

**FACULDADE LEÃO SAMPAIO
CURSO DE BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL**

ELISA ANDRÉA TORQUATO COSTA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JUAZEIRO DO NORTE – CE: UM ESTUDO
DOS ASPECTOS QUE MEDEM A QUALIDADE DE VIDA DOS USUÁRIOS DO
PROGRAMA**

JUAZEIRO DO NORTE/CE

2012

ELISA ANDRÉA TORQUATO COSTA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JUAZEIRO DO NORTE – CE: UM ESTUDO
DOS ASPECTOS QUE MEDEM A QUALIDADE DE VIDA DOS USUÁRIOS DO
PROGRAMA**

Monografia apresentada a Faculdade Leão Sampaio como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Professora Ms. Patrícya Karla Ferreira e Silva.

JUAZEIRO DO NORTE/CE

2012

ELISA ANDRÉA TORQUATO COSTA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JUAZEIRO DO NORTE – CE: UM ESTUDO
DOS ASPECTOS QUE MEDEM A QUALIDADE DE VIDA DOS USUÁRIOS DO
PROGRAMA**

Monografia apresentada a Faculdade Leão Sampaio como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Professora Ms. Patrícya Karla Ferreira e Silva.

Aprovada _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA:

Professora Ms. Patrícya Karla Ferreira e Silva

Orientadora

Profa. Ms. Rose-Ane Lucena Lima Duarte Silveira

1ª Examinadora

Assistente Social Esp. Regina Maria Soares de Lavor

2ª Examinadora

JUAZEIRO DO NORTE/CE

2012

À minha avó Eliza (in memoriam), que embora não esteja mais aqui no nosso meio, estará sempre presente no meu viver através dos seus ensinamentos, da sua dedicação, da sua lição de vida, do senso de justiça com o qual tratava as pessoas, do seu cuidado, da sua garra e da determinação contagiante. A vitória é nossa! Ah, menininha linda, te amo!

AGRADECIMENTOS

À Deus primeiramente pelo cuidado e zelo constante em toda a minha trajetória, por ter segurado minha mão e até mesmo me carregado no colo quando tudo parecia sem solução. Por ter feito brotar a esperança de que tudo iria dar certo. Obrigada, Senhor pelas pessoas que encontrei, pelos ganhos e perdas que me ensinaram o caminho da vida e, por fim, obrigada pelo aprendizado. Sobretudo, te sou grata pelas tuas infinitas bênçãos derramadas sobre mim, pois a cada dia tu renovas minhas forças e me dá esperança para prosseguir e alcançar meus objetivos.

Aos meus pais, Neide e Antônio, pela existência, pelo cuidado, pelo carinho e pela dedicação que tiveram para comigo durante toda a minha vida.

À Ana Paula, Rafael (cabeção) e Ingrid, pelo tempo que passamos juntos e pelo apoio que me deram.

À Francisca (Ciê), por ter me proporcionado momentos de muita alegria, liberdade e paz.

À Anésia e Taciana pela oportunidade de conviver com vocês e pelo apoio que me proporcionaram. Muito obrigada pela acolhida.

Aos irmãos que oraram por mim quando me sentia angustiada, achando que não dava mais para continuar. À Lu e Cleito pela força e apoio nas horas de estudo. À Júnior e Nyânata, por torcerem por mim, por acreditarem no meu sonho, pelas palavras de ânimo, pelo encorajamento, pelas orações, enfim, por estarem sempre do meu lado.

Pela presença amiga e companheira que de forma tão presente e serena Deus me concedeu nas pessoas de Joelma e Cristiana.

Agradeço às minhas amigas e colegas de turma que percorreram um longo trajeto e que a partir de agora cada uma trilha seu caminho: Janaína, Lílian, Ana Roberta, Renárdia, Rogaciana, Hermínia, Francinalda e Erivânia. Entre nós ficará como elo a lembrança de nossos encontros e desencontros, erros e acertos. Fica a certeza de que de alguma forma cada uma de nós contribuiu para o crescimento do outra. Olhando para trás, lembraremos nossas lutas, decepções, brincadeiras, viagens, grupos de estudos.

À Batatinha que com seu jeito meigo, calado, observador, está sempre pronta a ajudar a quem precisa. Aqui vai minha gratidão pelas inúmeras vezes que

você pacientemente revisou os textos comigo, se preocupando e dedicando o seu melhor para que eu chegasse atingir a vitória, pois como está escrito “o amigo ama em todo o tempo e para a angústia, nasce o irmão” (Pv 17: 17).

Agradeço a todos os professores que contribuíram para a minha formação profissional, em especial a minha orientadora Professora Patrícia Karla, Rose-Ane a quem de forma carinhosa aceitou participar da minha banca, Rita Fabiana a quem me incentivou a prosseguir quando pensei em desistir muito obrigado pela força.

Quero dedicar especial agradecimento a minha supervisora de campo Regina Maria, por sua atenção e também por sua dedicação durante e depois da minha experiência de estágio supervisionado.

RESUMO

A expansão de benefícios de transferência de renda é patente na atualidade, a cada ano é expandido o acesso da população ao Programa Bolsa Família, que cada vez mais acaba tendo maior relevância na complementação da renda de brasileiros cuja renda não ultrapassa um salário mínimo. A pesquisa ora exposta tem por objetivo analisar aspectos da qualidade de vida das famílias inseridas no Programa Bolsa Família de Juazeiro do Norte – CE, assim como conhecer o funcionamento do referido programa; analisar as prioridades dos beneficiários em relação à utilização do benefício do Bolsa Família; e identificar os impactos socioeconômicos do programa na vida dos beneficiários. Esse trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro, analisam-se as particularidades do desenvolvimento das políticas sociais no contexto brasileiro desde a década de 1930 até as características da política de assistência social depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, sobretudo no que diz respeito à construção do Sistema Único da Assistência Social. No segundo, discorre-se sobre os antecedentes da criação do Programa Bolsa Família, enquanto benefício de transferência de renda, assim como os seus impactos na redução da pobreza das famílias brasileiras. No terceiro, apresenta-se o funcionamento do Programa Bolsa Família no município de Juazeiro do Norte – CE, os procedimentos metodológicos da pesquisa e a análise e discussão dos dados da pesquisa. Este estudo trata-se de uma pesquisa descritiva, de campo, com abordagem qualitativa. Como sujeitos temos 50 usuários que compareceram à sede do Programa Bolsa Família da cidade de Juazeiro do Norte – CE entre os dias 15 e 19 do mês de outubro de 2012. Uma vez que a amostragem é do tipo não probabilística, por acessibilidade ou conveniência, abordou-se 10 usuários a cada dia de realização de presente pesquisa. Com esse estudo concluiu-se que o Programa Bolsa Família se inscreve no panorama mais amplo do projeto neoliberal que por meio da preconização à substituição de políticas sociais de caráter universal por políticas sociais cada vez mais seletivas e focalizadas, estabelecendo a partir disso a ideologia dos mínimos sociais.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Transferência de renda, qualidade de vida.

ABSTRACT

The expansion of income transfer benefits is evident nowadays, every year is expanded people's access to the Bolsa Família program, which ends up having increasingly greater importance to complement the income of Brazilians whose income does not exceed the minimum wage. The research now exposed is to analyze aspects of quality of life of families included in the Bolsa Família Program of Juazeiro - CE, as well as a working knowledge of the program, analyze the priorities of the beneficiaries regarding the use of the benefit of the Bolsa Família and to identify the socioeconomic impacts of the program on the lives of beneficiaries. This work is divided into three chapters. At first, we analyze the peculiarities of the development of social policies in the Brazilian context from the 1930s to the characteristics of social assistance policy after the enactment of the 1988 Federal Constitution, especially with regard to the construction of the National Assistance Social. In the second, talks about the background to the creation of the Bolsa Família, while benefit transfer income, as well as their impact on poverty reduction of Brazilian families. In the third, shows the operation of the Bolsa Família Program in Juazeiro North - CE, the procedures of the research and the analysis and discussion of the survey data. This study deals with a descriptive, field, with a qualitative approach. As individuals we have 50 users who attended the headquarters of the Bolsa Família city Juazeiro - EC between 15 and 19 October 2012. Once sampling is not the type probabilistic accessibility and convenience, we dealt with 10 users every day to conduct this research. With this study it was concluded that the Bolsa Família falls within the wider framework of the neoliberal project that by advocating the replacement of social policies of universal social policies by increasingly selective and focused, setting from this ideology of minimum social standards.

Keywords: Family Grant Program, transfer income, quality of life.

LISTA DE SIGLAS

CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CEF – caixa Econômica Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de desenvolvimento Humano

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

INAMPS – Instituto nacional de assistencial médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

ONG – Organizações não governamentais

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SEASTC – Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SIMPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Responsável familiar pelo benefício do Programa Bolsa Família de Juazeiro em Norte-CE.....	38
Gráfico 2 – Grau de escolaridade do responsável pelo benefício Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE.....	39
Gráfico 3 – Composição das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de Juazeiro em Norte-CE.....	40
Gráfico 4 – Condições de moradia das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE.....	41
Gráfico 5 – Condição empregatícia do RF do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE.....	42
Gráfico 6 – Conhecimento acerca das condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	43
Gráfico 7 – Prioridades estabelecidas pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE.....	44

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA	13
1.1 Particularidades do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras.....	13
1.2 A assistência Social pós-Constituição de 1988	16
CAPÍTULO II – A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA CRIAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	23
2.1 Antecedentes da criação do Programa Bolsa Família	23
2.2 Bolsa Família: estratégia de redistribuição de renda	27
2.3 Impactos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza das famílias brasileiras	29
CAPÍTULO III – APRESENTADO OS DADOS DA PESQUISA REALIZADA	34
3.1 O Programa Bolsa-Família no município de Juazeiro do Norte - CE	34
3.2 Procedimentos metodológicos	35
3.3 Análise e interpretação dos dados da pesquisa	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50
ANEXO A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO	53
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA	54

INTRODUÇÃO

A discussão acerca dos programas de transferência de renda se situa no embate que os concebe enquanto estratégia de enfrentamento da pobreza, cuja problemática está atrelada à crescente concentração de renda, desemprego, subemprego e desproteção social que implica no aumento da desigualdade social, sobretudo no atual contexto neoliberal.

A expansão de benefícios de transferência de renda é patente na atualidade, a cada ano é expandido o acesso da população ao Programa Bolsa Família, que acaba tendo cada vez mais relevância na complementação da renda de brasileiros cuja renda não ultrapassa um salário mínimo.

A trajetória de criação do Programa Bolsa-Família do Governo Federal está inserida na política de estratégia de superação da situação de vulnerabilidade social das famílias carentes. Nesse sentido é preciso visualizar o quanto o referido programa de transferência de renda tem contribuído para a melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiadas.

Desse modo, essa pesquisa tem por objetivo analisar aspectos da qualidade de vida das famílias inseridas no programa bolsa família de Juazeiro do Norte – CE, além de conhecer o funcionamento do referido programa. Objetiva-se ainda analisar as prioridades dos beneficiários em relação à utilização do benefício do Bolsa Família, como também identificar os impactos socioeconômicos do programa na vida dos beneficiados.

O interesse em abordar o tema do Bolsa Família ocorreu a partir das experiências de Estágio Supervisionado I e II em Serviço Social, na sede do referido programa da cidade de Juazeiro do Norte-CE, pois a partir da inserção nesse campo de estágio pôde-se entrar em contato com o funcionamento do Bolsa Família e também com os seus usuários.

A relevância em se abordar o Programa Bolsa Família está no fato de que os benefícios de transferência de renda estão tendo cada vez mais centralidade na vida da população de baixa renda, principalmente por ter como objetivo o combate à pobreza. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família se constitui como estratégia de superação da pobreza realizada por meio da transferência de uma renda mínima às famílias situadas num contexto de pobreza.

Esse trabalho está estruturado em três capítulos, sendo que no primeiro analisam-se as particularidades do desenvolvimento das políticas sociais no contexto brasileiro desde a década de 1930 até as características assistência social depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, sobretudo no que diz respeito à construção do Sistema Único da Assistência Social.

