

BOLSA FAMÍLIA, ANÁLISE HISTÓRICA E OS EFEITOS NA SOCIEDADE

**Mônica Vilela da Cruz*

Resumo

O artigo propõe a análise do impacto direto do programa social Bolsa Família, através das políticas públicas que o executam, e a sua repercussão na sociedade, utilizando-se da metodologia pesquisa bibliográfica; onde se constatou que além do impacto na redução da pobreza, também foi quebrado o ciclo de transmissão de pobreza de pais para filhos em razão do aumento de oportunidades através da saúde e da educação; outra constatação importante é que o programa aumentou a frequência escolar e a estrutura econômica das famílias cadastradas, além dos efeitos no âmbito econômico da região onde vivem.

Palavras-chave: Programa de transferência de renda. Programa Bolsa Família. Combate à pobreza. Sociedade.

Abstract

The article proposes the analysis of the direct impact of social Family Allowance Program., through public policies that perform, and their repercussions in society, using the bibliographical research methodology; where you found that in addition to the impact on poverty reduction, was also broken the cycle of poverty transmission from parents to children on grounds of increased opportunities through health and education; Another important finding is that the program increased school attendance and the economic structure of households registered, in addition to the effects on the region's economic sphere where they live.

Keywords: *Income transfer program. Family Allowance Program. Combating poverty. Society.*

**Administradora de Empresas, Especialista em Gestão de Pessoas, Pós-graduanda em Gestão Municipal.
monicavilela_cruz@hotmail.com*

Introdução

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, e tem como objetivo combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O presente artigo distribuiu-se sob dois enfoques: 1) quanto aos meios e 2) quanto aos fins. Quanto aos meios, de acordo com Cervo e Bervian (2002, p. 65), a pesquisa bibliográfica “é feita com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca de um problema para o qual se procura resposta ou acerca de uma hipótese que se quer experimentar”. Quanto aos fins, a presente pesquisa enquadra-se como pesquisa explicativa ou analítica, pois visa a analisar os efeitos do Bolsa Família na Sociedade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma mudança para concepção de assistência social no Brasil. Esta passa a constituir juntamente com a saúde e a previdência social, a base da seguridade social, notadamente inspirada na noção de Estado de Bem-Estar Social. Este é um marco histórico que institui o início da transformação da caridade e benefícios sociais em favor dos mais desfavorecidos, oferecendo o mínimo existencial para sobrevivência humana, na vertente dos direitos sociais e a dignidade humana, como o bolsa família, considerado um dos benefícios mais importantes do Governo Lula para redução da pobreza.

O nascimento dos direitos sociais no século XX é resultado das lutas enfrentadas pela classe trabalhadora desde meados do século XIX. Estes se referem ao atendimento das necessidades primordiais de um ser humano, tais como, alimentação, saúde, educação, habitação, saneamento básico, ou seja, um mínimo de bem-estar, com direito de participar socialmente e levar a vida de um ser civilizado de acordo os padrões que prevalecem à sociedade. A efetivação desses direitos sociais é atrelada às condições econômicas, ou seja, à intervenção do Estado.

Na retrospectiva histórica evidencia que, até o final do século XIX e XX, prevaleciam as ideias liberais de um estado mínimo que somente assegurasse a ordem e a propriedade, e do mercado como regulador natural das relações sociais. A posição do indivíduo na sociedade e suas relações eram percebidas conforme sua inserção no mercado. Assim “a questão social, decorrente do processo produtivo, expressava-se na exclusão das pessoas, tanto da própria produção quanto usufruto de bens e serviços necessários à sua própria produção” (CUNHA & CUNHA, 2002).

As manifestações e reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho eclodiram com a crise do capitalismo de 1929. Após a crise econômica de 1929, a questão social intensificou-se, gerando novas relações entre capital e trabalho e entre estes e o Estado, fazendo as elites econômicas admitirem os limites do mercado como regulador natural, e resgatassem o papel do Estado como mediador civilizador, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais. Assim pode-se entender a política

social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social.

Na Europa do pós-guerra, que se consolida “a proposta do Estado social, implementador de políticas sociais baseadas nos princípios sociais universais, igualitários e solidários”, sendo o precursor do chamado Estado do Bem- Estar Social ou *Welfare State*. Pelos princípios do bem-estar social, todo indivíduo tem direito a educação, assistência médica gratuita, auxílio no desemprego, garantia de uma renda mínima entre outros recursos necessários para sobrevivência.

Muitas ações do Estado foram resultado das lutas de diversos setores da sociedade, principalmente da classe econômica. Assim política pública é a resposta do Estado frente às demandas que emergem da sociedade, caracterizando-se como um direito coletivo (CUNHA & CUNHA, 2002).

No final da década de 1960, houve esgotamento dos mercados europeu e japonês, acarretando uma nova crise capitalista na década seguinte. A partir desse período, há um reordenamento societário global com o desenvolvimento de processos de reestruturação produtiva, a mundialização do capital financeiro e o avanço da ideologia neoliberal por todo o globo.

Naquele período até o momento atual, muitos países tiveram que fazer forte ajuste econômico, já que a questão social foi agravada pelos fatores: desemprego estrutural, precarização das relações de trabalho, alterações na organização familiar e no ciclo de vida, como reduzir taxa de mortalidade infantil e aumento da longevidade, assim como aprofundamento das desigualdades sociais, gerando exclusão e inclusão marginal de grande parcela da população.

