

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

ANA PAULA MARTINS

**POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A PERMANÊNCIA E A
INCLUSÃO INTERGERACIONAL DAS FAMÍLIAS INSERIDAS NO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM FLORIANÓPOLIS**

**FLORIANÓPOLIS,
2011**

ANA PAULA MARTINS

**POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A PERMANÊNCIA E A
INCLUSÃO INTERGERACIONAL DAS FAMÍLIAS INSERIDAS NO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM FLORIANÓPOLIS**

Monografia submetida ao Departamento de Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Rosana de C. Martinelli Freitas

FLORIANÓPOLIS,

2011

ANA PAULA MARTINS


**POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE A PERMANÊNCIA
E A INCLUSÃO INTERGERACIONAL DAS FAMÍLIAS INSERIDAS NO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM FLORIANÓPOLIS.**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi submetido ao processo de avaliação pela banca examinadora para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, e aprovado na sua forma final, atendendo as normas vigentes no curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Rosana de Carvalho Martinelli Freitas
Departamento de Serviço Social, UFSC.
Orientadora



Prof.^a Dr.^a Eliete Cibele Cipriano Vaz
Departamento de Serviço Social, UFSC.
1^a Examinadora



Assistente Social Aline Micheluzzi- Membro
-Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF)
2^a Examinadora

Florianópolis

2011/2

Dedico este trabalho a meu
nAMORado Carlos Eduardo
Fuzzi que com tanto carinho e
dedicação me apoiou em mais
essa etapa da minha vida.
Obrigada amorzinho!

AGRADECIMENTOS

Torna-se uma tarefa difícil agradecer a todos que auxiliaram e apoiaram na elaboração deste trabalho. Gostaria de agradecer a todos que participaram do processo de construção desse Trabalho de Conclusão de Curso — TCC.

Em especial aos meus pais Jaime e Maristela, pelo incentivo durante toda a graduação. Por enxugarem minhas lágrimas nos momentos de tristezas e vibrarem com minhas conquistas. Se estou aqui hoje concluindo mais essa etapa da minha vida é graças a eles. OBRIGADA!

Aos meus maninhos queridos Zé e Amábile, pelo apoio, amizade e carinho. Amo vocês muito!

Ao meu futuro noivo e grande amor da minha vida, Carlos Eduardo Fuzzi, companheiro de todas as horas, pelo carinho, amor, apoio durante minha formação acadêmica. Obrigada por tudo amorzinho da minha vida, nem todas as palavras seriam suficiente para te agradecer por tudo que tem feito por mim nesses anos que estamos juntos. Amo-te hoje e para sempre vou te amar.

A turma de Serviço Social pela amizade e companheirismo e em especial as amigas/os Karina, Cória, Juliana, Simone e Robson pelos momentos que foram compartilhados. Muitos trabalhos em grupos, desabafos, risadas.

A minha amiga Maria, pelas horas de desabafo ao telefone. Peço desculpas por estar um pouco, ou melhor, muito ausente nos últimos tempos.

À equipe do Programa Bolsa-Família, que se tomou uma família para mim durante meu estágio. Gostaria de agradecer as estagiárias Selma, Francieli, Camila e ao Alex pelas tardes, conselhos, correria, risadas... Sem dúvida jamais esquecerei de vocês. Sentirei saudades dessa turma!

Não posso deixar de agradecer as duas Assistentes Sociais, Daniela e Aline que me mostraram os desafios da atuação profissional. Obrigada pelos grandes momentos de conversas, reflexões, desabafos... Espero trabalhar com vocês como assistente social.

A professora Eliete Cibele Cipriano Vaz que com carinho aceitou o convite de participar da minha banca.

A minha orientadora Rosana de Carvalho Martinelli Freitas por ser uma professora admirável e que fez parte desse processo, pela dedicação e comprometimento nas orientações.

Estas mulheres...elas não desistem nunca!
(Selma Ramalho de Paula)

MARTINS, A. P. **Pobreza e Proteção Social: um estudo sobre a permanência e a inclusão intergeracional das famílias inseridas no Programa Bolsa Família (PBF) em Florianópolis.** Trabalho de conclusão de curso. Serviço social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso é um estudo exploratório que tem como objetivo discutir a questão da permanência e a inclusão intergeracional das famílias inseridas no Programa Bolsa Família em Florianópolis. Este trabalho possui um caráter inovador, pois, não foram identificados trabalhos acadêmicos que tratem especificamente sobre essa temática. Tendo em vista que o Programa Bolsa Família possui como finalidades estratégicas: o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda, no entanto “A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos”. (Art. 21 do decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008, grifo nosso); outro objetivo consisti na ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio das condicionalidades. Haja vista os objetivos citados, apresentamos neste trabalho, elementos importantes para a discussão sobre a questão da permanência das famílias no Programa e da inclusão intergeracional dessas famílias. Por meio da pesquisa realizada verificou-se que 20% das famílias beneficiadas pelo PBF em Florianópolis foram inseridas no ano de 2003 e 2004 e permanecem no Programa. Além de sua inserção pode-se verificar que essas famílias, possuem algum membro da sua composição familiar que também foi inserida no Bolsa Família. Neste sentido foram entrevistadas 14 (quatorze) responsáveis familiares residentes no município de Florianópolis. O recorte da pesquisa envolveu a procura de mães e filhas que fossem beneficiadas pelo Bolsa Família, uma delas obrigatoriamente pertencia ao grupo que recebe o benefício desde 2003 ou 2004 e a outra foi inclusa no Programa nos anos subsequentes.

Palavras-chave: desigualdade, pobreza, Programas de Transferência Condicionada de Renda, Programa Bolsa Família.