No segundo capítulo, discorre-se sobre os antecedentes da criação do Programa Bolsa Família, enquanto benefício de transferência de renda, assim como os seus impactos na redução da pobreza das famílias brasileiras. Já no terceiro capítulo apresenta-se o funcionamento do Programa Bolsa Família no município de Juazeiro do Norte – CE, como também se caracteriza os procedimentos metodológicos da pesquisa para posteriormente apresentar a análise e discussão dos dados da pesquisa.

Este estudo trata-se de uma pesquisa descritiva, de campo e possui abordagem qualitativa cujos sujeitos foram os beneficiários que compareceram à sede do Programa Bolsa Família da cidade de Juazeiro do Norte – CE entre os dias 15 e 19 do mês de outubro de 2012. Tendo em vista que a amostragem é do tipo não probabilística e por acessibilidade ou conveniência, optou-se por abordar 10 usuários a cada dia de realização da pesquisa, consistindo num total de 50 entrevistados.

Esse estudo pretende contribuir para o debate acerca da importância do Programa Bolsa Família em meio à expansão da assistência social, vinculada à implementação de benefícios de transferência de renda.

CAPÍTULO I – CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

1.1 Particularidades do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras

O presente tópico busca esboçar o desenvolvimento da política social brasileira a partir do final da década de 1920, pois antes de adentrar o debate atual acerca da configuração das políticas sociais brasileiras, se faz necessário circunscrever as primeiras medidas de proteção social no cenário brasileiro que estiveram ligadas, sobretudo à politização da questão social no país, no momento de desenvolvimento do trabalho assalariado, em decorrência do processo de industrialização brasileira que gerou gradativamente o aumento da questão social.

Com objetivo de tornar clara a conceituação de Questão Social Iamamoto e Carvalho (2011) apontam:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado (IAMAMOTO e CARVALHO, 2011, p. 84).

Portanto, entende-se que a questão social é um fator preponderante no estudo acerca da formação da política social brasileira, uma vez que seu tratamento pelo Estado via políticas sociais significou a politização das demandas da classe operária, o que resultou na construção da proteção social pública.

Importa ressaltar que em vista da exacerbada exploração da força de trabalho, a classe operária, além de ser submetida à classe burguesa, convivia com a constante pauperização de sua vida social, pois segundo Iamamoto e Carvalho (2011), os operários moravam em residências cuja higiene era parca, desprovidas de sistemas água e esgoto, sendo que o ambiente de trabalho era igualmente insalubre e sujeito a acidentes, devido à falta de segurança.

Diante de tais condições, visualiza-se que era urgente alguma forma de regulamentação do mercado de trabalho, sendo as formulações de leis sociais um reflexo dessa regulamentação. É necessário enfatizar que a esse processo enseja a implementação de políticas sociais por parte do Estado, como meio de atender necessidades sociais da classe trabalhadora.

Segundo Behring e Boschetti (2011), ainda em 1923 foi aprovada a Lei Eloy Chaves, instituindo a criação obrigatória das chamadas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), porém estas eram restritas a categorias como os marítimos e portuários, as quais eram consideradas como categorias estratégicas para uma economia agroexportadora como a brasileira nesse período.

Na década de 1930, ainda segundo Behring e Boschetti (2011), a crise mundial de 1929 faz com que a burguesia cafeeira que até aquele momento tinha grande prestígio, entrasse em decadência. Esse evento desencadeia o declínio da República Velha, que fragiliza a hegemonia das lideranças ligadas das oligarquias agroexportadoras, dando espaço para a ascensão de oligarquias ligadas a outros setores da economia como a burguesia industrial.

Conforme Couto (2008), o novo regime que entrará em voga com a figura de Vargas dará importância à política sindical, implementando leis sociais e trabalhistas com objetivo de atender às reivindicações da classe trabalhadora, porém essas ações tinham um direcionamento atrelado ao corporativismo estatal que representava o conteúdo do Estado voltado ao controle social da classe operária, assim como a cooptação das classes para assegurar o poder e o prestígio do Estado.

De acordo com Teixeira (2011), ainda no período de Estado Novo, esboça-se o desenvolvimento do sistema público de previdência social por meio da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) as quais cobriam riscos sociais no que diz respeito à incapacidade para o trabalho como consequência de velhice, morte e invalidez causada por doença ou acidente. Tanto as CAPS, como as IAPS originaram o formato da previdência social no país.

Nesse sentido, pode-se fazer alusão ao atual sistema previdenciário, principalmente se considerar-se seu caráter contributivo, que só permite ter acesso aos seus benefícios e auxílios àqueles que exerceram previamente a contribuição ao sistema. Mantém-se, assim, a característica principal das antigas formas de previdência materializadas pelas CAPs e IAPs.

Um aspecto que se pode destacar ainda no Governo Vargas é a sua política econômica, que segundo Yamamoto e Carvalho (2011) estava voltada à industrialização do país, em que se buscava tornar a indústria o principal setor de acumulação de capital.

Nesse sentido, as legislações, bem como as instituições assistenciais que são criadas nesse período refletem direta ou indiretamente o interesse do Estado em incrementar o crescimento da industrialização.

É assim que, de acordo com Iamamoto e Carvalho (2011), precisamente na década de 1940, é criada a Consolidação das Leis Trabalhistas, bem como grandes instituições sociais como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI), que representam tanto o assistencialismo público como uma saída para atender necessidades da indústria, num claro movimento de busca de acumulação de capital.

Depois da queda de Vargas, segundo Couto (2008), os governos que o sucederam até o Golpe Militar de 1964:

Tiveram uma orientação política com características democráticas trabalhistas de orientação populista, mantiveram o Estado de cunho liberal e priorizaram um trabalho voltado para a política de expansão da indústria e para políticas dirigidas às oportunidades educacionais (COUTO, 2008, p. 105).

Assim sendo a política dos Governos pós-Vargas continuaram com a prioridade à industrialização e para tanto também se voltavam para o setor educacional, haja vista a capacitação de mão de obra para o trabalho industrial. A estratégia da busca de mão de obra qualificada visava, nesse sentido, atender as necessidades da indústria em expansão. Por isso, o sistema educacional estava em larga medida atrelado às necessidades da indústria que necessitava de formação profissional dos trabalhadores. É por isso que as instituições sociais mencionadas acima continuavam a funcionar, tendo em vista a ligação entre o crescimento da indústria e a demanda por trabalhadores tecnicamente capacitados.

Ademais, é necessário salientar algumas medidas dos governos pós-Estado Novo. Segundo Couto (2008), em 1948, Gaspar Dutra implementou o Plano Salte, que visava operar nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. O Governo Kubitschek, por sua vez, propôs o plano de Metas, com seu objetivo de desenvolver o Brasil 50 anos em 5. Porém, é preciso ter presente sua clara orientação desenvolvimentista que com esse plano favoreceu a abertura econômica brasileira. O objetivo central, portanto, era a economia e não as políticas sociais.

Ainda segundo Couto (2008), no ano de 1960 foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social, através da qual “a Previdência Social foi unificada em termos de benefícios, universalizando-a a todos os trabalhadores urbanos do mercado formal” (COUTO, 2008, p. 111). Porém, deve-se ressaltar que o caráter universal presente na política, diz respeito a sua abrangência a todos os trabalhadores que possuíam contrato formal de trabalho, deixando boa parte dos trabalhadores sem direito aos benefícios.

Couto (2008) ainda expõe acerca da política social previdenciária no âmbito do Regime Militar que:

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1979, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Simpas), que congregou o INPS, o Inamps (recém criado para dar conta da assistência médica, retirando-a do INPS, a Funabem, a LBA e a Central de Medicamentos (Ceme) (COUTO, 2008, p. 131).

Evidencia-se, portanto, a clara centralização da política de previdência social, haja vista o caráter ditatorial e repressor do Governo Militar. Essa medida centralizadora, nada mais era do que uma forma de ter total controle sobre a administração dos benefícios, assim como sobre as classes sociais.

Adentrando a década de 1980, de acordo com Couto (2008), o enfraquecimento da Ditadura Militar era evidente, sobretudo se se tem presente os movimentos sociais populares que voltam ao cenário político da sociedade. Assim, movimentos ligados à imprensa, à Igreja Católica, à ONGs, além de categorias profissionais se movimentavam, reivindicando democracia.

Aqui se inicia o que ficou conhecido como processo de abertura política. Esse processo histórico vai culminar na elaboração da Carta Constitucional que será promulgada em 1988.

1.2 A assistência Social pós-Constituição de 1988

O presente tópico visa discorrer acerca do formato das políticas atreladas à seguridade social, após a promulgação da Constituição de 1988, enfocando, sobretudo as características da Política da Assistência Social brasileira.

A Constituição de 1988 assegura em seu texto a construção da Seguridade Social pautada na Previdência Social, na Saúde e na Assistência Social, a primeira possui caráter contributivo, a segunda tem como preceito a universalidade e a terceira pautada em mínimos sociais.

Com respeito à Assistência Social, esta é apresentada na Carta Constitucional no Título da Ordem Social. Na constituição a Assistência Social é caracterizada, no artigo 203, como uma política não contributiva, devendo ser prestada a quem precisar. De acordo com a Constituição de 1988, a Assistência Social, visa:

- 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 (BRASIL, 2006, p. 141).

Assim, percebe-se que a Assistencial Social tem um público bem abrangente, constituindo de famílias, mães, crianças, adolescentes, idosos, além de portadores de necessidades especiais, sendo, portanto, uma política que visa assegurar direitos sociais para essa população por meio de serviços, projetos, programas e também de benefícios sociais.

Importa ressaltar que o artigo 203 da Constituição Federal que versa sobre a Assistência Social foi regulamentado por meio da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que foi denominada de Lei Orgânica da Assistência Social. A citada lei em seu primeiro artigo dispõe que:

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, p. 1).

A Assistência Social, conforme preconiza a lei se constitui enquanto um direito dos cidadãos, e sendo um direito o Estado deve viabilizar recursos que materializem esses direitos no sentido de assegurar que a população que necessita de assistência social tenha acesso aos meios econômicos e sociais para sua subsistência.

No ano de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de forma a dar materialidade ao Sistema Único de Assistência Social. Depois da PNAS, outras resoluções foram criadas a fim de dar sustentação à estrutura do referido sistema. Assim, em 2005 aprovou-se a Norma Operacional Básica do SUAS, (NOB-SUAS, Resolução 130/05) e em 2006, foi a vez da aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH, Resolução 109/09). Portanto, percebe-se que o SUAS é um sistema ainda muito jovem.

Uma das resoluções mais importantes no que diz respeito à caracterização dos serviços prestados pelo SUAS é a Resolução 109/09, conhecida como Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que descreve cada serviço ofertado pelo Sistema, nos diversos equipamentos que formam a política.

Segundo Colin e Fowler (2007, p.115) “As funções da política de assistência social são asseguradas e efetivadas por meio do processo de organização e funcionamento da rede socioassistencial”. Assim, a operacionalização dos serviços, projetos e programas do Sistema Único da Assistência Social é feito pela Rede de Serviços Socioassistenciais que, por sua vez, é formada por instituições e profissionais de diferentes áreas de formações.

Tendo em vista a diversidade de serviços e instituições que formam o SUAS, a PNAS dividiu a oferta de serviços em dois eixos principais que é a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Esta última está dividida ainda em Proteção Social de Média e Alta Complexidades (BRASIL, 2004).

Acerca da caracterização de cada eixo, a PNAS expõe que os serviços, projetos, programas e benefícios da Proteção Básica tem como objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 27). Portanto, é na prevenção que reside enfoque das ações da atenção básica, de forma a evitar que os vínculos de pertencimento tanto da família, quanto da comunidade se fragilizem em decorrência de uma situação de vulnerabilidade social, ocasionada em razão de pobreza e privação de direitos.

Por sua vez, a Proteção Social Especial:

É a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos,

abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil (BRASIL, 2004, p. 27).