Surgimento dos Direitos Sociais no Brasil

Para melhor compreensão do surgimento e a construção dos direitos civis, políticos e sociais, faz necessário voltarmos no tempo, mas precisamente em 1500, no descobrimento do Brasil, onde no início da organização social, o sistema produtivo com a coroa era fundamentalmente agrícola e baseado no trabalho escravo, incidindo diretamente no campo dos direitos civis, já que os escravos não eram considerados humanos, mas como objeto que pertencia ao seu senhor.

Pode-se dizer que a nossa colonização culminou no massacre da memória das culturas indígenas e africanas, através de exploração infantil. Os índios eram vistos como selvagens para os colonizadores, e para promover mudanças em seus costumes, os jesuítas construíram a primeira casa de recolhimento infantil em 1551, onde as crianças eram separadas de seus pais, no intuito de que as mesmas mudassem seus costumes e assimilassem a cultura e religião portuguesa. Assim evidencia-se que a primeira iniciativa de atendimento a criança teve como eixo central a caridade.

Outra casa de ajuda às crianças, a Irmandade de Misericórdia (transferida de Lisboa) dava dotes aos órfãos e caixão para enterrar os pobres. Instalou-se na cidade de São

Paulo em 1560 provia de precária enfermaria, alimentação, abrigo e enfermagem a escravos e homens livres, já que não havia médicos no país.

Surgiu em 1598, com mesmo modelo e propósito o Convento de São Bento, a Venerável Ordem de Nossa Senhora do Carmo (1594), A Ordem dos Frades Franciscanos (1640), e o Recolhimento Santa Tereza (1685), todas com mesmo propósito: ajudar aos pobres.

No decorrer do tempo às autoridades brasileiras começaram a se preocupar também com as crianças, particularmente o fenômeno do abandono de bebês, mas especificamente na cidade de Salvador em meados do século XVIII, onde eram largados a noite, sendo mortos por animais. As Irmandades cobraram da Coroa uma solução, reivindicando a permissão da implantação da Roda dos Expostos (as rodas eram cilindros rotatórios de madeira usados em mosteiros, como meio de se enviar objetos, alimentos e mensagens).

Assim a Santa Casa de Misericórdia aceitou a incumbência e exigiu do rei um subsídio. Com o mesmo objetivo de reduzir o abandono das crianças nas ruas, foi instalada a segunda Roda no Rio de Janeiro e a última em Recife no período colonial em 1789.

Segundo Marcílio (1999), com a independência do Brasil continuaram a funcionar as três rodas coloniais. Contudo, assistir às crianças abandonadas era incumbência aceita com muita resistência pelas Câmaras. Desta forma, estas conseguiram fazer aprovar uma lei chamada “Lei dos Municípios”, em 1828, que abria a possibilidade de eximir algumas Câmaras dessa obrigação, pois estas poderiam utilizar os serviços para a instalação da Roda e assistência aos enjeitados em todas as cidades que tivessem uma Misericórdia. Nesta parceria, seria a Assembleia Legislativa Provincial, e não mais a Câmara, quem entraria com uma Roda de Expostos nas Misericórdias e colocando estas a serviço do Estado.

Salienta-se que essa lei também foi feita para incentivar a iniciativa particular a assumir a tarefa de criar as crianças abandonadas, liberando as municipalidades desse serviço. Assim identificamos as primeiras alianças entre caridade e governo, em que a caridade toma a iniciativa e o governo entra com a verba para a manutenção dos estabelecimentos criados. Logo, as alianças entre Estado e sociedade civil são antigas e atravessam a história, nas quais a Igreja Católica marca significativa presença, visto que

podemos visualizar na trajetória brasileira fases e alianças: da filantropia caritativa à higiênica, disciplinadora, pedagógica profissionalizante, vigiada e de clientela. Paulatinamente, as intervenções no espaço urbano, de controle da pobreza e das “classes desviantes” reduziu indigentes, abandonados, inválidos e doentes à categoria de “assistidos sociais”. A ação visava amparar a população socialmente desfavorecida ou que estivesse fora do mercado de trabalho, incluindo deficientes, idosos e crianças (MESTRINER, 2001).

A primeira Constituição Brasileira, promulgada em 1824, assegurou a todos os cidadãos livres, o direito ao voto, a partir de 25 anos de idade, do sexo masculino.

É preciso lembrar que a abolição da escravidão, pelo menos formalmente, somente ocorreu em 1888. Nenhuma garantia significativa foi introduzida, no que se refere aos direitos sociais.

Na Constituição de 1891, foi reduzida a idade, agora aos maiores de 21 anos para votar e ser eleito, vedando esse direito aos mendigos, analfabetos, praças e religiosos.

Durante a Primeira República (da Programação da República, em 1889, até a Revolução de 1930), o Estado não intervinha, pois considerava que a área social não era função pública, mas como o país estava passando por importantes mudanças políticas e econômicas, tais como: o fim do regime de trabalho escravo e a migração de trabalhadores europeus.

Quando foi decretada a Abolição da Escravidão, em 1888, em torno de meio milhão de escravos transformaram-se em mão de obra assalariada, provocando mudanças nas relações de trabalho e na economia agrícola. Como consequências, houve crescimento nas cidades de forma desordenada e não houve acompanhamento proporcional tanto em emprego, como em serviços públicos voltados a educação e saúde, ou seja:

o Estado passa a assumir funções maiores, além de coerção. “Terá o papel de regulamentação, organização, coordenação, intermediação e até de educação, enquanto promotor de uma nova cultura”, em consonância com as novas exigências. “Estruturará aparelhos centralizadores para o Estado, destinados ao exercício da repressão, ao oferecimento de serviços sociais e à regulação da economia, numa época em que emerge o proletariado industrial e avança o capitalismo”. Assim, o movimento armado de 1930 é resultado da ameaça da anarquia generalizada e total descontentamento popular, materializado pela chamada “questão social”, culminou na exoneração do Presidente Washington Luís e levou Getúlio Vargas ao Governo Provisório (MESTRINER 2001, p.68).