LISTA DE ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CADÚNICO	Cadastro Único do Governo Federal
CGPAN/MS	Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
NIS	Número de Identificação Social
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Paridade do Poder Aquisitivo

PTCR	Programas de Transferência Condicionada de Renda
SIBEC	Sistema de Gestão de Benefício ao Cidadão
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1: Evolução da desigualdade de renda no Brasil 1981-2005.....	31
Gráfico 2: Porcentagem de famílias atendidas pelo PBF por região.....	51
Gráfico 3: Pirâmide etária da população por sexo do município de Florianópolis.....	59
Gráfico 4: Porcentagem da população de baixa renda por região do Município de Florianópolis.....	62
Gráfico 5: Porcentagem de homens e mulheres inscrita no PBF no município de Florianópolis.....	64
Gráfico 6: Porcentagem de Responsáveis Familiares por sexo no município de Florianópolis.....	65
Gráfico 7: Porcentagem de famílias por ano de inclusão no PBF em Florianópolis.....	71
Gráfico 8: Tipo de material do domicílio / famílias entrevistadas.....	75
Gráfico 9: Forma de abastecimento de água.....	76
Gráfico 10: Forma de iluminação do domicílio das famílias entrevistadas.....	77
Gráfico 11: Raça/Etnia das Entrevistadas.....	79
Gráfico 12: Composição familiar – cônjuge ou companheiro.....	79
Gráfico 13: Escolaridade dos responsáveis familiares.....	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Índice de Gini por Unidade de Federação Brasileira.....	33
Quadro 2; Evolução percentual da pobreza na América Latina entre 1980-2007 segundo a situação domiciliar.....	34
Quadro 3: Programas Remanescentes.....	48
Quadro 4: Dados das entrevistadas.....	74
Quadro 5: Composição família das entrevistadas um e dois.....	78
Quadro 6: Arranjos familiares pesquisados.....	81
Quadro 7: Resposta das entrevistadas sobre a inserção de um membro da composição familiar no Programa Bolsa Família.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2003 e 2008.....	35
Tabela 2: Distribuição de famílias / perfil do Plano Brasil Sem Miséria.....	43
Tabela 3: Número de beneficiados dos programas remanescentes no período de 2004 a 2011.....	48
Tabela 4: Evolução das Famílias do Bolsa Família entre os anos de 2004 a 2011.....	50
Tabela 5: Efeitos por descumprimento de condicionalidades as famílias.....	55
Tabela 6: O mapa de pobreza e desigualdade - municípios catarinenses 2003.....	58
Tabela 7: Informações do Cadastro Único e do PBF Santa Catarina.....	59
Tabela 8: Distribuição populacional por distrito sanitário e o número de equipes de saúde da família.....	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Cadastro Único Versão 6 – campo de localização de domicílio.....	72
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. POBREZA E DESIGUALDADE: UMA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE BRASILEIRA.....	20
1.1 Introduzindo a temática da pobreza e desigualdade.....	20
1.2 Algumas concepções sobre a pobreza.....	26
1.3 Desigualdade e pobreza: dados de uma realidade preocupante.....	30
1.4 Programas de Transferência Condicionada de Renda.....	36
2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	46
2.1 Programa Bolsa Família - breve caracterização.....	46
2.2 Programa Bolsa Família no Estado de Santa Catarina e em Florianópolis.....	57
2.2.1 Programa Bolsa Família em Florianópolis.....	62
2.2.2 Desafios do Programa Bolsa Família em Florianópolis.....	66
3. FATORES DE PERMANENCIA E INCLUSÃO INTERGERACIONAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	69
3.1 Identificando e conhecendo os sujeitos da pesquisa.....	70
3.2 Mulheres no Programa Bolsa Família.....	81
3.3 A teoria do Capital Humano; as condicionalidades do Programa Bolsa Família e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.....	87
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS.....	104
ANEXO.....	111
Anexo A - Roteiro para entrevista com as responsáveis familiares.....	111
Anexo B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	113
Anexo C - O quadro com os tipos e valores do Programa Bolsa Família.....	114

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico intitulado: “*Pobreza e Proteção Social: Um estudo sobre a permanência e a inclusão intergeracional das famílias inseridas no Programa Bolsa Família (PBF) em Florianópolis.*” constitui-se em requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O interesse pela temática surgiu pela inserção, em março de 2010, enquanto estagiária no Programa Bolsa Família (PBF), na Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, permanecendo até o primeiro semestre de 2011.

O histórico da Secretaria de Assistência Social de Florianópolis, data inicialmente do ano 1963, quando foi instituída a Diretoria de Assistência Social, órgão responsável pela coordenação das medidas de Assistência Social em Florianópolis, decretada por meio da Lei Municipal nº 3725.

Já no ano de 1969, foi criada a Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS), com objetivo de melhoria do atendimento a população e promover a melhoramento das condições de vida.

Segundo Silva (1975, apud FLORIANÓPOLIS, 2010 p. 17) a secretaria tinha como objetivo:

Organizar os serviços assistenciais, promover o bem estar social e econômico aos servidores municipais e pessoas mais necessitadas da comunidade, utilizar/mobilizar recursos institucionais da comunidade, capacitação para maior adaptação dos indivíduos no trabalho e no contexto em que vive.

O desmembramento da SESAS ocorreu no ano de 1985 quando foi criada a secretaria de educação, através da Lei nº 2350, de 27 de dezembro. “A partir do desmembramento da antiga SESAS, a Secretaria da Educação e Desenvolvimento Social passou a ter dois Departamentos: o da Saúde e o de Desenvolvimento Social” (SIAS, 2008 p. 27).

No ano de 2001, por meio da Lei nº 5831 de 21 de Março de 2001(FLORIANÓPOLIS, 2001 p. 1), ocorrem um novo desmembramento: Cria-se a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, desmembrada da atual Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social, que passará a ter a seguinte denominação de Secretaria Municipal de Saúde.