Nesse sentido, a Proteção Social Especial, diferentemente da Proteção Social Básica, foca suas ações nas situações que houve alguma forma de violação de direitos, ou seja, situações de violência social e interpessoal, drogadição, atos infracionais cometidos por adolescentes que, por sua vez, pode resultar na quebra dos vínculos de pertencimento dos sujeitos com suas famílias ou comunidade.

Uma diferenciação básica nas ações realizadas em cada nível de proteção descrito acima, segundo Colin e Fowler (2007), é que a Proteção Social Básica prevê quatro tipos de ações: serviços, programas, projetos e benefícios; enquanto a Proteção Social Especial envolve serviços, programas e projetos. Assim, atenção especial não prevê benefícios, uma vez que esses estão restritos à atenção básica.

No que diz respeito aos benefícios ofertados no âmbito da assistência social, tem-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que prevê um salário mínimo mensal aos idosos e aos portadores de necessidades especiais, que não possuem recursos para prover sua subsistência e nem sua família possui condições econômicas para tanto (BRASIL, 1993, p. 2).

Existem ainda os chamados Benefícios Eventuais que são ofertados em caso de natalidade, morte e desastres ambientais que geram calamidade pública (BRASIL, 1993, p. 17). Importa ressaltar, que apesar de não se exigir contribuição prévia, existem condicionalidades para se ter acesso, sendo a principal que a famílias tenha renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo.

Ainda no âmbito da assistência social existem os Benefícios de Transferência de Renda, sendo o Programa Bolsa Família o mais conhecido atualmente. Segundo Mota (2009), a expansão da Assistência Social tem se dado por meio dos benefícios de transferência de renda, imprimindo uma nova configuração para a Assistência Social que é a focalização nos seguimentos sociais mais empobrecidos da população.

O erro consiste no fato de que focalizando as ações ou os benefícios da assistência social, possa excluir uma parte do seguimento populacional que necessita de assistência pública.

Porém, é necessário apontar para o fato de que houve garantias Constitucionais importantes, sobretudo, no que diz respeito à expansão da

assistência social, na democratização da sociedade brasileira, na construção de um sistema de saúde universal, uma vez que:

O momento político que marcou a definição da Seguridade Social na Constituição de 1988 deve ser reconhecido como expressão de resistência e autonomia dos setores mais progressistas da sociedade brasileira, já que o cenário internacional era adverso a qualquer iniciativa social do Estado [...] (MOTA, 2009, p. 138).

O cenário que a autora se refere é o avanço neoliberal que ataca frontalmente os direitos sociais, na medida em que orienta o Estado a cortar gastos com políticas públicas que materializam os direitos das classes populares. Desse modo, quando a Constituição Federal prevê que o Estado destine recursos públicos aos serviços, projetos, programas e benefícios da assistência social, por exemplo, os neoliberais promovem uma ampla resistência, orientando que o Estado se torne mínimo para o social.

Segundo Couto (2008), na década de 1990, ou seja, logo após, a promulgação da Constituição de 1988, o Governo Collor se tornou um exemplo de governo de orientação neoliberal, pois agia de forma a promover abertura econômica, assim como a privatização. Esse governo foi responsável por ocasionar inflação, corrupção, privatizações e corte nos gastos sociais, ao mesmo tempo em que se pautava em ações assistencialistas e clientelistas.

Este é o começo do retrocesso que sofre os direitos sociais no Brasil e vai se aprofundar ainda mais no decorrer da década de 1990, principalmente, segundo a autora, depois do escândalo político, das denúncias de corrupção, e do processo de *impeachment*. Depois disso, o vice-presidente Itamar Franco assume o poder, sendo o Plano Real sua principal estratégia para conter a inflação e o momento de crise política e econômica que o país vivenciava. É necessário ressaltar que é nesse momento de efervescência que ocorre, em 1993, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Adentrando, o Governo de Fernando Henrique Cardoso, segundo Couto (2008), este durante o embate político no período de campanha afirmou que orientaria seu governo tendo como prioridade a saúde, a educação, o emprego, a agricultura e a segurança. Isso poderia garantir um governo comprometido com as necessidades mais importantes do país. Porém o que se verificou foi sua clara orientação a favor dos ajustes neoliberais, que em nome da estabilidade econômica,

buscou medidas para alterar o texto constitucional por meio de Medidas Provisórias, de forma a dar seguimento à sua política econômica.

Enfatizando que, de acordo com Behring e Boschetti (2011), pode-se analisar nesse período o medidas como a prevalência de uma política orientada a favor dos interesses do capital financeiro, bem como a abertura política, as privatizações, o compromisso com o pagamento da dívida externa, sendo para isso desvinculados recursos, os quais seriam destinados à área social.

Assim, Couto (2008, p. 182) salienta que: “no campo da assistência social, o caráter universalizante é trocado por políticas residuais, vinculadas a critérios clientelistas”. Enquanto isso as expressões da questão social são acentuadas, sendo relegada à ação de políticas sociais insuficientes, focalizadas e seletivas, sendo uma consequência desse processo o incentivo à filantropia privada, via terceiro setor e suas associações filantrópico-caritativas como recurso para atender necessidades sociais urgentes na sociedade brasileira.

Assim, “a lógica que passa a presidir a política social é a da privatização seletiva dos serviços sociais” (IAMAMOTO, 2011, p. 148). Mais uma das orientações neoliberais vai residir necessariamente na mercantilização dos serviços sociais públicos, principalmente os que tem maior rentabilidade, como, por exemplo, a saúde.

Para a classe trabalhadora, as consequências desse processo foram nefastas, uma vez que além da diminuição do financiamento em políticas sociais, bem como a fragilização dos direitos sociais conquistados, ainda tem que lidar com o desemprego. A sociedade passa a ter que lidar com as novas configurações das políticas sociais que se tornam focalizadas, seletivas e paliativas.

Em vista disso, é que programas como o Bolsa Família surgem, tendo a seletividade como forma de estabelecer os beneficiários. Porém, ademais de ser um programa seletivo a oferta do benefício não pode ser um fim, mas um meio para que a população possa usufruir de dignidade.

Mas mesmo diante da fragilização atual da política social brasileira no contexto neoliberal, a assistência social pôde alcançar o caráter de política pública, que permite circunscrever direitos sociais para a população brasileira. Nesse sentido, não se deve permitir que a política social pública mantenha configurações assistencialistas.

É inegável o alcance proporcional da assistência social pública, sobretudo para os setores mais empobrecidos da população. Assim, diante da efetiva demanda por assistência social, essa política deve verdadeiramente prover a proteção social que os usuários precisam.

Para tanto, conforme Pereira (2011) elas não podem se restringir ao mínimo social como a LOAS preconiza, pois uma política social baseada em mínimos não é capaz de possibilitar que os usuários alcancem os recursos básicos para sua subsistência.

Sobre isso, a autora aponta:

Para que a provisão prevista na Loas seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou condição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades (PEREIRA, 2011, p. 27).

Desse modo, para que as necessidades sociais da população sejam realmente satisfeitas, a política social brasileira deve ensejar que a população alcance o essencial e não somente o mínimo, mas, para tanto, a assistência social não pode ser pautada em uma garantia mínima, uma vez que a satisfação das necessidades sociais da população é imprescindível se tem-se em mente a busca pela redução da desigualdade social, ou seja, a justiça social.

CAPÍTULO II – A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA CRIAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1 Antecedentes da criação do Programa Bolsa Família

Analisando a trajetória histórica da criação e do desenvolvimento do Programa Bolsa-Família, temos como antecedentes a criação do Bolsa-Escola, no ano de 2001, por meio da Lei 10.219/01, no segundo mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Autores como Iamamoto (2011) declaram que esse foi um governo de clara orientação neoliberal, cujas ações priorizavam a economia em detrimento do social. Em consequência disso, a política social tinha orientação eminentemente focalizada nas camadas mais pobres da população em razão dos cortes no orçamento voltado à área social.

Considerou-se necessária essa introdução acerca das características do Governo Cardoso, para que se possa compreender o contexto histórico de criação dos chamados Benefícios de Transferência de Renda em que se inscreve o Programa Bolsa Família. Assim, Silva (2011) descreve que a conjuntura socioeconômica pela qual o país passava era a seguinte:

Marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupação precárias e instáveis, sem a proteção social garantida pela previdência social; rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho; crescimento da violência, principalmente nos grandes centros urbanos; ampliação dos índices de pobreza e desigualdade social (SILVA, 2011, p. 135).

Diante disso, percebe-se claramente a necessidade de intervenção do Estado nas expressões da questão social que se radicalizava no momento em questão. Desse modo a esfera social precisava urgentemente de políticas que se propusessem a possibilitar aos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade o acesso aos meios que lhe permitissem viver com dignidade, ou seja, de acordo com sua condição de cidadão.

Porém, segundo Iamamoto (2011), as ações governamentais priorizavam uma política econômica em que se dava primazia à privatização dos bens públicos, enquanto a dívida externa aumentava a todo o momento devido aos pacotes

financeiros realizados pelo Governo Federal, junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). É necessário ressaltar ainda, que este momento histórico foi marcado por reformas, as quais visavam reduzir ainda mais o ônus público com o social, na medida em que sua política estava voltada primordialmente ao combate à inflação.

Somam-se a isso os altos índices de desigualdade social, em que a Questão Social tem suas expressões radicalizadas, sendo estas alvos de “ações filantrópicas e de benemerência e de programas focalizados de combate à pobreza” (IAMAMOTO, 2011, p. 155). Assim, ao mesmo tempo em que se verificava o crescimento da desigualdade, as forma de combate à situação de pobreza da população se fazia por meio da refilantropização ou de programas de transferência de renda monetária mínima como o Bolsa-Escola. Tudo isso estava em consonância com a política neoliberal ora em vigência.

É preciso ressaltar que o neoliberalismo não adentrou o Brasil no Governo de Cardoso, pois Segundo Iamamoto (2011), a ofensiva neoliberal em terras brasileiras começa já com o Governo de Fernando Collor, portanto, no início da década de 1990, mas é exacerbado no Governo Cardoso.

Segundo Silva (2011), o Programa Bolsa-Escola estava inserido no Programa Nacional de Renda Mínima, cuja principal característica dizia respeito à sua vinculação com a educação, sendo sua principal exigência a frequência escolar, o acompanhamento das vacinas, ausência de trabalho infantil das crianças e adolescentes, cujas famílias estivessem inseridas no referido programa do Governo Federal.

Ainda de acordo com Silva (2011), o Bolsa-Escola preconizava:

Possibilitar o acesso e a permanência de crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas da escola; Integrar as famílias ao processo educacional dos seus filhos; Reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar; Contribuir para o combate ao trabalho infantil; Evitar permanência das crianças na rua e contato com situação de risco pessoal e social; Elevar a qualidade de vida de famílias de níveis de renda menores; 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” (SILVA, 2011, p. 118).

Assim, se pode refletir que dentre os objetivos principais do programa estava a mudança na qualidade de vida da população mais carente, o que poderia se dar

pela via da educação, uma vez que esta seria a porta de entrada da inclusão social, ao mesmo tempo em que se preveniria a evasão escolar. A educação, portanto, era a principal contrapartida do programa.

No ano de 2003, de acordo com Silva (2011), já no cenário do Governo Lula criou-se o Programa Bolsa-Família, o qual estava ligado a outro programa do Governo Federal: o Programa Fome Zero. Algumas mudanças na gestão foram implementadas como, por exemplo, houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no ano de 2004, sendo este a junção de dois ministérios: o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Nesse âmbito, o Bolsa-Escola, assim como outros programas de transferência de renda como o Cartão-Alimentação e o Auxílio-Gás, migraram para o Bolsa-Família ampliando o valor pecuniário do benefício, sendo que seus objetivos não mudaram, no que diz respeito às contrapartidas estabelecidas para a população.