A Constituição de 1934 introduziu direitos trabalhistas com intuito de regular as relações entre capital e trabalho. Foi nessa época que se instituiu um conjunto de medidas de proteção ao trabalhador, transformado depois na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que também assegurava o direito a educação primária integral e gratuita, o amparo aos desfavorecidos, à maternidade e infância, com ênfase ao atendimento as famílias numerosas. Por isso o Getúlio Vargas foi aclamado pai dos pobres.

Em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), sendo a primeira regulamentação de assistência social no País, composto por cinco especialistas na área social e nove elementos do governo. Caberia ao mesmo desenvolver estudos sobre os problemas sociais, coordenar obras sociais e estudar as concessões das subvenções.

A intenção do Governo era criar um órgão nacional de controle de ações da assistência social que associasse iniciativas públicas e privadas, rompendo o espontaneísmo da assistência esmolada e introduzindo uma organização nacional e um saber no processo de ajuda. Dessa forma o Estado incentivaria a benemerência e a solidariedade, mas passaria a ser responsável por ela, regulando-a.

Em 1942, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável por coordenar as ações da assistência em âmbito nacional e extinta após Governo Collor, devido à corrupção da primeira - dama Roseane Collor de Mello.

A LBA foi criada inicialmente no intuito de prestar assistência aos soldados brasileiros recrutados para a guerra e a seus familiares. Segundo Mestriner (2001), a institucionalização do primeiro-damismo ocorreu a partir da LBA, em que “se desloca o papel direito do Estado, que vai assumir dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante”.

Até sua extinção, a LBA coordenava programas de creches comunitárias, na modalidade de repasses de recursos financeiros às entidades assistenciais, mediante o estabelecimento de convênios ou através de programas eventuais, como exemplo, a distribuição do leite.

Em 1946 na nova Constituição, foram mantidos os direitos sociais e introduzidos novos direitos, tais como: previdência com contribuição dos trabalhadores, dos empregados e da união, direito da gestante ao descanso antes e depois do parto, igualdade do valor do salário para o mesmo trabalho independente do sexo, estado civil e nacionalidade.

No governo de Juscelino Kubitschek, foi aprovada pelo Congresso a Lei Orgânica da Previdência Social, unificando a Previdência em termos de benefícios, garantindo o acesso universal a todos os trabalhadores urbanos do mercado formal. A centralização ocorreu em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Entre 1961 a 1964, o Brasil passou por uma fase de profunda tensão, devido a renúncia de João Goulart pelos militares. Nesse período, ocorreram a inclusão da gratificação de natal e o pagamento de salário-família destinado às mulheres com filhos menores de idade.

Entre 1975 e 1985 corresponde a um dos grandes momentos históricos do país, com o movimento político de base nos bairros (organizações reivindicatórias urbanas) e os trabalhos das Comunidades Eclesiais de Base, da Igreja Católica, possibilitaram importantes articulações políticas no meio sindical, nos partidos e em várias instituições da sociedade civil. Nesta época iniciou-se um avanço das forças de resistência, desenvolvendo a prática do enfrentamento militar, que perdia sua base de legitimidade junto à sociedade devido à crise econômica iniciada em 1973, a volta da inflação, diminuição do consumo das classes médias e a derrota eleitoral do regime pela união das forças opositoras da sociedade civil, em 1974.

Em 1980 houve vários movimentos de caráter nacional, tais como: o movimento estudantil e docente, o feminismo, luta pela anistia, reivindicações de profissionais da área da saúde e de setores públicos entre outros.

Em 1985 percebeu-se no âmbito nacional uma força institucional, decorrente de novo arranjo de forças públicas, bem como do agravamento da crise econômica, com o galopante índice de inflação. Neste cenário, o novo governo teve que convocar a Assembleia Nacional Constituinte, em torno da futura constituição que mobilizou setores da sociedade civil e política, setores populares, religiosos, educacionais, saúde entre outros. Aos poucos, aumenta a importância do papel do Estado e das instituições sociais, visando o fortalecimento da democracia, com isso

o processo de redemocratização da sociedade brasileira levou à instalação da ASSEMBLEIA Nacional Constituinte e à possibilidade de se estabelecer uma outra ordem social, em novas bases, “o que fez com que esses movimentos se articulassem para tentar inscrever na Carta Constitucional direitos sociais que pudessem ser traduzidos em deveres do Estado, através de políticas públicas” (CUNHA & CUNHA, 2002, p.13).

A Constituição Federal de 1988 instituiu o início de direitos sociais e cidadania da assistência social, apontando para caráter de política pública de proteção social e das políticas voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Assim a assistência social passa a ter caráter universal ainda que seletivo para quem dela necessite. Com denúncias de corrupção e desvio de verbas do Ministério da Ação Social, este período foi de intensa crise política, onde

a pressão neoliberal e a paralisia governamental vão atingir todos os segmentos do setor público, com tendências privatistas e cortes de verbas, principalmente a educação, saúde, previdência, habitação e assistência social. As políticas sociais desmoralizam-se, demonstrando incapacidade de autorrenovação, apesar da aprovação da nova Constituição. “As instituições e serviços se encolhem e deterioram, não conseguindo revidar as teses de Estado mínimo e de privatização”. É neste cenário e depois de anos de luta, que foi aprovada a lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - Lei 8.742. (MESTRINER, 2001, p. 213).

