se as considerações tecidas por Lopes (2006), em que a autora menciona que:

O Sistema Único de Assistência Social, em construção no país, é a materialização de uma agenda democrática cuja biografia tem raízes históricas nas lutas e contradições que compõem esse direito social, que foram e são objeto da atenção de intelectuais, da atuação de militantes e da ação de trabalhadores sociais em todo o país. Esse processo histórico de alguma duração, perto de quatro décadas, continua a requisitar muita atenção, já que aparece como referência para a montagem da nova condição da política de assistência social em curso. Esta justa “retrovisão” assessora o enfrentamento dos desafios colossais que envolve o projeto e o processo desse inédito sistema e garante a manutenção do seu compromisso central, que é solapar o flagrante desmonte do sistema de direitos sociais arduamente conquistados, que andava em curso no Brasil até 2003. (LOPES, 2006, p. 77).

Nesse sentido, é importante salientar que essa articulação com os movimentos sociais trouxe um avanço expressivo, colocando a Assistência Social no campo do direito e da responsabilidade do Estado ainda que esta seja compartilhada com a sociedade civil, atuando de forma mínima, dando continuidade ao ranço do assistencialismo materializado nas entidades filantrópicas.

Os anos que seguiram a promulgação da Constituição Federal foram marcados por um amplo processo de debates e lutas para que se regulamentassem os direitos renunciados pela Constituição. Somente em 1990 é que se reiniciará o que Sposati (2011, p. 44) denomina de “[...] contrações pré-parto para consolidar a

democracia social”, com a aprovação de várias leis regulamentadoras, dentre as quais a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e Lei 8.142/1990 (Sistema Único de Saúde). A Assistência Social foi a última área da seguridade social a ser regulamentada. Segundo Zucco (1997):

[...] seu processo de regulamentação demonstrou o movimento de afirmação e negação que permeia a assistência. Ao ser encaminhado o Projeto de Lei no. 48 de 1990, que dispunha sobre a Lei Orgânica de Assistência Social, à Câmara Federal sofreram vários embates e críticas, o que o levou a ser vetado pelo Presidente Fernando Collor de Mello, em 17 de setembro de 1990, com a alegação de vícios de inconstitucionalidade e de sustentação financeira para sua implantação. (ZUCCO, 1997, p. 43).

Enfim, em 7 de dezembro de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou o disposto nos artigos 203 e 204 da CF. Em 42 artigos, a referida lei dispõe sobre a organização da Assistência Social, no que diz respeito, dentre outros assuntos:

I – aos seus princípios e diretrizes; II – à forma de organização e gestão das ações; III – às competências das esferas de governo; IV – ao caráter e composição das instâncias deliberativas; V – à instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); VI – às competências do órgão nacional gestor da Política Nacional de Assistência Social (PNAS); VII – ao conceito de benefícios, serviços, programas e projetos; VIII – ao financiamento da política.

A LOAS, disposta na Lei nº 8.742/93, “[...] definiu os objetivos, as diretrizes e estabeleceu um padrão de operacionalização criando os conselhos, os planos e fundos da política de assistência social” (NEGRI, 2011, p. 109), como previsto em seu artigo 1º:

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

Com isso, a Política de Assistência Social teve sua concepção transformada, avançando na superação de sua percepção assistencialista, passando para o campo da política pública de responsabilidade do Estado. Isso ocorreu por meio das estratégias da descentralização político-administrativa, da instituição do comando

único e na constituição dos conselhos, conferências, fóruns, planos e fundos, promovendo o controle social sobre a Política de Assistência Social (NEGRI, 2011, p. 110). Para Yazbek (2006, p. 12):

A LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social.

A LOAS, portanto, atribui um caráter de maturidade legal aos serviços socioassistenciais, tendo como instância de coordenação o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tal lei instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) enquanto instância máxima de deliberação. Suas competências principais consistem em aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), normatizar e regular a prestação de serviços, sejam eles de caráter público ou privado no campo da política em questão. Acompanhar e fiscalizar as entidades e organizações de Assistência Social, zelar pela efetivação do sistema participativo e descentralizado; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, divulgar no Diário Oficial da União todas as decisões, bem como do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras (BRASIL, 2010a).

Entretanto, no período pós-CF/88, evidenciam-se fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado no campo social. O processo de Reforma do Estado, iniciado na década de 1990, “[...] trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (LONARDONI *et al.*, 2015, p. 28). Nesse contexto, as políticas sociais assumem características seletivas e compensatórias.

Deflagra-se um movimento de não responsabilização do Estado na gestão das necessidades e demandas dos cidadãos. O Estado passa a transferir as suas responsabilidades para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado. Consequentemente, a implementação da LOAS esbarra em aspectos da ordem política e econômica, que comprometem a sua efetivação. Disso decorre, a dificuldade do alcance efetivo da inclusão social, devido às perspectivas fragmentadas e seletivas da Assistência Social que focalizam os mais pobres e não contribuem para a ampliação do caráter global da proteção social.

A avaliação da Assistência Social pós-LOAS é, portanto,

[...] plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e ideias. Políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, soba forte pressão dos interesses financeiros internacionais. (YAZBEK, 2006, p. 24).

Em 1997, rumo à concretização dos pressupostos contidos na CF e na LOAS, foi aprovada a primeira Norma Operacional Básica que conceituou o sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social. Em dezembro de 1998, foi definido o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). No mesmo ano, foi editada uma Norma Operacional Básica de conformidade com o disposto na Política Nacional de Assistência Social.

Esses instrumentos normativos estabelecem as condições de gestão, de financiamento, de controle social, de competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação e de avaliação. Criam, por exemplo, conselhos deliberativos e controladores, e órgãos gestores da Política de Assistência Social, além de fundos especiais para alocação de recursos financeiros específicos da Assistência Social e Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites, em todos os níveis de governo.

A PNAS materializou as diretrizes da LOAS, padronizando, ampliando e implementando, por meio de seu texto, os serviços de Assistência Social com uma organização em todo âmbito territorial brasileiro.

Portanto, fica instituído que cabe ao Estado e suas instituições consolidarem em rede uma política pública de direito, rompendo com práticas remotas de benemerência e filantropia. A PNAS, que é um documento normatizador das ações de Assistência Social, Resolução nº 145 de 15/10/2004, promove principalmente a defesa e a atenção aos interesses e necessidades às pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, cabendo as mesmas ações que promovam a prevenção, a proteção, a promoção e a inserção social, como também um conjunto de garantias e seguranças. A PNAS é construída a fim de integrar as demais políticas sociais, considerando as peculiaridades sociais e territoriais, efetivando, assim, a garantia dos mínimos sociais, bem como a universalização dos direitos sociais (BRASIL,

2004), e tem como órgão gestor, em âmbito nacional, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Destaca-se que o reordenamento da PNAS assumiu uma dimensão preventiva, diferente das práticas desenvolvidas até então, em que prevaleciam os atendimentos pontuais, dispersos, descontínuos e fragmentados. Passando a ter, como foco de atuação, a ação preventiva, protetiva e proativa, reconhecendo a importância de responder às necessidades humanas de forma integral, para além da atenção a situações emergenciais, centradas exclusivamente nas situações de risco social (SILVA, 2016).

Instituído também na LOAS, em seus artigos 4º e 5º, enquanto modelo de gestão, o SUAS é fruto de um acordo federativo entre as três instâncias de governo (federal, estaduais e municipais) a fim de promover uma gestão descentralizada no que toca o financiamento e monitoramento dos serviços socioassistenciais. O SUAS tem como características principais a proteção social, a defesa de direitos socioassistenciais e a vigilância social, atribuindo à política em questão uma nova lógica de organização das ações, classificadas em níveis de complexidade, considerando as peculiaridades territoriais e regionais. Tal ação visa viabilizar um sistema participativo e descentralizado como forma de materializar a LOAS, tendo como finalidade garantir os princípios previstos pela Política de Assistência Social.

A PNAS contribuiu para a constituição do SUAS, que dividiu a proteção social em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e alta complexidade). Pode-se dizer que a construção deste sistema foi um grande salto na organização da Política de Assistência Social, trazendo de forma descentralizada, hierarquizada e participativa uma nova forma de gestar a política. Ressaltamos que a participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social é considerada um dos grandes avanços nesse processo, colocando o usuário como protagonista dando vez e voz a quem era considerado mero receptor de ações assistencialistas.

De acordo com Silva (2016), o SUAS reafirma essas garantias contidas na proteção social da assistência social: a segurança da acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou convivência familiar, comunitária e social; a segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais. A indicação do SUAS é de que as ações socioassistenciais de proteção social básica sejam desenvolvidas, prioritariamente, pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O CRAS é um equipamento público estatal de base territorial que estrutura a Atenção Básica e tem como objetivo contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade social; a inclusão de grupos e/ou indivíduos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária, tem como função prioritária proteger as famílias, seus membros e indivíduos, cujos direitos fundamentais já se encontrem violados, mas que mantêm os vínculos ou laços de pertencimentos familiar. Para atender a estes propósitos, o CRAS, conforme a PNAS, deve implementar ações intersetoriais para promoção da proteção social dessas famílias em situação de vulnerabilidade social (SILVA, 2016).

O CRAS deve estar localizado em territórios cujos índices de vulnerabilidade social são expressivos, sempre na perspectiva territorializada e com foco na matricialidade sociofamiliar, configurando-se como referência de proteção básica, que significa desenvolvimento de ações de prevenção de risco social e manutenção dos vínculos familiares e comunitários (SILVA, 2016).

Esse novo sistema de gestão da Política de Assistência Social respeita as diferenças entre os municípios e a realidade da população urbana e a rural, determinando os níveis de gestão dos municípios de acordo com a proteção social que é ofertada (básica e especial), normatizando os padrões de serviços, estabelecendo qualidade no atendimento e indicadores de avaliação, assim como as funções de proteção social e vigilância socioassistencial.

Verifica-se, assim, que a construção do SUAS presume a ruptura do assistencialismo, da benesse, de ações do primeiro-damismo e outras ações que são perpassadas pelo ranço coronelistas, paternalista e personalista brasileiro, constituindo-se assim como um grande avanço na Política de Assistência Social brasileira (SPOSATI, 2011).

Conforme destacado no decorrer deste tópico, o nascimento da Assistência Social está estreitamente identificado com a filantropia e à benemerência, entendidas como todo tipo de ajuda em direção aos pobres. E foi por meio de um processo lento e gradual, que a atuação da área tornou-se mais próxima da responsabilização do Estado no atendimento à população (BRASIL, 2005). Até pouco tempo atrás, quando inexistia uma rede pública de equipamentos de Assistência Social, a intervenção estatal na área ocorria pelo apoio às entidades e organizações privadas, responsáveis pela prestação dos serviços.

Tomando como base a análise da historicidade que perpassou a construção da proteção social brasileira enquanto política pública de direito, é perceptível que foi um processo lento e gradual, mas que, teoricamente, pode ser considerado como um modelo que evidencia um novo paradigma no que tange aos direitos sociais.

Hoje a Política de Assistência Social é desenvolvida por meio do trabalho de profissionais nas esferas de formulação, gestão e execução da política social é, indiscutivelmente, peça importante para o processo de institucionalização das políticas públicas, tanto para a afirmação da lógica da garantia dos direitos sociais, como para a consolidação do projeto ético-político da profissão. Portanto, o enfrentamento dos desafios nesta área torna-se uma questão fundamental para a legitimidade ética, teórica e técnica da profissão.

4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: reflexões sobre a implementação

A pobreza, presente nos discursos oficiais, alvo de estudos e de debates acadêmicos, sempre foi documentada. Entretanto, parece distante a implementação de políticas sociais para, efetivamente, combatê-la. É o que Telles (1993) denomina de enigma da pobreza brasileira:

[...] espanta que essa pobreza persistente, conhecida, registrada e alvo do discurso político, não tenha sido suficiente para constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida para que esse país mereça ser chamado de civilizado. Sobretudo espanta que o aumento visível da pobreza no correr dos anos nunca tenha suscitado um debate público sobre a justiça e a igualdade, pondo em foco as iniquidades inscritas na trama social. (TELLES, 1993, p. 9).

De fato, e embora já tenham transcorrido muitos anos desde que Telles (1993) escreveu essas palavras, o Brasil se moderniza, mas o crescimento econômico não vem acompanhado de uma significativa diminuição da pobreza e de formas mais eficazes de combatê-la.

Com a CF de 1988, o Brasil institucionalizou uma proteção social ampla, baseada nos direitos de todos os cidadãos à seguridade social, constituída pela saúde, pela previdência e pela assistência social, além dos direitos relacionados à educação, ao emprego, entre outros.

Silva (2013) destacam que o debate sobre os programas de transferência de renda no Brasil iniciou em 1991, com os programas municipais de renda mínima desenvolvidos nas cidades de Campinas, Santos e Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo e, com o Programa Bolsa Escola, em Brasília.

Em meados dos anos 1990, ampliou-se, de fato, o acesso à saúde e à educação para todos e foram desenhadas estratégias voltadas às populações mais pobres no âmbito do Programa Comunidade Solidária e Projeto Alvorada. A partir do ano de 1999, de acordo com Silva *et al* (2013), os programas municipais como os de Santos e de Brasília, começaram a ser implantados em alguns estados, expandindo-se, em nível nacional, a partir de 2001, com a criação de grandes programas federais (Bolsa Escola e Bolsa Alimentação), embora os primeiros programas federais tenham sido criados em 1996 – Programa de Erradicação do Trabalho

Infantil (PETI) e, em 1993, Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído na LOAS. Entretanto, mesmo com o desenvolvimento dos programas, nesse período, prevaleceu a dominância da política econômica em relação à política social, de forma que a escala das ações desenvolvidas na área social permaneceu muito tímida.

Diversos programas de transferência de renda, desenvolvidos por governos locais, foram reformulados e ganharam institucionalidade nacional, no Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Renda Cidadã e Vale Gás, unificados posteriormente, em 2003, pelo Governo Federal no Programa Bolsa Família (PBF). Os programas de transferência de renda passaram a ter maior importância nesse período e a apresentar papel importante na complementação da matriz das políticas sociais brasileiras, de modo que, conforme Silva *et al* (2013), o Bolsa Família já estava sendo implementado em todos os 5.564 municípios brasileiros e no Distrito Federal, atingindo mais de onze milhões de famílias pobres e contando com recursos da ordem de oito bilhões e trezentos milhões de reais.

Em janeiro de 2012, o Bolsa Família já atendia 3.330.714 famílias no Brasil, recebendo, apenas naquele mês, para custear os benefícios transferidos às famílias a ordem de R\$ 1.561.780.652,00. Isso significa que esse é o maior programa social já implementado, representando o eixo principal, juntamente com os demais Programas de Transferência de Renda, da proteção social no Brasil na atualidade (SILVA, 2008; SILVA *et al*, 2013).

Ao longo do tempo, o PBF teve uma inegável evolução no sentido de se identificar, reconhecer e transferir renda a uma parcela da população antes negligenciada, formada, em sua maioria, por famílias com precária inserção no mercado de trabalho e, por isso, sem acesso à previdência social contributiva. Esses programas, junto com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), passaram a constituir um SPS não contributivo, com relevantes impactos sobre a população mais pobre.

Nesta seção, faz-se uma reflexão sobre as políticas sociais de transferência de renda no Brasil, a partir de uma retrospectiva histórica desses programas e o seu impacto na redução da pobreza.

4.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A POLÍTICA SOCIAL

Transferência de renda é concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias (SILVA *et al.*, 2013). Silva (2009) destaca que mesmo já tendo sido implantados Programas de Transferência de Renda em diversos países da Europa, a partir dos anos 1930, o debate sobre garantia de uma renda, no plano internacional, alcançou maior abrangência e ampliação somente a partir dos anos 1980, quando já se sentiam, de modo mais profundo, os efeitos das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação.

As políticas públicas de transferências de renda monetária, portanto, surgiram em meados do século XX nos países desenvolvidos, com a constituição dos estados de bem-estar social. Embora alguns poucos países já tivessem adotado programas de garantia de renda mínima anteriormente, como a Dinamarca, por exemplo, foi no período do pós-guerra que a maior parte das nações europeias começou a adotar políticas sociais compostas por esse tipo de mecanismo. A instituição da renda mínima garantida está prevista na “Carta Social”, adotada em 1989 pelos países membros da União Europeia, com exceção da Inglaterra – que, no entanto, já tinha sua própria experiência de programa dessa natureza desde 1948. Ainda assim, a decisão de aderir ou não a tal iniciativa era de caráter nacional (LAVINAS, 1997; LAVINAS; VARSANO, 1998).

A base teórica por trás do estabelecimento de políticas e programas de transferência de renda tem como ponto de partida o papel que o Estado deve ter na sociedade e, mais especificamente, qual o tamanho do Estado na economia.

No que diz respeito à contextualização mundial dos programas de transferência de renda, ganhou forma a partir da década de 1980, mas possui suas raízes cinquenta anos antes, na década de 1930, como bem destaca Silva *et al.* (2013, p. 30):

[...] o debate internacional sobre programas de transferência de renda ou de garantia de renda, entendidos no contexto de uma política pública de transferência monetária e famílias ou a indivíduos, vem se ampliando, sobretudo, a partir da década de 1980, mesmo já tendo sido desenvolvidos programas dessa natureza na Europa, a partir de 1930. Isso ocorre no contexto de grandes transformações que vêm ocorrendo na economia, com profundos rebatimentos sobre o mundo do trabalho e às condições de vida das populações. Esse debate situa-se no âmbito da chamada Revolução

Tecnológica da Era da Informação, inspirando estudiosos a indicarem novas questões sociais decorrentes desse processo, com destaque à questão do desemprego de longa duração, o incremento da pobreza estrutural e o surgimento da “nova pobreza”. Nesse contexto, os programas de transferência de renda surgem como uma possível alternativa de política social para fazer face à denominada crise do *Welfare State*, como alternativa de enfrentamento do desemprego e da pobreza, decorrentes da reconstrução produtiva e das práticas neoliberais privatizantes.

No Brasil, a questão do combate à pobreza é antiga, no entanto, foi a partir da década de 1970 que surgiram, de acordo com Fonseca (2001, p. 93), “[...] as primeiras discussões sobre a instituição de um programa de garantia de renda mínima, como forma de erradicação da pobreza”. Entretanto, essas discussões se limitavam aos meios acadêmicos e foi apenas nos anos 1990 que deram início aos primeiros programas efetivos de combate à pobreza por meio da transferência de benefícios monetários.

O histórico dos programas de transferência de renda no Brasil, bem como a sua expansão, tanto na ordem dos investimentos como em número de beneficiários, indica a opção do país por estabelecer esse modelo de política social como estratégia fundamental no combate à pobreza (ROSA, 2013).

Silva *et al.* (2013) chamam atenção para o fato de que no Brasil a ideia central dos Programas de Transferência de Renda é proceder a uma articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho, direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres. Dois pressupostos, segundo Silva *et al.* (2013), são orientadores desses programas: um de que a transferência monetária para as famílias pobres possibilita, a essas famílias, tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-os à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é que a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país.

A partir de 1975, com a chamada crise do desemprego na Europa, os Estados introduziram políticas compensatórias, tendo como uma das principais referências o salário-desemprego. Em 1986 fundou-se a Rede Europeia da Renda Básica, a *Basic Income European Network* (BIEN), na qualidade de fórum para debater experiências

de renda mínima, básica ou de cidadania, ideia essa que adquiriu notável difusão de seus propósitos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Silva *et al.* (2013) afirmam que a partir de meados da década de 1970 e, durante a década de 1980, evoluiu a reação ao autoritarismo do regime militar crescentemente desenvolvida por um novo movimento social e um movimento sindical independente do Estado. Esses movimentos colocaram na agenda pública a necessidade de ampliação e universalização de direitos sociais, culminando com o movimento pró-constituinte que estabeleceu a Constituição Federal de 1988, cujo marco, no campo da proteção social, foi a instituição da seguridade social.

Esse contexto favorável, criado pelo movimento da sociedade para as políticas sociais, é instituído em um contexto desfavorável do ponto de vista da crise fiscal do Estado, aprofundada também nos anos de 1980 e reforçada nos anos 1990 a partir de quando ocorreu a implantação tardia do projeto neoliberal do Brasil. Nesse sentido, Silva (2007) afirmam que esse espaço entre o início das discussões sobre projetos de transferência de renda nos meios acadêmicos e a sua efetivação nos meios políticos e governamentais levou um longo caminho. Conforme os autores:

Vivia-se, no Brasil, nesse período, talvez a maior crise recessiva desde os anos 1930, sendo toda a atenção do governo e da opinião pública voltada para o combate à inflação crescente, sem controle, e para os problemas decorrentes do endividamento externo. Enfocava-se a preocupação com o crescimento econômico e com uma política de exportação, não havendo espaço para implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, até porque a superação da pobreza era percebida como mera decorrência da estabilidade da moeda e do crescimento da economia. (SILVA, 2007, p. 89).

Com a reviravolta política ocorrida no país, decorrente da queda do presidente da República, em 1991, segundo Silva (2007, p. 89), “[...] o debate sobre renda mínima começou a ganhar novo impulso”. Conforme destacam Silva *et al.* (2013, p. 30):

Têm-se, então, nos anos 1990, última década do século XX, um Sistema de Proteção Social em desestruturação e marcado por superposições de objetivos, competências, clientelas-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários, ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas, dando espaço para o setor privado lucrativo e para emergência do denominado Terceiro Setor, com a

ampliação do voluntariado e da filantropia empresarial. Ocorre uma progressiva substituição de um Sistema de Proteção Social inspirado na proposta Keynsiana e Beveridgeana e que parecia caminhar na direção da universalização dos direitos sociais para uma proteção social mix, em que o mercado (setor lucrativo) e o terceiro setor (setor não lucrativo) passam a ser prevalentes enquanto canais de proteção social, assumindo parte das funções do estado, ficando este com duas funções fundamentais: normatizador e provedor das políticas e programas de proteção social. Nessa conjuntura, os Programas de Renda Mínima se despontam e se ampliam, constituindo o eixo central da proteção social no Brasil no despontar do século XXI.

Nesse período, os Programas de Transferência de Renda passaram a ser considerados importantes mecanismos para o enfrentamento da pobreza e como possibilidade de dinamização da economia, principalmente em pequenos municípios encontrados em todo o Brasil.

No Brasil, quatro experiências merecem menção na história da transferência de renda: a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada por Betinho nos anos 1990; o projeto de lei do senador Eduardo Suplicy (1991), que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM); o PGRM de Campinas - SP e o Bolsa Escola, do Distrito Federal, ambos de 1995.

A iniciativa de Betinho mobilizou a sociedade brasileira, plantando um sentimento de indignação contra a fome e a pobreza. Pela proposição de Suplicy, toda pessoa de 25 anos ou mais que não recebesse o equivalente, a cerca de R\$ 350,00 teria o direito de receber 30%, ou até 50%, da diferença entre aquela quantia e sua renda; por sua vez, as experiências de Campinas e do Distrito Federal frutificaram país afora.

Muitas avaliações são realizadas e na medida em que os programas de transferências de renda se desenvolvem, instigam o debate acadêmico. Dentre as opiniões registradas, merece destaque a da pesquisadora Lena Lavinhas (2002), relacionada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), considerando que os mecanismos de combate à pobreza, evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes, têm um caráter de otimização da capacidade futura de geração autônoma de renda e, assim, devem romper com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Seus efeitos deverão ser percebidos em médio e longo prazo, embora não abarquem ainda grande parcela da população com direito a benefícios.

Cunha (2014) destaca que foi na década de 1990 que ocorreram as primeiras experiências de programas de transferência condicionada de renda na América

Latina. A experiência brasileira na área foi bem peculiar quando comparada a programas semelhantes na região, em especial porque, no Brasil, essas políticas começaram como iniciativas dos municípios e estados. As experiências de Campinas e do Distrito Federal, iniciadas em 1995, e de Ribeirão Preto e de Belo Horizonte, dentre outras, precedem programas federais similares.

Partindo desse referencial, os Programas de Transferência de Renda são considerados como eixos prevalentes no atual Sistema Brasileiro de Proteção Social, situando-se no âmbito das transformações econômicas e societárias que vêm marcando a reestruturação do capitalismo mundial na sua fase mais recente, identificada a partir dos anos 1970, com maior aprofundamento nos anos 1980 e no Brasil, nos anos 1990.

No ano de 1991, o Projeto de Lei n. 80/91 propunha uma complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda. “A complementação equivaleria a 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido” (FONSECA, 2001, p. 100).

Nesse projeto de lei, a implantação do programa de renda mínima seria acompanhada da supressão da maioria dos programas assistenciais existentes, diagnosticados como ineficientes e fonte de desperdícios. Para tanto, o projeto previa:

- a) Definição de um nível de renda abaixo do qual o indivíduo teria direito ao complemento de renda;
- b) Um nível garantido de renda mínima para os indivíduos com renda zero, doentes e incapacitados;
- c) Manutenção do estímulo ao trabalho pela aplicação de uma alíquota (30%) sobre a diferença entre a renda do indivíduo e o nível de renda estabelecido. (FONSECA, 2001, p. 100).

O projeto, após aprovação no Senado, em 1991, gerou diversas opiniões, algumas favoráveis outras contrárias e foi encaminhado para aprovação da Câmara dos Deputados, com a numeração Projeto de Lei n. 2.661/1992, “[...] onde ficou parado até junho de 1996, quando foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, recebendo nove emendas e parecer favorável do relator da Comissão” (FONSECA, 2001, p. 109).