Ainda conforme Silva (2011), as principais justificativas do Governo Luiz Inácio Lula da Silva para a unificação dos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal, estavam no fato de existirem programas similares que se sobrepunham ou entravam em concorrência, inexistindo articulação entre eles, além de orçamento insuficiente fazendo com que os valores monetários dos benefícios fossem muito baixos, assim como a carência de contrapartida por parte dos municípios, o que dificultava a implementação e a efetividade dos programas. Outra questão dizia respeito à ausência de estratégias que articulassem outras políticas no sentido de realmente garantir a emancipação das famílias no momento de desligamento do programa.

O Programa Bolsa-Família do Governo Federal foi criado a partir da Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Esta lei em seu artigo 2º institui:

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I – o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II – o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos. (BRASIL, 1993, p. 2).

Percebe-se que o valor do benefício é estabelecido segundo os critérios de pobreza, assim como pela existência de crianças e adolescentes nas famílias beneficiadas, nesse caso o valor do benefício é acrescido. Ainda de acordo com o artigo acima a condição de extrema pobreza é prerrogativa fundamental para o acesso ao programa.

Quanto a isso, visualiza-se a questão da focalização das políticas sociais, as quais perdem seu caráter universal para dar lugar a políticas mínimas. Segundo Pereira e Stein (2010) a seletividade nas políticas sociais deveria ser usada enquanto estratégia para analisar os segmentos sociais mais vulneráveis, de forma a identificar suas necessidades prementes, para que os governos pudessem formular respostas mais eficazes tendo em vista sua preocupação central com a esfera social. A ideia, segundo as autoras, era identificar as particularidades da população e elaborar respostas de acordo com suas reais necessidades sociais.

Porém, ainda segundo as autoras citadas essa noção de seletividade deu lugar à focalização, em que as respostas governamentais não estão necessariamente preocupadas com o social, mas sim com o corte dos gastos com o social. Para tanto, as políticas sociais devem ser reduzidas ao mínimo, impondo-se ainda uma série de condicionalidades.

Acerca do motivo de haver condicionalidades para a inclusão das famílias no referido programa Bolsa Família, o MDS afirma que “As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social” (BRASIL/MDS, 2012). Tendo em vista que a principal condicionalidade reside no corte de renda, acaba-se por excluir boa parte do segmento da população que também necessitaria do acesso aos direitos, mas acabam excluídos devido focalização das políticas sociais na extrema pobreza. Esses segmentos não possuem os requisitos. Porém é necessário ressaltar que o que realmente se tem em voga é a melhor racionalização dos gastos, na qual se utilizam cada vez mais os parâmetros de seletividade e focalização das políticas públicas.

Os parâmetros que norteiam a intencionalidade do Bolsa-Família não se distanciam daqueles proferidos nos programas criados pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, como o combate à pobreza através da distribuição de renda monetária. Sobre isso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ainda considera “a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza” (BRASIL/MDS, 2012). Assim, percebe-se que o programa tem foco primordialmente

imediatos. Ressalvando que os segmentos mais vulneráveis tem necessidades imediatas, mas é preciso fazer parte da agenda governamental políticas sociais de caráter universal, pois o erro consiste necessariamente em reduzir as políticas sociais a programas focalizados de combate à pobreza.

2.2 Bolsa Família: estratégia de redistribuição de renda

A discussão que cerca o Programa Bolsa Família se inscreve no contexto da criação dos Benefícios de Transferência monetária que tem como parâmetro principal promover o acesso da população a uma renda. Esse tipo de benefício pode ser conceituado da seguinte forma:

São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, as famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda per capita familiar (SILVA, 2011, p.135).

Assim, apreende-se de início que os chamados benefícios de transferência de renda tem como objetivo principal possibilitar às famílias carentes o acesso a uma renda de caráter minimalista, sem que se tenha como condicionalidade principal a contribuição, uma vez que o principal requisito para se ter acesso será necessariamente o critério da renda.

Conforme Silva (2011) a ideia ensejada pelo programa era a de redistribuição de renda às famílias em situação de vulnerabilidade. Assim, tinha-se como objetivo inicial a redução da pobreza causada pela desigualdade social, porém, precisava-se considerar o fator econômico, uma vez que se necessitava manter a estabilidade econômica. E é justamente nesse sentido que se estabelece a questão do corte de renda para se ter acesso aos benefícios.

É imprescindível situarmos o debate acerca das três diferentes perspectivas sobre as quais são visualizados os Programas de Transferência de Renda, que são as perspectivas substitutiva, complementar ou provisória.

A primeira perspectiva afirma que esse tipo de programa tem natureza compensatória, em que mesmo sendo de alguma forma eficiente no trato governamental diante da pobreza e do desemprego, também acaba por substituir serviços do Sistema de Proteção Social baseado em políticas sociais mais amplas. A

segunda perspectiva visualiza os Programas de Transferência de Renda como fator de redistribuição de renda, considerando-os como mecanismo de *complementação* das políticas sociais já estabelecidas. A terceira perspectiva aponta que os Programas de Transferência de Renda são formas *provisórias* de inclusão social em presença da situação de desemprego (SILVA, 2011).

Analisando-se a perspectiva provisória, os benefícios teriam o objetivo de satisfazer as necessidades básicas dos usuários diante da ausência de renda, se configurando como um benefício provisório, pois superada a questão da ausência de renda, pressupõe-se que se ultrapassaria a necessidade que motivou a entrada do usuário no programa.

Diante da segunda perspectiva exposta é cabível apontar o posicionamento de Sitcovsky (2009) acerca do caráter redistributivo dos Programas de Transferência de Renda. O autor argumenta que não há perspectiva de redistribuição de renda nesses programas, visto que a transferência de riquezas envolve a ideia de distribuição de recursos entre ricos e pobres.

Assim, percebe-se que o financiamento da política social é feito na verdade pelos próprios trabalhadores, uma vez que as contribuições sociais também incidem sobre sua renda por meio dos impostos e de forma mais onerosa, pois a lógica tributária acaba atingindo os segmentos de menor renda mais fortemente.

De acordo com Silva (2011), diante das três perspectivas apontadas acaba-se por fundamentar dois posicionamentos acerca dos Programas de Transferências de Renda estabelecidos no Brasil, como o Programa Bolsa Família. O primeiro posicionamento possui natureza mais crítica afirmando que esse tipo de programa está em consonância com os preceitos neoliberais, que defendem os interesses do mercado.

Pode-se perceber que a intenção da oferta de programas de transferência de renda está no fato de que se consideram o indivíduo enquanto consumidor, ou seja, o objetivo é garantir que os segmentos mais pauperizados da sociedade tenham assegurada uma renda que lhes possibilite a reprodução social, mesmo que sua sobrevivência se dê somente na linha da pobreza.

O segundo posicionamento, ainda segundo Silva (2011), foi argumentado pelos defensores dos Programas de Transferência de Renda que incide necessariamente na questão da redistribuição de renda, considerando que os

programas seriam baseados na chamada *focalização positiva*, a partir da qual seria possível incluir aqueles cidadãos que realmente necessitam de obter alguma renda.

É necessário ressaltar que Benefícios de Transferência de Renda, enquanto inseridos dentro de uma política altamente focalizada acabam possuindo um caráter compensatório, ou seja, para aquelas famílias que não puderem satisfazer suas necessidades básicas por meio do mercado, os benefícios de transferência de renda seriam uma forma mesmo precária de se promover o acesso da população a uma renda, permitindo-lhe o consumo.

Para que seja possível uma análise mais ampliada do Programa Bolsa Família é preciso também considerar as possibilidades que esse programa pode trazer às famílias brasileiras. Nesse sentido, a seguir se discorrerá acerca do alcance do Bolsa Família entre as regiões brasileiras, pois percebe-se que o Programa Bolsa Família cada vez mais se consolida como mecanismo de trato à desigualdade social.

2.3 Impactos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza das famílias brasileiras

É preciso destacar antes de tudo o conceito de família abordado na lei que cria o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04). A lei mencionada considera que família é “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004). Assim, o princípio que define o grupo familiar diz respeito necessariamente à condição de habitação dentro de um mesmo espaço domiciliar, ou seja, seu conceito não está relacionado essencialmente à existência de consanguinidade, considerando, então a importância de vínculos que vão além de fatores meramente biológicos.

Percebe-se que isso é um ponto positivo, se leva-se em consideração a diversidade de agregações familiares que existem na atualidade, os quais não são definidos a partir de laços de parentesco, mas também de afetividade, uma vez que a família também pode ser vista como espaço de cuidado e proteção social. Assim, diante dessa perspectiva é necessário considerar os impactos que alguns autores

apontam em relação à vida de milhares de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família.

A fim de analisar esses impactos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) divulgou em 2005 uma publicação chamada Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate, em que mostra as pesquisas realizadas acerca da importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros.

Segundo Brasil (2005), os dados da referida pesquisa a região onde se tem o maior índice de beneficiários inseridos no PBF é o Nordeste com 61,9% do total de beneficiários, levando-se em conta que é nesta região que se encontram os menores números do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A região Sudeste detém 19,1% das famílias beneficiadas e o Norte apresenta 8%. A região Centro-Oeste possui 2,4% e por último a região Sul, 1,4%.

Segundo a referida publicação:

O resultado observado na região Nordeste é, antes de tudo, reflexo da situação de pobreza em que vivem os habitantes de seus municípios, mas também do fato de o Bolsa Família nela ter se iniciado – certamente contemplando um conjunto significativo das famílias necessitadas (BRASIL, 2005, p. 24).

Constata-se, então a relevância que este benefício possui junto às famílias inseridas, uma vez que se transforma em fator de subsistência, sendo em muitos casos a única renda de que essas famílias dispõem, levando em consideração a situação climática e ambiental da Região Nordeste que é predominantemente semiárido, com períodos de seca que assolam a população.

É necessário considerar também que a desigualdade que ocorre entre as regiões brasileiras tem como furto do desenvolvimento econômico diferenciado, em que certas regiões, como, por exemplo, a Sudeste, se tornam economicamente mais ricas, pois foi historicamente um polo de atração da indústria e do comércio nacional e internacional.

Ainda acerca dos impactos positivos do Programa Bolsa Família Weissheimer (2006) aponta que o referido programa contribuiu para a redução nos níveis de desigualdade no país. Ao lado do Programa Bolsa Família, segundo o mesmo autor, está o acesso ao trabalho.

Em que pese a questão necessária de sinalizar que o Bolsa Família provê alguma renda para as famílias em situação de pobreza extrema, é preciso ter em vista que o programa por si só não representaria a diminuição da desigualdade, uma vez que grande contingente de famílias pobres ficam excluídas do benefícios porque mesmo sendo pobres não possuem o corte de renda exigido de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo.

Ademais, é imprescindível lembrar que depois de se ter acesso, é determinado que a família cumpra uma série de exigências para ter direito à continuidade do recebimento, como por exemplo a garantir matrícula e a frequência escolar das crianças e adolescente, a realização do pré-natal pelas gestantes; a vacinação infantil, assim como a ausência de trabalho infantil na família (BRASIL/MDS, 2012).

Para tanto, na formulação de políticas de transferência de renda que visem transformar a situação de desigualdade no país, Weissheimer (2006) aponta que se deve levar em conta as seguintes diretrizes:

- Uma busca incessante maior igualdade de oportunidades para que as capacidades de cada um sejam utilizadas produtivamente;
- Uma política educacional que promova uma acelerada expansão quantitativa e qualitativa da escolaridade da população, com plena atenção à redução das desigualdades educacionais;
- Amplo acesso ao trabalho por meio da geração de postos de qualidade [...];
- Construção de um sistema tributário socialmente mais justo;
- Reforçar a rede de proteção social, tornando-a ainda mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade, e mais eficiente no uso dos recursos a ela destinados (WEISSHEIMER, 2006, p. 90).

Diante disso, considera-se que é preciso combinar e articular as políticas sociais para que a meta efetiva da redução da desigualdade seja alcançada. Então, saúde, educação, trabalho, assistência social e previdência social na estruturação de um sistema de proteção social que possa articular vários serviços à população seria a forma ideal de proporcionar a tão desejada melhoria na qualidade vida das famílias brasileiras.