A partir da LOAS, a proteção social se coloca como um mecanismo contra as formas de exclusão social que decorrem de certas vicissitudes da vida como a doença, velhice, adversidade e as privações, marcando sua importância no âmbito das políticas sociais, exigindo que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. Vale ressaltar que a LOAS tem como objetivo a proteção à família.

Infelizmente devido os efeitos da crise econômica não tornaram possíveis às reformas institucionais mais amplas nos sistemas de proteção social. Assim não houve efetivação do direito à seguridade social, garantido na Constituição. E a consequência foi o aprofundamento das desigualdades sociais, aumentando o empobrecimento dos trabalhadores e suas famílias.

Para enfrentar essa situação, o governo priorizou os programas com foco sociais de emergência e os compensatórios voltados para o atendimento dos grupos pobres e vulneráveis. Podemos dizer que a assistência social como política pública da área da seguridade social incorpora inovação conceitual, bem como reitera as heranças históricas constitutivas da cultura brasileira, na medida em que está respaldada no movimento da

sociedade quanto em garantias legais, já que integra as demais políticas públicas de proteção social.

Em 2004 a partir das deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, é elaborado o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O PNAS é uma política que junto às políticas setoriais, considera as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais.

O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. A política de Assistência Social vai permitir a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência no país, respeitando as diferenças locais. Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

O PNAS indica os eixos estruturantes para a sua operacionalização: concepção, territorialidade, financiamento, controle social, monitoramento e avaliação e recursos humanos. Esse processo culmina com a aprovação da regulação, em 2005 do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelece em suas diretrizes a descentralização político-administrativa, o atendimento a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e a participação da comunidade. Para Sposati (2006), o SUAS não é um programa, mas uma forma de gestão da assistência social como política pública; inscreve-se como uma das formas de proteção social não contributiva, “como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro”.

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

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

Pobreza: Conceitos e Causas

A pobreza é sem dúvida um dos grandes pilares nos quais se assentam diversas situações de vulnerabilidade social da sociedade capitalista, já que produz a exclusão da população em relação a políticas e serviços públicos, assim como também afeta a garantia de direitos e cidadania.

A pobreza é entendida como privação ou ausência das necessidades básicas, podendo mudar a intensidade da privação como ausência total de recursos que impeçam o ser inclusive de se alimentar: condição primeira para sua sobrevivência. O que denotaria um estado de indigência. De outras formas se daria na privação de condições materiais e acesso mínimo as políticas de saúde, educação, saneamento, habitação, etc. Desta privação mínima a outros níveis e tipos de privação se resvalam interpretações e estudos das ciências sociais e organismos internacionais que procuram entender este problema que não é particular de nenhum país a fim de dar subsídios para políticas públicas que possam enfrentar a pobreza em cada realidade que ela se mostre.

A pobreza é um processo resultante entre outras coisas de uma estrutura de desigualdades sociais historicamente presente na realidade brasileira, o que nos remete a nossa trajetória de construção da civilidade, da cidadania, da economia nacional, das relações de poder, enquanto responsabilidades legais e institucionais que resultaram nas atuais relações sociais e de trabalho, no trato com o que é coletivo, na capacidade de mobilização e luta da população, nas diferenças sociais, na cultura política que temos, na ausência de políticas públicas decentes, enfim em diversos fatores e situações que vivenciamos. Além disso, devemos considerar que estamos em um país de extensão continental, com diferenças culturais e regionais, climáticas e geográficas que devem ser também considerados na elaboração das políticas de enfrentamento à pobreza.

Mas como de fato podemos dizer realmente se uma pessoa é pobre? Uma das formas mais tradicionais de se caracterizar a pobreza tem sido defini-la como “insuficiência de renda”. Para medir sua incidência sobre as populações, são utilizados indicadores tais como o PIB (Produto Interno Bruto) per capita de um país e/ou um percentual da renda

média/mediana de seus habitantes, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e o Índice de Gini (um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo), aceitos mundialmente e que servem para escalonar o nível de riqueza e desenvolvimento dos diversos países. Vale salientar que comparando os números às realidades, podemos ver que estes devem ser usados não para determinar, de forma única, as características de uma população, mas sim, para dar subsídios para o estudo de determinado povo.

Esses indicadores são questionáveis, já que, em muitos contextos socioeconômicos, as trocas ou a obtenção do bem-estar não se dão apenas através do dinheiro. Muitas pessoas pobres não se utilizam de renda financeira para adquirir bens como alimentos, pois estes muitas vezes são obtidos em suas próprias hortas, pomares e criações. Mesmo com muitos questionamentos, esses indicadores são utilizados em diversos programas de combate à fome e à miséria, inclusive no Brasil.

Ainda que perceptível em diversos lugares, e situações é difícil captar a dimensão da pobreza e descobrir quais as carências, e encontrar soluções para ajudar aquela pessoa, grupo ou comunidade que vivem com pouco ou nenhum recurso. Dessa forma a pobreza foi dividida em dois grupos, a pobreza relativa e a pobreza absoluta.

Pobreza relativa: quando o seu nível de vida é inferior ao padrão médio estabelecido para determinada sociedade, o que é indicativo de situações de exclusão social.

Pobreza absoluta ou extrema: quando as suas condições de vida estão a baixo do limiar mínimo de sobrevivência, isto é

definição da pobreza em dois aspectos: pobreza absoluta, relacionada ao não atendimento das necessidades mínimas para reprodução biológica e pobreza relativa que diz respeito à estrutura e à evolução do rendimento médio de um determinado país. “O que significa dizer, que a concepção de pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante em determinado contexto” (SILVA, 2009, p.157).