No decorrer dos anos, a Secretaria é novamente renomeada para Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, até que, em 2005, a Lei Complementar nº 158/2005 cria a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS):

Conforme a Lei Complementar Nº 158/2005, Art. 2º:

A Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, criada pela Lei nº 5831, de 21 de março de 2001, passa a denominar-se “Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social”. (*) Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS)

A Secretaria de Assistência Social recebeu esta denominação no ano de 2007 através da LEI Nº 7398, de 11 de setembro de 2007, no governo do Prefeito Dário Berger. Atualmente ela faz parte do conjunto de Secretarias ministradas pela prefeitura Municipal de Florianópolis.

Como órgão na área de assistência social a Secretaria Municipal de Assistência Social desenvolve suas ações com base nos princípios e diretrizes a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993; Política Nacional de Assistência Social (PNAS) Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tendo como objetivo garantir o atendimento às necessidades básicas e proporcionar o desenvolvimento pessoal, familiar e social, bem como, oportunizar a capacitação, facilitando a inserção no mercado de trabalho e a geração de renda.

Conforme o art.2 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) a assistência social tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 - III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
- Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993, ART 2)

Dentre os princípios da LOAS podemos destacar a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão; o direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar. Com isso a SEMAS desenvolve seus atendimentos respeitando a descentralização político-administrativa e a participação da população, tendo a centralidade das ações na família.

Portanto, a SEMAS presta atendimento socioassistencial às pessoas e às famílias; e a organização dos seus serviços segue a Política Nacional de Assistência Social e está organizada em três Diretorias: de Proteção Social Básica, de Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

O PBF constitui-se como um Programa de Transferência Condicionada de Renda, que faz parte da Proteção Social Básica, tendo como objetivos básicos: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; 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; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004 art. 4.).

O município de Florianópolis adere formalmente ao Bolsa Família em 2005, através da assinatura do Termo de Adesão (Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005). As famílias que recebiam os benefícios dos Programas Auxílio-gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação foram remanejadas para o PBF.

A experiência no estágio desenvolvido na Secretaria Municipal de Assistência Social proporcionou tanto o conhecimento do Programa Bolsa Família como possibilitou o contato direto com os beneficiários deste Programa. Durante o estágio, algumas questões começaram chamar a atenção como, por exemplo: muitas famílias que se inscreveram primeiramente nos Programas Bolsa Escola, Auxílio-gás, cartão alimentação, nos anos de 2003 e 2004, e que foram remanejadas para o Programa Bolsa Família (PBF), a partir do ano de 2004. Estas famílias permanecem inseridas no PBF, já de sete a oito anos recebendo os benefícios, e algumas possuem um ou mais membros da composição familiar que também buscaram sua inclusão no Programa.

Identificou-se pela sistematização de dados¹, que das 5.482 famílias beneficiadas pelo PBF, 20% recebiam o(s) benefício(s) dos programas Programa Auxílio Gás e Bolsa Escola, ou seja, 1.091 famílias foram remanejadas para o PBF e continuam recebendo os benefícios.

A partir da hipotética levantada e dos objetos enunciados, percebe-se que se faz necessário discutir a desigualdade, pobreza e o processo de implementação dos Programas de transferência Condiciona de Renda, já que esses visam o rompimento de ciclo intergeracional da pobreza.

Para orientar a construção, análise e interpretação, desta pesquisa, optou-se pelo método dialético. A pesquisa classificou-se como um estudo exploratório, delineada como pesquisa bibliográfica documental, de natureza qualitativa.

Segundo Minayo (1999, p. 21), a abordagem qualitativa não pode pretender o alcance da verdade, com o que é certo ou errado; deve ter como preocupação primeira a compreensão da lógica que permeia a prática que se dá na realidade, sendo assim, segundo a mesma autora, a pesquisa qualitativa responde a questões particulares. “Ela preocupa-se, nas ciências sociais, com o nível de realidade que não pode ser qualificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significado, motivo, aspirações, crenças, valores, atitude [...]” (MINAYO, 1999, p. 21-22).

Segundo Gil, as pesquisas exploratórias:

São desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torne-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (GIL, 1994, p. 54).

Como instrumental para a realização da pesquisa, optou-se pela realização de uma entrevista semiestruturada.

Para Gil, a vantagem em utilizar a pesquisa está no fato de que:

¹ Dados referentes à folha de pagamento do PBF mês de Janeiro de 2011. A folha de pagamento do PBF é elaborada pela Caixa Econômica Federal e disponibilizado aos gestores municipais por meio de um acesso restrito ao Sistema de Benefício ao Cidadão (SIBEC). Nela é possível identificar dados importantes como nome completo dos beneficiados, data de nascimento, endereço completo, valor do benefício recebido, mês e a no que a familiar foi incluída no Programa, etc.

A entrevista possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social; é uma técnica muito eficiente para obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano; os dados obtidos são sucessíveis de classificação e de quantificação. (GIL, 1994, p. 114).

No que se refere à pesquisa semiestruturada, Boni e Quaresma (2005, p. 68) afirmam que, nesta, o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados.

A monografia esta estruturada em três seções. Na primeira, se aborda sobre as principais discussões teóricas a cerca das categorias desigualdade e pobreza e o processo de implementação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil. Na segunda, apresentamos o PBF e suas principais características, objetivos e finalidades, destacando aspectos relativos ao programa no Estado de Santa Catarina com enfoque no município de Florianópolis. Na terceira, os procedimentos metodológicos e a análise dos fatores que levam a permanência e a inclusão intergeracional das famílias inseridas no Programa Bolsa Família no município de Florianópolis. Ao final, são apresentadas breves considerações com base no processo de análise realizada.