É preciso ainda destacar, segundo Souza e Monnerat (2010), que o enfoque na família faz parte do argumento dos formuladores, os quais apontam que a família

é elemento pelo qual se poderá chegar ao principal alvo que são as crianças e adolescentes. Pode-se analisar que os responsáveis pelo benefício ficariam com a incumbência de velar sobre o cumprimento das contrapartidas ligadas aos membros do grupo familiar.

Porém, Souza e Monnerat (2010) afirmam que são necessárias ações que visem o acompanhamento familiar. Entretanto, essas ações não devem se dar com uma perspectiva fiscalizadora, mas sim com a finalidade de garantir que os direitos sejam efetivados, assim como assegurar que as famílias tenham acesso à rede de proteção social. Assim, para garantir que os objetivos do programa sejam alcançados de forma a assegurar a melhoria na qualidade de vida das famílias é preciso viabilizar que elas tenham acesso às demais políticas setoriais de forma integrativa.

É necessário ter presente algumas das principais formas de utilização do benefício pelas famílias segundo Weissheimer (2006). O autor afirma que a principal utilização da renda está relacionada com a alimentação do grupo familiar, ou seja, a compra dos alimentos necessários à subsistência da família é uma prioridade no uso dos benefícios.

A crítica aqui incide no fato de que o valor do benefício seja realmente capaz de promover a segurança alimentar, assim como a necessidade nutricional da família, tendo em vista que, em si tratando de uma família em situação de extrema pobreza, a alimentação é um fator de necessidade imediata, porém é preciso ter presente não somente as necessidades imediatas, mas também elementos de outras ordens como medicamentos, material escolar, aluguel, material de higiene e limpeza, transporte, lazer e impostos. Esses elementos fazem parte do cotidiano das famílias brasileiras, os quais devem ser considerados quando se estabelece o valor dos benefícios.

O mesmo autor cita ainda outros impactos positivos no Programa Bolsa Família como a redução do trabalho infantil, a frequência escolar e o impulso econômico. Percebe-se então que, as condicionalidades de permanência no benefício têm contribuído positivamente para a questão da educação, além de permitir, mesmo que de forma mínima, que as famílias tenham acesso ao consumo.

Portanto, na análise de uma política social que visa modificar os índices de desigualdade social, ou seja, uma política que pretende ser verdadeiramente redistributiva é preciso promover uma real transferência de renda, isto é, aquela que

se faz por meio da redistribuição da riqueza socialmente produzida. Para tanto, as políticas sociais precisam se destituir do seu caráter paliativo e compensatório, mas que sejam construídas levando-se em conta a cidadania das famílias brasileiras, as quais precisam ter seus direitos sociais garantidos por meio de políticas sociais públicas que assegurem acesso de caráter universal à população e que sejam verdadeiramente eficientes na redistribuição de renda.

CAPÍTULO III – APRESENTADO OS DADOS DA PESQUISA REALIZADA

3.1 O Programa Bolsa-Família no município de Juazeiro do Norte - CE

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em todo o país existem mais de 13 milhões de famílias beneficiárias, sendo que valor do benefício varia entre os tipos de benefício que a família recebe. Os tipos de benefício são o básico, cujo valor é de R\$ 70,00 e o variável que depende da característica das famílias beneficiárias, como, por exemplo, a renda per capita e a quantidade de crianças e adolescentes nas famílias (BARSIL, 2012). Assim, tem-se os seguintes auxílios, conforme Brasil (2012):

- Variável vinculado ao adolescente (BVJ);
- Variável gestante (BVG);
- Variável nutriz (BVN);
- Benefício para a superação da extrema pobreza na primeira infância (BSP).

Desse modo, conforme cada famílias apresente nutrizes, crianças, adolescentes, o benefício básico será aumentado, no valor de R\$ 32,00. Ressaltando que para o recebimento do benefício básico só tem uma condicionalidade que é a renda até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo por pessoa da família.

No que diz respeito à gestão do Programa Bolsa Família, a Lei 10.836/04 aponta que a gestão é descentralizada. Desse modo, União, Estados e Municípios compartilham a gestão e trabalham na perspectiva de operacionalizar, ampliar e fiscalizar o referido Programa.

Em relação à gestão do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE, o município operacionaliza o referido programa, viabilizando a estrutura física para atendimento do usuário, assim como os recursos humanos e materiais, porém os recursos financeiros são provenientes da União¹.

A operacionalização do Programa Bolsa Família na cidade de Juazeiro do Norte-CE se faz em uma sede própria localizada à Rua Monsenhor Esmeraldo, no Bairro Franciscanos, esta sede foi inaugurada no ano de 2010. É importante

¹ As informações acerca da operacionalização do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte foram coletas na sede do próprio programa, assim como a Secretaria de Assistência, Trabalho e Cidadania.

esclarecer que antes da fundação da sede, o antigo Programa Bolsa Escola funcionava na Escola Virgílio Távora, posteriormente sendo transferido para a Secretaria de Assistência, Trabalho e Cidadania (SEASTC) do município de Juazeiro do Norte-CE.

A equipe que trabalha na viabilização dos benefícios conta com um coordenador, uma assistente social, além dos digitadores do Programa Bolsa Família que executam tanto as visitas domiciliares quanto realizam o cadastramento das famílias. Para isso, o programa ainda conta com três transportes, os quais possibilitam a locomoção dos trabalhadores do Bolsa Família na realização do seu trabalho.

Segundo dados da Secretaria Assistência Social, Trabalho e Cidadania (SEASTC), no município de Juazeiro do Norte existem 52.186 famílias cadastradas no Cadastro Único do Programa Bolsa Família do referido município, sendo que dessas, 31.277 são beneficiadas com a transferência de renda monetária. Segundo a instituição por dia são atendidas aproximadamente 80 pessoas. Assim, por semana tem-se uma estimativa de atendimento de 400 pessoas e por mês uma média de 1600 usuários. Esclarecendo que esses valores não são baseados numa estimativa rígida, podendo variar a cada dia, semana ou mês. Os usuários que se dirigem à sede do programa tem como objetivo principalmente a atualização do cadastro, como também o desbloqueio do benefício.

3.2 Procedimentos metodológicos

A pesquisa aqui descrita tem como objetivo apontar aspectos referentes à qualidade de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de Juazeiro do Norte-CE, na perspectiva de analisá-los como o intuito de identificar os fatores mais relevantes para que essas famílias possam alcançar a qualidade de vida que tanto necessitam.

A Pesquisa Social, segundo Gil (2007), é um processo organizado em que o pesquisador vale-se de procedimentos científicos que vão auxiliá-lo na busca por solucionar determinados problemas. Seguindo esse conceito, a pesquisa social acontece no âmbito da investigação da realidade social com o objetivo de adquirir novos conhecimentos acerca da mesma.

Este estudo trata-se de uma pesquisa descritiva e de campo. De acordo com Triviños (2007, p. 110), “o estudo descritivo pretende descrever ‘com exatidão’ os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Desse modo, a pesquisa descritiva tem como objetivo apreender as características do objeto de estudo, expondo os diversos fatores que o cercam, de forma a aprofundar o conhecimento sobre o mesmo.

Em se tratando de um trabalho de campo, Minayo (2007) aponta que esse tipo de pesquisa exige um intercâmbio entre investigador e o seu objeto de investigação fazendo com que ambos sejam responsáveis pela qualidade da pesquisa. Visualiza-se então que o resultado da pesquisa depende da interação ente os dois segmentos: pesquisador e sujeito pesquisado.

Os sujeitos da pesquisa foram os usuários beneficiados do Programa Bolsa Família da cidade de Juazeiro do Norte-CE. Tendo em vista que se trata de uma população grande composta por 31.227 famílias, escolheu-se um tipo de amostragem não probabilística por acessibilidade ou conveniência. Esse tipo de amostragem se caracteriza pelo fato de que “o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que esses possam, de alguma forma, representar o universo” (GIL, 2007, p. 104).

Diante dessa definição, a amostra da presente pesquisa se constituiu de 50 usuários do Programa Bolsa Família de Juazeiro do Norte que compareceram à sede municipal do referido programa entre os dias 15 e 19 do mês de outubro do corrente ano. É importante esclarecer que como o final da gestão municipal, a frequência de usuários diminuiu, sendo este o principal motivo de escolha da amostra de 50 pessoas, pois assim, se poderia realizar 10 entrevistas a cada dia da pesquisa, garantindo a totalização de 50 entrevistas ao longo dos 5 dias de pesquisa.

No que diz respeito aos aspectos éticos da pesquisa, a Resolução 196/96 do Ministério da Saúde dispõe sobre as condições éticas que envolvem a pesquisa com seres humanos quando estabelece que estas devem ser realizadas tendo em vista o “consentimento livre e esclarecido dos indivíduos-alvo. [...] A pesquisa envolvendo seres humanos deverá sempre tratá-los em sua dignidade, respeitá-los em sua autonomia e defendê-los em sua vulnerabilidade” (BRASIL, 2003, p. 32).

Assim, o requisito básico para que o usuário participasse da pesquisa era ser beneficiário do Programa Bolsa Família, expressar voluntariedade em responder

a entrevista, mediante a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido, pois a pesquisa deve envolver a garantia da dignidade e do respeito pelo pesquisado, uma vez que ele representa um elemento imprescindível à investigação, já que é por meio dele que o pesquisador obterá as informações indispensáveis ao seu estudo.

O instrumento de coleta de dados é a entrevista, pois esta é uma técnica “em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (GIL, 2007, p. 117). Assim, a entrevista é o meio através do qual se possibilita estabelecer um diálogo entre o entrevistador e o entrevistado.

Para tanto, será utilizado um roteiro de entrevista estruturado com perguntas abertas e fechadas, pois como afirma Minayo (2007) essa é uma forma de garantir que o entrevistador contemple o conteúdo que objetiva conhecer. Ou seja, permite que o pesquisador tenha um apoio que servirá para nortear as perguntas direcionadas aos usuários.

A análise de dados será pautada na perspectiva qualitativa, pois como situa Minayo (2007),

O método qualitativo é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam (MINAYO, 2007, p. 57).

Desse modo, o método abordado acima se revela o ideal para o objetivo proposto pela pesquisa em questão, de forma que permite incorporar os elementos que envolvem o mundo de representações expressadas pelos sujeitos acerca dos fenômenos que se apresentam na sociedade, os quais são produzidos e reproduzidos pelos próprios homens ao longo do seu desenvolvimento histórico.

3.3 Análise e interpretação dos dados da pesquisa

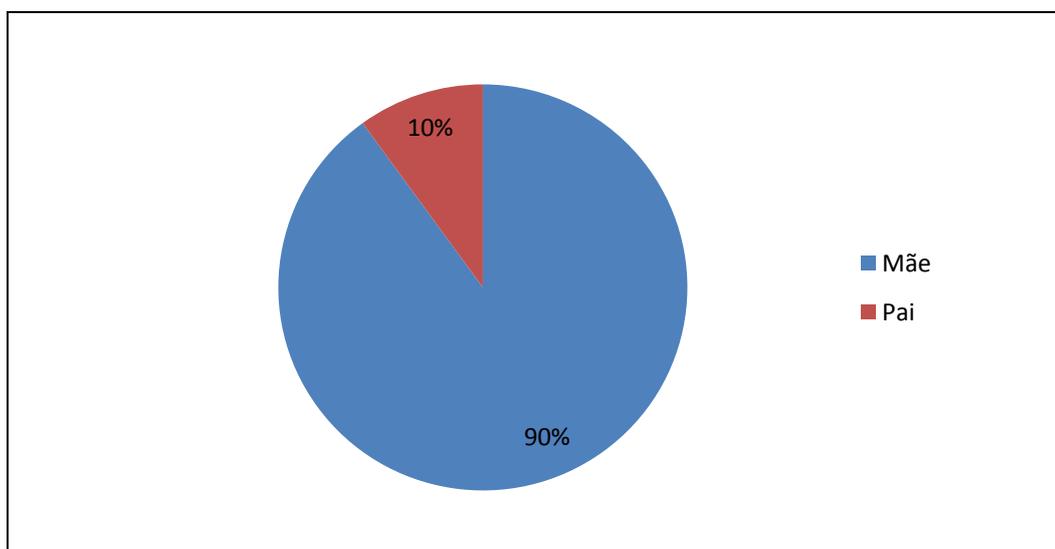
Serão analisados, primeiramente, aspectos como Responsável Familiar (RF), grau de escolaridade do RF, composição das famílias, condições de moradia, condições empregatícias, conhecimento acerca das condicionalidades para ser

inserido do programa e as prioridades estabelecidas pelas famílias, no que diz respeito aos elementos básicos para sua subsistência.