As emendas condicionavam o recebimento da renda mínima à vinculação das crianças e adolescentes à rede escolar, ou seja, vinculava a renda mínima à

educação, “[...] por meio da obrigatoriedade de comprovação de matrícula das crianças e adolescentes, e prevê o estabelecimento de um sistema de acompanhamento que reforça o vínculo com a rede escolar” (FONSECA, 2001, p. 110). De acordo com Silva (2007, p. 89):

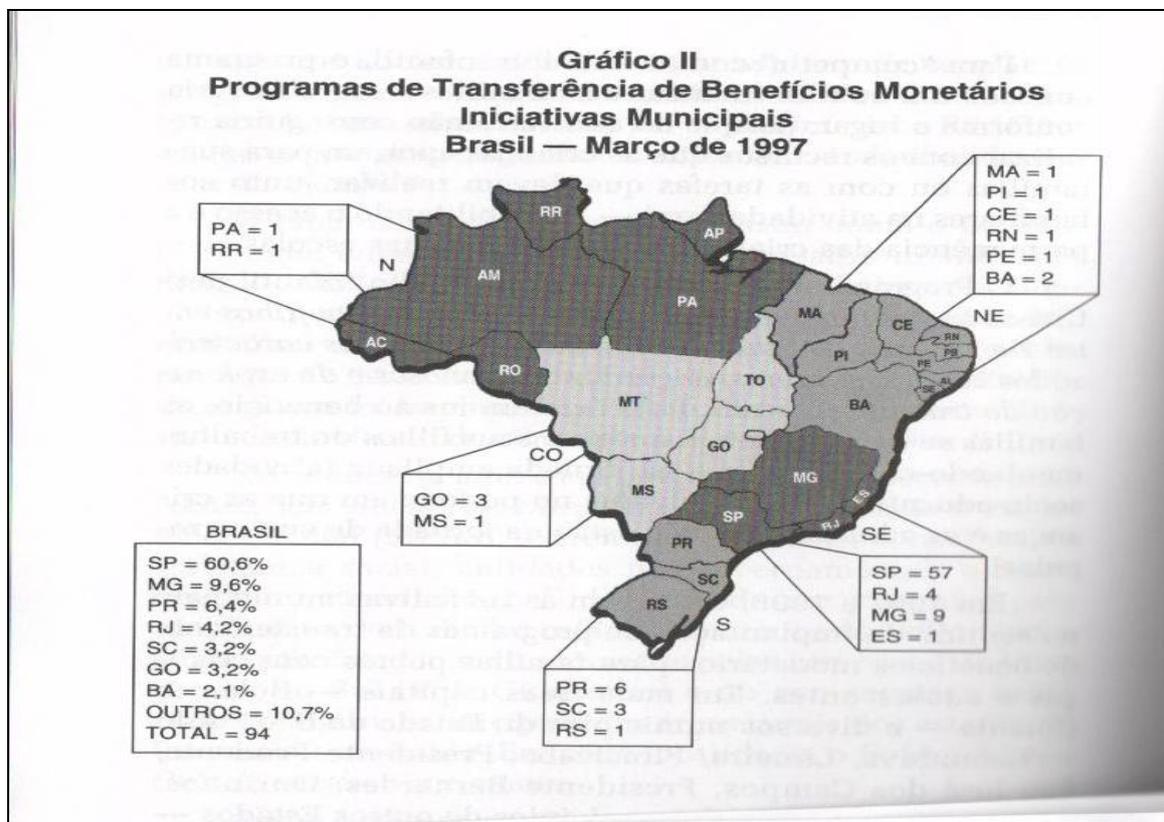
O projeto propunha a adoção de uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família, independente da renda familiar, com filhos ou dependentes de 07 a 14 anos, desde que frequentando a escola pública. O vínculo do programa nos estratos de menor renda, dada à dificuldade de comprovação de renda entre estes. Tratava-se de uma proposta de política social que, em curto prazo, amenizasse a pobreza e, em longo prazo, reduzisse a reprodução da pobreza.

A grande inovação desse projeto foi a articulação da educação com a transferência monetária. Nessa perspectiva, segundo Silva (2007):

O debate sobre Renda Mínima, no Brasil, assume novo patamar, qualificado por duas inovações: introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário dos programas e vinculação da transferência monetária com a educação, na perspectiva de romper com o caráter assistencial pela incorporação de um componente estrutural, influenciando, fortemente, o estabelecimento dos programas implantados a partir de 1995 que passam a ter a família como unidade beneficiária e a obrigatoriedade de ingresso e frequência de crianças, em idade escolar, na rede de ensino. (SILVA, 2007, p. 90).

A partir daí, apesar do projeto ainda permanecer no Congresso aguardando aprovação, deu-se início a programas de renda mínima nos municípios, por iniciativa própria, como pode ser destacado na Figura 2:

Figura 2 – Programas de Transferências de Benefícios Monetários por iniciativa municipal – dados de março de 1997



Fonte: (FONSECA, 2001, p. 172).

Após a iniciativa dos municípios com adoção dos programas, o Governo Federal criou programas de combate à fome e à pobreza, como: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Nesse contexto, segundo Silva (2007, p.90), “[...] a política de renda mínima ultrapassa o patamar de mera utopia, para se constituir numa alternativa concreta de política social”.

O Bolsa Escola, como afirma Santana (2005), tinha como objetivo incentivar a permanência de crianças oriundas de famílias pobres na escola, por meio dos seguintes benefícios:

Destinava às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 90,00 e que têm crianças de 6 a 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular o benefício mensal de R\$ 15,00 por criança. Cada família poderia ter, no máximo, três crianças inscritas no programa, ou seja, poderia receber um benefício de até R\$ 45,00 e era exigida a contrapartida de frequência à escola das crianças de 90% das aulas. (SANTANA, 2005, p. 3).

Para implantação do Programa, segundo Silva (2007, p. 105), foi considerado um número de cotas, estabelecido mediante dados do IBGE e pesquisas educacionais do Ministério da Educação, sendo considerado “[...] o critério de renda das famílias (meio salário mínimo *per capita*)”. As autoras citam como objetivos do Bolsa Escola:

- a) Possibilitar o acesso e permanência de crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas na escola;
- b) Integrar as famílias ao processo educacional dos seus filhos;
- c) Reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar;
- d) Contribuir para o combate ao trabalho infantil;
- e) Evitar permanência de crianças na rua e contato com situações de risco pessoal e social;
- f) Elevar a qualidade de vida de famílias de níveis de renda menores;
- g) Recuperar a dignidade e autoestima das camadas excluídas da população, despertando a esperança no futuro dos filhos, o que significa a ‘inclusão social pela via da educação’ (RELATÓRIO DE ATIVIDADES apud SILVA *et al.*, 2013, p. 105-106).

O referido Programa apresenta a maior dimensão quantitativa dos programas de transferência de renda do período, tanto em relação ao número de famílias e de crianças alcançadas como de municípios abrangidos. De acordo com Silva *et al.* (2007, p. 106), “[...] quase se poderia dizer que é um programa universal, em relação à população que se propõe a atingir, não fossem os limites postos pela fixação de cotas para cada município, não alcançando integralmente a população-alvo”.

O Auxílio Gás tinha como objetivo subsidiar as famílias pobres que estavam inseridas no Programa Bolsa Escola e no cadastro único de programas sociais, na aquisição de botijão de gás. Segundo Santana (2005, p. 3):

O Auxílio Gás tinha um diferencial de pagamento em relação aos outros programas, ele oferecia um valor de benefício mensal de R\$ 7,50 que era pago a cada bimestre. Ou seja, de dois em dois meses cada família recebia o valor de R\$ 15,00. Este programa não exigia nenhum tipo de contrapartida por parte da família beneficiária.

O Bolsa Alimentação era dirigido à melhoria das condições de saúde e nutrição de gestantes e nutrízes²¹ e para crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em família com renda *per capita* de até R\$ 90,00. De acordo com Santana (2005, p. 4):

²¹ Mães que estejam amamentando filhos com até seis meses de idade.

O valor do benefício era de R\$ 15,00 mensais por beneficiário com limite de três beneficiários por família, perfazendo um valor máximo de R\$ 45,00. Este programa também exigia contrapartida familiar. O benefício era vinculado a uma agenda de participação em ações básicas de saúde como exames pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde.

O Bolsa Alimentação é uma complementação da renda familiar, com recursos da União, para melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição. Segundo Silva (2008):

[...] é um Programa associado com medidas de atendimento básico à saúde da família que além de objetivar o reforço alimentar de famílias pobres, pretende ser um mecanismo de vinculação das famílias em risco com o SUS para realização de ações básicas de saúde, significando incentivo de demanda e visando a inclusão social destas famílias (SILVA, 2008, p.107).

Esse Programa foi criado com a intenção de alicerçar um piso que assegurasse a alimentação familiar dos pobres, mas não substituíra os demais programas. Conforme Santana (2005, p. 4):

O valor de benefício era de R\$ 50,00 e a ele se agregavam outros benefícios que eventualmente as famílias já recebiam. Além da obrigatória aplicação dos recursos na alimentação familiar, o programa exigia como contrapartida, que as famílias beneficiárias que possuam adultos analfabetos que frequentassem cursos de alfabetização e cumprissem contrapartidas específicas exigidas em cada região.

Para Silva (2007, p. 111), o Bolsa Alimentação “[...] é constituído por um conjunto de ações que estão sendo implementadas gradativamente pelo Governo Federal com o objetivo de promover a segurança alimentar a todos os brasileiros”.

O benefício do Programa, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2009), até outubro de 2003, atendia a 1.070.057 famílias, em 1.277 municípios, o que representou um avanço significativo no que diz respeito a sua formulação conceitual, no âmbito das políticas sociais brasileiras, na medida em que se constituiu uma ação específica do Programa Fome Zero, que, Silva (2007, p.115), “[...] em sua concepção, articula elementos de política emergencial com elementos de política estrutural”.

Para tal Programa a proporção de insegurança alimentar observada no Brasil se deve a três dimensões fundamentais:

a) À insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda, que somada ao desemprego, subemprego e baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora, que se observava no início dos anos 2000;

b) À incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população;

c) À exclusão de parcela da população mais pobre do mercado de trabalho.

Assim o Programa Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar, a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, uma vez que a insegurança alimentar não estava associada à falta ou à escassez de alimentos. A proposta previa um novo modelo de desenvolvimento econômico, com crescimento econômico e com a distribuição de renda, a partir da expansão do mercado interno com geração de emprego e melhoria do nível dos salários pagos, a partir da recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, por funcionar como “farol” para as outras rendas da população mais pobre.

O Programa Fome Zero teve os seguintes eixos e ações:

Figura 3 – Eixos, programas e ações



Fonte: ARANHA (2013, p.172).

“O Programa Fome Zero, de 2001, que deu origem ao PBF em 2003, buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre” (TAKAGI, 2006, p. 54).

No desenho inicial do Programa Fome Zero estavam previstos três níveis de ação simultâneos:

- a) Políticas estruturais, voltadas para o combate às causas da fome, que previam o aumento da renda familiar, universalização dos direitos sociais, acesso à alimentação de qualidade e redução nos níveis de desigualdade de renda;
- b) Políticas específicas de Segurança Alimentar Nutricional (SAN) que englobariam ações emergenciais;
- c) Políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do município. A política de Segurança Alimentar Nutricional (PSAN) que deveria atuar de forma territorial, valorizando a dinamização da economia local e regional.

Para isso, foi pensado um Programa de Cupom Alimentação²² para gerar demanda por alimentos, incentivando a geração de emprego e renda, por meio de maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos pela agricultura familiar. Por meio do cupom alimentação, atingir-se-ia a população mais pobre e se promoveria a ligação entre os consumidores sem poder aquisitivo aos pequenos produtores de alimentos²³.

No contexto da implantação da nova prioridade governamental houve a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como órgão de assessoramento do Presidente da República e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), também ligado à Presidência da República, além de um amplo processo de mobilização popular para o combate à fome. O orçamento planejado no governo anterior, vinculado ao Comunidade Solidária, constituiu-se na base institucional para o MESA, no qual foram criadas três novas ações: uma para a implementação do Programa de Cartão Alimentação, que substituiu o projeto inicialmente pensado como Cupom Alimentação, uma ação para

²² O Programa Cartão Alimentação (PCA) foi implementado como uma transferência de renda para famílias pobres no valor de R\$50,00 por família, inicialmente no Semiárido nordestino, apenas para a aquisição de alimentos, o que se revelou inviável posteriormente, tendo em vista as dificuldades relacionadas ao controle dos gastos e às críticas endereçadas ao programa (TAKAGI, 2006, p. 92).

²³ O Programa Cupom de Alimentação se baseou no *Food Stamp* americano, que substituiu a política tradicional de fornecimento de cestas básicas pela distribuição de cupons a serem utilizados na aquisição de alimentos.

a compra da produção de alimentos da agricultura familiar por meio da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e outra ação para o desenvolvimento de ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições socioeconômicas das famílias (TAKAGI, 2006).

Além do Cupom Alimentação, o projeto original também previa a instalação de equipamentos voltados para a segurança alimentar, como restaurantes populares e bancos de alimento, modernização de varejões, sacolões e parcerias com supermercados, dependendo do porte do município.

Os programas de transferências de renda, instituídos no Brasil, até então, segundo Silva (2007), apresentavam em seu desenho:

[...] a transferência monetária como um incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, principalmente as políticas de educação e saúde, além da política do trabalho. Têm a família enquanto unidade beneficiária, a quem são demandadas determinadas contrapartidas, como frequência escolar de crianças e adolescentes na rede de ensino fundamental; retirada destes do exercício de trabalhos penosos e degradantes; acompanhamento vacinal de crianças de 0 a 6 anos de idade e acompanhamento médico de gestantes e nutrizes. Nesse sentido, esses programas se apresentam com dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres e outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (SILVA, 2007, p.132).

No discurso do Governo Federal, esses programas passaram a ser o eixo de uma grande rede nacional de proteção social. A partir de 2003, houve uma mudança nos programas que, conforme Silva (2007), pode-se destacar como principais aspectos:

A indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, anunciada já no discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fazendo com que essa temática fosse considerada na agenda pública brasileira, partindo do pressuposto de que as políticas sociais seriam importantes mecanismos de enfrentamento à pobreza, desde que articuladas a uma política econômica que considere a redistribuição de renda no país, a valorização da renda do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, a inclusão de todos os trabalhadores formais ou informais, da cidade e do campo, num sistema nacional universal de Previdência Social; efetivação de reforma agrária e assistência ao trabalhador do campo, entre outras providências. (SILVA, 2007, p. 93).

Para inserir o enfrentamento à pobreza na agenda pública brasileira, em outubro de 2003, a Medida Provisória n.132 instituiu o Programa Bolsa Família, que uniu os demais programas de transferência de renda em um único. Em 9 de janeiro

de 2004, essa medida foi transformada na Lei n. 10.836, regulamentada pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Segundo Cunha (2014), a implantação do Bolsa Família não ignorou a existência prévia de outros programas de transferência de renda. A lei que criou o PBF determinou a unificação dos programas não constitucionais de transferência de renda (alguns com condicionalidades, outros não) então existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Ao mesmo tempo em que tal decisão garantiu o direito das famílias que já vinham sendo atendidas e deu, ainda, legitimidade à ideia de que tais programas não são iniciativa de um único governo, mas demandam compromisso continuado, o processo de integração agregou complexidade à implantação do PBF.

A união dos programas, de acordo com a Lei, requer que o desenvolvimento seja de responsabilidade partilhada entre a União, Estado, municípios e a sociedade. Estabelecendo-se como uma política voltada para o enfrentamento à pobreza, cujo principal sujeito é a família, que propõe a proteção do grupo familiar como um todo, representada preferencialmente, pela mãe, pois quando a renda é administrada pela mulher há uma melhor distribuição dos recursos.

Após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) deu-se início ao processo de migração dos beneficiários dos programas acima para o Bolsa Família. A partir daí, os programas de transferência de renda ganharam maior relevância enquanto política que articula dimensões econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, incorporam tanto visão de longo prazo, com impacto para gerações futuras, como iniciativas de repercussão mais imediata nos indicadores de pobreza.

Conforme Santana (2005), quando a legislação propôs a integração dos programas de transferência de renda tinha por objetivo:

[...] integrar e direcionar as políticas para adquirir escala massa crítica e arcabouço institucional adequado de modo a incorporar os avanços obtidos sem paralisar o pagamento dos benefícios para as famílias que realmente precisassem. Buscava-se, também, otimizar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e houvesse uma articulação de iniciativas de diferentes pastas bem como um estímulo para que a comunidade participasse da gestão. (SANTANA, 2005, p.12).

Além disso, a existência de um único programa facilita o controle da concessão do benefício, também, de acordo com Silva (2007, p. 136):

A unificação dos programas de transferência de renda, mediante a criação do Bolsa Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, representando, no entendimento de seus idealizadores, uma evolução dos programas de transferência de renda, ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre União, Estados e Municípios num único programa, representando um passo adiante e importante no campo das políticas sociais.

A maior inovação do programa Bolsa Família foi a proposta de proteger o grupo familiar como um todo.

Decerto, como pode ser destacado no decorrer deste tópico, o processo histórico do desenvolvimento dos programas de transferência de renda envolve utilização de recursos e possui alcance no Brasil, atingindo as populações em situação de pobreza. Silva (2006) chama a atenção de que os programas representam o elemento central na constituição atual do sistema de proteção social brasileiro, uma vez que famílias que se encontram em situação de pobreza extrema conseguem reduzir o principal efeito dessa situação: a fome.

Para finalizar este tópico, resume-se o caminho dos programas de transferência de renda e as políticas sociais no Brasil, até chegar ao Programa Bolsa Família, conforme destacado no Quadro1 abaixo:

Quadro 1 – Experiências em transferência de renda no âmbito do Governo Federal no Brasil

Ano	Programa
1996	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – sob responsabilidade do Governo Federal, implantado em regiões com maior concentração de trabalho infantil degradante;
2001	Programa Bolsa Escola, vinculado ao Ministério de Educação; Programa Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde;
2002	Programa Auxílio Gás - gerido pelo Ministério de Minas e Energia. O Auxílio Gás não era um programa de transferência condicionada, mas um benefício financeiro às famílias com renda familiar <i>per capita</i> mensal até ½ salário mínimo, como forma de compensar o aumento do preço do gás de cozinha, resultante da retirada do subsídio naquele momento;
2003	Programa Cartão Alimentação, como um componente da estratégia denominada “Fome Zero”. O Cartão Alimentação era gerido pelo, hoje extinto, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA); Criação, por meio da Medida Provisória n. 132, de 2003, do Programa Bolsa Família (PBF);
2004	Promulgação da Lei da Renda Básica de Cidadania – Lei n. 10.835, de 2004; Conversão em Lei da Medida Provisória que criou o PBF. Lei n. 10.836, de 2004.

Fonte: Cunha e Pinto (2008).

Complementando o quadro acima, destaca-se a classificação de Silva *et al.* (2013) existir um sexto momento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, o qual, segundo a autora, iniciou-se em 2011, logo após a posse da presidente Dilma Rousseff, que passou a dar prioridade, no campo da intervenção social, à erradicação da miséria no país, sendo o Bolsa Família a principal estratégia de enfrentamento à miséria de 16,2 milhões de brasileiros com renda *per capita* familiar inferior a R\$ 70,00.

Nesse período foi instituído o programa Brasil sem Miséria, que atribuía três eixos coordenadores das ações de proteção social: transferência de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. O Bolsa Família passou a ser ampliado no que se refere ao número de famílias atendidas e aos valores dos benefícios monetários transferidos a essas famílias para que pudesse gerar resultados a médio e a longo prazo nas condições de vida da população beneficiária, “[...] numa proposta de articulação da transferência monetária com serviços sociais básicos e com outras políticas e programas estruturantes, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho” (SILVA *et al.*, 2013, p.33).

Esse caminho demonstra que os programas de transferência de renda representam o elemento central na constituição do atual sistema de proteção social brasileiro, fato que requer o desenvolvimento de um processo sistemático de seu acompanhamento e avaliação para dimensionar o real impacto desses programas, sobretudo em relação à sua efetividade enquanto política pública de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social.

4.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E IMPACTOS NA REDUÇÃO DA POBREZA

Até 2002, registrava-se uma diversidade de programas de transferência de renda no Brasil, em estudos realizados, naquele ano, por instituições como Universidade Federal do Maranhão, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Universidade de Campinas, sobre os programas de renda mínima de iniciativa regional, foram identificados 94 programas municipais e 11 de âmbito estadual em implementação, mas concentrados nas regiões mais desenvolvidas do país, além da rede de proteção social federal composta de vários programas.

A indicação desse conjunto disperso e desarticulado de programas de transferência de renda, desenvolvidos nos três níveis de governo, colocou a

necessidade de unificação desses programas. Assim, houve a instituição do Bolsa Família, conforme diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento que foi elaborado visando minimizar:

1) a ocorrência de sobreposições de programas, definindo objetivo e público alvo; 2) desperdício de recursos por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios; 3) falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor, 4) alocações orçamentárias insuficientes, com o não atendimento do público alvo conforme os critérios de elegibilidade determinados. (BRASIL, 2002).

Para superar essa situação, e com a justificativa de ampliação de recursos para os programas, de elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento dos usuários, foi, então, lançado o Bolsa Família em outubro de 2003, fundamentado em direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

A política social no Brasil foi regulamentada como direito a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, no art. 5º em seu primeiro capítulo assegura que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

O artigo 203, da CF, estabelece que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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

Já o art. 204 da Carta Magna estabelece sobre as ações governamentais na área da assistência social a serem realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei Federal n. 10.836/2004, a partir do previsto na CF por meio da Medida Provisória n.132/2003, teve o objetivo de combater a fome e a pobreza, por meio da concessão de benefício financeiro a famílias que estão em situação de extrema pobreza, associando esse benefício à garantia de acesso a direitos sociais básicos, como segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. É objetivado pelo Bolsa Família, a promoção da inclusão social das famílias beneficiárias, construindo as condições de combate à vulnerabilidade (BRASIL, 2006a), para proporcionar, em âmbito nacional, a transferência de renda condicionada a famílias pobres e extremamente pobres.

Segundo Santana (2005, p. 14):

[...] este Programa tem como objetivo combater a fome e a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres do país. Para tanto, o Governo Federal concede, mensalmente, um benefício em dinheiro para as famílias selecionadas [...] a concessão dos benefícios obedece a critérios de elegibilidade.

De acordo com Rosa (2013), o Programa se propõe aliar dois objetivos centrais: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda aos beneficiários em condições de pobreza e extrema pobreza e, por outro lado, objetiva o combate ao denominado efeito “intergeracional” da pobreza, por meio da imposição de condicionalidades referentes a investimento em capital humano, a partir da utilização dos serviços públicos de educação e de saúde, especialmente em relação a crianças e jovens beneficiários.

Ao analisar o PBF, Sojo (2007) coloca que está pendente no Programa uma proteção integral e articulada de serviços, que devem, entretanto, ser de competência das áreas prestadoras. No bojo dessa análise, deve-se discutir a inserção do PBF no SPS e o papel do Programa e das demais políticas setoriais numa estratégia voltada para o enfrentamento da pobreza.

Segundo Weissheimer (2006, p. 25), uma das características centrais do Programa é que ele procura “[...] associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência

social, com objetivo de combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação de famílias mais pobres”.

O Programa é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com os Estados e Municípios. As prefeituras são as responsáveis pelo cadastro das famílias e pelo controle daquelas beneficiadas.

Para o PBF funcionar foi necessária a integração de algumas etapas operacionais, como: “[...] unificação do sistema de seleção de famílias; unificação do sistema de pagamento; unificação da gestão local; integração do Programa Bolsa Alimentação e do Programa Cartão Alimentação; implantação do Comitê Gestor Interministerial” (BRASIL, 2006a).

O programa tem como meta o desenvolvimento de responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Municípios e a sociedade, focalizando melhor as famílias pobres e instituindo-se como política de enfrentamento à pobreza no país. Ao todo, o programa atende a mais de 13 milhões de famílias, mediante os seguintes pré-requisitos, no ano de 2013:

Famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda per capita de até R\$ 70,00 por mês. As famílias pobres são aquelas que têm a renda per capita entre R\$ 70,01 a R\$ 140,00 por mês, e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos²⁴.

O Bolsa Família, dessa forma, procura enfrentar o problema da pobreza. No curto prazo, o programa pretende oferecer alívio aos problemas imediatos e urgentes da pobreza, como a fome e a desintegração do ambiente familiar. Os benefícios monetários são variados, constituindo-se nas seguintes modalidades:

Benefício básico; benefício variável, benefício vinculado ao adolescente de 16 e 17 anos (BVJ); variável gestante (BVG), variável nutriz (BVN) e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP). De modo que os valores dos benefícios variam conforme as características de cada família, considerando a renda mensal per capita familiar, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, de gestantes, nutrízes e de componentes da família. (SILVA *et al.*, 2013, p. 38).

²⁴ Fonte: CAIXA - Bolsa Família. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Voce/social/Transferencia/bolsa_familia/index.asp> Acesso em: 17 fev. 2013.

No ano de 2010, o PBF estava implementado em 5.565 municípios brasileiros e no Distrito Federal desde o ano de 2006, tendo orçamento em torno de um bilhão de reais mensais (SILVA, 2010). De acordo com Thomé (2013, p. 71-72):

Em 2013, o PBF atendia a cerca de 13,8 milhões de famílias, ou cerca de 50 milhões de pessoas (equivalendo a algo em torno de 27% da população brasileira); é o quarto maior programa social do país em pessoas assistidas, ficando atrás apenas dos beneficiários do Sistema Único de Saúde (SUS), da Educação e da Previdência Social. Em termos absolutos, é o programa mais amplo do mundo neste gênero.

Cunha (2009, p. 331) explica que o PBF possui “[...] objetivo erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais [...]”

No longo prazo, o Bolsa Família tem como objetivo o combate à pobreza, induzindo a melhoria do status educacional e da saúde de seus beneficiários por meio das condicionalidades, promovendo, assim, melhores oportunidades de qualificação e, conseqüente, inserção futura no mercado de trabalho.

O cadastramento dos beneficiários nesse Programa é realizado por meio de informações inseridas pelo município no CadÚnico (agente operador), ficando a gerência do programa a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e as operações de pagamento sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal (LEMOS; RIBEIRO, 2012).

O Cadastro Único conhecido como CadÚnico, foi criado em 2001, e regulamentado pelo Decreto n. 6.135/07 e coordenado pelo MDS, com o objetivo de ser utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, entre os quais o PBF.

As informações do CadÚnico podem também ser utilizadas pelos governos estaduais, federais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades, além de permitir que sejam realizados o monitoramento e a avaliação dos efeitos de tais programas na área de assistência social.

Esse Cadastro pode ser utilizado pelas famílias de baixa renda, ou seja, aquelas com renda igual ou inferior a meio salário mínimo por pessoa (*per capita*), ou renda mensal de até três salários mínimos. As famílias com renda mensal total superior a três salários mínimos só devem ser cadastradas por demanda para

programas específicos, como os programas de habitação e saneamento que utilizem os registros do Cadastro Único para a seleção das famílias (BRASIL, 2015).

De acordo com o BRASIL (2013b), o cadastramento não significa a inclusão imediata no PBF Programa Bolsa Família. Não há prazo fixado para concessão do benefício às famílias cadastradas. Para começar a receber o benefício, a família precisa aguardar que o sistema analise as informações do Cadastro Único para verificar se o perfil se enquadra no programa e se o município não atingiu ainda sua meta, ou seja, se ainda há espaço para outras famílias pobres serem beneficiadas.

A ordem de concessão de benefício é a de renda, identificada pelos dados inseridos no sistema pelo setor responsável no município. O governo local efetuará a exclusão do cadastro da família da base local do Cadastro Único apenas e tão somente quando ocorrer:

- I) Falecimento de toda a família;
- II) recusa da família em prestar informações; ou
- III) comprovação de omissão de informações ou prestação de informações falsas pela família e que caracteriza má fé.

Nos casos em que passado o período de dois anos, os cadastros não tenham sido atualizados ou revalidados, o governo local (município) poderá excluí-los se, no decorrer dos dois anos subsequentes, a família não tiver sido encontrada para atualização ou revalidação do seu cadastro.