1 POBREZA E DESIGUALDADE: UMA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE BRASILEIRA

Esta primeira seção tem como finalidade introduzir as principais discussões teóricas a cerca das categorias pobreza e desigualdade e o processo de implementação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PCTR) no Brasil.

Nas duas últimas décadas, o combate à pobreza e desigualdade social adquire evidência teórica e seu enfrentamento é redimensionado no cenário internacional. “O Banco Mundial afirma que o combate à pobreza é um dos principais desafios mundiais”. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202).

No Brasil o desenvolvimento das políticas públicas tem se direcionado para o enfrentamento da pobreza por meio de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR):

Os PTRC surgiram nos anos 1990 a partir de uma perspectiva de proteção social conhecida como paradigma de desenvolvimento humano. Com base no trabalho de Amartya Sen, tal paradigma coloca o indivíduo no centro do processo de desenvolvimento e sustenta que tal processo é desencadeado pelo concurso de diversos tipos de liberdades, que, por sua vez, dependem da aquisição de diversos tipos de capacidades. (COTTA; PAIVA, 2010, p. 54).

Para a elaboração desta seção foram utilizadas, como referencial teórico, as obras dos autores; Barros, Henrique e Mendonça, (2000); Freitas (2004); Boschetti (2006); Aquino (2007); Behring (2008); Martins (2008); Moraes Neto (2009), Azevedo (2010); Burlandy (2010) entre outras.

1.1 Introduzindo a temática da pobreza

Para fundamentar as reflexões a respeito da pobreza, faz-se necessário, antes, traçar um breve panorama sobre o seu significado ao longo do tempo, verificando algumas concepções sobre pobreza e como a mesma era identificada.

Na Idade Média, o termo “pobre” é associado à caridade praticada pelo cristianismo, como indicado por Freitas: “a concepção de pobreza esteve assentada na compreensão do cristianismo. A pobreza, isto é, a renúncia aos bens desse mundo, é o cumprimento da humildade da qual Cristo deu o exemplo supremo” (FREITAS, 2004, p. 29).

Nesse período, já havia uma tensão entre a concepção de caridade puramente gratuita e desinteressada e a concepção que distinguia os pobres “merecedores”, dignos de serem auxiliados, dos outros que não o eram (GEREMEK, 1987 apud FREITAS, 2004, p. 30).

Conforme Geremek:

O que se exaltava era o valor espiritual da pobreza enquanto miséria física, com seus efeitos degradantes perfeitamente visíveis por todos os que a observavam. Sob o ponto de vista doutrinário e da conscientização social, esta era considerada uma situação que ofendia a dignidade humana, inclusive precipitando os pobres nos limbos do vício. Por outro lado, a pobreza como figura santificada assentava-se na confiança e na crença, sendo possível revoltar-se ou não contra essa situação. A prática da pobreza, para o cristão, seria um meio de purificar os inevitáveis pecados decorrentes da existência mundana. A palavra fundamental estaria nas Escrituras, segundo a qual a prática da caridade absolveria um grande número de pecados. (GEREMEK apud FREITAS, 2004, p.29).

O Estado eventualmente se manifestava prestando ajuda em dinheiro. O auxílio à população pobre geralmente era ofertado pela Igreja Católica através das obras de caridade e dos cuidados aos pobres nos hospitais, asilos, orfanatos, entre outros.

Com a Revolução Industrial e o advento do sistema capitalista, houve um acentuado crescimento demográfico, e, com isso, a pobreza se tornou um problema de ordem pública. As iniciativas voltadas aos pobres, ofertadas pela Igreja Católica, já não eram suficientes frente à crescente miséria que eclodiu nesse período.

Para Codes,

Em tempos prévios à Revolução Industrial, na Inglaterra e na Europa, dirigentes de pequenas áreas – como paróquias, por exemplo – desenvolviam formas de alívio voltadas aos pobres que viviam dentro e fora de suas instituições. Posteriormente, no período de industrialização no século XIX, este tipo de iniciativa passou a ser insuficiente, pois a miséria explodia na classe trabalhadora urbana. (CODES, 2008, p. 12).

Na Inglaterra, o pensamento de políticos e pensadores científicos estava voltado para o princípio da “menor elegibilidade” que, conforme Castel, “rezava que os pobres não deveriam ser tão elegíveis à ajuda pública quanto os trabalhadores independentes da classe mais baixa” (CASTEL, 1998 apud CODES, 2008, p. 12).

As autoras Freitas (2004), Behring (2008) e Boschetti (2008), destacam que, nas legislações da época,² havia distinção entre pobres “merecedores” e pobres “não merecedores”: “Aos primeiros, merecedores de ‘auxílio’, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada em um dever moral e cristão de ajuda” (BOSCHETTI, 2003, p. 54)

Dessa forma, ao Estado cabia prover, ainda que minimamente, a população carente; e esta oferta de alívio se dava, somente, em forma de pão e outros benefícios. Na Inglaterra, por exemplo, dinheiro ou uma mistura de dinheiro e pão consistiam na única forma de ajuda dada aos pobres não “institucionalizados”.

Desejava-se que os custos de manutenção dos pobres, capazes ou incapazes, permanecessem tão baixos quanto possíveis. De modo articulado a esse desejo, estavam os interesses dos gestores da economia e empregadores, que queriam deixar os pobres propensos a aceitarem os salários mais baixos que lhes fossem oferecidos (TOWNSEND, 1993 apud CODES, 2008, p. 13).

Em 1795, foi instituída na Grã-Bretanha a Lei Speenhamland que, diferente das anteriores, estabelecia o pagamento de um abono financeiro, em complementação aos salários, cujo valor se baseava no preço do pão. Para Polanyi (apud MONNERAT et al., 2007), a Speenhamland Inglesa assegurou o direito de viver àquelas pessoas que não conseguiam o suficiente para sobreviver, incumbindo a sociedade a fazer a complementação da renda dessa população carente.