O enfrentamento da pobreza começa com políticas integradas, com políticas de proteção social integradas às políticas econômicas, que assegurem as condições mínimas para o desenvolvimento.

Políticas Públicas: Criação do Bolsa Família para redução da Pobreza no Brasil

O programa Bolsa –Família resultou da proposta do Governo Federal, lançada no dia 20 de outubro de 2003, para unificação dos Programas de Transferência de Renda, com unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa- Alimentação, Vale – Gás e Cartão- Alimentação. Instituído pela medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Constitui-se como principal Programa de

enfrentamento à pobreza no Brasil no âmbito da Estratégia Fome Zero, tendo como objetivos:

Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos básicos - saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (BRASIL/MDS, 2006).

O Bolsa Família tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77,00 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Todo mês, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa, através de cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher, na qual o valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam.

Sob a justificativa de ampliação de recursos, melhor atendimento e valor monetário do benefício, a proposta de unificação teve como propósito mais amplo manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação de uma Política Nacional de Transferência de Renda.

Considerado uma inovação no âmbito dos programas de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza, de modo que, segundo os idealizadores do Programa, não há possibilidade de diminuição da transferência monetária em relação ao benefício então prestado por qualquer dos outros programas.

Coordenado em nível nacional pela Secretaria Nacional e Combate à Fome e implementado de modo descentralizado pelos municípios, atribui uma grande ênfase em contrapartidas ou condicionalidades que devem ser assumidas pelas famílias beneficiadas, sob a justificativa de fazer com que o Programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as Políticas Sociais Brasileiras.

As contrapartidas indicadas são: manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina; retorno de adultos analfabetos à escola, devendo todas ser oferecidas pelo governo. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), cabe acompanhar o cumprimento das condicionalidades, mediante informações fornecidas pelas gestões municipais do Bolsa-Família.

Configura-se também como relevante o que vem sendo denominado pelos responsáveis pelo Programa de “portas de saída” da situação de exclusão social, na medida em que o desenho do Bolsa- Escola indica a necessidade de ativar outros programas, como alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, cuja objetivo é integrar esforços para permitir a autonomia das famílias, além do acesso à educação e a serviços de saúde para os filhos e da transferência monetária que permite melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar (CARTILHA DO BOLSA – FAMÍLIA, 2003:2).

Segundo o MDS o Bolsa Família atende famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00). Ele possui vários benefícios, utilizados para compor a parcela mensal que os beneficiários recebem.

Tais benefícios são baseados no perfil da família registrado no Cadastro Único, sendo consideradas as seguintes informações: a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes. A regulamentação do Programa estabelece os seguintes tipos de benefícios:

Benefício Básico: R\$ 77: apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R\$ 77);

Benefício Variável de 0 a 15 anos: R\$ 35: às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade;

Benefício Variável à Gestante: R\$ 35: às famílias que tenham gestantes em sua composição, pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês, a identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.

Benefício Variável Nutriz: R\$ 35: às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

Observação: Os benefícios variáveis acima descritos são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: R\$ 42,00: às famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família.

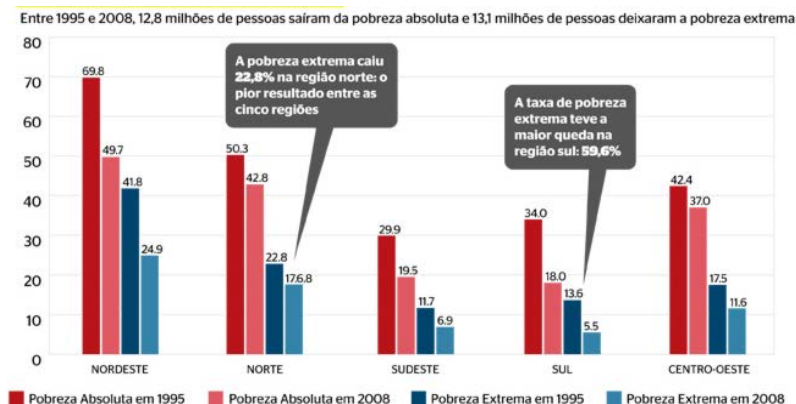
Benefício para Superação da Extrema Pobreza: calculado caso a caso: Transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Além de entender que os valores recebidos pelas famílias do PBF podem variar, é importante saber que o Cadastro Único é um banco de dados mais amplo e que dá acesso a outros programas e políticas sociais do Governo Federal, não apenas ao Programa Bolsa Família. Assim, nem todas as famílias cadastradas são beneficiárias do Bolsa Família.

Impactos e Resultados do Bolsa Família

O início do Programa foi marcado por contradições e dúvidas, já que a maioria da população acreditava ser eleitoreiro, apenas para ganho de voto, no entanto é notório a importância do Programa para redução da fome no Brasil.

Figura 1 – Evolução da Pobreza no Brasil



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração Ipea).

Estudo divulgado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2010, mostra que a pobreza diminuiu no Brasil entre 1995 e 2008. Segundo o levantamento, 12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário mínimo mensal), uma redução de 33,6% (passou de 43,4% para 28,8%). No caso da taxa de pobreza extrema (rendimento médio domiciliar per capita de até um quarto de salário mínimo mensal), 13,1 milhões de brasileiros deixaram essa condição, uma queda de 49,8% (passou de 20,9% para 10,5%). (Revista Época, 13/07/2010).