Nos casos relacionados aos itens II e III, a exclusão deverá ser realizada após a emissão de parecer social, elaborado e assinado por assistente social do governo local que ateste a ocorrência do motivo da exclusão. O documento elaborado, ou a cópia, será anexado ao formulário de cadastramento da família e arquivado (BRASIL, 2015).

O Programa Bolsa Família somente é concedido para as famílias com renda familiar por pessoa de até R\$ 140,00 e a concessão, além de outros fatores, depende de previsão financeira e orçamentária. Enquanto não ocorre a concessão do benefício, as famílias devem manter seus cadastros sempre atualizados (BRASIL, 2015).

De acordo com Thomé (2013, p. 77), as famílias em situação de extrema pobreza recebem um benefício básico de R\$ 70,00, acrescentado o benefício variável de R\$ 32,00 por criança no domicílio e pode chegar a até cinco crianças.

Existe ainda um terceiro benefício, vinculado ao adolescente, de R\$ 38,00, que pode atender a até dois jovens. No total, o montante pode chegar aos R\$ 306,00.

O cadastramento de cada família estará vinculado a um Responsável Familiar (RF), maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher. O RF será o responsável pelo recebimento do benefício e cumprimento das condicionalidades de todos os membros da família.

Os critérios de elegibilidade do PBF dependem da condição de renda das famílias e, entre as condicionalidades para sua permanência no programa, estão às tarefas relacionadas à frequência escolar e os cuidados com a saúde de seus membros. Em suma, o PBF revelou-se importante mecanismo – que se soma a outros, inclusive de natureza jurídica diferente, como o próprio Benefício de Prestação Continuada (BPC) – de distribuição de renda exterior aos mecanismos de mercado, no sentido da estruturação de uma rede de proteção social frente à pobreza (THOMÉ, 2013).

Entretanto, muitas controvérsias têm se sucedido diante da complexidade e das inter-relações da pobreza e da desigualdade com o modelo de economia e de Estado como provedor. Entre as quais, merece destaque o pensamento da professora da Universidade Federal do Maranhão, Maria Ozanira da Silva (2002, p. 1), que afirma:

Apesar dos limites existentes, não se pode esquecer também do significado desse programa em termos de assistência social, numa situação de extremada miséria. Comparativamente com os programas tradicionais de política social no Brasil, esses programas de transferência de renda trazem um avanço no seu desenho institucional ao dispor diretrizes socioeducativas e manifestar a preocupação explícita de articulação com outros programas, mas na prática isto não ocorre.

A pesquisadora manifesta tacitamente a preocupação diante das diferenças entre o desenho teórico metodológico do PBF e a prática institucionalizada nos órgãos gestores do Bolsa Família, focalizando a falta de ligação entre os critérios e o recebimento dos valores. Inscreve-se nesse liame uma distância entre os reais objetivos de combate à pobreza e redução da desigualdade e a prática institucional do outro, uma vez que educação e saúde não sofrem os impactos inicialmente pensados na arquitetura dos PGRM, o que pode ser motivado por clientelismo

político²⁵ e falta de interface entre os órgãos gestores (a Assistência Social, a Saúde e a Educação).

De acordo com o Brasil (2013b), o PBF possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, de saúde e de assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Cabe chamar a atenção para a importância dos programas complementares, bem como do cumprimento das condicionalidades. Esse parece ser um dos aspectos mais frágeis do Programa, considerando-se a repercussão do PBF sobre as mulheres titulares no que se refere ao acesso à educação, à saúde e às ações de inclusão produtiva.

As condicionalidades são consideradas compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público para que os beneficiários sejam atendidos por serviços de educação, de saúde e de assistência social, ou seja, representa reforço ao acesso a direitos sociais básicos, enquanto os programas complementares visam ao desenvolvimento das famílias para superação da situação de vulnerabilidade (SILVA *et al*, 2013).

No desenho final do Programa, foram incorporadas as condicionalidades e os programas complementares, embora o detalhamento de sua regulamentação para sua implementação buscasse atenuar o caráter punitivo das condicionalidades, dando ênfase ao monitoramento da oferta dos serviços básicos de saúde e de educação à população pobre.

No âmbito dos programas complementares, o PBF foi implementado como uma política transversal às demais, que deveria se articular com as políticas setoriais, econômicas, de trabalho, habitacionais, de apoio à microprodução agrária, entre outras, como ressalta a autora. Ainda segundo Cohn (2010, p. 227), o fundamento do PBF,

[...] concebido como articulação entre políticas de combate imediato à pobreza com políticas de superação da pobreza, significa que estariam se abrindo portas para que os pobres ingressassem na sociedade com um

²⁵ De acordo com Silva (2002), o clientelismo político trata-se de uma prática realizada por governos, seja regional ou nacional, quando faz favores em troca de algo, normalmente o voto. O mecanismo que rege o clientelismo é o seguinte: um político promete algum benefício em troca de receber apoio eleitoral nas urnas, obviamente, trata-se de uma forma de corrupção política.

novo status, o de cidadãos, com acesso ao mercado e à dignidade social, sendo assim, capazes de assumir sua individualidade como portadores de direitos.

Nesse sentido, Cunha e Pinto (2008, p. 4) observam que o PBF foi concebido como uma alternativa de política que articula diversas dimensões econômicas e sociais e “[...] não pode ser entendido como uma mera unificação dos programas anteriores ou apenas a busca de um maior grau de racionalidade administrativa”.

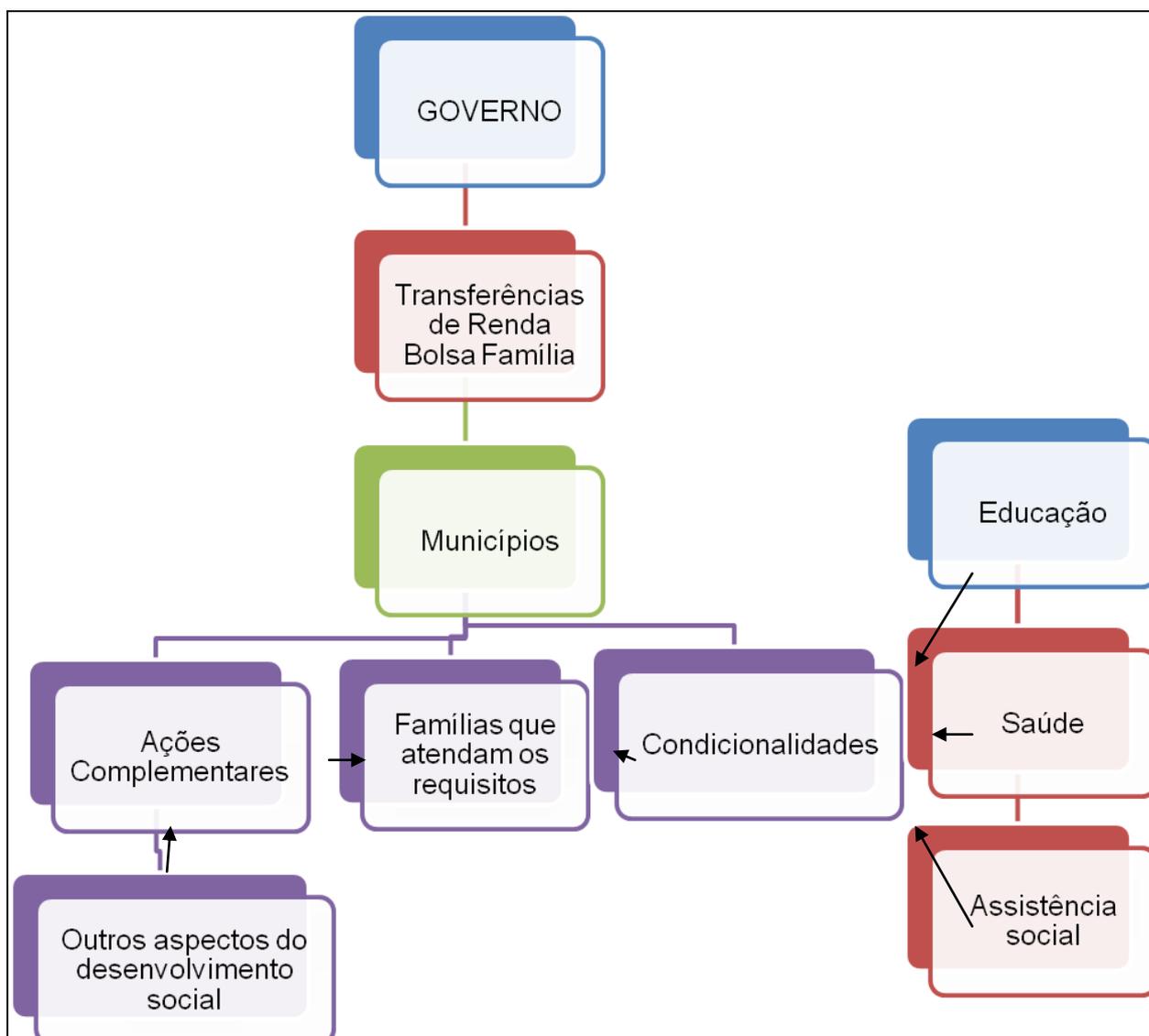
Segundo Cunha e Pinto (2008), houve com o PBF uma mudança na concepção da transferência de renda para o atendimento de toda família e não mais de seus membros isoladamente, houve a superação de divergências de critérios de elegibilidade e de sobreposição de público-alvo e a compreensão da insuficiência de renda apenas como praxe de outras dimensões da pobreza. Além de reforçar o papel da mulher no interior da família, ao torná-la, preferencialmente, a responsável legal pelo recebimento dos benefícios, o PBF deu amplo direito de escolha às famílias quanto ao uso dos recursos recebidos²⁶.

Nas palavras dos autores: “[...] ninguém melhor que a família para decidir onde o recurso financeiro é mais importante, quais as necessidades da família devem ser satisfeitas” (CUNHA; PINTO, 2008, p. 4), em uma perspectiva de que os pobres não precisam de tutela, pois sabem fazer escolhas, precisam apenas de um Estado que assegure seus direitos.

Os eixos do Programa Bolsa Família (PBF) estão representados por meio da Figura 4, que demonstra os agentes, os procedimentos e as condicionalidades para receber o benefício do PBF.

²⁶ Uma interessante análise sobre os conceitos e percepções relativos à família, bem como, sobre os gastos realizados com as transferências de renda recebidas, pode ser encontrada em Fonseca (2001) que, a partir da análise dos Programas de Transferência de renda, e em especial do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura de Campinas e das entrevistas realizadas com beneficiárias do Programa, analisa o conceito de família e outras características dos programas de transferência de renda. A partir desse autor, ficam evidentes os avanços que o PBF representa em relação a uma série de aspectos, sobretudo em relação ao conceito abrangente de família utilizado, e à liberdade em relação aos gastos das transferências recebidas.

Figura 4 – Agentes envolvidos no Programa Bolsa Família



Fonte: Pinto *et al.* (2015).

Os recursos são repassados pelo Governo Federal às famílias residentes nos municípios, que atendam aos requisitos exigidos para receber o benefício do PBF. Por outro lado, as famílias beneficiárias devem atender às exigências (condicionalidades) do programa.

A previsão legal dessas condicionalidades é destacada no Quadro a seguir:

Quadro 2 – Condicionalidades do PBF

Área de Concentração	Condicionalidades/Público Alvo	Previsão Legal
Educação	Crianças de 06 a 15 anos de idade devem ter frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os adolescentes de 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%.	Lei n. 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, e Portaria n. 251, de 12 de dezembro de 2012.
Saúde	As gestantes e as nutrizes devem comparecer às consultas de pré-natal a assistência ao puerpério. Já as crianças menores de 07 anos de idade deverão cumprir o calendário de vacinação e realizar o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento.	Lei n. 10.836 de 09 de janeiro de 2004; Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, e Portaria n. 251, de 12 de dezembro de 2012.
Assistência Social	Das crianças e dos adolescentes de até 15 anos de idade, em risco ou retiradas do trabalho infantil, exige-se a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.	Portaria MDS n. 666, de 28 de dezembro de 2005; Portaria n. 251, de 12 de dezembro de 2012.

Fonte: Brasil (2015).

A atuação entre as áreas de saúde, de educação e de assistência social nos municípios para o acompanhamento das condicionalidades do PBF mostra a possibilidade de construção de processos e fluxos de trabalho coordenados, como revelam os resultados. Em 2006, do total de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos do Programa, 62,8% eram acompanhados pela educação. Em 2010, esse percentual passou a 88,6%, incluindo os jovens de 16 e 17 anos incorporados ao Programa em 2008, o que equivale a 14,2 milhões de crianças e de adolescentes (6 a 15) acompanhadas mensalmente e 1,4 milhões de jovens acompanhados com a mesma periodicidade. Em novembro de 2010, havia 575 mil crianças e jovens acompanhados com baixa frequência, o equivalente a 3,71%, o que pode indicar

dificuldades em se manterem na escola, que deveriam ser averiguadas, gerando as ações necessárias para assegurar esse direito²⁷ (BRASIL, 2012a).

Embora se observe que a maior parte das famílias do PBF esteja acessando os serviços de educação, há ainda um percentual não desprezível de crianças e adolescentes que podem estar fora da escola. Entre os que frequentam a escola faz-se fundamental assegurar um percurso escolar regular, reduzindo as defasagens idade-série e propiciando a finalização do ensino médio, ainda muito abaixo do percentual das classes sociais com maior renda.

Em relação ao acompanhamento de saúde, o percentual que era de 38,3% em 2006, passou a ser de 68,4% em 2010, o que equivale a 7 milhões de famílias acompanhadas. Desse total, 4,3 milhões de acompanhamentos foram de crianças e 120 mil gestantes. E observou-se que 33 mil das famílias acompanhadas não realizaram a vacinação e o pré-natal, embora tenham sido encontradas pela área de saúde (BRASIL, 2012b).

A influência dessas condicionalidades sobre a saúde, a educação e o acesso ao conjunto de políticas sociais, de um modo geral, melhorando assim a capacidade de inclusão dos beneficiários, é uma das questões postas à redução da pobreza, via programa de transferência direta de renda com condicionalidade, que é o caso do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, o adequado cumprimento das condicionalidades é fazer com que as famílias beneficiárias tenham acesso às políticas sociais, as quais são de direito de cada cidadão, com a intenção de que em um longo prazo as famílias tenham mais chances de sair e de superar a sua situação de pobreza.

Segundo o Brasil (2010b), as condicionalidades são “[...] os compromissos assumidos pelas famílias nas áreas de saúde e educação para continuarem a receber o benefício monetário do Bolsa Família”. As condicionalidades estabelecidas pelo governo visam certificar o compromisso e a responsabilidade daqueles que recebem os benefícios.

Para serem beneficiadas pelo Bolsa Família é necessário que as famílias e o poder público assumam a participação e o compromisso nas áreas da educação, da saúde e Assistência Social. Destacando a obrigatoriedade de manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade

²⁷ Todos os motivos de baixa frequência são registrados nos municípios e enviados pelos sistemas ao MEC e MDS. Entretanto, nem todos são tratados pelos municípios.

aos postos de saúde; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina, afirma Silva (2008).

Esses grupos mais pobres da população têm grande dificuldade para ter acesso aos serviços e benefícios sociais de que necessitam. Diante de tal situação, a principal finalidade seria desenvolver uma estratégia que facilitasse o acesso das famílias mais pobres aos serviços e benefícios que são oferecidos pelo Estado dentro da saúde, da educação, da habitação, etc. Dessa forma, “[...] o Bolsa Família imputou condicionalidades para que fossem cumpridas, atribuindo ao poder público a responsabilidade de provedor do acesso à saúde e à educação” (BRASIL, 2006b, p.13).

Tais condicionalidades são acompanhadas em âmbito local pelos municípios e repassadas pelo MDS, quando a cada dois anos são feitas as revisões dos benefícios, e as famílias são obrigadas a atualizar seus cadastros, cujo objetivo é manter no Programa as famílias que se enquadram nesses condicionamentos e que tenham suas rendas dentro dos critérios estabelecidos, famílias com renda *per capita* mensal de menos de um salário mínimo nacional.

As condicionalidades são consideradas parâmetros mínimos de acesso a direitos que o Programa Bolsa Família se propõe a alcançar com cada uma das famílias beneficiárias. Assim, as condicionalidades são fatores de êxito do programa em sua missão de contribuir para a superação da condição de pobreza ou extrema pobreza das famílias beneficiárias.

Com as condicionalidades do programa estabelecidas nas áreas de saúde e de educação, o Estado brasileiro procurou, desde o início, manter coerência entre os direitos sociais garantidos constitucionalmente, capacidade de oferta pública dos serviços e seu potencial de expansão. Essas condicionalidades valorizam o sistema familiar como tal, abordando certos padrões mínimos de que a família necessita para poder funcionar adequadamente como grupo social relevante, dessa forma, as condicionalidades incorporam elementos já existentes, como a participação ativa dos pais no acompanhamento do estado nutricional e na evolução da educação dos filhos.

Embora o responsável legal tenha responsabilidades a respeito das crianças e adolescentes, todos os integrantes das famílias beneficiárias devem colaborar para o cumprimento das condicionalidades, pois se alguém deixa de cumprir

qualquer uma das condicionalidades, toda a família é prejudicada, inclusive no recebimento do benefício.

Para que haja a obediência dessas condicionalidades cabe ao território municipal gerar condições dentro das áreas de saúde, da educação e da assistência social, oferecendo uma adequada estrutura de atendimento. Cabe ao gestor municipal o planejamento e a coordenação das pessoas envolvidas com a execução, o acompanhamento e a fiscalização do Programa no município. São eles: responsável pela área de saúde; responsável pela área de educação; gestor municipal do PETI; profissionais do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); e membros da instância de controle social do PBF.

O adequado acompanhamento das condicionalidades pelos municípios foi adotado como critério para a transferência do recurso financeiro às prefeituras. Assim, para medir esse desempenho foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGM), que avalia a forma do trabalho com as famílias e a distribuição dos recursos do programa.

O descumprimento dessas condicionalidades por parte das famílias, seja no fato de não levar seu filho para ter o acompanhamento nos postos de saúde ou das crianças com idades de 6 a 15 anos deixarem de cumprir a frequência escolar de acima de 85%, exige que sejam efetuados o registro e aplicada a sanção correspondente. Essas notificações devem ser comunicadas por escrito ao responsável legal pela família por parte do gestor municipal.

O não cumprimento das condicionalidades resulta em advertência no primeiro registro de descumprimento e a partir da segunda ocorrência de descumprimento, a família fica sujeita às seguintes sanções:

- ✓ Bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;
- ✓ Suspensão do benefício por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento e, reiteradamente, a partir da ocorrência de novos efeitos no benefício por descumprimento;
- ✓ Cancelamento do benefício somente após registro no Sistema de Condicionalidades (SICON) de que a família foi inserida em serviço sócio assistencial de acompanhamento familiar do município e, cumulativamente.

A implementação do Bolsa Família, segundo Silva *et al.* (2013), ocorre de modo descentralizado, com sua implementação pelos municípios; o processo é

iniciado com a assinatura do Termo de Adesão pelo qual o município compromete-se a instituir comitê ou conselho local de controle social e a indicar o gestor municipal do programa. Para efetivação do processo de implementação, são previstas responsabilidades partilhadas entre a União, Estados, Municípios e a sociedade.

Além da transferência monetária, destinada à melhoria na alimentação e das condições básicas de vida do grupo familiar, o Bolsa Família deve propiciar a inclusão dos membros adultos das famílias beneficiárias em ações complementares, oferecidas pelos três níveis de governo, sendo atendidos por outros programas, como: tarifa social de energia elétrica, cursos de alfabetização, de educação de jovens e adultos e de qualificação profissional; ações de geração de trabalho e renda e de melhoria das condições de moradia, além de isenção de taxas de concursos públicos federais (SILVA *et al*, 2013).

É possível dizer, entretanto, que os programas de transferência de renda afirmam-se cada vez mais como política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância de sua análise. O escopo da política foi ampliado, e seu foco passou dos indivíduos para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência, como é o caso do PBF.

Nas palavras de Silva (2008, p. 30):

O desenvolvimento desse processo demonstra que Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa Família, representam o elemento central na constituição atual do sistema de proteção social brasileiro, o que requer o desenvolvimento de um processo sistemático de seu acompanhamento e avaliação para dimensionar o real impacto desses programas, sobretudo em relação a dois aspectos centrais: possibilidades para elevar o nível de escolaridade e de saúde da população e sua efetividade enquanto política pública de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social.

Pode-se afirmar, portanto, que o objetivo do Programa Bolsa Família é, sobretudo, elevar o nível de vida das populações-alvo.

Entre 2007 e 2010, a gestão do Programa atuou no sentido de aperfeiçoar seus instrumentos de gestão, com a institucionalização de revisões cadastrais anuais e de transferências de recursos financeiros para estados e municípios para apoiar a gestão, criação de mais um benefício vinculado aos jovens de 16 e 17 anos, além de aprofundar as relações com as outras áreas governamentais, sobretudo saúde, educação e assistência social, trabalho e emprego.

O Programa Bolsa Família é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em 2017, 13,28 milhões de famílias ou 53 milhões de pessoas (IZAGUIRRE, 2017).

Ao longo do período 2003/2010 o orçamento do PBF foi crescente, como pode ser visto na tabela abaixo, chegando em 2010 a R\$ 14 bilhões, o que, entretanto, representa aproximadamente 0,4% do PIB brasileiro (BRASIL, 2010b). Do total do orçamento do Programa, 95% em média são recursos para pagamento de benefícios e os 5% restantes para apoio à gestão, divididos entre recursos para pagamentos do Agente Operador (CEF), recursos para transferência a estados e municípios para apoiar a gestão descentralizada e outros custos de gestão (CUNHA; PINTO, 2008).

Pinto *et al.* (2015) fizeram um estudo sobre o impacto do repasse do PBF em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 2004 até 2014, como pode ser destacado na Tabela 2, abaixo:

Tabela 2 – Repasses do valor do PBF em relação ao PIB

Ano	Repasses do Bolsa Família	PIB em R\$ correntes	% do PIB
2004	5.533.257.937,91	1.958.705.300.290,00	0,2825%
2005	6.873.978.415,00	2.171.735.600.840,00	0,3165%
2006	8.145.378.044,07	2.409.802.753.950,00	0,3380%
2007	9.222.092.911,00	2.718.031.637.470,00	0,3393%
2008	10.811.168.987,00	3.107.530.777.000,00	0,3479%
2009	12.417.041.638,00	3.328.173.595.670,00	0,3731%
2010	14.366.015.610,00	3.886.835.000.000,00	0,3696%
2011	17.283.104.720,00	4.374.765.000.000,00	0,3951%
2012	20.288.877.787,33	4.713.095.979.500,00	0,4305%
2013	24.890.107.091,00	5.157.568.999.999,99	0,4826%
2014	27.189.725.615,00	5.521.256.074.049,36	0,4925%

Fonte: Pinto *et al.* (2015).

Denota-se, pela Tabela 3, que o montante dos valores de repasses do PBF vem aumentando gradativamente em relação ao PIB brasileiro. No ano de 2004 os repasses do PBF representavam 0,2825% do PIB, saltando 0,4925% do PIB no ano de 2014.

Estudo realizado por Silva *et al* (2013) revela o percentual de cobertura da estimativa de famílias pobres, ou seja, aquelas famílias com renda per capita familiar inferior a R\$ 140,00, no Brasil como um todo, é de 99,25%. O quantitativo de

famílias atendidas pelo Bolsa Família é diretamente relacionado com a população total e a população pobre, mas chama atenção a concentração de atendimento em estados do Nordeste brasileiro, conforme destacado na Tabela 3:

Tabela 3 – Situação do Bolsa Família em relação às regiões

Regiões	Famílias cadastradas com renda per capita familiar de até R\$ 140,00	Famílias cadastradas com renda per capita familiar de até R\$ 70,00	Total de famílias beneficiadas até 03/2013	% de cobertura da estimativa de famílias pobres	Valor médio do benefício por família
Centro-oeste	1.080.857	623.724	755.597	99,30	136,95
Nordeste	8.824.069	7.175.212	6.969.903	110,58	155,15
Norte	1.998.008	1.551.411	1.577.375	100,96	170,49
Sudeste	4.979.407	2.956.991	3.521.423	91,60	137,19
Sul	1.580.080	868.207	1.045.955	93,83	135,98

Fonte: SILVA *et al* (2013).

Os dados apresentados na Tabela 3 revelam que o Bolsa Família, de fato, prioriza o atendimento a famílias pobres e extremamente pobres, considerando sua concentração nos estados do Nordeste do Brasil, que é a região com o maior acúmulo de pobreza.

Se considerado o total de famílias beneficiadas por região pelo Programa, os dados mantêm coerência com as análises anteriores, registrando o maior número de famílias atendidas na região Nordeste, 6.969.903, sendo atendidas na região Norte, de menor densidade populacional, 1.577.375 famílias.

Uma série de pesquisas realizadas, entre 2005 e 2015, tem apresentado melhoras das condições de vida da população mais pobre, ocorrendo redução da pobreza por meio de aumento na renda destas famílias. Dados publicados no site do Governo Federal Portal Brasil, em novembro de 2015, mostram que a pobreza extrema no País caiu para 2,8% da população em 2014, quase a terça parte do percentual da população que vivia nessa condição em 2004.

A redução da pobreza está intimamente ligada ao melhor acesso à escolaridade e à empregabilidade. De acordo com Barros (2009a, p. 23),

O efeito da escolaridade sobre o diferencial salarial não é homogêneo, isto é, o ganho salarial de um ano a mais de educação formal é maior entre os mais escolarizados. No caso da educação fundamental, os ganhos

aparecem maiores nas primeiras séries do que nas últimas. A pequena sensibilidade dos salários na segunda etapa do ensino fundamental preocupa. Um ano de escolaridade eleva o nível salarial em aproximadamente 3%. No caso dos ensinos secundário e superior o efeito de um ano a mais de escolaridade é elevado, aproximando-se de 13% em ambos os casos.

Nos termos das declarações acima, a queda recente da desigualdade deve ser fundamentalmente atribuída às reduções da heterogeneidade educacional da força de trabalho, minimizando os diferenciais de remuneração. A própria ascensão educacional já amplia as possibilidades de acesso a ofícios mais bem remunerados e, à medida que mais pessoas conquistam essas oportunidades, os níveis de imperfeição no funcionamento do mercado tendem a reduzir.