De acordo com Suplicy (2002), a Lei dos Pobres Inglesa constituiu-se como o primeiro programa de transferência de renda da Europa Industrial e marcou uma inflexão na política social desenvolvida na Inglaterra.

A respeito disso, Freitas assevera que:

A Grã-Bretanha estabeleceu os primeiros estatutos sociais de apoio aos mais carentes. A primeira Lei dos Pobres (Poor Law) criada neste país, em 1601, estabeleceu compromissos de assistência e de trabalho aos necessitados. Posteriormente, com a Lei de Domicílio de 1662, os pobres ficavam vinculados às comunidades e às “casas de trabalho” mantidas pela Igreja. Somente ao final do século seguinte, os mais pobres passaram a receber auxílio em dinheiro, com a constituição das primeiras políticas gerenciadas pelo Estado, que passou a atender aos “miseráveis” indistintamente. Surgia, assim, a ideia de direito à subsistência que, em

² Estatuto dos trabalhadores; Estatuto dos artesãos (Artífices), de 1563; Leis dos pobres Elisabetanas, que sucederam entre 1531 e 1501; Lei de Domicílio, de 1662; Speenhamland, de 1795; Lei revisora dos Pobres, ou nova Lei dos pobres (Poor Law, de 1834).(BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 48).

1795, foi oficializada com a criação da Lei da Speenhamland e a noção do rendimento mínimo garantido. (FREITAS, 2004, p. 114).

Já para Pereira, a Lei dos Pobres formulou “um conjunto de regulamentações pré-capitalistas que se aplicava às pessoas situadas à margem do trabalho, como idosos, inválidos, órfãos, crianças carentes, desocupados voluntários e involuntários etc.” (PEREIRA apud MONNERAT et al., 2007).

Em 1834, foi instituída uma nova Lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act) que trouxe uma perspectiva mais liberal e tornou mais seletivo e residual o auxílio aos necessitados: “os pobres desempregados e incapazes ficaram sem assistência, restando apenas a reclusão nos albergues, onde a estigmatização e a violação dos direitos marcavam a intervenção pública sobre a questão da pobreza” (MONNERAT et al., 2007, p.1455).

Segundo Pereira (2002 apud Vieira 2006), com isso, voltou-se atrás no direito ao mínimo de renda que garantisse o direito de viver. Alguns pensadores da época procuraram justificar essa tendência de deixar que os pobres garantissem, sozinhos, a sua sobrevivência. Dentre eles, destaca-se Tomas Robert Malthus (1766-1834), economista e demógrafo inglês que teve suas ideias denominadas de “Malthusianismo”.

Para Malthus,

A maior parte dos “problemas da pobreza é culpa dos próprios pobres”, que não têm determinação e força de vontade para trabalhar [...] a causa principal da pobreza era a grande velocidade com que as pessoas se multiplicavam, em contraste com a pouca velocidade em que crescia a produção de alimentos. O problema se resolveria facilmente se os pobres controlassem seus impulsos sexuais e deixassem de ter tantos filhos. (SCHWARTZMAN, 2004, p. 14).

Ao contrário de Malthus, o paradigma marxista é extremamente complexo. Karl Marx e Engels preocuparam-se, entre outras coisas, em compreender a gênese da desigualdade social no capitalismo.³ A desigualdade tem relação com a exploração dos trabalhadores, e as respostas engendradas pelas classes sociais e seus segmentos se expressam na realidade de forma multifacetada por meio da questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 52).

³ Conforme a teoria de Marx: O capitalismo é um sistema econômico no qual a produção das mercadorias se baseia na relação de exploração exercida pelos capitalistas (donos do capital) sobre os trabalhadores. Uma relação que é oculta pelo fato de que os capitalistas pagam aos trabalhadores um salário contratual. (STOTZ; VALLA; ALGEBAILLE, 2005, p. 58).

Silva enfatiza que a teoria marxista considera que a sociedade capitalista é contraditória no que tange à produção social e à apropriação privada do trabalho:

Essa vertente encontra sua base explicativa no campo marxista, que considera a sociedade capitalista através da contradição entre produção social e apropriação privada dos produtos do trabalho, ou seja, o processo de exploração do capital sobre o trabalho. Nesse sentido, as maneiras como são construídas as relações capitalistas vão além de provocar desigualdades, deixam à margem do processo produtivo uma parcela considerável da população, que é acionada ou não pelo capital, conforme suas demandas. (SILVA, 2004 apud JESUS; COSTA, 2007, p. 4)

Dessa forma, a teoria marxista considera que “a pobreza, tal como conhecemos na contemporaneidade, é inerente ao sistema de produção capitalista, enquanto exploração decorrente do processo gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais” (SILVA, 2003, p. 156). Sendo a pobreza, nessa perspectiva, somente possível de ser superada com a superação do próprio sistema capitalista.

Nos anos 1950 e 1960, o tema da pobreza ressurgiu como estudos sobre a “marginalidade”. Para Schwartzman (2004, p. 92), o estudo da pobreza sobre o rótulo da marginalidade surgiu em três vertentes principais: a primeira de inspiração marxista, que buscava compreender a pobreza em termos do conceito de “exército industrial de reserva”. O processo migratório da população pobre do campo para a cidade seria uma criação do capitalismo que necessita de uma população excedente disponível.⁴ A outra perspectiva sobre marginalidade era a vertente católica, que possuía um tom ético e moral. Essa vertente considerava que a pobreza é fruto não da exploração de um sistema econômico e sim de classes dominantes gananciosas e desprovidas de caridade e de solidariedade. Nesse sentido, a saída da pobreza se daria por meio do arrependimento dos ricos e da mobilização dos pobres. A terceira vertente, vinda dos Estados Unidos, abordava que a pobreza ocorria devido a uma questão de atraso cultural e psicológico, que fazia com que as pessoas não tivessem iniciativa, não fizessem uso de seus recursos e não buscassem melhorar de vida.