Sabe-se que os efeitos são apenas colaterais, mas não implica na desvalorização do Programa. Silva e Silva (2005), acreditam que os programas de transferência monetária, isoladamente, não vão acabar com a pobreza, nem resolver os problemas de desemprego do país, por isso considera que:

[...] já é tempo de se começar a pensar em sair de uma política de renda mínima para uma política de renda de cidadania, que significa a garantia do direito à vida para toda a população, pois temos a necessidade de que os programas de transferência de renda se transformem numa grande política nacional que seja implementada de modo coordenado e descentralizado (SILVA E SILVA, 2005, p. 03).

O valor da bolsa, tem um efeito autorregulador, dispensando controle ativo, permitindo o suficiente para que a situação do cidadão melhore. Vale ressaltar que a melhoria também agrega a comunidade, e tem os efeitos diretos e indiretos.

Diretos: Os beneficiários do Bolsa Família.

Indiretos: A sociedade após a implementação do programa, principalmente na economia da comunidade.

Em 10 anos de implantação, o programa ajudou a reduzir 28% da pobreza do país, superando em 70% o patamar estabelecido pela meta do milênio da Organização das Nações Unidas (ONU).

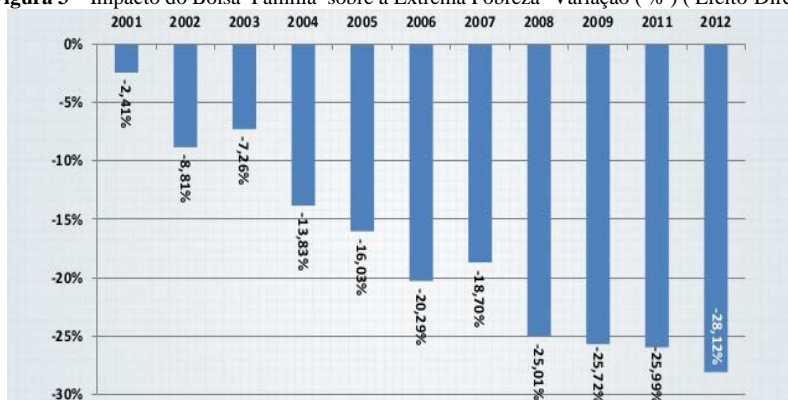
Figura 2 – Extrema Pobreza & as Metas do Milênio



Fonte: IPEA, a partir dos microdados dos PNADs, 1992, 2002, 2011 e 2012.

Segundo o Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) Marcelo Neri, a cada 2% gasto com o Bolsa Família, 12,5% são transformados em benefício para a população, ou seja, o programa ajuda não só a reduzir a pobreza, mas também a estimular a economia a partir do consumo da população mais pobre. “O Bolsa Família tem um efeito multiplicador na economia, cada real que você gasta no Bolsa Família, ele faz a economia girar R\$ 2,40. Ele tem um impacto sobre a pobreza, com impacto direto de 36%, ou seja, a pobreza cai de 4,9% para 3,6% com o Bolsa Família sem levar em conta os efeitos multiplicadores”.

Figura 3 – Impacto do Bolsa Família sobre a Extrema Pobreza- Variação (%) (Efeito-Direto)



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração Ipea).

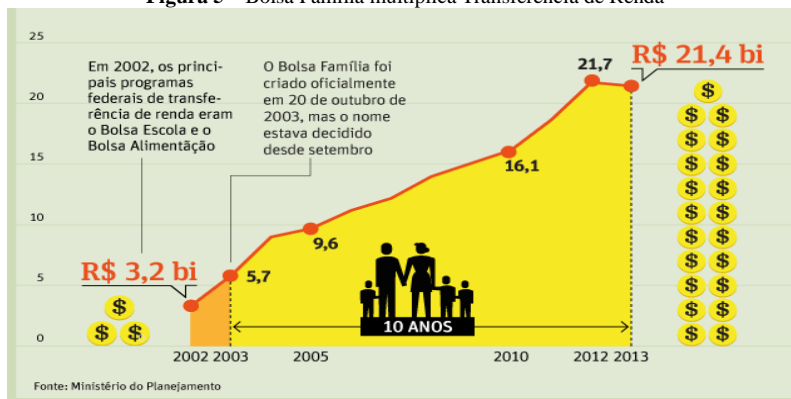
Figura 4 – Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre consumo final



Fonte: Neri, Vaz e Ferreira (2013) a partir do MCS de 2009.

Os dados do impacto do Bolsa Família apontam que a renda dos mais pobres cresceu em torno de 4 vezes mais rápido do que a renda dos mais ricos. O investimento pelo governo federal no Bolsa Família em 2013 é de R\$ 24 bilhões, o que representa 0,46% do Produto Interno Bruto (PIB). “Ele (o Bolsa Família) gasta apenas 0,5 de percentual do PIB, ou seja além de conseguir reduzir a desigualdade, o custo do bolsa família é pouco.