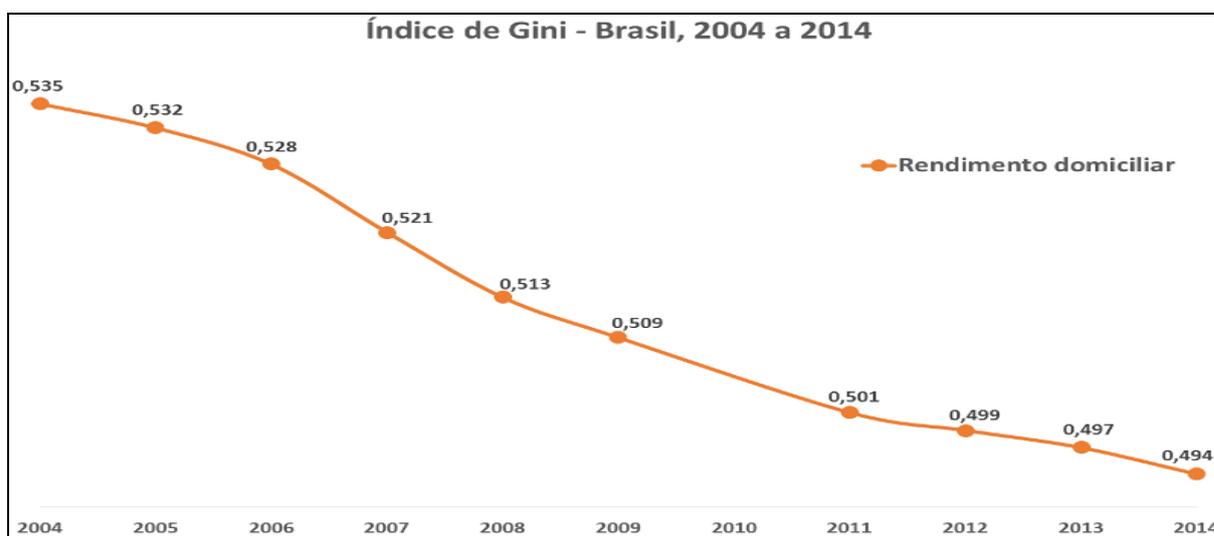
As transferências diretas de recursos, conforme Barros (2009a), foram responsáveis, nos últimos anos, por impactos significativos sobre a redução tanto da pobreza quanto da desigualdade de renda no Brasil, embora com menos intensidade sobre essa. É o caso da ampliação da seguridade social por meio de pensões e aposentadorias, Benefícios de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família, entre outros. Essas transferências têm dado sinais de que o país tem capacidade de prover uma estrutura de proteção social para a garantia de níveis mínimos de renda.

A renda proveniente do trabalho é apontada por Barros (2009b) como a principal variante de redução da desigualdade, não apenas pela expressividade e significância estatística, mas principalmente pela consistência no tempo. Estudo analítico divulgado pelo IPEA referente à redução da pobreza e da desigualdade no biênio 2007 e 2008, embasa essa afirmação. De acordo com Barros (2009a), o comportamento da renda do trabalho não igual a um salário mínimo foi responsável por 75% da queda na desigualdade. Na faixa de renda, especificamente, de um salário mínimo, a contribuição para uma renda *per capita* menos desigual foi de 16%.

Enquanto a renda proveniente do trabalho mantém o ritmo de crescimento, o documento atestou que o mesmo não acontece com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e a renda proveniente do programa Bolsa Família. Esses expedientes contribuíram pouco para a redução da desigualdade entre 2007 e 2008, dado que o Bolsa Família não incluiu novos beneficiários no ano anterior, tendência que deve se manter nos anos subsequentes e os BPC também não cresceram no ritmo do emprego.

A tendência de queda da extrema pobreza nos últimos anos foi confirmada na análise dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgados em novembro de 2015 pelo IBGE. No período de dez anos, a queda da extrema pobreza foi mais acentuada entre crianças de até 5 anos de idade, justamente a faixa em que era mais alta. O percentual caiu de mais de 14% para cerca de 5% da população na faixa etária da primeira infância, definida como prioridade nas ações do plano Brasil Sem Miséria. A taxa de pobreza no País também manteve a tendência de queda. Em 2014, alcançou 7,3% da população, o que representa uma queda de quase 70% em relação a 2004 (BRASIL, 2015c), como destacado na Figura 5:

Figura 5 – Rendimento domiciliar



Fonte: IBGE/PNAD (2015).

Uma análise do rendimento médio mensal por pessoa feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) mostra crescimento em todas as faixas de renda da população. Em média, o rendimento domiciliar *per capita* cresceu 2,4%. A parcela dos 10% mais pobres da população registrou o maior aumento, de 6,2% – quase três vezes a variação da renda dos 10% mais ricos (BRASIL, 2015c).

Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (BRASIL, 2013c) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam a diminuição da pobreza e, conseqüentemente, da desigualdade social. Assim, nos últimos anos, 28 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta e 36 milhões entraram na classe média. Entretanto, estima-se que 16 milhões de pessoas ainda

permanecem na pobreza extrema. Segundo o IPEA, as transferências do Programa Bolsa Família são responsáveis por 13% da redução da desigualdade no país.

Informações da pesquisa do BRASIL (2013c) sobre desigualdade nos estados brasileiros demonstraram que o Piauí tem o segundo menor rendimento médio mensal de todos os trabalhos (R\$ 1.037,00), perdendo apenas para o Ceará, que alcançou R\$ 1.019,00, bem abaixo da média nacional que alcançou R\$ 1.681,00. Aproximadamente 73% da população piauiense possui renda média mensal *per capita* inferior a um salário mínimo. A média nacional aponta que 47,8% dos brasileiros estão nesse patamar de renda. No Estado, apenas 1% da população apresenta renda *per capita* de mais de cinco salários mínimos por mês. O IBGE (2015c) concluiu que, mesmo com ganhos reais no salário mínimo na década estudada, as desigualdades socioeconômicas no Piauí, e Brasil, ainda apresentam altos índices.

Esse crescimento apresenta como principal responsável o Programa Bolsa Família que tem causado grande impacto na economia, sendo também fator responsável pelo aumento nos níveis de consumo, principalmente de alimentos. Thomé (2013), explica que, o programa passou a atender a mais de 50% da população dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Alagoas, Paraíba e Pernambuco e 40% da Bahia, Roraima, Acre, Tocantins, Rio Grande do Norte e Sergipe.

A Tabela 4 apresenta o aumento dos valores de recursos repassados ao PBF, por regiões brasileiras do ano de 2012 e 2014.

Tabela 4 – Repasses de valores ao PBF no Brasil nos anos de 2012 e 2014

Região	Valor da Transferência			
	Valor de 2012	%	Valor de 2014	%
Norte	2.520.802.220,04	12,42%	5.844.364.215,00	21,49%
Nordeste	10.404.419.244,27	51,28%	12.279.246.898,00	45,16%
Centro-Oeste	1.070.765.557,00	5,28%	1.355.369.382,00	4,98%
Sudeste	4.813.052.557,02	23,72%	5.971.153.744,00	21,96%
Sul	1.479.838.209,00	7,29%	1.739.591.376,00	6,40%
TOTAL	20.288.877.787,33	100,00%	27.189.725.615,00	100,00%

Fonte: Portal da Transparência (BRASIL, 2015c)

Destaca-se por meio da Tabela 4, um aumento expressivo do montante de recursos repassados ao PBF na região norte do Brasil do ano de 2012 para o ano de 2014. No ano de 2012, os valores repassados na região Norte representavam

12,42% do total das transferências de recursos ao PBF do Brasil, passando para 21,49% no ano de 2014. Nas demais regiões do Brasil se evidenciam reduções nos percentuais em relação ao total repassados no PBF do ano de 2012 em relação a 2014. A região Nordeste é a que recebe a maior fatia de recursos do PBF.

Segundo Betto (2006), para a família comprovada miserável, ocorre um impacto muito grande, principalmente se a inflação estiver controlada, porque ocorre uma redução nos preços dos alimentos. Vendo dessa forma, cita o autor que: “[...] graças ao Bolsa Família, um número maior de pessoas está fazendo três refeições ao dia, com aumento na quantidade consumida e uma maior diversificação dos itens da cesta básica” (BETTO, 2006, p.139).

Destaca-se, em contrapartida, que apesar dos números que denotam que houve um impacto do programa na redução da pobreza, alguns dos estudiosos pesquisados, como Bichir (2012) e Cohn (2004) defendem que a superação da condição de pobreza por intermédio do incremento da renda, realizado com o Bolsa Família, apresenta limitações, se considerado de forma individual. Assim, os programas de transferência de renda, como analisado por Cohn (2004) terão maior êxito se acompanhados das políticas complementares, que devem ser:

Voltadas ao aumento da habilidade e da capacidade dos indivíduos para aproveitarem possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas e, em consequência, contribuindo para a construção de autonomia frente ao Estado e aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda. (COHN, 2004, p. 8).

Esse parece ser um dos aspectos mais frágeis do Programa, ao considerar-se a repercussão do Bolsa Família, no que se refere ao acesso à educação, à saúde e às ações de inclusão produtiva.

O alívio imediato da pobreza é o resultado mais perceptível e mensurável do PBF, e é garantido por meio do acesso da família à renda. Estudos mostram que o Brasil tem reduzido a pobreza, em especial a extrema pobreza, a desigualdade e a fome (CUNHA, 2014).

Entretanto, como bem analisado por Mota (2010), o atual cenário, que é composto pela precarização do trabalho e desmonte dos direitos da classe que vive do trabalho é desenhado pelos ex-trabalhadores assalariados que agora são pequenos empreendedores ou trabalhadores por conta própria que até conseguem comprar alguns dos serviços disponíveis no mercado, por exemplo, planos de saúde

e de previdência social. Os demais desempregados engrossam a fila da pobreza e da extrema pobreza.

Os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e as ações da Política de Assistência Social são importantes para a garantia de necessidades imediatas para os indivíduos que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza, mas não têm em si a capacidade de erradicar a pobreza, além de serem focalizados às parcelas mais empobrecidas da população (MOTA, 2010).

Um aspecto importante na transferência direta é que não há intermediação no pagamento do benefício. Esse é sacado diretamente pelo beneficiário, por meio de cartão magnético, na rede bancária. O fato de não haver intermediário no pagamento dos benefícios é uma mudança radical em relação à história de clientelismo existente no país, em que os benefícios sociais tradicionalmente estiveram vinculados a políticos, governantes ou entidades assistenciais específicas. A utilização de uma ampla rede bancária para pagamento mensal de benefícios também é uma inovação da experiência brasileira e só foi viabilizada para uso pelo Bolsa Família, pela existência prévia de uma logística de pagamento bastante capilarizada e, ainda, pelo amplo acesso da população a ela.

Apesar da sustentabilidade do programa, ainda há necessidade de adequação dos cadastros das esferas municipais e estaduais com o federal, em termos de valores de benefícios, critérios de elegibilidade ou metas de atendimento, entre outros aspectos. Por outro lado, deve-se caminhar mais no sentido da articulação, de fato, dos programas de transferência de renda condicionada com outras políticas sociais de escopo mais amplo para atingir de forma ainda maior a redução da pobreza.

Os dados analisados nesta seção demonstraram o significativo alcance quantitativo do programa Bolsa Família, bem como os impactos em termos de melhorias imediatas de condições de vida das famílias.

Como destacado no decorrer da presente seção, os programas de transferência de renda assumiram um papel de destaque no atual sistema de proteção social brasileiro. Ao assumir o desafio de “acabar com a miséria” deixa-se claro o foco principal dessa política social, com isso, pode-se afirmar que a Assistência Social continua a ser um dos pilares do sistema de proteção social. Concorde-se com Silva *et al* (2013) que apesar do avanço, o que é necessário, todavia, é ser considerada a capacidade de o programa atuar como mecanismo

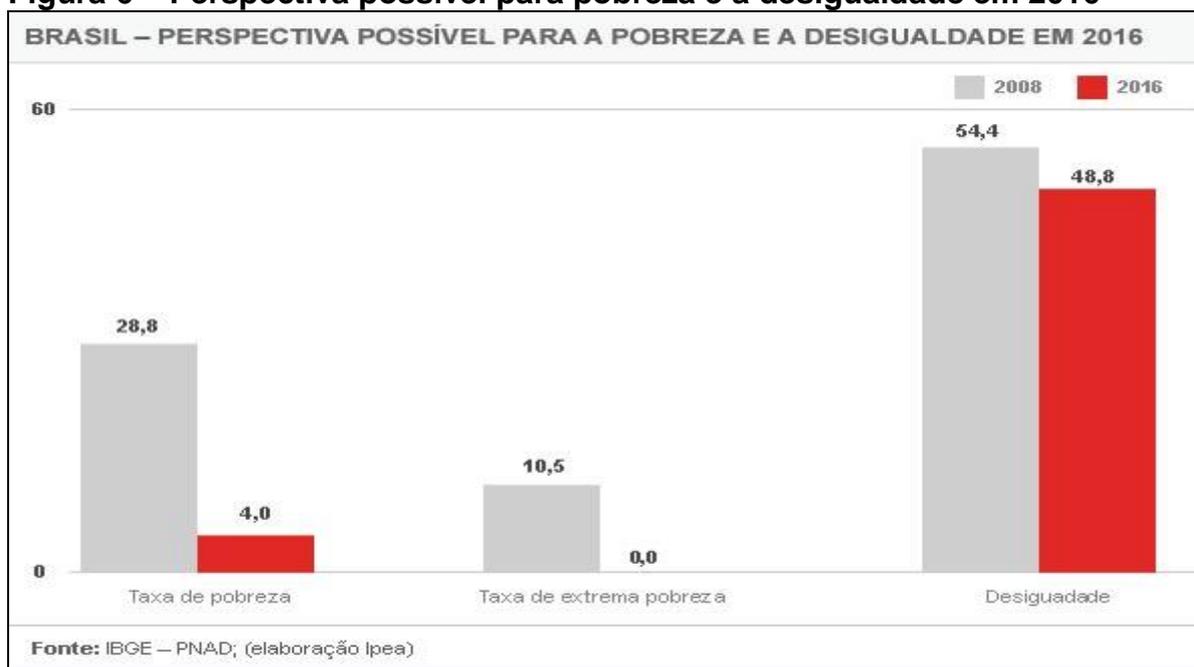
efetivo de superação da pobreza, e não apenas de sua manutenção em um determinado nível ou como mecanismo de controle social dos pobres.

5 CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA AMOSTRA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PICOS - PI

Conforme discutido nas seções anteriores, os indivíduos extremamente pobres e pobres no Brasil representam parcela significativa da população, justificando a necessidade de um ambiente macroeconômico favorável, com crescimento econômico e redistribuição de renda combinados com a utilização de programas sociais num sistema de políticas públicas universais, que reforcem a equidade.

Nessa perspectiva, o PBF deveria tornar-se um direito a todos os cidadãos que se enquadrem no seu perfil socioeconômico. Entretanto, é necessário evitar que exista apenas inclusão de pessoas beneficiadas pelo PBF, pois a inserção precária no mercado de trabalho da maioria dos beneficiários está associada à alta volatilidade da renda, como exposto por Soares (2009), o que faz com que exista uma população que ora apresenta o perfil PBF, ora não apresenta. Ou seja, o PBF pode reduzir o quantitativo de pobres, na medida em que garante rendimento às famílias contempladas. Pode, dessa forma, reduzir a pobreza, mas não tem o poder de alterar a desigualdade de renda, como pode ser destacado na Figura 6, que apresenta uma queda elevada na taxa de pobres, mas com pouco impacto na desigualdade.

A Figura 6 faz uma perspectiva possível para a pobreza no ano de 2016, comparando com o ano de 2008, os dados demonstram que, apesar da redução de pessoas consideradas pobres e extremamente pobres, a desigualdade social continua, pois há necessidade de políticas públicas voltadas para este público, a fim de reduzir a desigualdade.

Figura 6 – Perspectiva possível para pobreza e a desigualdade em 2016

Fonte: FAHEL, TELES, CAMINHA (2016).

O PBF, por sua vez, ao transferir renda às famílias mais pobres, cria condições melhores de vida para a população pobre, no sentido de se efetivar um percurso escolar regular para os filhos, mais saúde para todos os integrantes da família, alimentação mais saudável, a possibilidade de se qualificar e de buscar oportunidades melhores de trabalho e de condições de moradia, entre outros aspectos. A injeção de recursos que o Programa proporciona, assim como a realizada por outros tipos de transferências, sobretudo nos municípios com menor dinamismo econômico, poderia ser aproveitada na definição de uma estratégia de desenvolvimento local, com a realização de investimentos que potencializem o dinamismo econômico e sua sustentabilidade.

Para Yazbek (2012), o Programa Bolsa Família, tendo como perspectiva a articulação da transferência monetária e políticas de educação, de saúde e de trabalho direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres, partiu de dois pressupostos: o primeiro pressupõe que a transferência monetária para famílias pobres possibilita o distanciamento das crianças e adolescentes das ruas e de trabalhos precoces e penosos, direcionando-os à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o segundo depreende que a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da

educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza no país.

O Cadastro Único dos Programas Sociais utilizado pelo PBF permite mapear os principais estrangulamentos da política social para a população mais pobre, ao mesmo tempo em que o acompanhamento das condicionalidades, por meio do sistema de informações que desenvolveu, possibilita o monitoramento constante das condições de oferta dos serviços públicos de saúde e educação. Porém, não se pode cobrar do PBF que as demais políticas aconteçam ou cheguem oportunamente aos seus beneficiários. Além disso, o problema relacionado aos cadastros e à integração de informações das políticas sociais é bastante complexo, uma vez que cada política possui seu sistema próprio para cadastramento de beneficiários e para inserção das informações²⁸.

Nesse sentido, este estudo teve o objetivo de analisar a implementação do Programa Bolsa Família no município de Picos - PI, a partir de levantamento de dados sobre os beneficiários e o respectivo tempo de permanência no programa, no período de 2004 a 2014. Foi verificada a média do tempo de permanência, o ingresso e a saída, ou seja, a rotatividade e o perfil dos beneficiários durante os 11 anos compreendidos na pesquisa.

A escolha pelo município de Picos, localizado na região do semiárido, ao Centro-Sul piauiense, deve-se por ser o mesmo município polo da região, com elevado número de beneficiários do PBF, sendo, no ano de 2015, o segundo município do estado do Piauí com maior número de beneficiário, atrás apenas da capital Teresina (BRASIL, 2016). A população beneficiária do programa no município de Picos é carente de educação, a maioria, de acordo com o Brasil (2008), nem sequer concluiu o ensino fundamental.

Nesta seção, apresentam-se a caracterização da região pesquisada, a metodologia utilizada, procedimentos estatísticos, apresentação e discussão dos resultados.

²⁸ Há casos em que uma mesma política possui mais de um sistema, com variáveis para identificação diferentes, o que impossibilita a compreensão da realidade de oferta e atendimento da população pelos diferentes serviços.

5.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO ESTADO DO PIAUÍ E DO MUNICÍPIO DE PICOS

O Piauí foi conquistado por exploradores portugueses no século XVII. A pecuária extensiva era sua principal atividade, seguida pela agricultura de subsistência. Pecuária bovina e pequena agricultura caracterizavam a razão de ser e o *modus vivendi* do homem piauiense, formando os primeiros núcleos de ocupação que, mais tarde, muitos deles vieram a se transformar em vilas e cidades.

A própria natureza de criação extensiva, envolvendo grandes áreas de terra, ocupadas com pequenos rebanhos e pouca mão de obra terminou dificultando o aumento da população devido à concentração da terra e dos recursos naturais como um todo. Em confirmação ao enunciado, os recenseamentos oficiais revelam que, no final do século XIX (1872), a população piauiense era apenas de 202.222 habitantes, vivendo isolada em fazendas, principalmente nas regiões dos campos e chapadas. Segundo Silva *et al.* (2013), no Piauí, a pecuária desenvolveu-se de forma expansiva e com caráter extrativista:

Expansiva porque ocupava grandes extensões de terra: o gado crescia e pastava livremente, servindo para a formação de latifúndios os quais contribuíam para a dominação dos fazendeiros sobre escravos, vaqueiros, agregados e eventuais pequenos proprietários ou posseiros. O caráter extrativista da pecuária ligava-se também ao fato de ser uma economia sem planificação, predatória no meio ambiente, rudimentar em termos de técnica, se constituindo em uma atividade econômica cuja finalidade era a venda de carne seca para outras províncias. (SILVA *et al.*, 2013, p. 67).

No século XIX, com a decadência da pecuária, a produção de algodão deu um novo alento à economia piauiense. Mas, foi a partir de 1852, com a instalação da nova capital Teresina, que veio a se formar um eixo de crescimento devido à navegação do Rio Parnaíba, integrando o Piauí ao comércio internacional, como exportador de matérias-primas de origem no extrativismo vegetal, que destacou a economia piauiense até o final da década de 1940.

Na primeira década do século XX, o destaque foi a atividade extrativista da borracha de maniçoba, utilizada pela indústria bélica. Sua extração ocorria em todo o estado, mas a maior concentração do produto era na região do semiárido piauiense, onde está localizado o município de Picos.

A expansão econômica fortaleceu a capital Teresina como centro político-administrativo-comercial, ao lado do município de Parnaíba, que desempenhava as funções de centro financeiro e do grande comércio.

Na década de 1950, houve uma melhora na infraestrutura, mas o estado vivia uma decadência econômica, em função da perda do seu principal produto (borracha da maniçoba) no mercado internacional, fato que induziu a migração da população rural para as áreas urbanas.

Silva *et al* (2013) esclarecem que, no final da década de 1950 e início da década de 1960, com a ampliação dos investimentos, o estado do Piauí passou a integrar mais internamente às outras regiões do país, contudo, a grande propriedade de produção pastoril e de produção extrativista permaneceu como unidade decadente, além de experimentar um crescimento da lavoura camponesa produtora de excedentes agrícolas, mas que não apresentou grande capacidade de renovação técnica para manter intercâmbio com produtos industrializados do Centro-Sul do país.

A partir da década de 1960, com investimentos federais em obras de infraestrutura, o Piauí passou a ter uma urbanização, mas sem industrialização, e uma terceirização da economia urbana, em moldes informais. A capital Teresina, a partir da década de 1980, cresceu economicamente no comércio (varejo) e prestação de serviços, mas continua carente de indústria.

O Piauí é um dos estados menos urbanos do país, em que pese o crescimento observado nos últimos anos de taxa de urbanização. Em 1992, a participação da população urbana era de 56,1% e, em 2010, 66,0% (BRASIL, 2011).

De acordo com dados publicados pela BRASIL (2011), a população economicamente ativa do Piauí é de 1.672.000 trabalhadores, destes, 38,27% situavam-se em meio rural, com renda mensal de até um salário mínimo.

Entretanto, a renda mensal per capita média do Piauí cresceu 49,61% nas últimas décadas, passando de R\$ 167,03, em 1991, para R\$ 254,78, em 2000, e para R\$ 416,93, em 2010²⁹. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda inferior a R\$ 140,00, passou de 73,22%, em 1991, para 57,28%, em 2000 e para 34,11%, em 2010 (PNUD, 2011).

²⁹ Salário mínimo em 2010 era de R\$ 510,00.

Entre 1991 e 2000, a população do município de Picos cresceu a uma taxa média anual de 1,40%. Na UF, esta taxa foi de 1,08%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período. Na década, a taxa de urbanização do município passou de 77,58% para 78,96%.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, foi de 0,646 (PNUD, 2011). Entre os anos de 2000 e 2010, o IDHM passou de 0,484 para 0,646, tendo em vista, conforme a pesquisa do PNUD (2011), a melhora nos índices longevidade e educação, fato que está intimamente ligado ao acesso a serviços básicos.

Apesar da melhora no IDHM, o Piauí ainda consta negativamente na representação dos municípios em pior situação de exclusão social³⁰, destacando-se, entre eles: Guaribas, Murici dos Portelas e Betânia do Piauí. Na composição do quadro dramático que representa a situação de vulnerabilidade do estado, acrescenta-se o dado que indica que, dos 221 municípios piauienses, 213 apresentam índice de exclusão social³¹ menor que 0,4 (SILVA *et al.*, 2013).

Dentre os municípios do Piauí, selecionou-se para esta pesquisa o de Picos, que possui população de 73.414 habitantes (BRASIL, 2010c) e é o terceiro maior município do estado em desenvolvimento econômico e em população, ficando atrás apenas da capital, Teresina, e do município de Parnaíba.

O IDHM de Picos em 2010 foi de 0,698, mais alto do que o índice total do estado do Piauí. A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,800, seguida de renda, com índice de 0,684, e de educação, com índice de 0,621.

Entre os anos de 2000 e 2010, a população de Picos cresceu a uma taxa média anual de 0,99%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. Nessa

³⁰ O PNUD Brasil produziu um novo Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil com base nos dados do censo de 2010, publicado em 2013 que demonstram índices de exclusão social. Este índice foi apresentado por Pochmann e Amorim (2003) e avaliam sete indicadores: concentração de jovens, analfabetismo, escolaridade, emprego, violência, pobreza, desigualdade e exclusão social. O Atlas da Exclusão Social permite identificar, em um determinado território, onde e em que grau está ocorrendo o processo de exclusão e, a partir dessa mensuração, oferecer elementos para a orientação de políticas públicas, objetivando resgatar os mais excluídos, a parcela da população situada às margens dos avanços sociais

³¹ Segundo Pochmann e Amorim (2003), o Índice de Exclusão Social foi construído a partir da identificação das dificuldades que o IDH tem para aferir padrões de bem-estar nas economias mais atrasadas. Enquanto o IDH estuda: longevidade, renda e alfabetização; o Índice de Exclusão Social busca ser mais amplo, estudando um número maior de variáveis relevantes: Pobreza, Concentração de jovens, alfabetização, escolaridade, emprego formal, violência e desigualdade social. Esse índice varia de zero a um, sendo que as piores condições estão próximas de zero, ao passo que as melhores situações estão próximas de um.

década, a taxa de urbanização do município passou de 78,96% para 79,42% (BRASIL, 2011).

A renda *per capita* mensal média de Picos cresceu 130,10% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 245,06, em 1991, para R\$ 355,58, em 2000, e para R\$ 563,88, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 4,48%. A taxa média anual de crescimento foi de 4,22%, entre 1991 e 2000, e 4,72%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00, passou de 54,58%, em 1991, para 38,13%, em 2000, e para 17,93%, em 2010 (BRASIL, 2011).

Entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 64,64%, em 2000, para 67,10%, em 2010. Ao mesmo tempo, sua taxa de desocupação (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 9,92%, em 2000, para 7,41%, em 2010.

Em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais do município, 14,28% trabalhavam no setor agropecuário, 0,15% na indústria extrativa, 6,70% na indústria de transformação, 6,95% no setor de construção, 0,96% nos setores de utilidade pública, 23,12% no comércio e 45,58% no setor de serviços.

O município de Picos faz parte de um dos estados mais pobres do país, mas é considerado o terceiro município do estado em população e a terceira economia. Nos últimos 10 anos, teve um crescimento no setor de comércio e serviços de alojamento, alimentação e serviços de informação, fato que ampliou a empregabilidade, diferente de outros municípios do Estado. Esse crescimento deve-se, principalmente, à localização geográfica do município que está situado em um entroncamento rodoviário, que liga os estados do Piauí, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Tocantins, tornando o município um centro comercial para os seus circunvizinhos. Entretanto, apesar da melhora no número de pobres, o município continua com uma população carente dependente de programas sociais, fato que será analisado nos tópicos seguintes.