⁴ Para a teoria marxista, o conceito de “exército industrial de reserva” está diretamente relacionado à busca da mais valia absoluta, o que faz o capital desejar a “máxima extensão da jornada de trabalho, com a máxima quantidade de jornadas simultâneas”; ao mesmo tempo, a busca da mais valia relativa “reduz ao mínimo do tempo de trabalho e o número de trabalhadores necessários”. A primeira tendência incorpora trabalhadores à esfera especificamente capitalista de atividade econômica; a segunda lança trabalhadores na rua. Atribuindo e repelindo trabalhadores, o capitalismo desenvolve uma lei de população igualmente ambígua: a maior parte da população se transforma em assalariada, mas num momento seguinte e parcialmente transformada em superprodução relativa ou momentaneamente inútil para o capitalismo. (BENJAMIN, 2002. p. 211).

Ainda segundo Schwartzman,

Na América Latina, nos anos 50 e 60, o tema da pobreza ressurgiu sob o rótulo de estudos sobre “marginalidade”, principalmente em organizações acadêmicas ou voltadas para a mobilização popular. Uma das vertentes do estudo era católica e se confundia, em parte, com a marxista, mas, para Schwartzman (1997), tinha um sentido muito mais claramente ético e moral. A pobreza, esclarece o autor, era vista como produto da exploração, não de um sistema econômico impessoal, mas de classes dominantes, gananciosas e desprovidas dos dons da caridade e da solidariedade. A mensuração da pobreza equivaleria à mensuração dos níveis de iniquidade e injustiça, existentes em uma sociedade, a serem reduzidos pelo arrependimento dos ricos e pela mobilização dos pobres. (SCHWARTZMAN, 1997 apud FREITAS, 2004, p. 35).

Nos anos de 1970, outra concepção importante sobre o estudo da pobreza começa ganhar espaço – a noção de necessidades básicas. Essa aceção, já existente desde a década de 50, quando a questão da pobreza encontrava-se em favor daqueles cuja produtividade marginal era fraca, “associava-se também a um conjunto de ‘deficiências sociais’ residuais que deveriam ser reduzidas dentro de uma lógica de seguridade e da instalação de redes assistenciais” (SALAMA; DESTREMAU, 2001 apud CODES, 2008, p. 13).

De acordo com Rocha:

O conceito de necessidades básicas passa a conformar uma abordagem multifacetada da pobreza, incluindo dois grupos de elementos. Primeiro, um certo mínimo de requerimentos de uma família para consumo privado: comida, abrigo, roupas, assim como móveis e equipamentos. Segundo, o grupo de necessidades referentes aos serviços essenciais providos por e para a comunidade como um todo, como água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura. Nesse sentido, o conceito de necessidades básicas se apresenta como uma extensão de subsistência, uma vez que enfatiza os recursos mínimos requeridos pelas comunidades locais em suas totalidades, e não apenas necessidades de sobrevivência e eficiência de indivíduos e famílias. (ROCHA, 2003, p. 20).

Assim, percebe-se, através da literatura pesquisada, que a concepção de pobreza e a maneira de apreendê-la não possuem um único significado nos diferentes períodos históricos. Concorda-se com o autor ØYEN (1992 apud FREITAS, 2004) quando afirma que “não existe uma teoria completa ou dominante sobre a pobreza, mas diferentes conceitos e disciplinas que se inter-relacionam, e que há uma convivência das múltiplas representações da pobreza”, embora na sociedade capitalista seja indiscutível a existência da pobreza como algo produzido e reproduzido, funcional à própria lógica do sistema. Tendo em vista esse

pensamento, o próximo subitem procura apresentar algumas definições sobre o estudo da pobreza e os indicadores existentes para medi-la.

1.2 Algumas concepções sobre a pobreza

Dentre as concepções vigentes na literatura, há as que se estabelecem a partir da ênfase no caráter econômico da pobreza, generalizando uma abordagem que a define predominantemente como uma condição de “insuficiência de renda” (ATKINSON, 1989 apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202). Desta abordagem originam-se os conceitos de “pobreza absoluta” e de “pobreza relativa”. O primeiro refere-se ao não atendimento das necessidades mínimas⁵, isto é, aos fatores necessários à sobrevivência física; e, o segundo conceito, “como precisões a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, ou seja, trata-se de um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades que já garantiram o mínimo vital a todos”. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202).

A pobreza absoluta seria aquela com a qual qualquer indivíduo ou grupo familiar viveria se não possuísse renda suficiente para se reproduzir, sendo esta renda a conversão monetária do mínimo de calorias necessárias à reprodução fisiológica. (BORGES; KRAYCHETE, 2007, p. 231).

Para o Banco Mundial:

A noção de pobreza absoluta comporta a demarcação de linha de indigência e linha de pobreza. A pobreza absoluta tem por base um nível de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou grupo familiar. Os indivíduos ou grupos familiares abaixo dessa linha são classificados entre os que vivem em situação de pobreza extrema. Definida a linha de indigência, ao nível da renda mínima necessária à reprodução calórica, aplica-se um multiplicador para agregar as despesas necessárias a suprir os gastos com vestuário, aluguel e transporte para se obter a linha de pobreza. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 4).

⁵ Cabe aqui destacar a concepção de necessidades básicas. As necessidades básicas são, conforme Mesquita (2007, p. 16), abrangentes e impactam diversas áreas da vida humana. Uma verificação sobre a satisfação de necessidades é extremamente complexa, devendo levar em conta aspectos objetivos, medidas por meio de indicadores de educação, saúde, taxa de emprego, como também aspectos culturais que definem o que uma determinada comunidade acredita ser uma necessidade e o padrão mínimo para tê-la satisfeita.