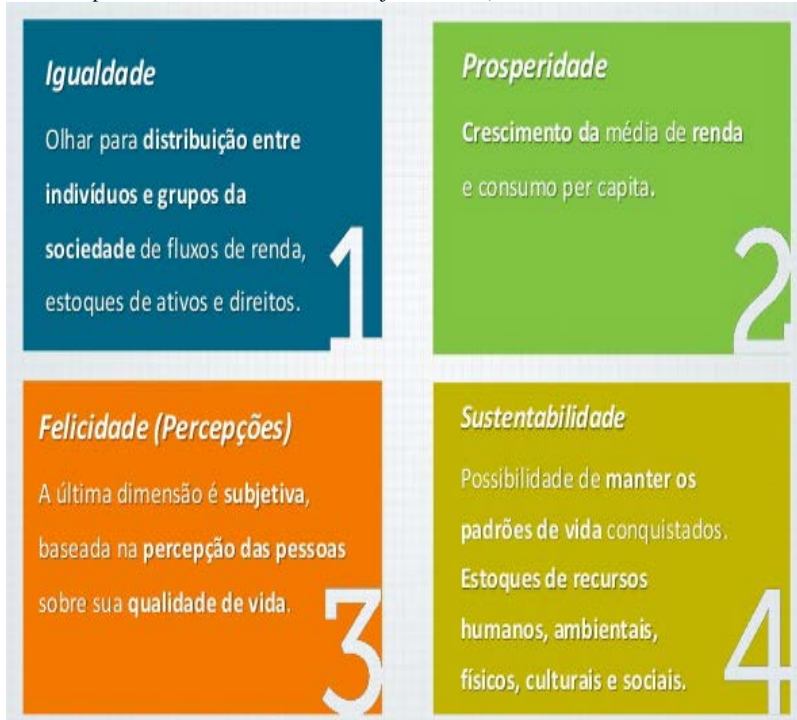
Figura 5 – Bolsa Família multiplica Transferência de Renda



Fonte: Ministério do Planejamento.

É visível os benefícios do Programa através dos dados estatísticos, comprovando os benefícios do Bolsa Família, assim como os impactos no desenvolvimento inclusive sustentável.

Figura 6 – Impactos do Bolsa Família sobre Objetivos Fim (Desenvolvimento Inclusivo Sustentável).

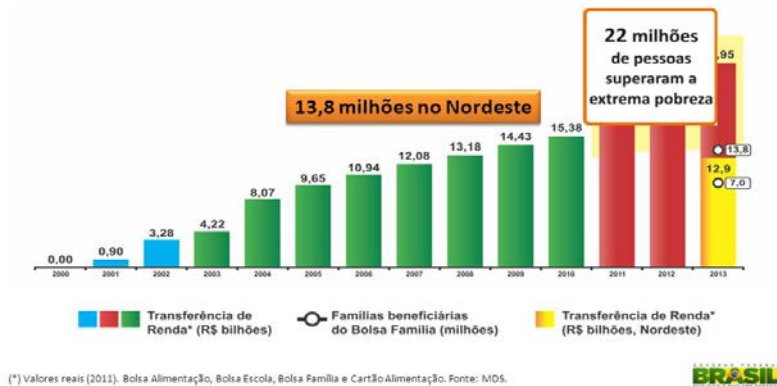


Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração Ipea).

Desde 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, o Bolsa Família reforçou seu foco nas famílias extremamente pobres. Por conta disso, 22 milhões de pessoas saíram da situação de miséria, superando o patamar de R\$ 70 reais por mês. O BF contribuiu com 20% a 25% da redução da desigualdade no País em 2008 e 2009, ao custo de 0,3% do PIB (Produto Interno Bruto), no entanto os programas de transferência de renda são apenas uma das possibilidades para se combater à pobreza, que infelizmente ainda é grande no Brasil.

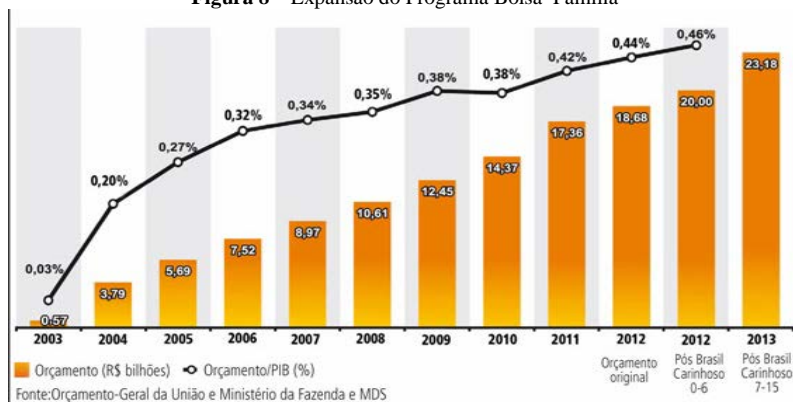
Faz-se necessário que o governo atue também na regulação financeira e de políticas macroeconômicas que possibilitem a diminuição da pobreza de uma forma mais abrangente.

Figura 7 – Expansão do Programa Bolsa Família



Fonte: MDS.

Figura 8 – Expansão do Programa Bolsa Família



Fonte: Orçamento Geral da União e Ministério da Fazenda e MDS.

Figura 9 – Expansão do Programa Bolsa Família



Fonte: Cadastro Único em agosto de 2012.

Figura 10– O Bolsa Família e Canais de Combate à Pobreza (Variáveis-Meio)



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração Ipea).

Considerações Finais

Conclui-se que, em relação ao impacto direto do Bolsa Família e os efeitos na sociedade, o programa vem aliviando, de imediato, a pobreza e desigualdade de renda, bem como aumentando a frequência escolar. Consta-se que ações de inclusão social, como o PBF, a despeito das críticas recebidas em relação ao pouco alcance que ele possui no processo de emancipação do indivíduo na conquista da cidadania, atua como uma ação reparatória, na medida em que possibilita a restituição a acesso a direitos básicos como alimentação, antes de tudo, saúde e educação.