5.1.1 O Bolsa Família no Piauí

A análise socioeconômica do Estado do Piauí, anteriormente apresentada, coloca o estado como alvo preferencial do Bolsa família no Brasil, considerando a

situação de pobreza e de exclusão social de significativa parte da população do estado.

Em abril de 2005, o PBF encontrava-se instituído na grande maioria dos municípios. Segundo Silva *et al.* (2013), 11 registravam um atendimento acima de 3.000 famílias beneficiárias, dentre eles o de Picos, com 5.184.

Dados do BRASIL (2013c) evidenciam que, em dezembro de 2005, 292.003 receberam o benefício no Piauí, o que representava um repasse anual de R\$ 19.855.500,00 para o estado. Durante todo o ano de 2006, foram repassados R\$ 25.302.460,00 para atender 377.206 famílias nos 224 municípios, o que, além de beneficiar as famílias, contribuiu para acelerar o desenvolvimento dos municípios do estado.

O processo de expansão do Bolsa Família continuou, de modo que, em maio de 2007, verificou-se que essa expansão se evidenciava em comparação com 2005. O município de Picos registrou 6.796 famílias beneficiárias. Essa expansão expressa a grande demanda que já se apresentava para o programa no estado. No ano de 2013, o Piauí já constava com 450.370 famílias beneficiadas.

De acordo com Silva *et al.* (2013), os dados quantitativos, tanto em relação às famílias atendidas quanto no que diz respeito ao valor médio do benefício monetário, reafirmam o poder de focalização do Bolsa Família no universo de famílias pobres com renda per capita familiar até R\$ 154,00. O corte de renda é para permitir a inclusão de famílias que vivenciam situações de privação socioeconômica.

5.2 ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS DADOS EMPÍRICOS PRIMÁRIOS

A análise consistiu em um cruzamento estabelecido entre tempo de benefício e melhoria dos indicadores. A coleta desses dados possibilitou a verificação de um possível quadro de autonomização dos sujeitos, refletidos na superação da pobreza extrema.

Nos aspectos qualitativos e quantitativos, consideraram-se dados referentes à sua condição de sujeito social, no meio onde vive, particularmente, a forma como acessa direitos, interagindo com o Estado e com a sociedade.

As variáveis estudadas foram: perfil socioeconômico dos beneficiários, benefícios recebidos, faixa de renda e tempo de permanência no PBF.

Em relação à variável relativa ao tempo em estudo, foram os 11 anos referentes ao período de 2004 a 2014. Para a tabulação dos dados e a montagem das tabelas, utilizou-se o programa SPSS³².

Para análise dos dados, foi utilizada a estatística descritiva, sendo calculadas medidas e percentuais na base 100. Os resultados foram apresentados por meio de gráficos e de tabelas com as variáveis e as respectivas categorias, utilizando-se, também, o programa SPSS.

5.3 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

A partir dos dados estatísticos, foi obtida amostra total de 385 beneficiários de um total de 15.674 famílias cadastradas no Cadastro Único no município de Picos – PI. A amostra total foi necessária para a construção de uma planilha que representasse, com 95% de confiança e uma margem de erro de 5% para mais ou para menos, os 11 anos de coleta, selecionadas as unidades amostrais, em todos os anos, ou seja, de 2004 a 2014, por meio de unidades escolhidas, utilizando a razão de 275 na posição que se encontra no cadastro, da seguinte forma:

A primeira unidade de ordem utilizada foi a 275; a segunda unidade foi a de ordem $275 + 275 = 550$; a terceira unidade foi a de $550 + 275 = 825$; a quarta unidade foi a de $825 + 275 = 1.100$; a quinta unidade foi a de $1.100 + 275 = 1.375$ e, assim, sucessivamente, em todos os anos, até completar o previsto em cada ano (Tabela 5). Quando a unidade encontrada foi defeituosa (duplicada ou com informações incompletas), utilizou-se a unidade seguinte.

³² O *Statistical Package for Social Science for Windows* (SPSS) é um software para análise estatística de dados, em um ambiente amigável, utilizando-se de menus e janelas de diálogo, que permite realizar cálculos complexos e visualizar seus resultados de forma simples e autoexplicativa.

Tabela 5 – Tamanho da amostra por período, admitindo um grau de confiança de 95% e uma margem de erro máxima de 5% para mais ou para menos

ANO	%	N
2004	8,08	31
2005	9,81	38
2006	10,72	41
2007	8,72	34
2008	8,64	33
2009	8,56	33
2010	9,00	35
2011	9,30	36
2012	9,19	35
2013	9,65	37
2014	8,33	32
TOTAL	100,00	385

Fonte: Dados da pesquisa.

Numa primeira etapa, foram coletados os 385 beneficiários iniciais retirados do Portal da Transparência (amostragem de acordo com a unidade de ordem), dos quais foram localizados, por meio da plataforma do CECAD³³, no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome³⁴, apenas 258 cadastros. Portanto, não foram localizados, nessa primeira etapa, 127 cadastros.

A partir daí, buscou-se a substituição desses 127 cadastros, numa segunda etapa de coleta no Portal da Transparência. Nesta segunda etapa, totalizou-se 199 Números de Identificação Social (NIS) retirados do Portal da Transparência, dos quais 84 não foram localizados, resultando em mais 115 cadastros localizados acrescentados à planilha. Na terceira etapa, foram coletados 26 NIS do Portal da Transparência, dos quais foram localizados os 12 que faltavam para completar a planilha (14 não localizados).

Desse modo, obteve-se um balanço geral de 610 beneficiários retirados do portal da transparência, para localização de 385 beneficiários por meio da plataforma CECAD.

Ao final (quarta etapa), buscou-se saber os motivos das exclusões no *site* CADUNICO³⁵, constatou-se que, na maioria dos casos, a exclusão consistia na desatualização do cadastro por mais de 48 meses após o prazo estabelecido para

³³ É uma ferramenta de consulta ao banco de dados (CADUNICO); os dados das famílias devem ser atualizados sempre que houver alteração na composição familiar, endereço e renda ou no prazo máximo de dois anos.

³⁴ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/SIGPBF>>.

³⁵ Disponível em: <<http://www.cadunico.caixa.gov.br>>

atualização ou por migração. Logo após, encontram-se as exclusões por transferência de cidade e, em menor número, as exclusões por solicitação ou falecimento do responsável familiar.

5.4 CARACTERIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA AMOSTRA

O perfil socioeconômico dos beneficiários do Bolsa Família resulta da análise das informações do Cadastro Único, que foi criado em 2001 como instrumento de identificação das famílias brasileiras de baixa renda e utilizado para seleção de beneficiários de programas federais voltados para esse público.

Com base no CadÚnico do município de Picos – PI, pode-se traçar o perfil social e econômico dos beneficiários do programa no período de 2004 a 2014.

5.4.1 Caracterização social

Pesquisa realizada pelo Brasil (2013c) demonstrou que a maioria dos beneficiários do PBF no município de Picos – PI são mulheres, com elevado número de filhos, com baixíssima qualificação, as quais se submetem a atividades domésticas sem vínculo formal em troca de remuneração extremamente baixa.

Os dados da presente pesquisa foram consonantes ao do Brasil (2013c), uma vez que demonstraram que 94,01% dos beneficiários são do gênero feminino (Gráfico 3). A faixa etária média na presente pesquisa foi de beneficiários com 45 anos, com faixa etária predominante entre 30 e 45 anos (50,79%) (Gráfico 4).

Os dados do CadÚnico relativos ao ano de 2009 revelaram que, em o todo país, predominavam pessoas do sexo feminino, cujo percentual era de 54,0%, tendência esta observada em todas as regiões. A prevalência do sexo feminino, embora se manifestasse de forma mais aguda entre as pessoas atendidas pelo programa, guardava correspondência com os dados da PNAD de 2008, segundo os quais 51,6% dos 46 milhões que residiam nos 20,0% de domicílios mais pobres no Brasil eram mulheres (SILVA *et al.* 2013).

A predominância de mulheres como maior beneficiário do PBF é unânime na bibliografia pesquisada, como em Silva *et al.* (2013), Rego e Pinzani (2013), Moreira *et al.* (2012), dentre outros. O que leva à conclusão de que o recurso recebido pelo PBF quase que na sua totalidade é administrado na família beneficiada pelas

mulheres, conforme os dados coletados na presente pesquisa, que reafirma o que é apresentado na literatura.

Rego e Pinzani (2013) explicam que a transferência de renda é dada à mulher por conta de sua maior autonomia na aquisição de bens para suas famílias, por melhor administrarem o dinheiro da casa, bem como por terem maior consciência das necessidades domésticas.

Vaistman e Sousa (2007) defende que receber o benefício simboliza um melhor cuidado para as crianças ao custo da dedicação muitas vezes exclusiva da mãe, que frequentemente passa a cuidar de mais crianças ainda e, portanto, consolida a imagem de fortalecedora do grupo doméstico do qual faz parte. O valor fixo mensal oferecido pelo Programa Bolsa Família aos beneficiários funciona como um tipo de estímulo para que sejam cumpridas as responsabilidades colocadas pelas condicionalidades. Porém, ao mesmo tempo, esse processo pode contribuir para a continuidade do pensamento ultrapassado de que a mulher é a principal responsável pelas tarefas domésticas e cuidados dos filhos e, por isso, deve se dedicar principalmente a esse universo, preterindo, assim, outras formas de obter renda própria atuando fora de casa.

Destaca-se também que o Programa Bolsa Família pode possibilitar a desejada autonomia às mulheres beneficiadas, pois está aliado a condicionalidades que atuam como estímulo para o cumprimento das responsabilidades que fazem parte da contrapartida. Para isso, é necessária a existência de investimentos em políticas complementares de inclusão das mulheres no mercado de trabalho, ação que poderia lhes propiciar o aumento da capacidade de obter autonomia financeira e, assim, permitir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.

O PBF possui reflexos na autonomia, autoestima e empoderamento individual das mulheres assistidas. Estudo realizado por Moreira *et al.* (2012) destacou que, após a ajuda monetária do PBF, evidencia-se o aumento à procura por assistência jurídica junto aos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e o aumento das separações.

As mulheres representam um importante aspecto em discussões sobre o Programa Bolsa Família, no que se refere à crítica sobre a sobrecarga de responsabilidades vinculadas à reprodução social que recai sobre o gênero feminino (ASSUNÇÃO, 2012).

As mulheres são o público-alvo do PBF, embora a pobreza não se caracterize pelo gênero, há uma espécie de “feminização” da pobreza, com um aumento do número de famílias chefiadas por mulheres. Macêdo (2008) pontua que a feminização da pobreza ocorre porque as mulheres, efetivamente, estão em situação de desvantagem em relação aos homens, tanto no que se refere ao usufruto de direitos quanto à carga de trabalho e ao nível de remuneração. Têm desvantagens ainda em relação à possibilidade de mobilidade socioeconômica, já que enfrentam barreiras culturais, legais, obstáculos no mercado de trabalho, entre outras limitações. Portanto, a desigualdade de gênero não é fictícia, pois as mulheres chefes de família enfrentam dificuldades suplementares, ao terem que administrar sua dupla participação nas esferas da produção e da reprodução, em condições desfavoráveis quando comparadas aos homens que também são chefes de domicílio e que, na sua maioria, contam com a participação, cada vez maior, das esposas, tanto na tradicional esfera dos cuidados domésticos como no mundo da produção.

O PBF definiu a mulher como titular preferencial porque nos lares das famílias carentes é esse o ideal predominante e esperado, contando com grande aprovação da população nas pesquisas realizadas abordando essa preferência na titularidade. Estudo verificou que 87,5% dos titulares do programa acham que a titularidade deve ficar no nome da mulher – sendo a maioria das pessoas entrevistadas do sexo feminino; 64% afirmaram que elas “[...] conhecem melhor as necessidades da família”, opção seguida por “[...] tendem a gastar com alimentação e com os filhos” (17,1%). Além disso, existe um consenso implícito tanto por parte dos beneficiados como de gestores em relação à titularidade preferencial às mulheres (IBASE, 2008). Em pesquisa com mulheres pescadoras da região do litoral de Pernambuco, Assunção (2012) registrou que, de modo majoritário, as mulheres são as principais responsáveis pelo gasto do benefício.

Em todo o país, as mulheres assumem maioria como titulares do Bolsa Família. Há que considerar ainda que, entre os anos de 2001 e 2009, o número de famílias chefiadas por mulheres no Brasil subiu de 27% para 35%, representando aproximadamente 22 milhões de famílias (MARIANO; CARLOTO, 2009; SILVA, 2010; TAVARES, 2010; BRASIL, 2012).

Apesar de esta pesquisa não focalizar a raça, estudos realizados por Macêdo (2008), como também por Rezende e Santos (2008), apontam que a pobreza ainda

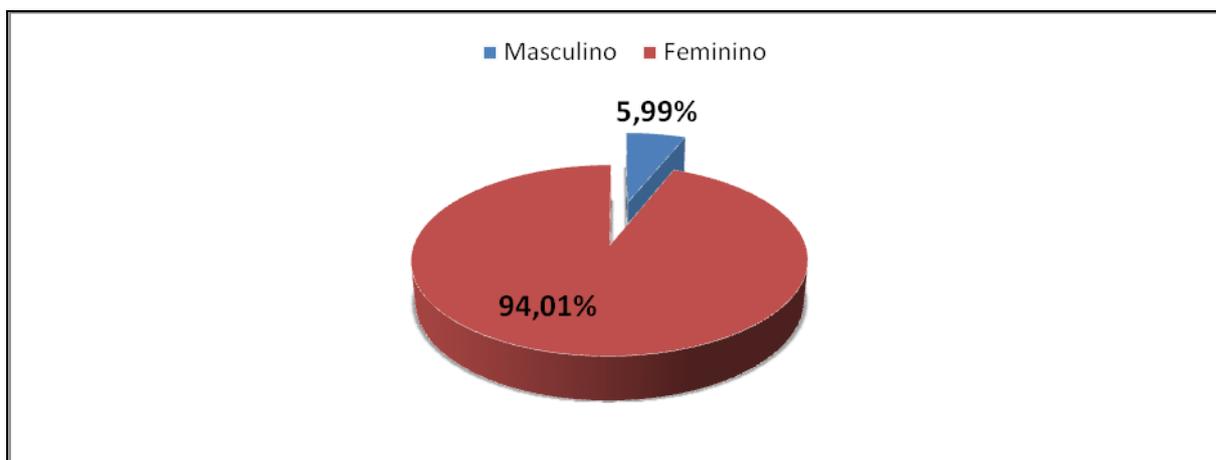
é maior entre as mulheres negras, o que Rezende e Santos (2008) afirmam haver uma sobreposição entre a cor e a pobreza.

Rezende e Santos (2008) declaram que as mulheres negras foram postas no último quartil da comparação entre homens/mulheres (gênero) e brancos/negros (raça). Essa constatação demonstra o fenômeno da feminização da pobreza no país, que também é uma pobreza negra.

O PBF foca nas mulheres por defender que elas têm um papel social em relação à maternidade. Recai principalmente sobre a figura feminina os cuidados com os filhos e a responsabilidade da educação. Destaca-se ainda a desigualdade salarial entre os homens e mulheres (MARIANO; CARLOTO, 2009).

Quanto à média da faixa etária, a pesquisa está acima da média de estudos como o realizado por Camargo *et al.* (2013), em que predominou a população jovem de até 17 anos.

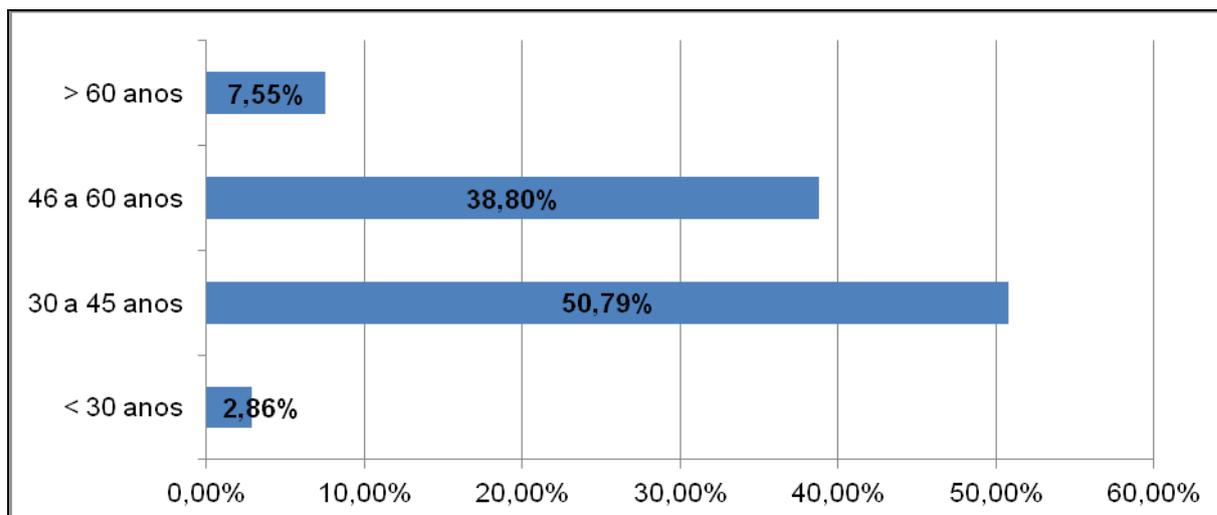
Gráfico 3 – Gênero dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

No que diz respeito à faixa etária, os dados desta pesquisa divergem dos de todo o estado, os quais, no mesmo período, indicaram maior concentração na faixa etária menor que 30 anos. Sendo que essa faixa etária é responsável por mais da metade dos beneficiários no estado do Piauí.

Gráfico 4 – Faixa etária dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



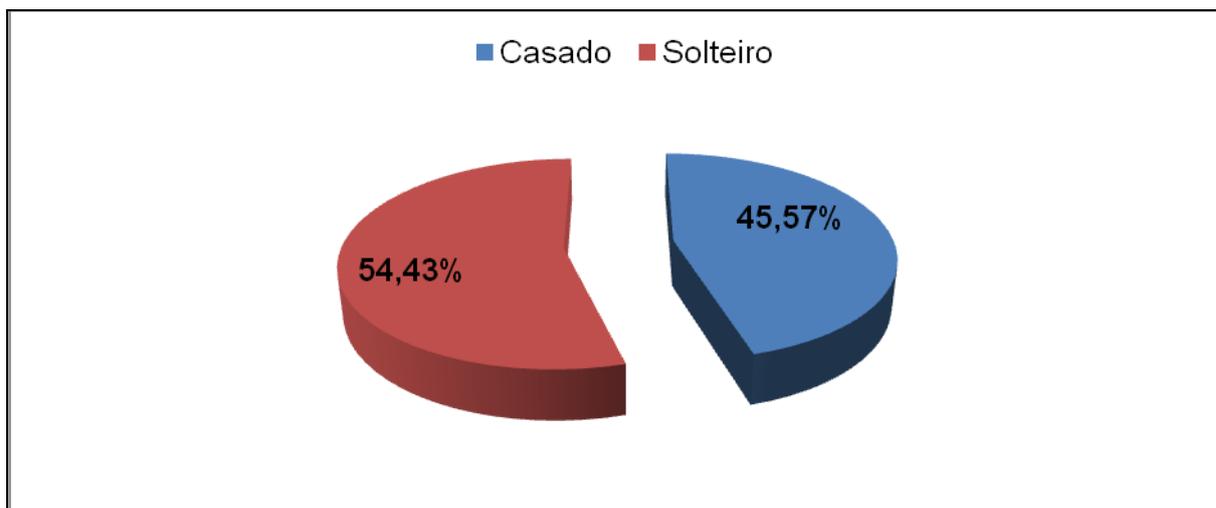
Fonte: Dados da pesquisa.

No que diz respeito ao estado civil, a maioria dos beneficiários do PBF no município de Picos – PI, no período pesquisado, autodeclararam-se solteiras (Gráfico 5), não havendo como avaliar se essas pessoas vivem algum tipo de relacionamento estável (sem a formalização do casamento), uma vez que não há essa informação no CadÚnico, considerando somente as informações prestadas pelos beneficiários em seu cadastro. Como os dados sinalizaram que a maior parte dos beneficiários é do gênero feminino e solteiro, os dados demonstram um elevado número de famílias monoparentais chefiadas por mulheres na região pesquisada.

Pesquisa realizada por Camargo *et al.* (2013) no CadÚnico, no período de 2001 a 2013, também apresentou a prevalência de mulheres solteiras e com filhos como maiores beneficiárias do programa.

O percentual detectado na presente pesquisa pode indicar estratégias de sobrevivência das famílias mais vulneráveis, na medida em que a renda e a presença do cônjuge no domicílio é, em muitos casos, errática, como revelaram inúmeros estudos antropológicos com famílias beneficiárias, tais como os realizados por Silva (2008), Marinho e Linhares (2011), Pinto; Coronel; Bender Filho (2015). Parte dessa expressividade também se explica pelo incremento na participação de mulheres com filhos e sem cônjuge entre as famílias brasileiras, em especial, entre as famílias de baixa renda.

Gráfico 5 – Estado Civil dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

Estudo realizado por Fagnani (2005) anuncia que um grande desafio para que os indivíduos saiam da condição de pobreza e pobreza extrema é o acesso à educação. A posição do referido autor é corroborada na presente pesquisa, a qual denota que a maioria dos beneficiários do PBF no município de Picos – PI possui baixa escolaridade, (57,29%) não concluiu o ensino fundamental e 18,49% declaram-se analfabetos, o que dificulta a sua inserção na formalidade funcional (Gráfico 6). O resultado aqui exposto foi também encontrado em pesquisa realizada por Bichir (2012), que encontrou 21,45% dos beneficiários de programas de transferência de renda analfabetos ou semianalfabetos.

Estudo realizado por Camargo *et al.* (2013) encontrou também um nível de escolaridade muito baixo entre os beneficiários do PBF, mais de dois terços dos seus beneficiários (69%) não possuíam sequer o ensino fundamental completo.

O problema da baixa escolaridade, que ainda existe no Brasil e, mais especificamente, a dos responsáveis pela família no município de Picos – PI, deve continuar sendo alvo de políticas públicas, pois somente com um melhor nível educacional e com mais qualificação é que as pessoas podem encontrar maiores oportunidades para se inserir no mercado de trabalho, apesar de o Brasil estar passando, no decurso desta pesquisa, por um momento de crise e de desemprego

estrutural³⁶, a falta e/ou baixa qualificação dificulta ainda mais a inserção dessas pessoas no mercado.

Estudo de Silva *et al.* (2013) chegou ao mesmo resultado quanto à dificuldade de inserção de pessoas com baixa instrução e qualificação de se inserir no mercado de trabalho. A baixa escolaridade apresentada pelos responsáveis legais do CadÚnico, do qual procedem as famílias inseridas no PBF, acompanhada de uma baixa qualificação para o mercado de trabalho, tem se configurado como um grande obstáculo para o desligamento das famílias que são beneficiárias do Bolsa Família.

De acordo com Silva (2010), as conexões existentes dentro de um programa de transferência de renda estão em movimentar três eixos principais: educação, saúde e trabalho, possibilitando às famílias atendidas a inclusão no mercado de trabalho. A autora defende que a pobreza não se manifesta apenas na falta de dinheiro, mas também na ausência de informações, o que interfere em outros fatores, tais como: não usufruir de serviços sociais básicos, aceitar trabalhar por salários não condizentes com a tarefa realizada, abster-se da política, não ter parte satisfatória da riqueza socialmente produzida.

Informações do Brasil (2011) mostraram que, entre os anos de 1991 e 2010, o município de Picos ampliou o acesso à educação da população, o que caracteriza uma maior escolaridade da população do município, com mais crianças e jovens nas escolas ou completando ciclos, no ensino fundamental e médio. Conforme dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013c), no município de Picos – PI, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola era de 99,18%; as de 11 a 13 anos completando o ensino fundamental era de 76,31%; os jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo era de 58,57%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de 43,21%, em 2010. Além disso, a proporção de jovens entre 18 e 24 anos cursando o ensino superior era de 21,14%.

Houve um crescimento considerável na proporção de crianças e jovens na escola ou com ciclos completos, entre os anos de 1991 e 2010, para todas as faixas etárias. Ademais, a expectativa de anos de estudo na população do município passou de 6,74 anos, em 1991, para 9,48 anos, em 2010, ou seja, indica que a população em idade escolar passa um maior número de anos estudando, e a taxa

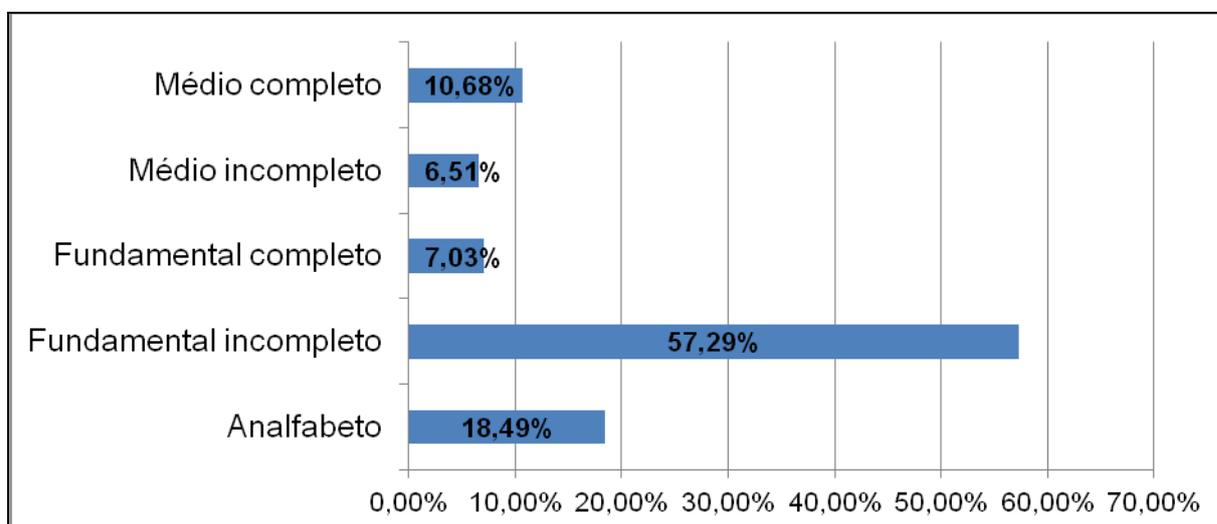
³⁶ Segundo informações do IBGE (2017), o desemprego no Brasil chegou a 13,7% e já atinge 14 milhões de pessoas. No estado do Piauí, são 13,5% da população economicamente ativa desempregada, ou seja, 192.000 pessoas.

de analfabetismo no município diminuiu entre todas as faixas etárias. Parte desta população com baixa escolaridade hoje é beneficiária do PBF.