Foram analisados ainda os discursos dos beneficiários do Programa Bolsa Família em relação aos elementos mais importantes que desejam alcançar, assim como os fatores que eles apontam como os responsáveis pela dificuldade em alcançar os recursos necessários a sua subsistência. Procurou-se apontar também como os beneficiários avaliam o Programa Bolsa Família.

Assim, o gráfico 1 mostra o familiar responsável pelo Benefício do Bolsa Família entre os usuários de Juazeiro do Norte – CE.

Gráfico 1 - Responsável familiar pelo benefício do Programa Bolsa Família de Juazeiro em Norte-CE



Fonte: Primária, 2012

O gráfico 1 permite visualizar que 90% dentre os beneficiários pesquisados, a mãe era o Responsável Familiar pelo benefício, ou seja, as mães são apontadas como aquelas que realizam as ações exigidas pela Bolsa Família, como, por exemplo o cadastramentos da família. Sendo responsável pelo benefício, a mãe fica na incumbência de cuidar para que as condicionalidades sejam realizados, especialmente no que diz respeito ao acompanhamento escolar das crianças ou a manutenção da vacinação.

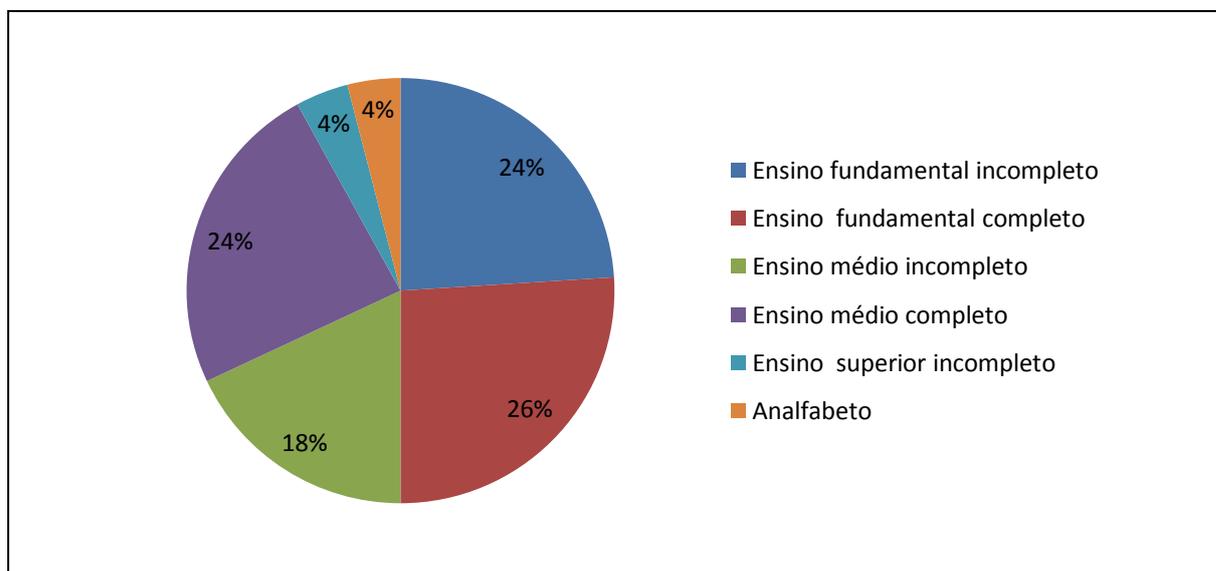
Acerca da importância do elemento feminino nos Programas de Transferência de Renda, Duque-Arrazola (2009) relaciona a expressividade das mulheres em relação a esses programas em razão do que a autora chama de

feminização da pobreza, pois devido à programática de reestruturação produtiva do capital que tende diminuir postos de trabalho e flexibilizar direitos trabalhistas, faz com que haja o aumento da descartabilidade de mão de obra, sobretudo a feminina.

Dessa forma, a razão do maior número de mulheres acontece em vista do fato de que a assistência acaba se tornando central na vida das usuárias. Com isso o recebimento de um auxílio financeiro acaba tendo grande expressividade diante da ausência de renda, ou mesmo de uma renda precária.

O gráfico a seguir expõe o grau de escolaridade do responsável pelo benefício do Programa Bolsa Família:

Gráfico 2 – Grau de escolaridade do responsável pelo benefício Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE



Fonte: Primária, 2012

O gráfico 2 evidencia que a maior incidência entre os beneficiados apresenta ensino fundamental completo. Visualiza-se ainda que os usuários que possuem ensino fundamental incompleto e aqueles que tem ensino médio completo possuem o mesmo valor de 24%. Em menor incidência estão os que apresentam ensino superior incompleto ou são analfabetos, com um índice correspondente a 4%.

A educação é um fator imprescindível, por isso, uma das principais condicionalidades do programa diz respeito à frequência escolar. Percebe-se, então que a reprodução da pobreza pelo não acesso à educação foi um elemento que preocupou os formuladores do programa.

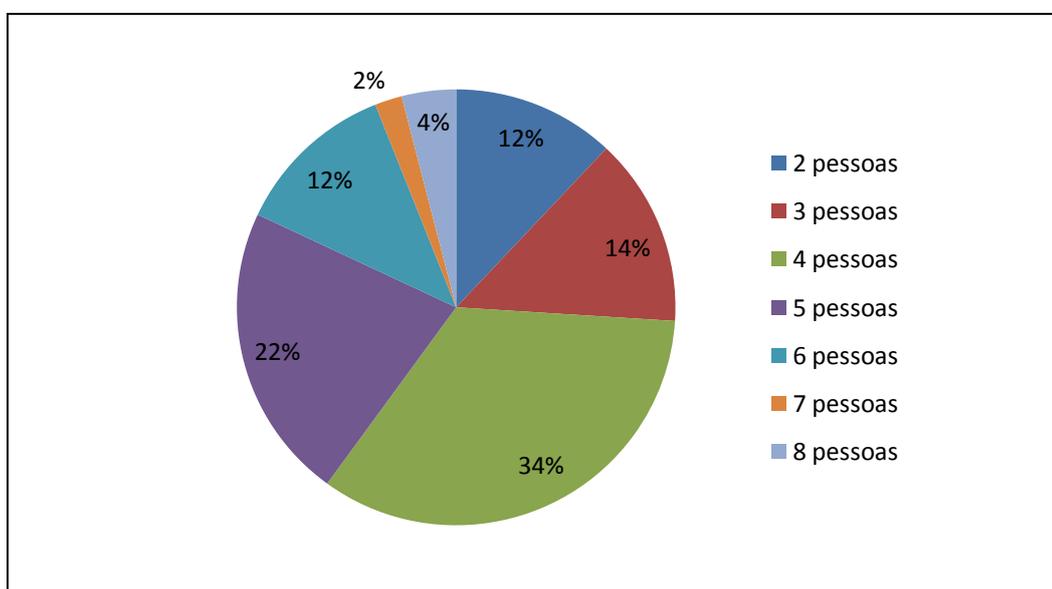
Porém, para que a famílias garantam a frequência escolar das crianças e adolescentes, se faz necessário instituir meios para que esse acesso possa acontecer. Esses meios dizem respeito prioritariamente às condições socioeconômicas da população pobre que tem vista a urgência da aquisição de recursos mais imediatos como alimentação.

Além disso, se faz necessário a oferta de educação pública de qualidade e para tanto, é preciso que o Poder Público disponibilize recursos econômicos para a política de educação. Porém, lamamoto (2011), enfatiza que devido ao avanço neoliberal acabou-se por priorizar a política econômica. O resultado disso para a população foi o crescimento do desemprego, assim como da precarização do trabalho e das políticas sociais públicas.

Em vista disso, manter as condicionalidades pode ser uma dificuldade para a população e nesse sentido deve haver articulação entre as diversas políticas setoriais, de educação, assistência social e saúde no sentido de que a população alcance os recursos básicos para sua subsistência. Um fator imprescindível é principalmente a criação de postos de trabalho que possibilitem à população acesso ao mercado formal.

O gráfico seguinte mostra a composição familiar das famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família de Juazeiro do Norte-CE

Gráfico 3 – Composição das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família de Juazeiro em Norte-CE



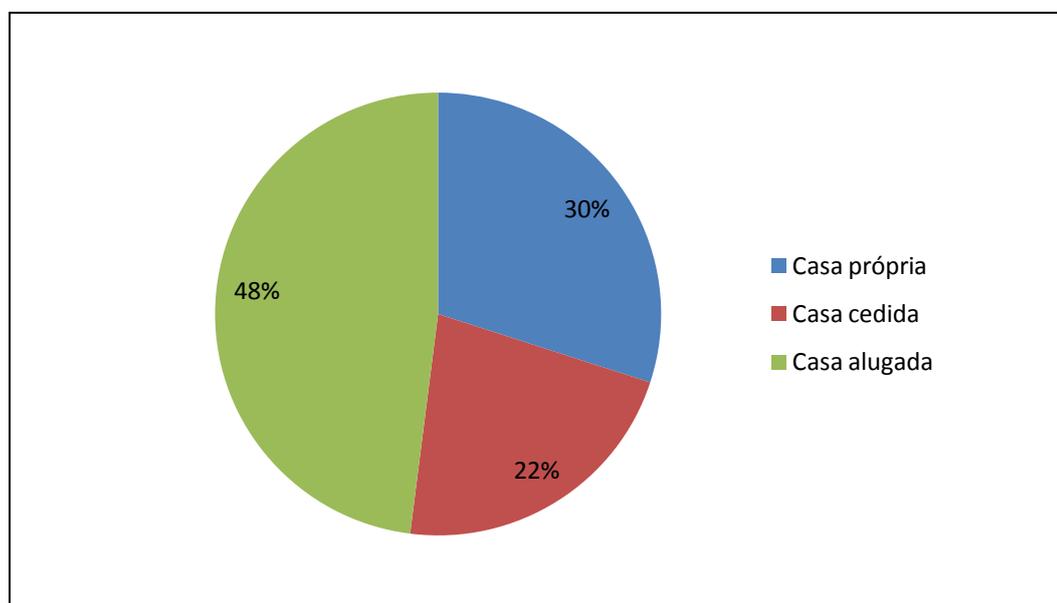
Fonte: Primária, 2012

Pelo gráfico 3 pode-se perceber que é predominante entre os pesquisados, os domicílios compostos por quatro pessoas. É necessário ressaltar que o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou uma média de 3,37 habitantes por domicílio do país (CEF, 2011).

Então, analisando os dados dos entrevistados do Programa Bolsa Família, visualiza-se que é predominante os domicílios com quatro ou mais moradores. Os dados da pesquisa expostos no gráfico permitem perceber que em relação às condições habitacionais, os beneficiários do Programa Bolsa Família apresentam domicílios cuja quantidade está acima da média nacional.

Depois de analisado aspecto referente à composição familiar, enfatizando a quantidade de pessoas por moradia, o gráfico 4 apresenta as características dessas moradias, no que diz respeito à condição de casa própria, alugada ou cedida.