Mesmo com os resultados obtidos em pesquisas técnicas que comprovam que o Programa de transferência de renda alterou as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando a pobreza absoluta, vale ressaltar que os determinantes da pobreza não foram alterados, ou seja a pobreza ainda existe, mas com números menores. Uma boa parte da avaliação positiva do programa advém de traços específicos que ele incorpora, tornando-o adequado às condições de vida e características do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

O Programa Bolsa Família é um mecanismo legítimo de política social no Brasil. E deve-se ao fato do País alcançar um nível de renda per capita, diminuindo a desigualdade e a pobreza. Mesmo com pequenas transferências, mas bem focalizadas e sem nenhum grande dispêndio em relação ao PIB do País, sendo, portanto, facilmente pagáveis.

É interessante ressaltar uma característica do programa BF, são as “condicionalidades”, como frequência à escola e cuidados com a saúde, sendo ambos essenciais no conceito e na estratégia aplicada, pois permitiria que o BF não somente aliviasse a pobreza presente, mas operasse no sentido de romper o círculo vicioso da

pobreza mais adiante. No caso brasileiro, o atendimento dessas condicionalidades não representou uma demanda adicional desafiadora sobre as áreas de saúde e educação.

Em comemoração ao aniversário de uma década do programa, o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada) revelou que a iniciativa implantada no governo Lula reduziu a extrema pobreza em 28% nos últimos dez anos, superando em 70% o patamar estabelecido pela meta do milênio da ONU (Organização das Nações Unidas).

O BF é considerado, pela ONU e ONGs (Organizações não Governamentais) internacionais um dos principais programas de combate à pobreza do mundo, tendo sido nomeado como "um esquema anti-pobreza originado na América Latina que está ganhando adeptos mundo afora "segundo a revista *The Economist* - Governos de todo mundo estão de olho", para o jornal francês *Le Monde*, "o bolsa família amplia, o acesso à educação, representando uma estratégia fabulosa contra a pobreza".

No governo da Suíça, o modelo Bolsa Família será implantado em uma pequena região do País; já nos Estados Unidos, Nova York foi a primeira cidade a adotar o programa, hoje atingindo cerca de três mil famílias, com ajuda de técnicos brasileiros.

Para a pesquisadora italiana Francesca Bastagli, da *London School of Economics*, o programa foi "desenhado" de forma a permitir a emancipação dos beneficiados. "O bolsa família tem uma estrutura que vai em direção contrária ao assistencialismo", acrescenta Francesca, que estuda ações de diversos países direcionadas à transferência de renda para os pobres.

Nos dez anos de implantação do programa, ainda continuam as críticas, com alegação de estratégia política e que há muitas irregularidades, que acomoda a população pobre, famílias que estão fora do padrão estabelecido pelo governo, no entanto estão ganhando como cidadão de extrema pobreza entre outras. Mesmo com tantas denúncias e irregularidades no que compete ao controle do programa, devemos reconhecer que ele mudou a imagem do Brasil lá fora, a economia das comunidades, dos municípios e sobretudo a vida dessas famílias.

Referências

ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. **Apontamentos de metodologia para a ciência e técnicas de redação científica**, 3. ed. Revista e ampliada .Sergio Antonio Fabris Ed., Porto Alegre, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsa_familia>. Acesso em: 20/11/2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2002.

COLLINS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRESPO, Silvio. **Bolsa Família é exemplo de política em que todos ganham, diz estudo da ONU**. Disponível: <http://achadoseconomicos.blogosfera.uol.com.br/2014/07/24/bolsa-familia-e-exemplo-de-politica-em-que-todos-ganham-diz-estudo-da-onu/>. Acessado em 21-11-2014.

CUNHA, E. P.: & CUNHA, E. S. **Políticas públicas sociais**. In: CARVALHO, A. etal. (orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG/Proex, 2002.

IPEA

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131015_bolsa_familia_grafico.pdf
acessado em 15-11-2014

LAVINAS, Lena; Manão, Daniele; Garcia, Eduardo H. (et al). “**Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**”. IN: Texto para discussão nº 748. Rio de Janeiro: julho de 2000. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 20/11/2014.

MARCÍLIO, M.L. **A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil**. In: FREITAS, M.C. (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: E. Cortez, 2001.

NERI, Marcelo, VAZ, Fábio, SOUZA, Pedro-IPEA <http://blog.planalto.gov.br/bolsa-familia-reduziu-a-extrema-pobreza-em-28-nos-ultimos-dez-anos/>. Acesso em 20-11-2014

REVISTA ÉPOCA. **Segundo projeções do Ipea, em 2016, o Brasil terá superado a miséria**. <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT154340-15223-154340-3934,00.html> Acesso em 20-11-2014.

SILVA, A. P.; BRANDÃO, A.; DALT, S. **Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Contemporânea de Educação, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 296-313, 2009.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (et al). **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M., OSÓRIO, R. **Programas de Transferências de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza**. Brasília: IPEA, 2006.

_____. **Transferência de renda focalizadas nos pobres – O BPC versus o Bolsa Família**. Sinais Sociais, v. 3, n. 8, p. 150-186, set./dez. 2008b.

_____; GARCIA, E. **O Programa de Bolsa Escola Federal – Uma avaliação do desenho e da operacionalização no período 1998-2000**. Geneva: OIT, jul. 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME . **O Programa Bolsa Família e seus resultados na área de saúde** http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/apres_bolsaf_03.pdf . Acesso em 10-08-2014.

SPOSATI, A. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 2006.

TAVARES, P. A. PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. S. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família : focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. Ribeirão Preto[s.n.], 2008. Disponível <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1062/1044> . Acesso em 10-ago.2014.

VASCONCELOS, Lia **Sociedade: As dimensões da pobreza**. http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:re-portagens-materias&Itemid=39. Acessado em 28-08-2014.

WETZEL, Debora. **Bolsa Família e a Revolução Silenciosa no Brasil** <http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>. Acesso em 20-11-2014.