Uma vez que muitos dos beneficiados pelo PBF estagnam nos níveis de escolaridade fundamental e médio – às vezes, nem sequer os concluindo –, não conseguem boa qualificação escolar e, conseqüentemente, adequada inserção profissional, resultando em dependência dos beneficiários em relação ao Programa.

Pesquisa realizada por Oliveira e Soares (2012) apontou que em localidades mais pobres e afastadas – onde os trabalhadores de toda a vizinhança são bem menos qualificados e existem menores conexões com o emprego formal – os efeitos dos PTRCs são maiores em termos de redução da oferta de trabalho do que em maiores aglomerações urbanas com maiores níveis de formalização dos empregos. Tal constatação, corroborando os ensinamentos de Faleiros (2007) e Mota (2010), reforça a necessidade de as Políticas de Transferência de Renda, a exemplo do Programa em análise, estarem vinculadas a políticas eficazes de qualificação e de inserção no mercado de trabalho, a única alternativa capaz de promover a saída desses sujeitos da dependência de programas de transferência de renda.

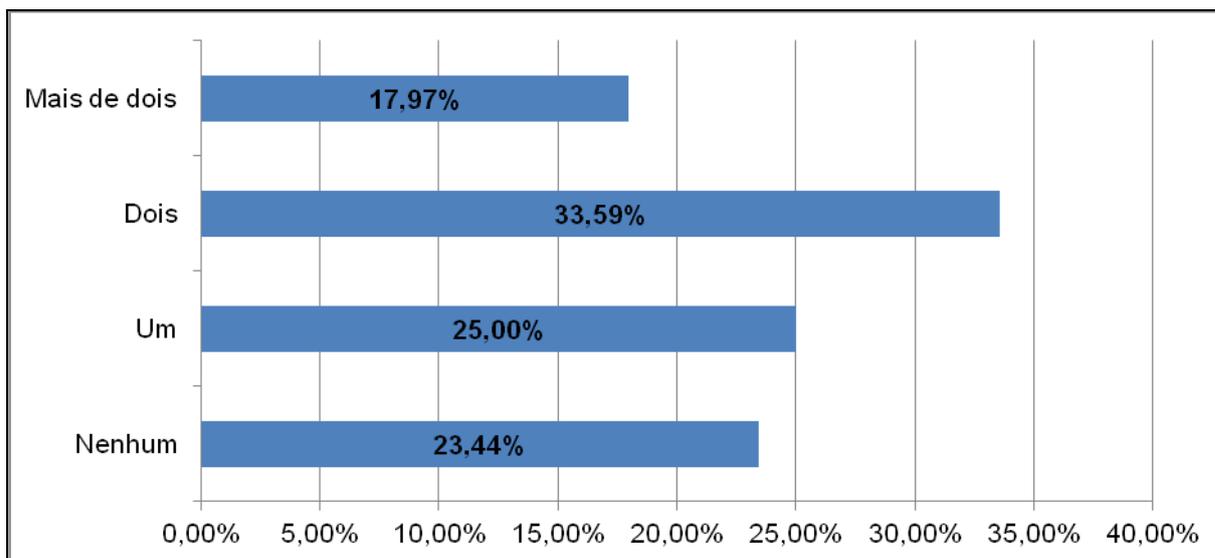
Gráfico 6 – Escolaridade dos beneficiários do PBF em Picos - PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto ao número de filhos, a presente pesquisa mostrou dados distintos dos da pesquisa do Brasil (2013b), uma vez que a maioria dos beneficiários possui no máximo dois filhos (Gráfico 7), mas está condizente com o índice de fecundidade do município que, em 2010 (IBGE), foi de 1,9:

Gráfico 7 – Número de filhos dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

5.4.2 Caracterização econômica

Pesquisa realizada pelo Brasil (2013b) demonstrou que, no município de Picos – PI, apenas 12% das famílias beneficiárias possuem como única renda o Bolsa Família; 88% possuem outra renda, destes que possuem outro rendimento, 98,7% a renda é advinda da informalidade, especialmente em atividades relacionadas a serviços domésticos e agricultura. Entretanto, considera o PBF como seu principal rendimento.

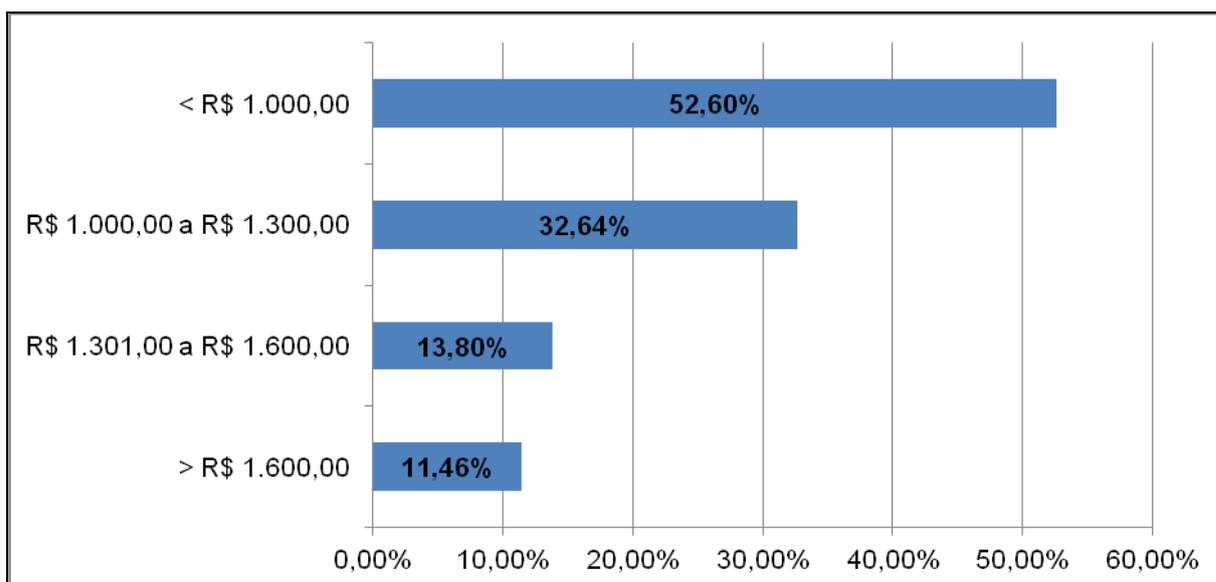
A presente pesquisa apresentou como resultado que a média de rendimento/ano advinda do PBF dos beneficiários é R\$ 1.102,34/ano, sendo que a maioria (52,60%) possui renda individual anual inferior a R\$ 1.000,00 (Gráfico 8). Quanto à renda familiar mensal, a maioria (83,86%) possui renda familiar menor que um salário mínimo (Gráfico 9).

O público-alvo do Programa Bolsa Família são as famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza (BRASIL, 2013a). As linhas de pobreza que permitem a mensuração e identificação de tais famílias utilizam critérios de renda, ou seja, renda familiar *per capita* de até R\$ 170,00 por pessoa. Nota-se que tal critério está sendo obedecido pelo município de Picos – PI.

O alívio imediato da pobreza é o primeiro objetivo do PBF, de acordo com o Brasil (2008). Percebe-se, com base nos resultados apresentados, que o PBF atua como um complemento de renda para as famílias pobres promovendo o alívio

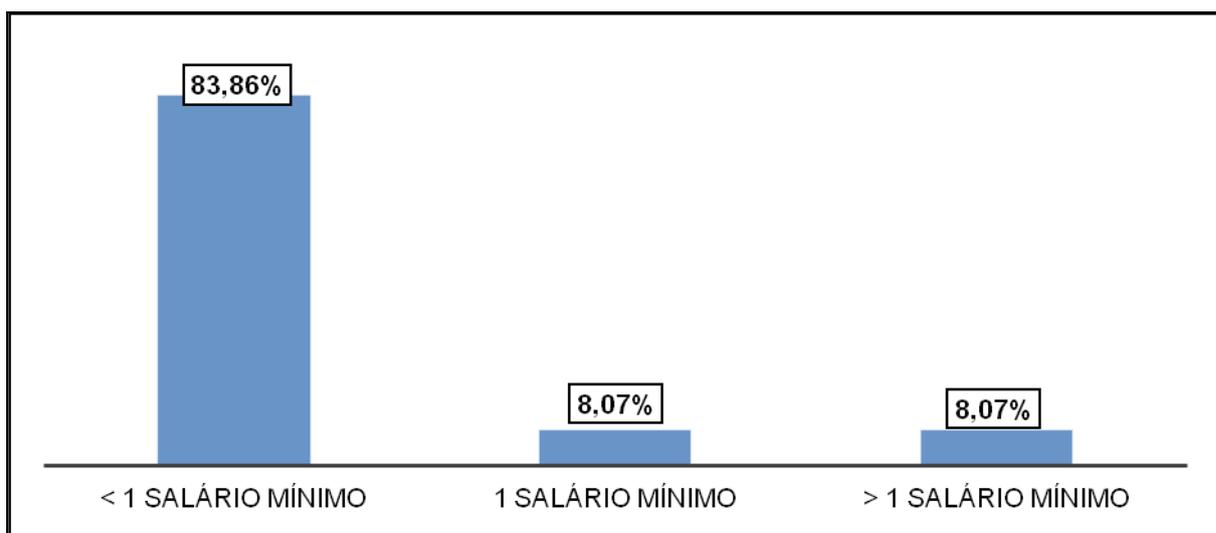
imediatamente de pobreza por meio da transferência direta de renda, aqui se reforça que o Programa atende aos objetivos propostos no curto prazo, permitindo às famílias assistidas o acesso ao consumo e o combate à fome.

Gráfico 8 – Renda *per capita* anual familiar dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 9 – Renda Familiar mensal dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

A renda familiar é advinda do benefício do PBF e de outras rendas de alguma pessoa da família. Como os dados colhidos pelo Brasil (2013b), essa renda continua

sendo, na maioria dos casos, de atividade informal (66,19%) (Gráfico 10), advinda de uma única pessoa da família (80,47%) (Gráfico 11).

Entretanto, as ocupações sugerem que aquelas com maior vulnerabilidade social são trabalhos domésticos e de serviços gerais. Pontuar a existência do trabalho, formal ou não, é fundamental para desconstruir os mitos que cercam o PBF, um deles é de que os programas de transferência de renda geram um efeito preguiça.

Oliveira e Soares (2012) pontuam que este mito se trata da transferência de renda para as famílias de baixa renda que pode levar à acomodação e à diminuição da oferta de trabalho de seus membros. Fora o aspecto moral desta acomodação, ela poderia levar a uma depreciação do capital humano dos pobres ou a uma redução de sua rede social, assim, frustrando os próprios objetivos do programa, entre os quais se encontra a melhoria do capital humano dessas pessoas. Se o “efeito preguiça” fosse real, principalmente nas suas formulações mais extremas, a defesa do atual desenho do PBF tornar-se-ia mais difícil e uma reformulação com fim de impedir tal fenômeno se constituiria imperativa.

Estudo realizado por Oliveira e Soares (2012) apurou que alguns resultados preliminares e amplos apontaram para maior participação no mercado de trabalho entre os beneficiários do PBF, mas acompanhados de menores providências para conseguir trabalho. Ao se observar com um pouco mais de atenção, nota-se que as mulheres, tradicionalmente com oferta de trabalho mais elástica ao benefício, respondem com alguma redução da oferta. Contudo, uma justificativa para essa maior sensibilidade, em conformidade com Oliveira e Soares (2012), está na maior atenção dada aos filhos.

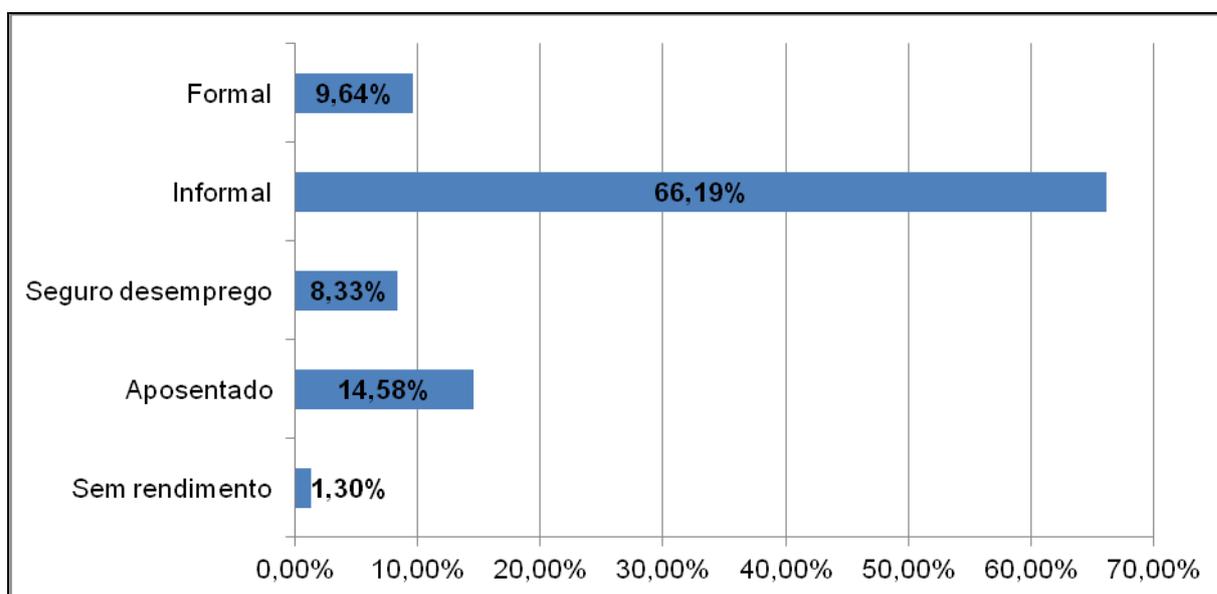
É notório, portanto, que na maioria dos domicílios o PBF atua como renda complementar, em vez de oferecer transferências na forma de bens e serviços, visto que os salários obtidos não são suficientes para garantir a sobrevivência e a segurança alimentar de seus membros.

Estudo realizado pelo MDS em 2006, diferente dos dados da presente pesquisa, revelou que mais da metade dos responsáveis legais pelas famílias atendidas no Brasil (51,5%) não trabalha, o que indica que a transferência monetária do Bolsa Família representa a principal, ou até mesmo a única fonte de renda para essas famílias. Logo em seguida, apareciam os trabalhadores rurais, os que representavam 15,3% do total. Além disso, 8,6% dos responsáveis legais eram

trabalhadores autônomos sem vínculo com a Previdência Social e 4,9% eram assalariados sem carteira assinada.

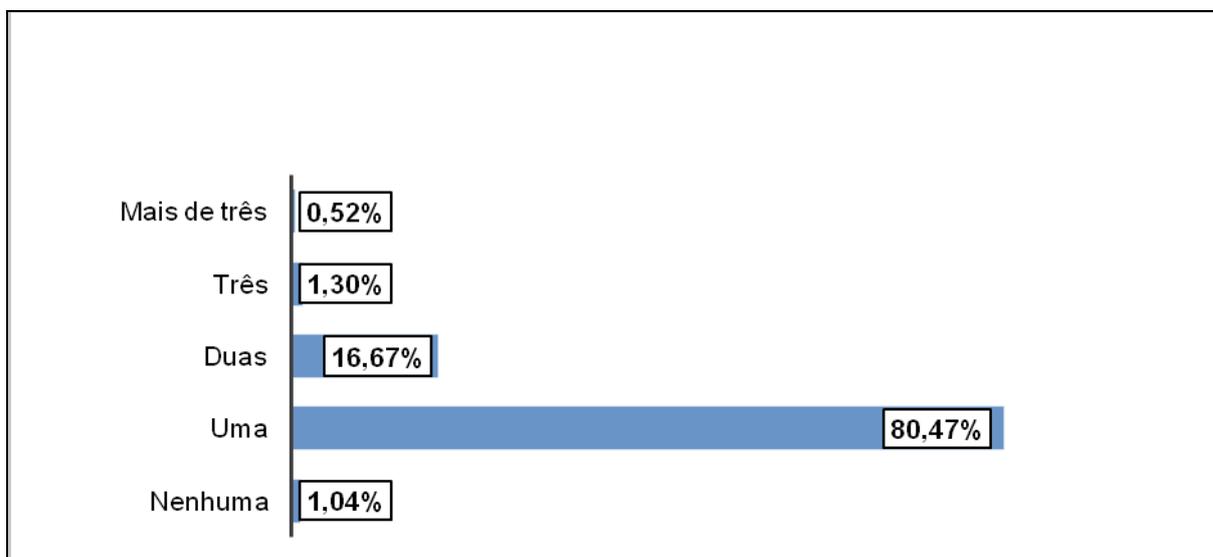
De uma maneira geral, os trabalhadores beneficiados com o PBF encontram-se ocupados no setor informal (homens e mulheres) e são mais sensíveis às transferências do que aqueles que possuem direitos trabalhistas em atividades menos precárias. Nesse caso, a volatilidade da renda, característica de uma boa parte dessas ocupações, é compensada em parte pelo benefício. Por outro lado, para o estudo realizado por Oliveira e Soares (2012), as trabalhadoras autônomas, que possuem algum negócio ou produzem para a própria subsistência, reduzem, novamente, parte de suas produções, enquanto os trabalhadores nas mesmas condições utilizam parte da transferência no aumento da produção do negócio que sustentam.

Gráfico 10 – Origem da outra renda dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 11 – Número de pessoas com outra renda na residência entre os beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)

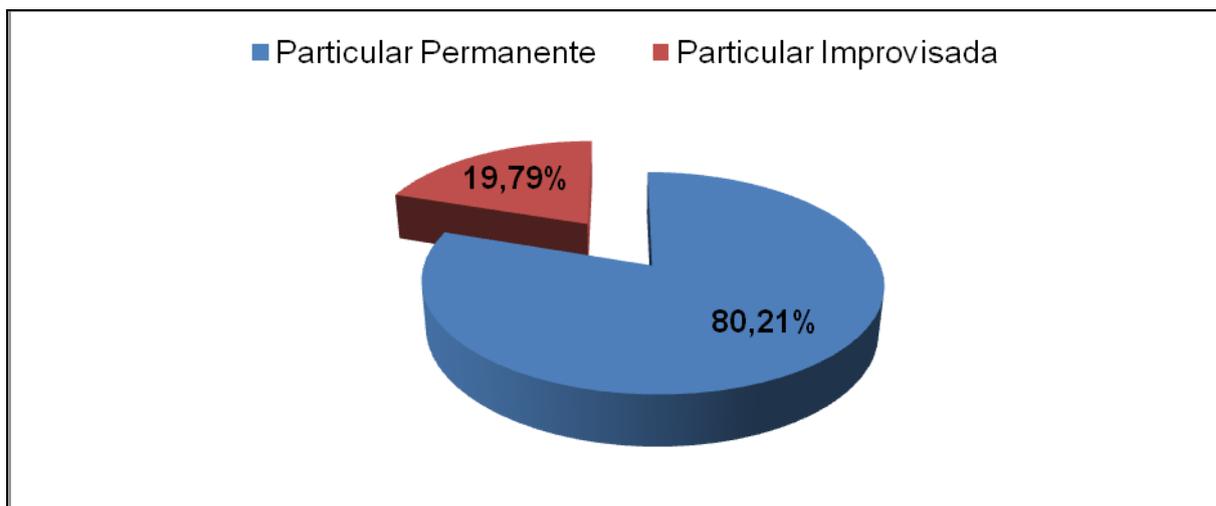


Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar da baixa renda familiar, 80,21% dos beneficiários do programa em Picos no período pesquisado residem em residência particular permanente³⁷ (Gráfico 12). Pesquisa realizada por Silva *et al.* (2013) destacou que, no ano de 2006, 73,6% dos beneficiários do Programa, no Piauí, residiam em residência particular permanente, dados consonantes com a presente pesquisa.

³⁷ Importante diferenciar neste gráfico os termos Residência particular permanente e Residência particular improvisada: (a) Residência particular permanente é o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas; (b) Residência particular improvisada é aquele localizado em uma edificação que não tenha dependências destinadas exclusivamente à moradia (por exemplo, dentro de um bar, galpões), em locais inadequados para habitação e que, na data de referência, estavam ocupados por moradores.

Gráfico 12 – Tipo de residência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)

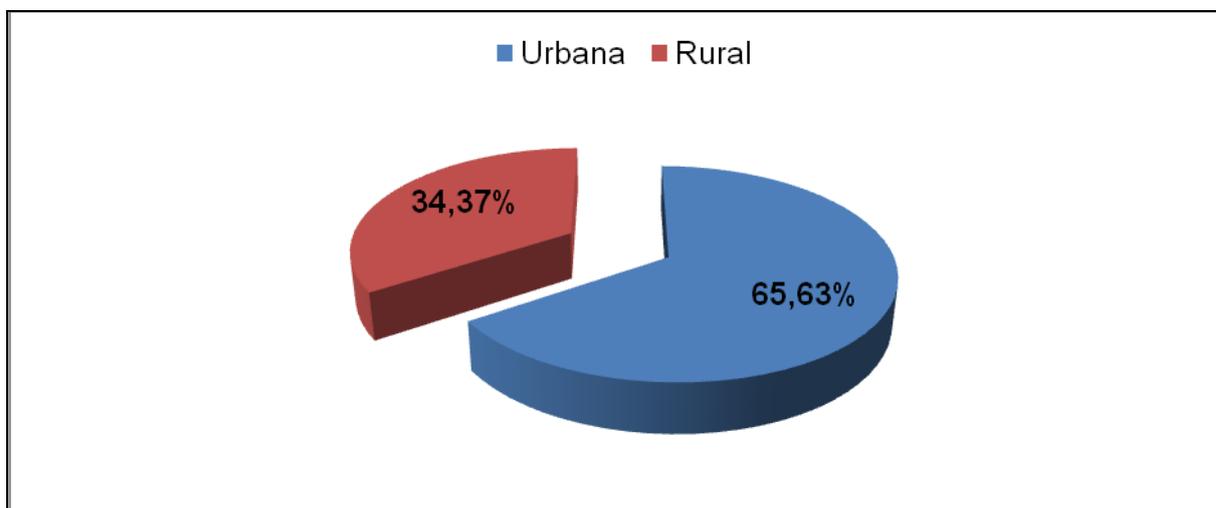


Fonte: Dados da pesquisa.

A maioria (65,63%) dos beneficiários do PBF em Picos reside em zona urbana (Gráfico 13). Os dados deste estudo são condizentes com os apresentados pelo Atlas do desenvolvimento humano do Brasil (2013a), o qual afirma que a população urbana do município de Picos – PI é de 79,42%, enquanto a rural é de 20,58%.

Pesquisa realizada por Silva *et al.* (2013), nos estados do Piauí e do Maranhão, também demonstrou predominância de beneficiários do Bolsa Família em área urbana, em conformidade com o verificado na região Nordeste e no conjunto do Brasil, em que percentuais de famílias beneficiárias que residiam no meio urbano era de 58,3% e 68,4% respectivamente.

Gráfico 13 – Zona da residência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)

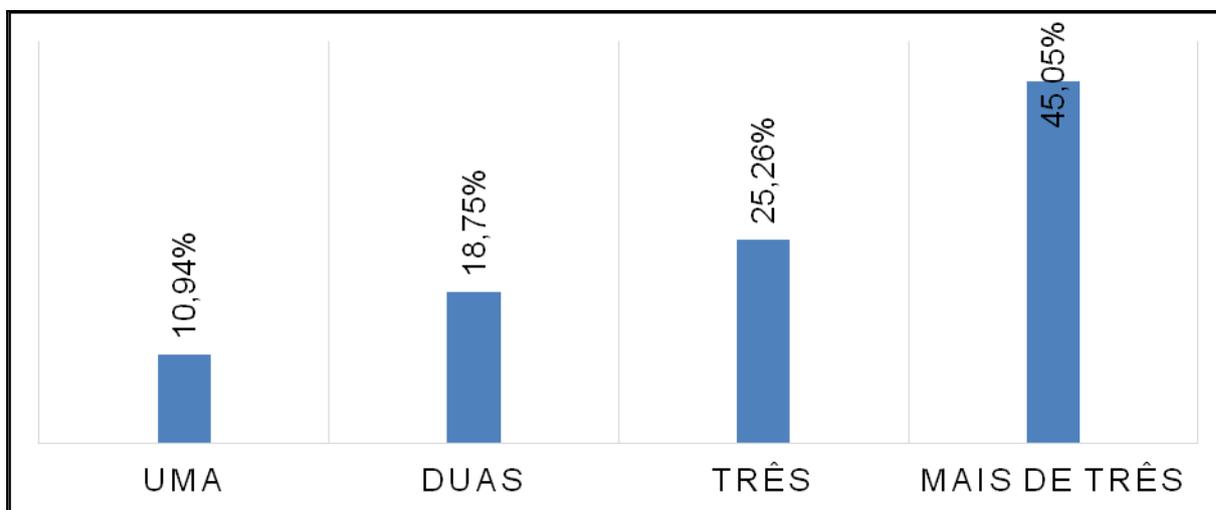


Fonte: Dados da pesquisa.

Para o PBF, a família corresponde à unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade. É formada por um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (Lei nº 10.836, 09/01/04). Na presente pesquisa, 45,05% dos beneficiários residem com mais de três pessoas (Gráfico 14).

A maioria dos beneficiários do município de Picos – PI são mulheres com até dois filhos, mas dividem a residência com outras pessoas, como pais, avós e/ou outros parentes. Há famílias de diversas formas: existem casais com filhos mais velhos, mulheres sozinhas com filhos. E as famílias enfrentam contextos e têm necessidades distintas: têm mais ou menos recursos financeiros à disposição, maior ou menor acesso à renda e à escolarização, entre tantos outros exemplos.

Gráfico 14 – Número de pessoas na residência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Dados da pesquisa.

A identificação de vulnerabilidades em diversas dimensões das condições de vida das famílias beneficiárias do PBF, por um lado, reafirma a boa focalização do Programa e o papel do Cadastro Único como ferramenta de identificação das famílias de baixa renda, e revela, por outro, desafios a serem enfrentados para a superação da pobreza.

O aprofundamento da compreensão sobre a realidade socioeconômica da população brasileira mais pobre explicita a existência de questões de gênero, relacionadas à escolaridade e ao acesso a serviços de infraestrutura domiciliar a serem trabalhadas pela implementação de ações intersetoriais em todas as esferas federativas. E é de suma importância articular em conjunto com a transferência de renda o acesso a serviços e inclusão produtiva da parcela mais pobre da população.

Silva (2008) afirma que, para superar a pobreza, os programas de transferência de renda não devem somente distribuir renda, mas, sim, redistribuir renda, a fim de diminuir os níveis de concentração de renda existentes no Brasil. A autora complementa, ainda, que é necessário mais investimento nos setores educacional, de saúde e de trabalho, para, com isso, melhorar o acesso à educação, à saúde e à permanência no trabalho.