A chamada “linha de pobreza” é definida pelo Banco Mundial como aquelas pessoas que teriam níveis de consumo de U\$1 e U\$2 dólares por dia, no ano de 1993, em termos de Paridade do Poder Aquisitivo (PPA). Segundo dados do Banco Mundial, em 1998, 1 bilhão e 2000 milhões de pessoas no mundo teriam níveis de consumo inferiores a U\$1 dólar por dia, e 2 bilhões e 800 milhões de pessoas viviam com menos de U\$2 dólares diários (FREITAS, 2004).

No que se refere à pobreza relativa, Townsend afirma que esta se relaciona ao padrão de vida, às atividades e aos costumes observados em cada sociedade. Assim sendo, “as famílias ou os indivíduos excluídos são aqueles que vivem abaixo de um nível mínimo de participação ou de emprego desses bens, serviços ou costumes” (TOWNSEND apud FREITAS, 2004, p. 45). Ser pobre significa não ter os meios necessários para agir de modo satisfatório no conjunto social em que se vive (ROCHA, 1997 apud CODES, 2008).

Ainda conforme Townsend,

Dentro da concepção de privação relativa, as pessoas pobres são aquelas que não podem obter, de todo ou, suficientemente, recursos e condições de vida (alimentação adequada, conforto e serviços) que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado enquanto membros da sociedade. Deve-se salientar que as privações podem ocorrer em quaisquer ou todas as esferas da vida: no trabalho, domínio que provê os recursos determinantes para que os indivíduos se posicionem em outras dimensões da vida; no lar, na vizinhança e na família; enfim, em uma diversidade de atividades sociais e individuais em que diversos papéis sociais são desempenhados. (TOWNSEND apud CODES, 2010 p. 36).

A partir de 1980, “a pobreza passou a ser entendida como privação relativa, dando ao conceito um enfoque mais abrangente e rigoroso, buscando uma formulação científica e comparações entre estudos internacionais, enfatizando o aspecto social”. (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p.5). O enfoque da pobreza relativa evoluiu tendo como um de seus principais formuladores o indiano Amartya Sen.

Na concepção de Sen, a abordagem da pobreza como privação de capacidades:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a baixa renda, que é importante apenas instrumentalmente);
- 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades);

3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2010, p.120).

Sob esta perspectiva, a pobreza é percebida para além do critério monetário, sendo vista como ausência de capacitações. O termo capacitações relaciona-se ao indivíduo e abrange também um conjunto de variáveis que pertencem ao Estado e à sociedade.

A oportunidade de fazer escolhas genuínas, sem a qual o indivíduo vive inevitavelmente uma vida pobre, depende da renda, contudo uma renda maior não garante, por si só, a plena liberdade para fazer escolhas. Há de se considerar uma série de fatores de ordem não econômica, tais como, estar bem nutrido, ter boa saúde, ser livre para se prevenir de doenças e da morte prematura, ter força física e mental, ser livre para participar da vida em comunidade, além de alguns fatores de ordem subjetiva como ser feliz ou ter respeito por si próprio (SEN, 2001 apud INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2011, p. 7).

O pensamento de Sen proporcionou as bases para a teoria do desenvolvimento humano, propagada por organismos econômicos multilaterais, como Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁶ (PNUD) e Banco Mundial.

A teoria do capital humano baseia-se na premissa de que, com o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, as pessoas oriundas de famílias pobres teriam sua empregabilidade ampliada, podendo disputar postos de maior produtividade e melhor remuneração, proporcionando, desse modo, o rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. (FREITAS, 2008; FILHO, 2007, p. 78).

Sobre a função da educação para redução das desigualdades e da pobreza, os sociólogos tendem a identificar papéis sociais importantes,⁷ ligados à expansão das oportunidades de trabalho. O primeiro salienta que se as oportunidades estão em expansão, “a educação funciona como canal de ascensão, gerando inclusive um espaço para a competição meritocrática que altera, em certas medidas, hierarquias sociais previamente existentes” (SCHWARTZMAN, 2004 p. 42). Ao contrário da primeira assertiva, a segunda função ressalta que se as oportunidades de trabalho não estão aumentando, a educação funciona como “um mecanismo de seleção e recrutamento que reproduz as desigualdades

⁶ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) consiste em uma rede global de desenvolvimento das Organizações das Nações Unidas. Seu objetivo central é o combate à pobreza.

⁷ Conforme SCHWARTZMAN, 2004.

sociais existentes, dada a grande correlação que há entre desempenho escolar e nível socioeconômico das famílias dos estudantes” (SCHWARTZMAN, 2004 p. 43).

O relatório do Banco Mundial, “Redução da Pobreza e Crescimento: Círculos Virtuoso e Vicioso”,⁸ traz a existência de um círculo vicioso da pobreza, destacando que a “falta de participação das pessoas em situação de pobreza nas atividades geradoras de renda [...] [pode ocasionar] falta de investimento e baixo crescimento, fatores estes que trariam mais alto nível de pobreza” (FREITAS, 2008, p.60). Nesse relatório, a pobreza é concebida como privação de capacidades e uma das formas de seu enfrentamento se dá por meio do investimento em capital humano.

Esse investimento em capital humano serviria como justificativa para certos gastos em políticas públicas que aumentam a capacidade produtiva das pessoas. Nesse sentido, “a solução para a pobreza é a capacitação e a melhoria das capacidades produtivas das pessoas que, por definição, são pobres porque têm pouca capacidade produtiva”. (FREITAS, 2008, p. 62)

Sen e Abranches apontam que as “políticas que reduzem as desigualdades de condições, de oportunidades e de acesso são exatamente aquelas que têm maior probabilidade de combater a pobreza” (SEN; ABRANCHES apud ESTRELLA; RIBEIRO, 2008, p. 628).