Gráfico 4 – Condições de moradia das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE



Fonte: Primária, 2012

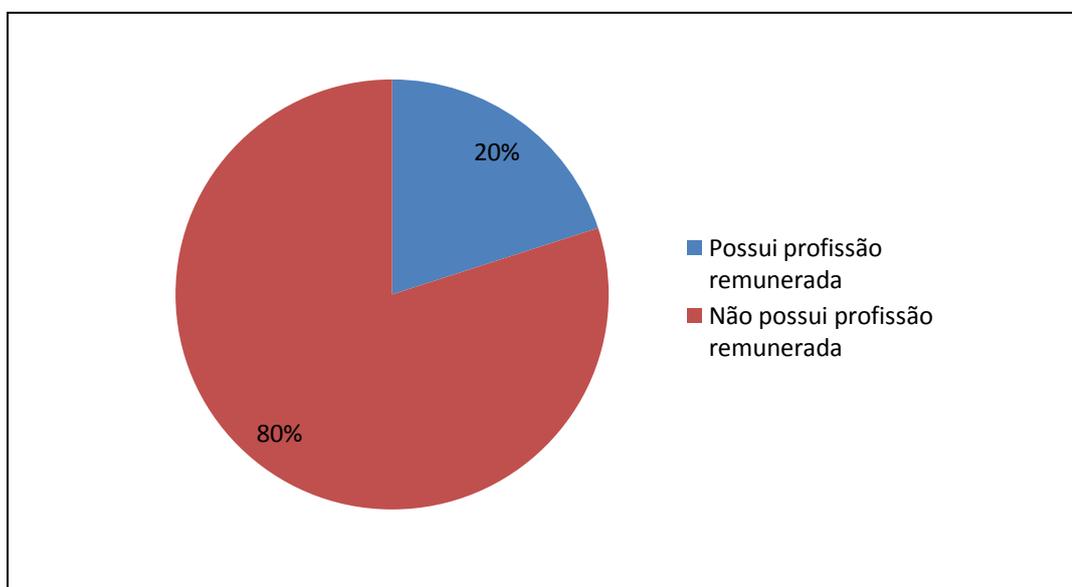
Por meio do gráfico 4 pode-se visualizar que 48% dos beneficiários entrevistados residem em casa alugada, sendo que 30% possuem casa própria e 22% moram em casa cedida. Levando em consideração que a maior parte dos entrevistados precisam pagar aluguel, esse fato representa um ônus para a população de baixa renda, pois acaba comprometendo boa parte do seu orçamento familiar mensal. Segundo Brasil (2009, p. 38), “o ônus excessivo com aluguel segue

como fator importante na definição das carências do setor, principalmente nas regiões metropolitanas”. Assim, tendo em vista o dispêndio no pagamento de aluguel, isso dificulta ainda mais a vida das famílias brasileiras, sobretudo as de baixa renda.

Essa falta de moradia para a população é chamada de déficit habitacional. Segundo a Caixa Econômica Federal (2011, p. 21). “a definição mais comum de déficit habitacional é a que exprime a falta de moradias para as pessoas ou famílias que necessitam de habitação”. É em vista disso que o Governo Federal começa e investir em programas habitacionais que visam suprir a carência habitacional brasileira.

O gráfico a seguir mostra a condição empregatícia do Responsável Familiar pelo benefício do Bolsa Família em Juazeiro do Norte.

Gráfico 5 – Condição empregatícia do RF do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte-CE



Fonte: Primária, 2012

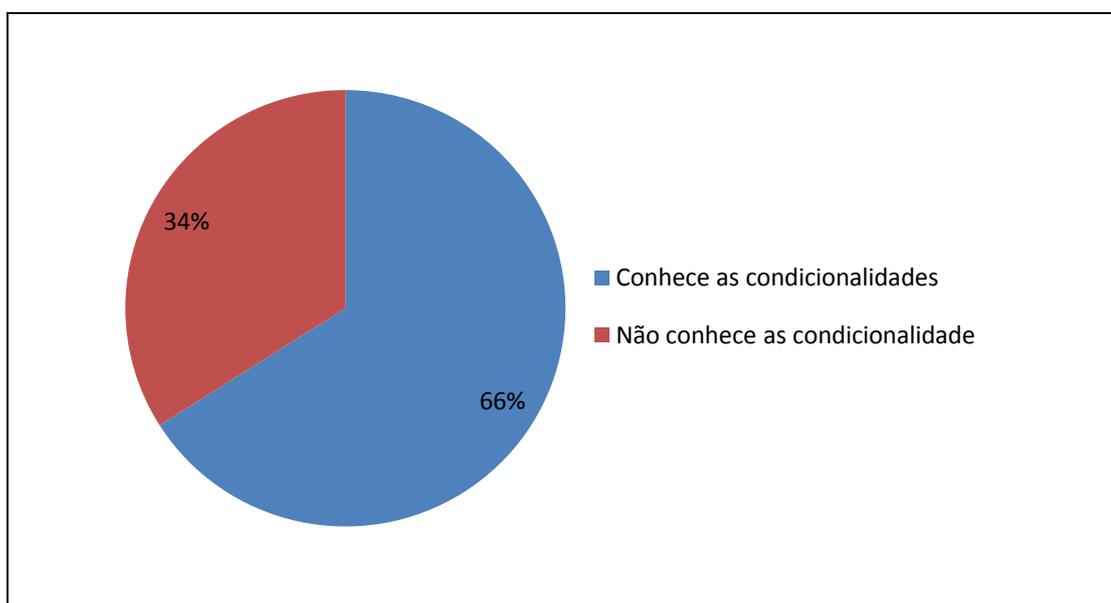
O gráfico 5 mostra que 80% dos beneficiados que foram entrevistados não possuem trabalho remunerado, sendo que apenas 20% exercem alguma atividade que lhes propiciem alguma remuneração. Sitcovsky (2009) aponta que em meio as mudanças no mundo do trabalho decorrentes da reestruturação produtiva, em que se precariza as relações de trabalho via terceririzações, trabalho informal, e sobretudo com o crescimento do desemprego, acontece a expansão da assistência

social, pois devido a essas mudanças a assistência social passa a ter centralidade na vida dos indivíduos que antes era do mundo trabalho.

Isso acontece porque, em vista da situação de desemprego, os benefícios de transferência de renda como o Bolsa Família acabam representado uma renda e talvez a única renda de caráter fixo que a família possui. Em vista disso, esses benefício terminam possuindo um papel econômico e também político que antes pertencia à esfera do trabalho.

O gráfico subsequente expõe a questão do conhecimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família pelos beneficiários entrevistados.

Gráfico 6 – Conhecimento acerca das condicionalidades do Programa Bolsa Família



Fonte: Primária, 2012

O gráfico 6 coloca que há a maior incidência daqueles beneficiários que conhecem as condicionalidades do Programa Bolsa Família, constituindo 66% dos pesquisados. Porém, é necessário levar também em consideração o índice daqueles que apontaram não conhecem as condicionalidades que foram de 34%, pois as condicionalidades são requisitos básicos tanto para ter direitos ao benefício, quanto para continuar a recebê-lo.

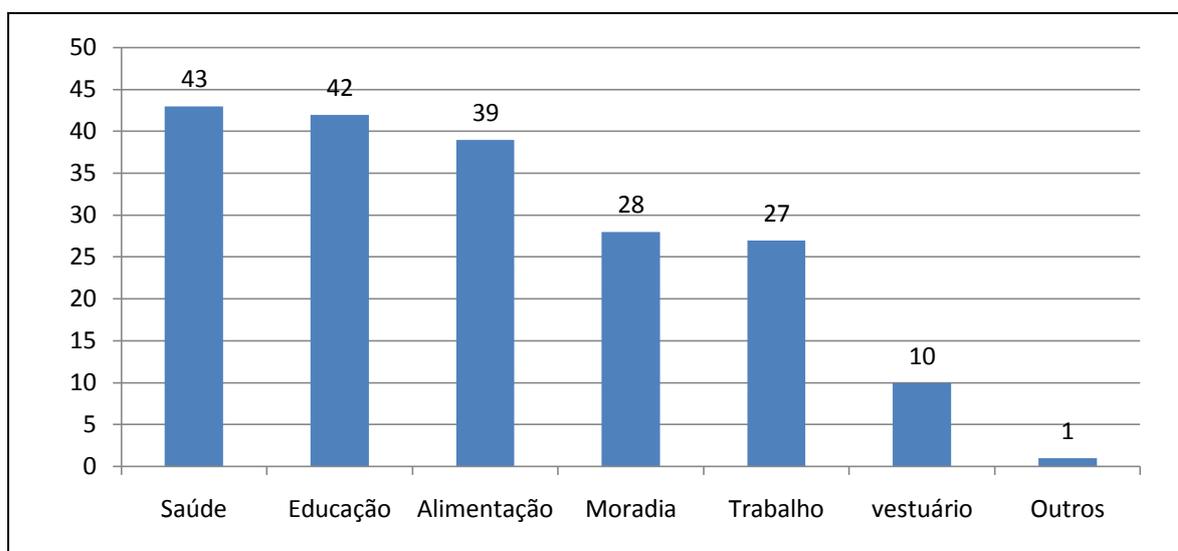
Nesse sentido, o acompanhamento das condicionalidades é uma ação conforme Souza e Monnerat (2010), cuja perspectiva reside no fato de que o acompanhamento familiar seria uma forma de garantir que os direitos sejam

assegurados. Para tanto, os autores esclarecem que se faz necessário que as famílias tenham também acesso a outras políticas setoriais.

Desse modo, para que seja realmente assegurada a condicionalidade, as famílias beneficiadas devem, necessariamente agir de forma integrada, ou seja, agregando política de habitação, de educação, de saúde, de assistência social, de trabalho e de segurança alimentar.

Em vista das necessidades essenciais à subsistência dos sujeitos sociais, o gráfico a seguir expõe em que grau são priorizados pelos beneficiados, elementos como alimentação, educação, saúde, trabalho, moradia e vestuário:

Gráfico 7 – Prioridades estabelecidas pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Juazeiro do Norte



Fonte: Primária, 2012

Nessa análise levou-se em consideração os números absolutos. Isso põe em evidência a frequência das respostas. Desse modo, de acordo com o gráfico percebe-se que 43 do total de 50 pessoas apontaram a saúde, assim como 42 apontaram também a educação, e ainda 39, assinalaram a alimentação. Nesse ínterin, do total de 50, a moradia foi assinalada 28 vezes, o trabalho 27 vezes e por fim, o vestuário foi marcado em 10 respostas.

Ainda por meio do gráfico 7 percebe-se que a saúde foi apontada como o elemento de maior prioridade entre os entrevistados, sendo seguida pela educação e alimentação. Nesse sentido, evidencia-se o trinômio da prioridade das famílias beneficiárias: Saúde – Educação – Alimentação.

É nesse contexto que mais uma vez se evidencia a necessidade de integração entre as diversas políticas sociais. Acerca disso, Oliveira (2008), expõe:

Isto significa a conjugação e a articulação interna a cada política social e desta em relação às diferentes ações desenvolvidas pelas diversas políticas sociais públicas, é que pode unificar, dar direção, normatizar o compartilhamento de objetivos comuns, de integração de ações (OLIVEIRA, 2008, p. 3).

Nesse ínterim, a ação integrada pode incidir numa maior abrangência de enfrentamento à pobreza, já que o combate à situação de pauperização é o principal objetivo dos Programas de Transferência de Renda. Nisso reside a necessidade que as políticas sociais brasileiras exerçam complementariedade entre si, pois para a superação da pobreza, o Poder Público deve considerá-la como um problema complexo cujo cerne está na concentração de riqueza que gera desigualdade social e seu combate perpassa necessariamente pela implementação de políticas públicas que ensejem direitos sociais.

Assim, acerca dos elementos que os beneficiários consideram mais importantes para que houvesse melhoria na sua condição familiar, foram apontadas as seguintes respostas:

“Um bom emprego” (Entrevista 04).

“Uma educação de qualidade” (Entrevista 07).

“Uma boa remuneração” (Entrevista 09).

“Um trabalho com carteira assinada” (Entrevista 18).

“Uma casa pra sair do aluguel” (Entrevista 34).

“Um emprego com carteira assinada para meu esposo” (Entrevista 41).

“Sair do aluguel é um sonho. O aluguel come no prato com a pessoa” (Entrevista 46).