Tabela 6 – Caracterização dos beneficiários da mostrado PBF em Picos – PI, admitindo um grau de confiança de 95% e uma margem de erro máxima de 5% para mais ou para menos

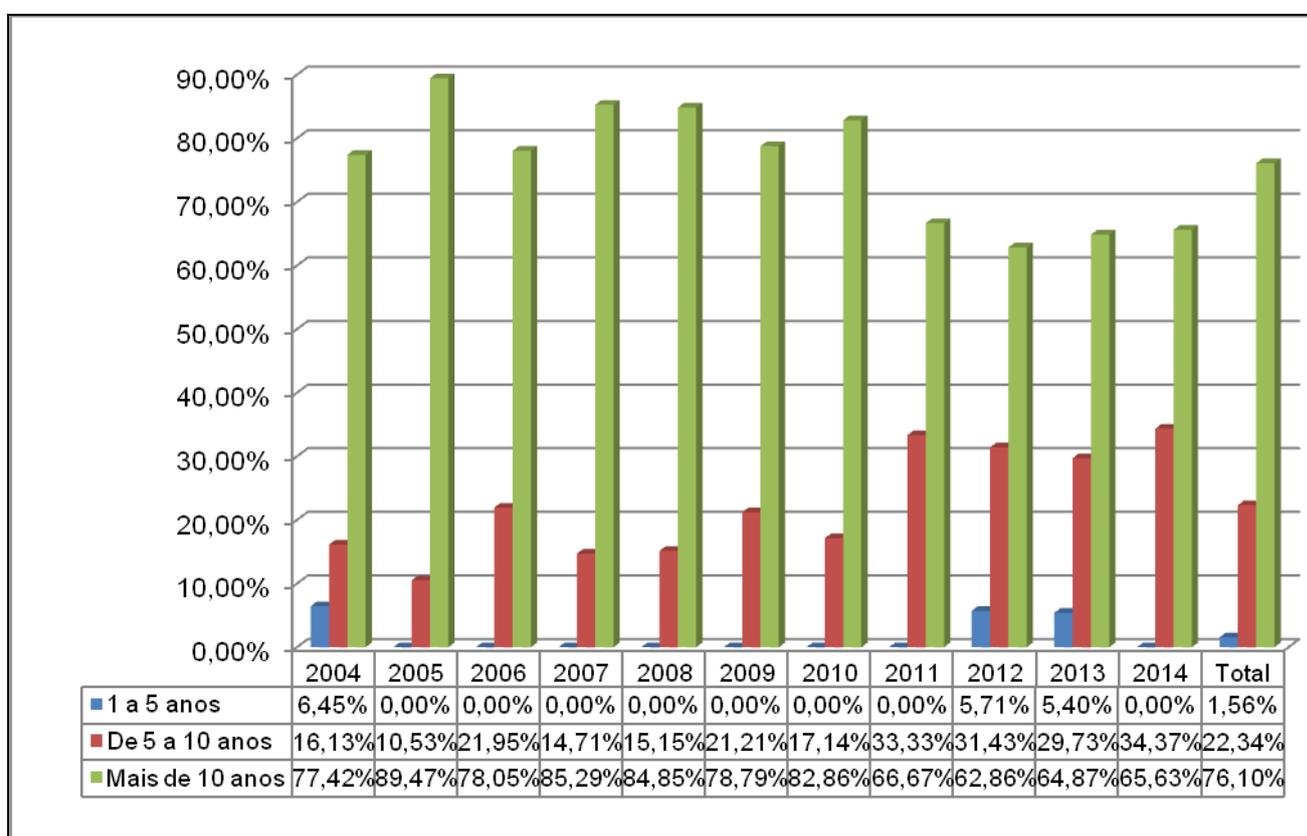
Variável	Categoria	N	%
Gênero	Masculino	23	5,99
	Feminino	362	94,01
Faixa etária Média = 45 anos	< 30 anos	11	2,86
	30 a 45 anos	195	50,79
	46 a 60 anos	149	38,80
	> 60 anos	29	7,55
Rendimento no ano Média = R\$1.102,34	< 1.000,00	202	52,60
	1.000,00 a 1.300,00	85	32,64
	1.301,00 a 1.600,00	53	13,80
	> 1.600,00	44	11,46
Escolaridade	Analfabeto	71	18,49
	Fund. incompleto	220	57,29
	Fund. completo	27	7,03
	Médio incompleto	25	6,51
	Médio completo	41	10,68
Estado civil	Casado	175	45,57
	Solteiro	209	54,43
Renda Familiar	< 1 salário mínimo	322	83,86
	1 salário mínimo	31	8,07
	> 1 salário mínimo	31	8,07
Residência	Particular permanente	308	80,21
	Particular improvisada	76	19,79
Zona	Urbana	252	65,63
	Rural	132	34,37
Número de filhos	Nenhum	90	23,44
	Um	96	25,00
	Dois	129	33,59
	Mais de dois	69	17,97
Número de pessoas na residência	Uma	42	10,94
	Duas	72	18,75
	Três	97	25,26
	Mais de três	174	45,05
Número de pessoas com outra renda	Nenhuma	4	1,04
	Uma	309	80,47
	Duas	64	16,67
	Três	5	1,30
	Mais de três	2	0,52
Origem das outras rendas	Formal	37	9,64
	Informal	254	66,19
	Seguro desemprego	32	8,33
	Aposentado	56	14,58
	Sem rendimento	5	1,30
SOMATÓRIO	-	385	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

5.5 TEMPO DE PERMANÊNCIA DO BENEFICIÁRIO NO PROGRAMA

Os dados coletados no CadÚnico não deixaram evidente quanto ao tempo de permanência do beneficiário do PBF, apenas demonstram o motivo da exclusão. Entretanto, na amostra pesquisada, encontra-se as datas de cadastramento e da última atualização da família, então, verificou-se, no período pesquisado, ano a ano, se o beneficiário continuava no programa, podendo, assim, arbitrar o tempo de permanência, o que pode ser identificado (Gráfico 15) abaixo:

Gráfico 15 – Tempo de permanência dos beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)

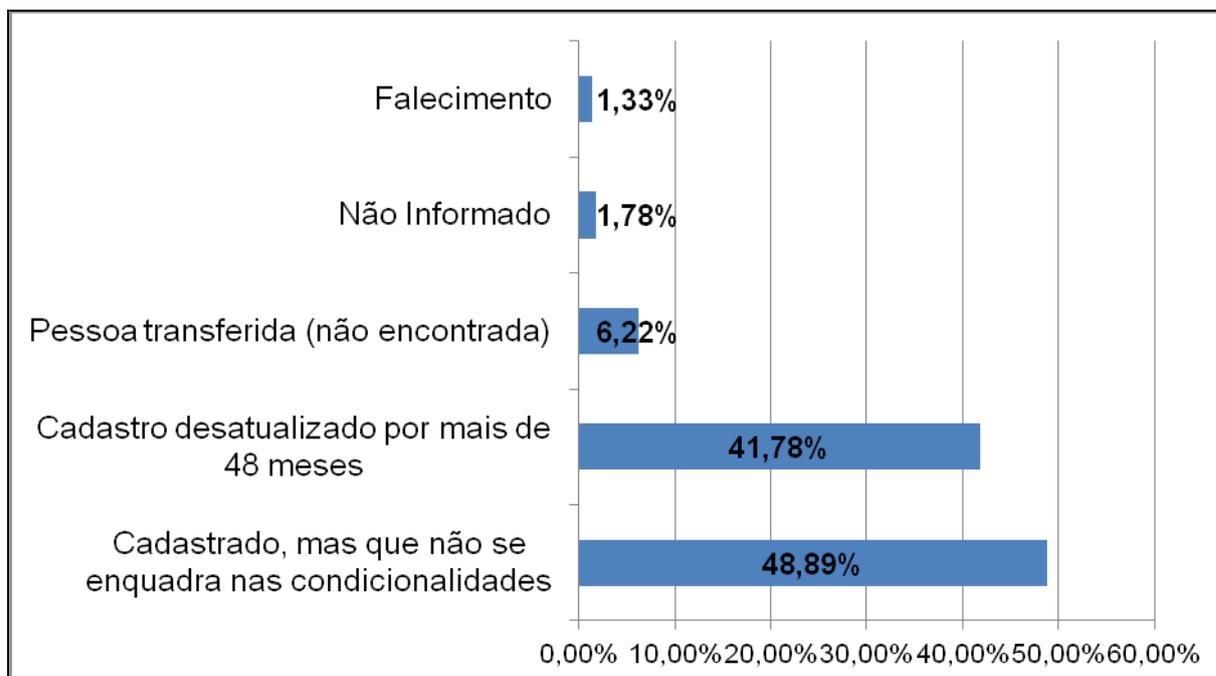


Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com o Gráfico 15, pode-se destacar que, no município de Picos, em todos os anos pesquisados, a maioria dos beneficiários do PBF permanecem no programa por mais de 10 anos, poucos são o que se mantiveram como beneficiários por um período inferior a cinco anos. A manutenção dessas famílias por um longo período pode estar relacionada à dificuldade de inserção no mercado de trabalho, pela baixa qualificação, como destacado em dados anteriores.

A maioria da exclusão deu-se por desatualização do cadastro por mais de 48 meses (41,78%), e por estar cadastrado, mas não se enquadrar nas condicionalidades do PBF (48,89%), segundo informações do CadÚnico, o cadastro da pessoa que não está dentro das condicionalidades do PBF, como, por exemplo, renda *per capita* familiar superior a R\$ 170,00, pode ser aproveitado em outros programas sociais, a exemplo, o Identidade Jovem, o Minha Casa Minha Vida. Pessoa transferida pode ocorrer em diversas situações: família que não se enquadra mais nas condicionalidades e cadastram nova família e/ou por transferência de município (Gráfico 16 e Tabela 9):

Gráfico 16 – Situação cadastral do beneficiário não localizado em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 7 – Beneficiários excluídos por etapa, admitindo um grau de confiança de 95% e uma margem de erro máxima de 5% para mais ou para menos

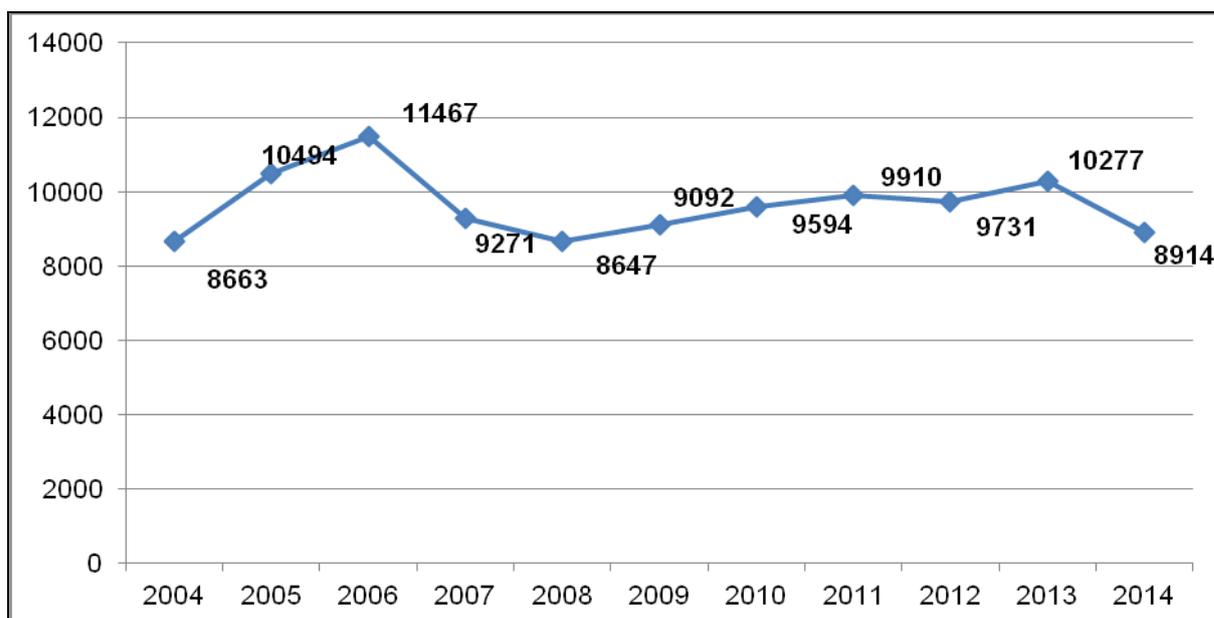
Etapas	Motivo	N	%
1ª Etapa (127)	Desatualizado por mais de 48 meses (Excluído)	43	33,86
	Pessoa transferida (Não encontrado)	6	4,72
	Não informado	2	1,58
	Cadastro em algum outro programa	76	59,84
	Falecimento	0	0,00
2ª Etapa (84)	Desatualizado por mais de 48 meses (Excluído)	44	52,38
	Pessoa transferida (Não encontrado)	7	8,33
	Não informado	2	2,38
	Cadastro em algum outro programa	28	33,34
	Falecimento	3	3,57
3ª Etapa (14)	Desatualizado por mais de 48 meses (Excluído)	7	50,00
	Pessoa transferida (Não encontrado)	1	7,14
	Não informado	0	0,00
	Cadastro em algum outro programa	6	42,86
	Falecimento	0	0,00
Geral (225)	Desatualizado por mais de 48 meses (Excluído)	94	41,78
	Pessoa transferida (Não encontrado)	14	6,22
	Não informado	4	1,78
	Cadastro em algum outro programa	110	48,89
	Falecimento	3	1,33

Fonte: Elaborado pela autora.

5.6 VARIABILIDADE DO PBF AO LONGO DO TEMPO: aumento x redução de beneficiários

No período pesquisado (2004 a 2014), no município de Picos – PI, houve uma média de 9.641 beneficiários/ano do programa, tendo esses valores oscilado ano a ano, para mais ou para menos (Gráfico 17):

Gráfico 17 – Média de beneficiários do PBF em Picos – PI (2004-2014)



Fonte: Elaborado pela autora.

Pesquisa realizada pelo Brasil (2014) demonstrou que o número de pessoas em condição de extrema pobreza no Brasil subiu dos 10,08 milhões, em 2012, para 10,45 milhões, em 2013, voltando a crescer após dez anos consecutivos de forte redução, em 2003, o número de habitantes nesta condição era de 26,24 milhões. O crescimento de 3,7% no número de miseráveis foi constatado pelo IPEA a partir da análise dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Os dados da Brasil (2014) podem ser notados por meio do aumento de beneficiários no município de Picos entre os anos de 2012 e 2013, que saiu de 9.731, em 2012, para 10.277, em 2013, configurando um crescimento de 5,31% do número de beneficiários no município.

Entre 2004 e 2013, os índices de pobreza caíram de 20% para 9% da população e de 7% para 4% no caso da pobreza extrema. No entanto, os principais aspectos ou perfis da pobreza continuam os mesmos: ela está mais presente no meio rural e nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

“A redução da pobreza não acompanhou as alterações em seus principais aspectos ou perfis”, disseram os especialistas no estudo. “Em termos regionais, pouco mudou, com as regiões Norte e Nordeste apresentando as maiores taxas de prevalência da pobreza, bem como as áreas rurais em todas as regiões” (ONUBR, 2016). Essa é a conclusão de estudo divulgado em abril de 2016 pelo Centro

Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Corrêa (2015) destaca que a redução da pobreza deve-se ao sucesso de programas como Bolsa Família e Brasil sem Miséria, que considera “[...] muitos eficazes para evitar que pessoas caiam na pobreza e para ajudá-las a sair da pobreza” (CORRÊA, 2015, p.1).

Os dados apresentados evidenciam a necessidade de programas de transferência de renda para famílias em múltiplas situações de vulnerabilidade. De acordo com os dados expostos, as situações de pobreza e de extrema pobreza, às quais estão submetidas as famílias beneficiárias do PBF, relacionam-se a determinados indicadores de vulnerabilidade: baixo nível de escolaridade e analfabetismo; falta de qualificação profissional; precária inserção no mercado de trabalho, sem nenhuma proteção previdenciária, ou mesmo situação de desemprego estrutural. Tudo isso potencializa a condição de vulnerabilidade e subalternidade dessas famílias, ao passo que as tornam dependentes dos benefícios da assistência social enquanto estratégia de sobrevivência.

Após as considerações acerca do perfil dos beneficiários do CadÚnico no município de Picos – PI, pode-se desvendar o real significado que o PBF tem assumido na vida das famílias beneficiárias residentes no município.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transferências condicionadas de renda representaram um passo adicional importante na mudança da trajetória do Sistema de Proteção Social no Brasil. Tais modificações foram muito robustecidas após a Constituição de 1988, com a definição do caráter universal dos sistemas de saúde e de assistência social e do fortalecimento dos benefícios de natureza semi e não contributiva. Entretanto, não havia, até o surgimento das transferências condicionadas de renda, benefícios voltados para a população pobre, em idade (e com capacidade) produtiva, mas sem renda suficiente para contar com a proteção contributiva.

No Brasil, o principal benefício é o PBF. Trata-se de um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com os objetivos de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

O PBF, por meio das transferências monetárias, procura atuar sobre a redistribuição de renda além de criar mecanismos para elevar as condições de vida das famílias, ampliando a escolarização e o acesso à saúde e melhorando os condicionantes da inserção produtiva dos adultos. As políticas sociais, por serem universais, carecem de reforço na atuação junto às populações mais pobres.

A consolidação do Programa Bolsa Família dependeu, sobretudo, da construção do Cadastro Único para Programas Sociais – que exigiu, ao longo de anos, árduo trabalho, principalmente das administrações municipais, em um período inicial de montagem do SUAS. Notadamente, os anos de 2005 e 2006 foram fundamentais para a melhoria da qualidade do cadastro, e marcantes, também, pela adesão dos municípios ao CADÚNICO e ao Programa Bolsa Família.

A implementação interfederativa, marca do programa, respondeu à diretriz de descentralização político-administrativa, constitucionalmente prevista para a área de assistência social. Mais importante, permitiu a parceria do Governo Federal com Governos Municipais e Estaduais, imprescindível para a efetividade do trabalho com a população vulnerável, e fortaleceu o SUAS, confiando a ele papel crucial no Bolsa Família e dando-o instrumentos fundamentais e até então inexistentes (como o CADÚNICO). O Programa também adotou inovações institucionais que ganharam destaque, incluindo seu engenhoso mecanismo de focalização – simples,

transparente e tão eficaz quanto mecanismos mais complexos e sofisticados adotados em outros programas de transferência condicionada.

Um aspecto importante a se considerar no enfrentamento da pobreza é o de que não se pode prescindir de um SPS amplo, no qual a transferência de renda possui papel estratégico e complementar à oferta de outras políticas universais. Não se trata, portanto, de se pensar na transferência de renda como substituta de outras políticas, mas na transferência de renda de forma complementar a políticas universais, que atendam de forma articulada à população pobre nas áreas de segurança alimentar e nutricional, assistência social, saúde, educação, trabalho e emprego, entre outras, como ocorre em países ricos, em que o acesso da população mais pobre a essas áreas, especialmente à educação, faz com que a desigualdade seja menor, diferente do que ocorre no Brasil, em que mesmo havendo uma queda no número da população pobre, a desigualdade social continua elevada.

O CADÚNICO é uma peça-chave na identificação das famílias pobres, que precisam ter seu acesso às políticas reforçado, tem sua gestão tecnológica atrelada à Caixa Econômica Federal, que, se por um lado pode ser estratégico para a instituição e para o Governo, por outro, traz dificuldades no âmbito da gestão e da integração das políticas.

Além disso, assim como as outras políticas sociais, o desenvolvimento das políticas do MDS ocorreu com o aprofundamento da setorização em detrimento da atuação mais intersetorial. A própria assistência social, na sua atuação recente, vinculada à constituição e áconsolidação do SUAS, não conseguiu realizar a coordenação do enfrentamento da pobreza integrando de forma efetiva os benefícios aos serviços socioassistenciais.

Duas décadas depois da implantação do PBF, pode-se afirmar que nunca houve tantos desrespeitos à sociedade brasileira como hoje, por meio de violações, fraudes e corrupções explícitas do Estado, da classe hegemônica, dos representantes do poder e do povo, na legislação vigente, nos repasses dos recursos financeiros, nas relações de trabalho, com um mercado altamente seletivo e excludente.

Parte relevante das famílias beneficiárias do PBF apresentam vulnerabilidades, relacionadas à própria inclusão social, tais como: alimentação, moradia, educação e saúde, o que dificulta a inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho. Essas famílias deveriam ter a oportunidade de mudar a sua realidade

por meio de políticas de inclusão, como de qualificação profissional. Mas o que se verificou após a realização da pesquisa foi que a maioria não consegue superar a situação de carência em que vivem. Seria necessário melhorar a capacidade estrutural e material do programa para melhor atender aos beneficiários.

Os dados levantados nesta pesquisa sobre os beneficiários do PBF em Picos - PI demonstraram que eles atendem às condicionalidades e aos critérios exigidos pelo Programa. As hipóteses levantadas foram confirmadas em parte, uma vez que os dados demonstram oscilação do número de beneficiários ano a ano, sendo crescente por dois anos seguidos, voltando a crescer no seguinte, ampliando no outro, o que leva a concluir que é necessário criar políticas públicas voltadas para este público, a fim de que o auxiliem na superação da pobreza e da dependência de programas de transferência de renda.

Os dados oficiais levantados e demonstrados no decorrer da pesquisa sobre Picos - PI denotam que o município teve aumento na economia, obtendo, inclusive indicadores melhores que a maioria dos municípios do estado, entretanto, tal melhora, quando comparada aos dados coletados no CADÚNICO, vê-se que não atingiu diretamente a população beneficiária do programa, que no período pesquisado é oscilante ano a ano.

Quanto ao tempo de permanência de cada beneficiário no programa, os dados coletados no CADÚNICO destacam o ano em que as famílias tiveram o benefício concedido e a data da última atualização, pesquisou-se nos anos posteriores, se continuavam como beneficiários do PBF, fato que se pode arbitrar o tempo de permanência da amostra.

Tal seleção demonstrou que o tempo de permanência dos beneficiários, na maioria dos casos, é superior a dez anos, o que denota a necessidade de projetos no município de Picos - PI voltados para essa camada da população para que consigam sair da condição de pobreza.

Chama atenção, nesta pesquisa, os motivos da exclusão do benefício no município, que a maioria é por estar com cadastro desatualizado, não por ter saído da condição de pobreza ou de extrema pobreza.

A pesquisa demonstrou que no município de Picos - PI há predominância de beneficiários do PBF de mulheres solteiras, com dois filhos, na faixa etária de 30 a 45 anos.

O nível de escolaridade é baixo entre os beneficiários do PBF em Picos - PI, mais da metade da amostra pesquisada (57,29%) não concluiu o ensino fundamental. Apesar de dados oficiais demonstrarem que houve maior acesso à educação no município entre os anos abrangidos por este estudo, tal melhora não foi constatada nesta população. Entretanto, tal vulnerabilidade dessa população ocorre em toda região Nordeste, uma vez, que segundo informações do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013), 20,3% dos beneficiários com 25 anos ou mais na região são analfabetos e 69,00% não concluiu o ensino fundamental.

A maioria (80,21%) da amostra pesquisada mora em residência permanente, ou seja, aquela feita para moradia, com mais de três pessoas e sobrevivem com renda familiar mensal inferior a um salário mínimo.

Chamou atenção o tempo de permanência dos beneficiários no município que supera dez anos da data do ingresso, fato que está relacionado diretamente ao perfil dessas pessoas, que, com baixa escolaridade, dificulta a inserção no mercado de trabalho formal.

A identificação do perfil em diversas dimensões das condições de vida das famílias beneficiárias do PBF no município de Picos -PI, se, por um lado, reafirma a boa focalização do Programa e o papel do Cadastro Único como ferramenta de identificação das famílias de baixa renda, revela, por outro, desafios a serem enfrentados para a superação da pobreza.

O aprofundamento da compreensão sobre a realidade socioeconômica da população mais pobre do município pesquisado explicita a existência de questões de gênero, e àquelas relacionadas à escolaridade e ao acesso a serviços de infraestrutura domiciliar a serem trabalhadas pela implementação de ações intersetoriais em todas as esferas federativas. E é de suma importância articular em conjunto com a transferência de renda o acesso a serviços e a inclusão produtiva da parcela mais pobre da população, ou seja, políticas de desenvolvimento dessas pessoas, a fim de que elas tenham condições de sair da realidade em que se encontram.

Este estudo apontou que, para que haja desenvolvimento social, é necessária uma ação deliberada e determinada do Estado, em suas três esferas, no enfrentamento à pobreza e à desigualdade, garantindo o acesso a serviços de qualidade que ajudem a materializar direitos sociais e a aproveitar oportunidades, permitindo a cada família a construção de uma trajetória de autonomia e cidadania.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tatiana Fortunado. As inter-relações entre pobreza, desigualdade e crescimento nas mesorregiões mineiras: 1970-2000. **Revista pesquisa e planejamento econômico**, v. 39, n. 1, São Paulo, abr. 2009, p.81-119.

ASSUNÇÃO, Viviane Kraieski; LEITÃO, Maria do Rosario de Fátima Andrade; INÁCIO, Pedro Henrique Dias. Comer mais e melhor: os impactos do Programa Bolsa Família na alimentação de famílias de pescadoras artesanais de Pernambuco. **Amazônica**, Belém, v. 4, n. 2, p. 336-353, jul. 2012.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A Especificidade do *Welfare State* Brasileiro. In: MPAS/CEPAL. **Economia e Desenvolvimento**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. P.18-39.

BAGOLIN, Izete Pengo; LOPES, Jaíza Gomes Duarte; VITCEL, Marlise Sozio. Pertinência, limites e desafios da adoção de linhas de pobreza absoluta ou relativa no Brasil e seus Estados. **Rev Espacios**, Venezuela, v. 13, n. 9, p.19-23, jan. 2016.

BARROS, Ricardo Paes. Atlas da desigualdade: a década de 80. In: IPEA. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009a. p. 115-129

_____. IPEA 2009. In: ALMEIDA, Cássia. **Queda da desigualdade impressiona**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009b. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2017. p.37-54

_____; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retratos de uma estabilidade inaceitável. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BETTO, Frei. **A Mosca Azul**. Rio de Janeiro: Rocco 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de política social. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho social**. Rio de Janeiro: UERJ, 2013. p.1-27.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, 2006.

BICHIR, Renata. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2012.

BIT. Bureau Internacional do Trabalho. A luta contra Pobreza e a Exclusão Social em Portugal. **Experiências do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza**. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988 – Segurança Social – Art. 194**, alterado pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. Decreto Nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 36 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007_2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados Censo 2010 por município**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=220800&idtema=19&search=piaui|picos|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2013>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

_____. _____. **Síntese dos indicadores sociais 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 out. 2013.

_____. _____. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. _____. **Síntese dos indicadores sociais 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013: IDHM RENDA**. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2013a. Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-renda.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-renda.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

_____. Caixa Econômica Federal. **Relatório Benefícios sociais 2013**. Brasília, 2013b.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Indicadores de desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2013c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/indicadores>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. _____. **Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006a. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2008.