“Uma casa, um emprego e saúde de qualidade” (Entrevista 53).

As falas dos entrevistados permitem analisar que elementos com emprego, moradia própria e educação são os fatores de maior relevância para que as famílias

possam alcançar qualidade de vida digna. Tendo em vista esses elementos, WEISSHEIMER (2006) aponta na formulação de políticas públicas, deve-se levar em consideração, as seguintes diretrizes:

Uma busca incessante maior igualdade de oportunidades para que as capacidades de cada um sejam utilizadas produtivamente; uma política educacional que promova uma acelerada expansão quantitativa e qualitativa da escolaridade da população, com plena atenção à redução das desigualdades educacionais; amplo acesso ao trabalho por meio da geração de postos de qualidade [...] (WEISSHEIMER, 2006, p. 90).

Nesse sentido, no enfrentamento da desigualdade social deve considerar necessariamente os elementos que os usuários apontaram como trabalho, além, é claro de promover o acesso à moradias dignas. Diante disso, o Estado não pode se retirar da implementação de políticas sociais, pois são a partir delas que os cidadãos podem ter suas direitos sociais viabilizados.

Acerca do que tem dificultado as famílias a alcançarem seus recursos básicos para subsistência, foram obtidas as seguintes respostas:

“Um trabalho fixo” (Entrevista 05).

“Oportunidade, experiência de trabalho em empresa exige experiência em carteira” (Entrevista 04).

“Um trabalho com carteira assinada” (Entrevista 06).

“Um trabalho remunerado” (Entrevista 09).

“Uma renda melhor” (Entrevista 13).

“A renda não dá pra pagar as contas” (Entrevista 19).

“Uma renda satisfatória e que tanto eu como meu esposo tivéssemos uma renda fixa ajudaria e muito” (Entrevista 44).

As falas dos entrevistados permitem analisar a falta do trabalho é o fator que dificulta a vida das famílias beneficiárias. Nesse sentido, pode-se analisar que o trabalho não perdeu sua centralidade na vida dos usuários, mas o que ocorre é a dificuldade que as pessoas tem de encontrar inserção no mercado de trabalho.

Segundo lamamoto (2011, p. 153), “desde 1993 aumenta a proporção dos desempregados sem carteira assinada, destituídos dos direitos trabalhistas [...]”.

como resultado da falta de acesso ao trabalho, tem-se precarização da vida social, em que amplo seguimento da população não consegue ter acesso aos recursos essenciais à sua subsistência digna. É por isso que os Benefícios de Transferência de Renda acabam tendo grande respaldo entre os usuários.

Acerca da opinião dos beneficiários sobre o Programa Bolsa Família, as respostas se apresentaram as seguintes respostas:

“Foi uma boa pra quem não tem renda, pois de qualquer forma é uma boa ajuda” (Entrevista 03).

“É muito bom, pois é com ele que eu acabo pagando as contas” (Entrevista 19).

“Apesar de ser pouco, acaba ajudando mesmo assim” (Entrevista 36).

“É bom né, dá pra comprar comida pra nós” (Entrevista 38).

“Ajuda muito, principalmente quando você não tem emprego fixo” (Entrevista 47).

“Muito bom, pois ajuda muito quando junta com a renda da família” (Entrevista 50).

Pode-se visualizar pelos discursos que é constante a questão da ausência de renda, sendo que em vista disso o Bolsa Família se torna uma garantia para a família no que diz respeito ao usufruto de bens necessário a sua vida social.

Segundo Sitcovsky (2009, p. 154), os “ programas de transferência de renda monetária; como política compensatória [...] possibilita, ainda que precariamente, o acesso aos bens de consumo”. Nesse sentido, mesmo imbuído do seu caráter seletivo e focalizado, o Bolsa Família representa para as famílias beneficiadas uma segurança em razão da escassez de renda advinda do trabalho.

O que se põe de fato é a efetividade desse benefício para o bem-estar das famílias inseridas no Programa Bolsa Família, relacionando com seu caráter compensatório, assentado na lógica neoliberal de focalização das políticas sociais, e que se preconiza o Estado mínimo para o social, inserindo nas políticas sociais estatais a lógica de seletividade e focalização dos seguimentos mais pauperizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar aspectos da qualidade de vida das famílias inseridas no programa bolsa família de Juazeiro do Norte – CE, assim como conhecer o funcionamento do referido programa. Visou-se ainda analisar as prioridades dos beneficiários em relação à utilização do benefício do Bolsa Família e também identificar os impactos socioeconômicos do programa na vida dos beneficiados.

A pesquisa permitiu verificar que a maior incidência de responsáveis familiares são as mulheres e que a maior parte delas chega apenas ao ensino fundamental. A composição das famílias beneficiadas possui quatro ou mais pessoas residindo na mesma casa, possuindo então um índice acima da média nacional que é de 3,37 habitantes por domicílio, sendo que a maior parte das residências são alugadas, o que gera mais um ônus para as famílias de baixa renda. A pesquisa ainda se constatou uma situação agravante que foi a maior incidência de desempregados entre os pesquisados.

Verificou-se ainda que a maior parte dos entrevistados conhecem as condicionalidades do Programa Bolsa Família. Isso é importante, pois, a continuidade do recebimento exige que a família cumpra certas determinações como, por exemplo, a frequência escolar das crianças, a ausência da prática de trabalho infantil, a realização de exames pré-natais e vacinação das crianças. Essa contrapartida é veementemente importante, na medida em que objetiva evitar a evasão escolar das crianças e adolescente inseridos no programa, podendo então gerar melhoria na formação educacional, pois introjeta-se na família a importância de se manter os filhos na escola. Para isso deve-se ter presente também a contrapartida estatal no que diz respeito à oferta de serviços públicos de qualidade.

A saúde, a educação e a alimentação foram apontados como os principais elementos responsáveis pela qualidade de vida das famílias, sendo eleitas como prioridades da busca pela subsistência. Um dado importante que foi registrado na pesquisa foi que os usuários apontaram a falta de emprego como um fator que tem dificultado na busca por melhores condições de vida. É importante destacar ainda que a maior parte dos beneficiados apontam o benefício do Bolsa Família como algo de grande importância na complementação da renda familiar.

Enquanto política pública, especificamente o Programa Bolsa Família deve ser concebido antes de qualquer coisa como um direito do cidadão, cujo objetivo principal deve ser gerar mudanças na vida do contingente populacional principalmente no que diz respeito aos aspectos socioeconômicos.

Nesse sentido, deve-se considerar também a necessidade da correspondência do Estado no que diz respeito à geração de emprego, educação e saúde de qualidade, sendo estas necessidades vitais da população, sobretudo das esferas mais carentes cujo acesso é extremamente limitado.

É claro que esse tipo de programa se inscreve no cenário mais amplo do projeto neoliberal que por meio da preconização à substituição de políticas sociais de caráter universal por políticas sociais cada vez mais seletivas e focalizadas, estabelecendo a partir disso a ideologia dos mínimos sociais, cujo pressuposto configura os programas de transferência de renda.

Trabalhar com o tema do Bolsa Família não é algo inédito, sobretudo no atual cenário de expansão dos benefícios de transferência de renda em vista do grande incentivo governamental a esse tipo de programa.

Porém, as dificuldades encontradas na pesquisa foram de caráter pessoal, pois a elaboração de um trabalho de conclusão de curso requer imensa capacidade teórico-metodológica do estudante que em meio à pressão da finalização do curso, se vê diante da proximidade da defesa perante uma banca de avaliadores. Todavia, a conclusão, assim como a superação dessa etapa representa um salto qualitativo na formação profissional do estudante.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família**. Brasília, 2005. Disponível em <disponívelwww.mds.gov.br>. Acesso em 15 de março de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 1, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 269, de 13 de Dezembro de 2006**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social – NOB-RH. Brasília: Diário Oficial da União, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 130, de 15 de junho de 2005**. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS. Brasília, Diário Oficial da União, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).. **Resolução n. 196/96**. Normas para pesquisa envolvendo seres humanos. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

_____. Presidência da República. **Lei 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004.

_____. Presidência da República. **Lei 10.219** de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. Presidência da República. **Lei n. 8742**, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, 1993.

CEF. **Demanda habitacional no Brasil**. Federal. Brasília: CAIXA, 2011.

COLIN, Denise Arruda; FOWLER Marcos Bettencourt. Entidades de Assistência Social correlatas: reconstruindo conceitos compromissos. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editoras; 2007.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito Social e a Assistência Social na sociedade Brasileira: uma equação possível**. São Paulo: Cortez, 2008.

DUQUE-ARRAZOLA, Luana Susana. O sujeito Feminino nas políticas de assistência social. In: MOTA, Ana Elisabete. **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 34 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10 ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MOTA, Elisabete. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elisabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Mara de. Acessando direitos sociais: redes municipais de políticas sociais espaço de articulação entre as políticas sociais públicas. **Textos & Contextos**. Vol. 3, No 1, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: Boschetti et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 211-229.

SILVA et al. **A política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. IN: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA Rosimary Gonçalves de; MONNERAT Giselle Lavinias. Retratos de Famílias: perfil e trajetórias dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: ALENCAR, Marco José de Oliveira; Mônica Maria Torres de. (Org.). **Família e Famílias**: práticas e convenções contemporâneas. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.

TRIVIÑOS, augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ANEXO A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

FACULDADE LEÃO SAMPAIO
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL
COORDENAÇÃO DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL
COORDENAÇÃO DE ESTÁGIO EM SERVIÇO SOCIAL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esta pesquisa intitulada **análise dos aspectos da qualidade de vida das famílias inseridas no programa bolsa família de Juazeiro do Norte – CE**, está sendo desenvolvida pela aluna **Elisa Andréa Torquato Costa**, sob orientação da professora **Patrícia Karla F. e Silva**, da **Faculdade Leão Sampaio**.

Possui como objetivo **analisar os aspectos da qualidade de vida das famílias inseridas no programa bolsa família de Juazeiro do Norte – CE**, com fins de produção monográfica que estabelece como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Sua participação na presente pesquisa é voluntária, e portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela aluna. Caso decida não participar de estudo na condição supracitada, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano.

As informações aqui solicitadas deverão ser respondidas em total veracidade e de forma voluntária e serão codificadas podendo ser apresentadas como artigo científico e poderão ser apresentadas em eventos científicos, mantendo-se o sigilo e a integridade física e moral do indivíduo participante do estudo. A coleta de dados ocorrerá através de uma entrevista.

A aluna estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa, bem como a professora orientadora.

Diante do exposto, eu _____,
declaro que fui devidamente esclarecido (a) e dou meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados.

Juazeiro do Norte – CE, _____ de _____ de 2012.

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA

Faculdade Leão Sampaio – Campus Crajubar

Curso: Serviço Social

Disciplina: TCC VIII Semestre

Profª: Patrícia Karla F. e Silva

Aluna: Elisa Andréa Torquato Costa

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM JUAZEIRO DO NORTE – CE: UM ESTUDO DOS ASPECTOS QUE MEDEM A QUALIDADE DE VIDA DOS USUÁRIOS DO PROGRAMA

1 Responsável familiar pelo benefício

- () Mãe
- () Pai
- () Outro

2 Grau de escolaridade:

- () Fundamental incompleto
- () Fundamental completo
- () Médio incompleto
- () Média completo
- () Superior completo
- () Superior incompleto
- () Analfabeto

3 Sua família é composto por quantas pessoas?

4 Condição de moradia?

- () casa própria
- () casa cedida
- () casa alugada
- () barraco

5 Possui profissão remunerada?

() Sim

() Não

6 Você sabe quais são as condicionalidades do PBF?

() Sim

() Não

7 Quais as prioridades que a família tem estabelecido para alcançar a qualidade de vida?

() alimentação

() educação

() saúde

() trabalho

() moradia

() vestuário

() outros _____

8 O que você considera que seria importante ter para que melhorasse sua condição familiar?

9 O que tem dificultado alcançar as prioridades acima?

10 Qual a sua opinião sobre o PBF?