_____. _____. **Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a Desigualdade**. Junho de 2012b. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2014.

_____. Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. Lei n. 10.689, de 13 de junho de 2002. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação. **Presidência da República**, Brasília, DF, 13 jun. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.689.htm>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e da outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 9 jan. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal Transparência Brasil**. Brasília, DF: CGU, 2015a. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Condicionalidades do Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2015b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsafamilia/condicionalidades/beneficiario/condicionalidades>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. _____. **Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2014a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidade/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. _____. **Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2012c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/conteudo-antigo/programa-bolsa-familia1/criterios-de-elegibilidade>>. Acesso em: 11 set. 2013.

_____. _____. **Inclusão no Cadastro Único**. Brasília, DF: MDS, 2014b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsafamilia/cadastro-unico/beneficiario/cadunico-inclusao>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. _____. **Programa Bolsa Família: manual de gestão de condicionalidades**. Brasília: MDS, 2006b.

_____. _____. **Sistema de condicionalidades do programa Bolsa Família**. Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_suporte.asp> Acesso em: 17 abr. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conselho nacional de assistência social (CNAS)**. Brasília – DF: CNAS, 2010b. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/nota-CNAS.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. _____. **Guia de Orientação Técnica – SUAS**. n. 01- Proteção Social Básica de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2005.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília- DF: MDS, 2004b.

_____. 2015c. Um país menos desigual: pobreza extrema cai em 2,8% da população. **Portal Brasil**, 13 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRONZO, Carla. Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?”. **Anais...** Caracas, 2007. p.114-128 . Disponível em: <<http://www.clad.org/fulltext/0056806.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

CAGNI, Patrícia. Crise econômica leva 3 milhões de brasileiros à pobreza. **Congresso em foco**, Brasília, DF, 13 fev. 2017. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/crise-economica-leva-cerca-de-3-milhoes-de-brasileiros-a-pobreza>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CAMARGO, Camila Fracaro *et al.* Perfil socioeconômico dos beneficiários do bolsa família: o que o cadastro único revela? In: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Ed.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Capítulo 9. p. 157-177.

CARDOSO Jr., José Celso; POCHMANN, Márcio. **Raízes da Concentração de Renda no Brasil: 1930 a 2000**. Brasília/Campinas, IPEA/CESIT, 2001. Disponível em:<http://ww.decon.ufpe.br/sitedecon/visao/professor/arquivos/acervo/40/raizes_da_concentracao_de_renda.doc>. Acesso em: 28 ago. 2014

CAVALCANTI, Maria Alina Martins Granja. **Crescimento Econômico e Decomposição da Desigualdade de Renda do Estado do Piauí**. 2011. 75f. Dissertação (Mestrado em economia) – Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 2011.

CODES, Ana Luiza Machado de. **Modelagem de Equações Estruturais: uma contribuição Metodológica para o Estudo da Pobreza**. 2005. 297f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

COHN, Amélia. **O PBF e seu Potencial como Política de Estado**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 2. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 36-58

_____. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 12, p. 1-19, jun./dez. 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte1.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2016.

_____. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. In: Seminário Especial Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do IPEA - Estudos e Pesquisas, n. 85. **Anais...** Rio de Janeiro, set. 2004. p. 89-101

CORRÊA, Alessandra. Com nova metodologia, pobreza no Brasil tem queda mais acentuada, diz Banco Mundial. **BBC BRASIL**, 9 out. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151009_reducao_pobreza_banco_mundial_ac_lgb>. Acesso em: 13 mar. 2017.

CUNHA, Rosani Evangelista da. **A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do programa bolsa família**. Brasília: mimeo, 2014. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Transferência de Renda com condicionalidade: A experiência do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009. p. 331-362.

_____; PINTO, Bruno Henrique Benfica da Câmara. **O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação**. [S.l.]: Biblioteca virtual Bolsa Família, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/19M.pdf>>. Acesso em 12 mar. 2017.

DALLAGO, Cleonilda Sabaini Thomazini. Estado e políticas sociais no Brasil. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. **Anais...** São Luís, 28 a 30 de agosto de 2008, p. 1-6.

DEMO, Pedro. **Pobreza da Pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Programas de renda mínima**. Brasília, DF: Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola; Ministério da Educação, 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp02.htm>> Acesso em: 18 abr. 2014.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

_____. **Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Família**. Caderno 76. Campinas: Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPP; UNICAMP, 2006.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. 604f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2005.

FAHEL, Murilo; TELES, Leticia Ribeiro; CAMINHA, Davy Alves. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 92, p. 1-21, out. 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social no Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2007.

FLEURY, Sonia. A seguridade social. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.fgn.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. **Estados sem Cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

FRASER, Nancy. Mercantilização, proteção social e emancipação: as ambivalências do feminismo na crise do capitalismo. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 617-634, dez. 2011.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**. São Paulo: UNESP, 1988.

GENTILLI, Raquel de Matos Lopes. **Representações e práticas**. São Paulo: Veras, 2007.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GRANEMANN, Sara. **Políticas sociais e serviço social**. In: RESENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (Org.). **Serviço Social e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006. p. 68-82

HELFAND, Steven; ROCHA, Rudi; VINHAIS, Henrique. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 59-80, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.memoria.nemesis.org.br/index.php/ppe/article/viewFile/1160/1045>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas**. Relatório Técnico (preliminar). Rio de Janeiro: IBASE, 2008. 273p.

IZAGUIRRE, Mônica. Apesar do aumento da pobreza no país, Bolsa família tem menos beneficiários. **Jornal Correio Brasiliense**, 26 jun. 2017. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/06/26/internas_economia,604822/apesar-do-aumento-da-pobreza-no-pais-bolsa-familia-tem-menos-benefici.shtml>. Acesso em: 30 jun. 2017.

JONES, Charles Irving. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LAVINAS, Lena. **Avaliação de Programas de Renda Mínima**. Brasília: IPEA, 2002.

_____. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. Texto para Discussão n. 596. In: IPEA. **Desenvolvimento de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Renda Mínima**. Rio de Janeiro, 1997. p.84-95

_____; VARSANO, Ricardo. **Renda Mínima: Integrar e Universalizar**. São Paulo: Novos Estudos, n. 49, CEBRAP, 1998, p. 213-229.

LEMOS, Lorena Torres de; RIBEIRO, Marciele Vieira. **As estratégias de manutenção de das famílias durante o período de bloqueio do programa bolsa família devido descumprimento de condicionalidades**. 2012. 146f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Serviço Social) – Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, Vitória, 2012. Disponível em: <http://www.catolicaes.edu.br/fotos/files/AS%20ESTRATEGIAS_DE_MANUTENCAO_DAS_FAMILIAS_DURANTE_O_PERIODO_DE_BLOQUEIO_DO_PROGRAMA_BOLSA_FAMILIA_DEVIDO_DESCUMPRIMENTO_DE_CONDICIONALIDADES.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2017.

LONARDONI, Eliana *et al.* O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista UEL de Serviço Social**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 1-7, ago. 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm>. Acesso em: 22 ago. 2016.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O tempo do SUAS**. São Paulo: Editora Cortez, 2006. Coleção: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 87, ano XXVI. p.71-89.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert. **Desigualdade e indicadores sociais no Brasil**. In: SCHWARTZMAN, Luísa Farah *et al.* (Org.). **O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p.97-116.

MACÊDO, Márcia Santos. Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza. **Aderno RH**, Salvador, v. 1, n. 53, p. 389-404, mai./ago. 2008.

MARIANO, Silvia Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 312, p. 901-908, set./dez. 2009,

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, set. 2011.

MARTINS, Fernando. Programas que eram o xodó do PT perdem dinheiro no governo Temer. **Gazeta do povo**, 29 out. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

MARTINS, José de Souza. **O massacre dos inocentes**: a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991.

MARX, Karl. **Crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultura, 1998.

_____. **O capital**. v. I. Tradução de Regis Barbosa e Flávio Kothe. (Os economistas). 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Nova Fronteira, 1998.

MESQUITA, Adriana de Andrade; FREITAS, Rita de Cássia dos Santos. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. **O Social em questão**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 30, p. 197-224, ago. 2013.

MESTRINER, Maria Luísa. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOREIRA, Nathalia Carvalho *et al.* Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 403-423, abr. 2012.

MORENO, Oscar Mauricio Covarrubias. Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. In: XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?". **Anais...** Caracas, 2007. p.17-28. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0056802.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. In: **XIII Congresso brasileiro de assistentes sociais**. **Anais...** Brasília, 2010. p. 45-56

NASCIMENTO, Milton Meira. **Rousseau**: da servidão a liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Editora Ática, 2011. p. 188-241.

NEGRI, Fabiana Luísa. **Desigualdade, estabilidade e bem-estar social**. In: BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.).

Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2006. p.28-43.

_____. Um Breve Relato Sócio-Histórico da Assistência Social no Brasil. In: _____. **O Exercício Profissional do Assistente Social e a Precarização no Mundo do Trabalho:** Ensaio sobre sua inserção no Sistema Único de Assistência Social. 2011. 242f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. p. 108-115.

NERI, Marcelo. Desigualdade, estabilidade e bem-estar social. **Revista da escola de economia da FGV**, n.637, Rio de Janeiro, 2006, p.2-39.

OCDE. **Social Protection, Poverty Reduction and Pro Poor Growth.** Policy Guidance Note: Social Protection, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/63/43573310.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de; SOARES, Sergei Suarez Dillon. O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. **Textos para discussão IPEA 1738**, Rio de Janeiro, mai. 2012, p.7-32.

ONUBR. Pobreza permanece concentrada no Norte e Nordeste do Brasil. **Nações Unidas no Brasil**, 3 mai. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pobreza-permanece-concentrada-no-norte-e-no-nordeste-do-brasil-diz-estudo-centro-onu/>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

PANTAZIIS, Christina; GORDON, David; LEVITAS, Ruth. **Poverty and Social Exclusion in Britain.** Bristol: The Policy Press, 2006.

PENA, Rodolfo Ferreira Alves. A pobreza no Brasil. **Revista Mundo e Educação**, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/geografia/a-pobreza-no-brasil.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

PEÑA, Amparo Viches. *Una situación de emergencia planetaria, a la que debemos y “podemos” hacer frente.* **Revista de educación**, n. extra 1, Montevideu, 2009, p.101-122.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional.** São Paulo: Editora UNESP, 2009. 233 p.

PINTO, Nelson Guilherme Machado; CORONEL, Daniel Arruda; BENDER FILHO, Reisoli. O programa bolsa família de 2004 a 2010: efeitos do desenvolvimento regional no Brasil e em suas regiões. **Qualit@s**, Campina Grande, v. 17. n. 1, p. 1-19, jan. 2015.

POCHMANN, Márcio. **Bolsa família 2003/2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/digital/publica_003.html> Acesso em: 17 abr. 2014.

_____; AMORIM, Ricardo. **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

RAMOS, Lauro; MENDONÇA, Renato. **Pobreza e desigualdade de renda no Brasil**. In: VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio; HERMANN, Jennifer; CASTRO, Lavínia Barros de. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.75-98

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: UNESP, 2013. 246 p.

REZENDE, Maria Alice; SANTOS, Rafael dos. A invenção das desigualdades, feminização da pobreza, negritude e ações afirmativas: algumas considerações. **Teias**, Rio de Janeiro, v. 9, n.17, p. 16-34, jan./jun. 2008.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROSA, Tereza Raquel Silveira. **O trabalho dos beneficiários do Programa Bolsa Família em Montes Claros-MG**. 2013. 17f. Artigo de Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros-MG, 2013.

ROUANET, Sérgio Paulo. **Mal-Estar na Modernidade**. São Paulo: Companhia de Letras, 1993.

SANTANA, Jomar Alice. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. In: Seminário População, Pobreza e Desigualdade. **Anais...** Belo Horizonte, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SARTI, Cyntia. Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Org.). **Famílias: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2005. p.38-52

SCHNEIDER, Anderson. Brasil é 13º país que mais gasta com pobreza. **Exame online**, jan. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-e-12o-pais-que-mais-gasta-com-combate-a-pobreza>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Abinoã da Cunha; BANDEIRA, Ellen Suenne Ferreira; LOPES, Ester Borges. Pobreza no Brasil: aspectos conceituais e o processo de construção histórica. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais...**, São Luís, ago. 2011. p. 1-9.

SILVA, Aline Pena Testasicca. Proteção social no Brasil: impactos sobre a pobreza, desigualdade e crescimento. In: III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. CRESS 6ª Região. **Anais...**, Belo Horizonte, jun. 2016. p. 1-13

SILVA, Cristiane Freitas; SOUSA JÚNIOR, Airton Silva. **Pobreza e desigualdade no Brasil: uma análise da contradição capitalista**. In: I Congresso Acadêmico de Serviço Social da UFPA. **Anais...**, Belém, 2012. p.12-21

SILVA, Maria Ozanira Silva e. Programas de renda mínima. **Políticas Públicas: proteção e Emancipação**, 10 out. 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp02.htm>> Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul. 2010.

_____. **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Repositório UFMA**, 2009. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br/xmlui/bitstream/handle/1/168/OS%20PROGRAMAS%20DE%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDA%20NA%20POLITICA%20SOCIAL%20BRASILEIRA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **Rev Pensar BH. Política Social**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 27-30, abr./jun. 2006.

_____. O bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, dez. 2007.

_____ *et al.* **O Bolsa Família**. São Paulo: Cortez, 2013.

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, 2004. 225p

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. São Paulo: Cortez, 2013.

SOARES, Laura Tavares R. “O desastre social”. In: SADER, Emir (Org.). **Os porquês da desordem mundial**: mestres explicam a globalização. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 43-93.

_____. **Volatilidade de Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família**. Texto para Discussão, nº 1459. Brasília, DF: IPEA, 2009.

SOJO, Ana. La trayectoria Del vinculo entre políticas selectivas contra La pobreza y políticas sectoriales. **Revista de La CEPAL**, v. 91, n. 1, p. 111-131, fev. 2007.

SPOSATI, Aldaísa. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Assistência Social em debate**: direito ou assistencialização. In: CFESS. O trabalho do assistente social no SUAS: Seminário Nacional. Brasília: CFESS, 2011.

STOTZ, Eduardo Navarro. Pobreza e capitalismo. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p.82-120

TAKAGI, Maya. **A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2006. 206f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – o Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2006.

TAVARES, Priscila Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, Campinas, dez. 2010, p. 613-635.

TELLES, Vera da Silva. **A cidadania inexistente**: incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo. 1992. 334f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia da USP, São Paulo, 1992.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 1, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política social**: universalização e focalização – subsídios para o debate. Brasília, DF: Políticas sociais: acompanhamento e análise; IPEA, 2003. p.122-126.

THOMÉ, D. **O bolsa família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

TROTTA, Wellington. **Política social**: perspectiva de políticas efetivamente públicas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados**. v. 2 – Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

VALLADARES, Licia. **Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil**. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo; IUPERJ, 1991. p. 38-53

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Em torno dos conceitos de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

VILLAS-BOAS, Marcos de Aguiar. A concentração de renda é maior do que se imaginava. **Revista Carta Capital**, 26 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do Programa que esta transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 77, 2006.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, v. 1, n. 19, p.18-32, out. 1997.

_____. **Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade**. CFESS; ABEPSS. SERVIÇO SOCIAL: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: DF: CFESS/ABEPSS, 2009b.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, jun. 2012.

ZUCCO, Luciana Patrícia. **Municipalização da Política de Assistência Social: o caso da SMDS**. 1997. 117f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

APÊNDICE A – CADASTROS PESQUISADOS CADÚNICO – AMOSTRA FORMA DE PESQUISA

Família	Data da Inclusão	Estado Cadastral	Data da Atualização	Migrado	Cad. Válido	Cad. Atualizado	Renda per capita (R\$)	Pendência	Motivo da exclusão
010087278-65	13/03/2003	Excluído	25/11/2009	Sim	Sim	Não	155,00	Não	Cadastro desatualizado a mais de 48 meses
012512988-26	09/12/2003	Excluído	03/03/2006	Sim	Sim	Sim	30,00	Não	Transferida para outro programa
012650807-04	09/01/2004	Cadastrado	08/11/2016	Sim	Não	Sim	85,00	Não	
1600861867-0									Nenhum registro encontrado com os dados informados
003807625-01	03/09/2002	Excluído	09/04/2012	Sim	Não	Não	70,00	Não	Cadastro desatualizado a mais de 48 meses
016866335-05	01/04/2006	Excluído	01/04/2006	Sim	Sim	Não	0,00	Não	Família não localizada para atualização /revalidação
013445858-33	13/03/2003	Excluído	21/10/2011	Sim	Sim	Não	13,00	Não	Cadastro desatualizado a mais de 48 meses
005537171-03	16/12/2002	Excluído	07/01/2006	Sim	Sim	Sim	36,00	Não	Família não localizada para atualização /revalidação
017771372-09	08/07/2006	Excluído	27/12/2006	Sim	Sim	Sim	120,00	Não	Família não localizada para atualização /revalidação
019018455-83	26/12/2006	Cadastrado	21/01/2014	Sim	Não	Não	145,00	Não	
002089848-79	27/06/2002	Cadastrado	02/11/2016	Sim	Não	Sim	70,00	Não	
010087272-70	13/03/2003	Excluído	01/12/2004	Sim	Sim	Sim	0,00	Não	Transferida para outro programa
014657620-94	13/03/2003	Cadastrado	22/11/2016	Sim	Não	Sim	440,00	Não	
000235393-80	17/01/2002	Excluído	09/09/2009	Sim	Sim	Sim	90,00	Não	Transferida para outro programa
013411425-66	17/05/2004	Excluído	07/12/2009	Sim	Sim	Sim	50,00	Não	Transferida para outro programa
024587524-70	05/12/2009	Excluído	05/12/2009	Sim	Sim	Sim	257,50	Não	Transferida para outro programa

003613516-07	22/08/2002	Cadastrado	22/04/2014	Sim	Sim	Não	60,00	Não	
012786463-61	03/02/2004	Excluído	07/01/2006	Sim	Sim	Sim	66,66	Não	Cadastro desatualizado a mais de 48 meses
003025960-62	04/08/2002	Excluído	19/06/2008	Sim	Sim	Não	60,00	Não	Cadastro desatualizado a mais de 48 meses
003613750-26	22/08/2002	Excluído	16/02/2012	Sim	Sim	Não	0,00	Não	Cadastro desatualizado a mais de 48 meses
017578719-00	03/06/2006	Cadastrado	03/10/2016	Sim	Não	Sim	80,00	Não	
017779578-69	08/07/2006	Excluído	08/07/2006	Sim	Não	Não		Sim	Transferida para outro programa

Disponível em: <<https://www.cadastrounico.caixa.gov.br/Cadun/abrirAplicacao.do#>>. Acesso em: 21 fev. 2017

APÊNDICE B – AMOSTRA FINAL SELECIONADA – EXEMPLO 2004

QUADRO AMOSTRA POR PERÍODO

2004		CARACTERÍSTICAS												
Nº	Total Ano (R\$)	Sexo	Idade (anos)	Est. Civil	Nº Filhos	Renda Familiar (SM)	Ingresso	Saída	Residência	Zona	Escolaridade	Nº pessoas Na residência	Nº pessoas Com outra renda na família	Origem da outra renda
1	270,00	F	43	C	2	1	2002	2016	1	R	2	5	2	2
2	95,00	F	49	S	3	1	2003	2015	1	U	5	4	1	2
3	270,00	F	75	S	0	1	2003	2013	1	U	1	1	1	6
4	270,00	F	42	C	1	1	2003	2016	1	R	2	4	1	2
5	960,00	F	37	C	0	1	2002	2016	1	U	2	4	2	2
6	1.140,00	F	37	C	1	1	2002	2015	2	U	2	5	2	2
7	90,00	F	52	C	0	1	2002	2016	2	U	2	2	1	2
8	264,00	F	35	S	2	1	2002	2016	1	R	2	4	1	2
9	270,00	F	47	S	1	3	2003	2016	2	U	2	2	1	1
10	270,00	M	59	C	3	1	2003	2016	1	U	2	5	2	2
11	270,00	M	46	C	2	1	2004	2014	1	U	2	4	2	4
12	1.140,00	F	54	C	5	1	2002	2016	1	R	2	7	2	2
13	600,00	F	53	S	1	1	2002	2016	1	U	2	2	1	2
14	1.140,00	F	40	S	3	1	2003	2016	1	R	1	6	1	2
15	90,00	F	45	C	0	2	2003	2016	1	U	2	2	1	6
16	600,00	F	57	S	0	2	2002	2016	1	U	2	1	1	2
17	270,00	F	45	C	0	1	2003	2015	1	U	2	3	1	4
18	450,00	F	63	S	0	1	2004	2014	1	U	1	1	1	6
19	270,00	F	37	C	3	1	2003	2016	1	U	2	5	2	2
20	65,00	F	32	S	2	1	2004	2016	2	U	2	4	1	2
21	260,00	F	52	S	0	1	2002	2016	1	R	5	1	1	2
22	450,00	F	46	S	2	1	2003	2016	1	U	2	3	1	4
23	325,00	F	51	S	0	2	2002	2016	1	U	2	2	1	6
24	270,00	F	36	C	0	1	2003	2016	1	U	4	1	1	2
25	90,00	F	54	NI	NI	1	2003	2016	1	U	2	2	1	2

26	90,00	F	48	C	5	1	2002	2016	1	U	1	12	1	2
27	1.140,00	F	41	C	2	1	2002	2016	1	U	2	3	2	2
28	360,00	F	49	S	3	1	2003	2015	1	U	5	4	1	2
29	95,00	F	39	S	2	2	2004	2016	1	R	4	5	1	1
30	270,00	F	44	C	2	1	2002	2015	1	U	2	5	1	2

Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoDetalhado.asp?>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

APÊNDICE C – CADASTROS PESQUISADOS MDS – AMOSTRA FORMA DE PESQUISA

• Bloco: identificação e controle

Código familiar	03671785837
Data de cadastramento da família	25/06/2013
Data da última atualização da família	25/06/2013
Estado cadastral da família	3 - Cadastrado
Forma de coleta	1 - Sem visita Domiciliar
Nome da localidade	canto da várzea
Tipo de logradouro	avenida
Título do logradouro	
Nome do logradouro	beira rio
Número do endereço	0000000000000886
Complemento do número do endereço	
Complemento adicional do endereço	
CEP	64600162
Código da unidade territorial local	
Nome da unidade territorial local	
Referência para localização do endereço	
Nome do entrevistador	Francisca Ana luz Sousa
Código IBGE do município	2208007
Sigla da Unidade da Federação	PI
Nome do Município	Picos
Valor da renda familiar per capita	678
Faixa da renda familiar per capita	4-Acima de 1/2 SM
Faixa da renda total da família	1-Até 1SM
Valor da renda total da família	678
Recebe PBF família	0 - Não
Número de meses após a última atualização cadastral	

• Bloco: características do domicílio

Código familiar	03671785837
Situação do domicílio	1 - Urbanas
Espécie do domicílio	1 - Particular Permanente
Quantidade de cômodos do domicílio	5
Cômodo servindo como dormitório do domicílio	1
Material predominante no piso do domicílio	2 - Cimento
Material predominante nas paredes externas do domicílio	1 - Alvenaria/tijolo com revestimento
Água canalizada no domicílio	1 - Sim
Forma de abastecimento de água	1 - Rede geral de distribuição
Existência de banheiro	1 - Sim
Forma de escoamento sanitário	3 - Fossa rudimentar
Forma de coleta do lixo	1 - É coletado diretamente
Tipo de iluminação	1 - Elétrica com medidor próprio
Calçamento em frente ao seu domicílio	3 - Não existe

- **Bloco: família**

Código familiar	03671785837
Família Indígena	2 - Não
Código de povo indígena	
Nome do povo indígena	
Reside em reserva indígena	
Código da reserva indígena	
Nome da reserva indígena	
Família quilombola	2 - Não
Código da comunidade quilombola	
Nome da comunidade quilombola	
Quantidade de pessoas no domicílio	1
Quantidade de famílias no domicílio	1
Quantidade de pessoas internadas faixa 0-17 anos	
Não tem pessoas internadas faixa 0-17 anos	1 - Opção marcada no formulário
Quantidade de pessoas internadas faixa 18-59 anos	
Quantidade de pessoas internadas faixa 60 anos ou mais	
Valor de despesas com energia	80
Valor de despesas com água	30
Valor de despesas com gás	40
Valor de despesas com alimentação	350
Valor de despesas com transporte	0
Valor de despesas com aluguel	0
Valor de despesas com medicamentos	150
Nome do estabelecimento EAS/MS	unidade basica de saúde do canto da várzea
Código do estabelecimento EAS/MS	000002694069
Nome do CRAS/CREAS	
Código do CRAS/CREAS	

- **Bloco: identificação da pessoa**

Código familiar	03671785837
Estado cadastral da pessoa	3 - Cadastrado
Pessoa com marcação de trabalho infantil	2 - Não
Nome	balbina noqueira brito
NIS	16011910026
Apelido/Nome Social	
Sexo	2 - Feminino
Data de nascimento	09/01/1942
Relação de parentesco com o responsável familiar	1 - Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF
Cor ou raça	4 - Parda
Nome da mãe	mariano queira brito
Nome do pai	antonio noqueira brito

Local de nascimento	1 - Neste município
UF de nascimento da pessoa	PI
nome do município de nascimento da pessoa	picos
código ibge do município de nascimento da pessoa	2208007
nome do país de nascimento da pessoa	
código do país de nascimento da pessoa, no formato nn	
Nascimento registrado em Cartório	2 - Sim, mas não tem Certidão de Nascimento
Faixa etária	12- Maior que 65
Grau de Instrução	1 - Sem instrução
Situação de Rua	0 - Não
Nome do cartório da certidão	registro civil
Data de emissão da certidão (formato DDMMAAAA)	13/09/1979
UF da Certidão	PI
Recebe pbf pessoa	0 - Não

- **Bloco: trabalho e remuneração**

Código familiar	03671785837
pessoa trabalhou na semana passada	2 - Não
pessoa afastada na semana passada é atividade extrativista	2 - Não
função principal	
valor de remuneração (sem casas decimais)	0
pessoa com trabalho remunerado 12 meses	2 - Não
quantidade de meses trabalhados nos últimos	
valor de remuneração bruta (sem casas decimais)	
valor recebido de doação (sem casas decimais)	0
valor recebido de aposentadoria (sem casas decimais)	678
valor recebido de seguro desemprego (sem casas decimais)	0
valor recebido de pensão alimentícia (sem casas decimais)	0
valor recebido de outras fontes (sem casas decimais)	0

Disponível:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/buscaCadUnico.php?p_familia=03671785837&id_cras=&p_ibge=2208007&uf_ibge=22>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2017.