As Políticas sociais que visam romper o ciclo de pobreza intergeracional precisam levar em consideração estratégias para conferir recursos educacionais e de saúde aos seus beneficiários, já que políticas desse tipo aumentam a capacidade produtiva. Especialmente no caso brasileiro, o acesso aos bens e serviços de educação e saúde de qualidade é fortemente concentrado, o que acaba reforçando a enorme desigualdade existente no país. (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008, p. 628).

Essa concepção norteou os relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (1997) quanto ao desenvolvimento social e humano e orientou as metodologias de mensuração da pobreza, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), enfatizando a necessidade de democratização de certas capacidades (educação, saúde, poder) que qualificam os pobres como sujeitos de sua luta (IVO, 2008 apud INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2011, p. 7).

A teoria do capital humano servirá de fundamento teórico para as políticas de combate à pobreza através dos Programas de Transferência de Renda (PTCR), que articulam

⁸ FREITAS, 2008.

ações para o alívio imediato da pobreza (pela transferência de renda) e estratégias visando à ruptura do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

1.3 Desigualdade e Pobreza: dados de uma realidade preocupante

O Brasil é apontado por diversos autores⁹ como um dos países mais desiguais do mundo. A Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD), de 1981 a 2001, assinalou que os 10% mais ricos detêm 50% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres ficam apenas com 10% da riqueza socialmente produzida (MERCADANTE, 2003, p. 38). Nessa mesma linha de pensamento, Barros, Henrique e Mendonça afirmam que o Brasil é “Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania” (BARROS; HENRIQUE; MENDONÇA, 2000, p. 21).

No Brasil, segundo Ferreira, houve um crescimento da desigualdade durante os anos 1980. O crescimento das desigualdades é associado, “ao processo de aceleração inflacionária, assim como à conjunção da lenta expansão educacional da força de trabalho com a elevação dos retornos marginais da educação” (FERREIRA, 2010, p. 150).

Ainda segundo o referido autor, a partir do ano de 1993, pode-se perceber uma redução das desigualdades associada a três fatores: primeiro, houve uma redução da desigualdade de rendimentos entre grupos educacionais distintos, o que parece advir do declínio prolongado nos retornos da educação. Segundo, esse período foi marcado por uma significativa convergência entre as rendas médias das áreas rurais e urbanas. E o terceiro fator a ser destacado é a expansão da cobertura dos programas governamentais de transferência de renda, assim como a melhoria no seu grau de focalização. (FERREIRA, 2010, p. 360).

O relatório sobre a distribuição de renda na América Latina e no Brasil (PNUD, 2010) aponta para uma diminuição das desigualdades em vários países, nomeadamente no Brasil e no Chile:

⁹ BARROS, 2000; HENRIQUE, 2000; FERREIRA, 2000; MENDONÇA, 2000.

A esperança de vida na região subiu dos 60 para os 74 desde 1970, chegando aos 79 no Chile, na Costa Rica e em Cuba. E as matrículas escolares aumentaram de 52% há 40 anos para 83% na atualidade – com vários países já a aproximarem-se da quase plenitude de matrículas. (RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010).

O gráfico 1 demonstra a evolução das desigualdades de renda no Brasil, no período compreendido de 1980 a 2004. Nele podemos verificar que, a partir dos anos 1980, ocorre um aumento das desigualdades no país. Já nos anos de 1993 em diante, verifica-se uma queda nas desigualdades de renda.

GRÁFICO 1

Evolução da desigualdade de renda no Brasil – 1981-2005

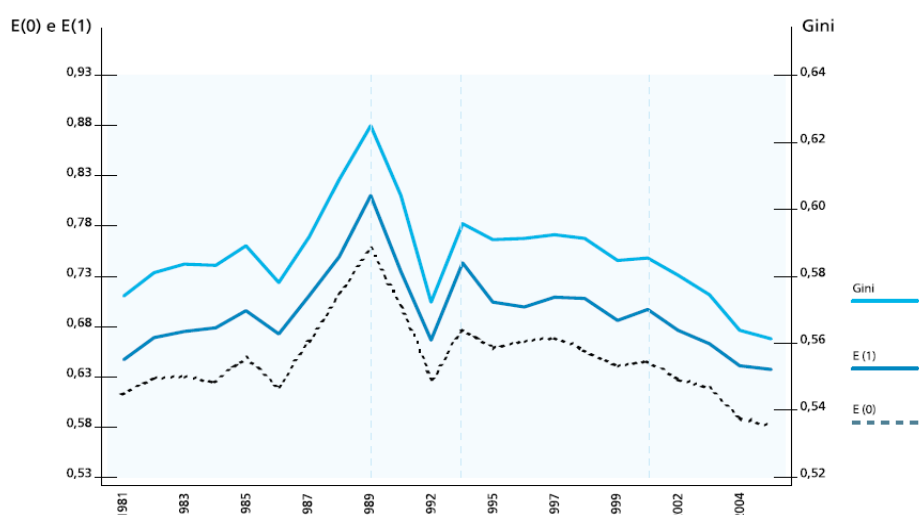


Gráfico 1: Evolução da desigualdade de renda no Brasil – 1981-2005

Fonte: Gráfico elaborado por Ferreira et al.,2010), com base nos dados da Pnad de 1981 a 2005.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou, no ano de 2006, uma nota técnica sobre a queda recente das desigualdades no Brasil. O documento mostrou que os dados da PNAD, 2001/2004, assinalavam que o grau de desigualdade de renda no Brasil declinou em 4%.

No entanto, na avaliação de Salm, “A queda em torno de 4% nada tem de ‘substancial’, principalmente se levarmos em conta os níveis absurdamente elevados de concentração de renda de que padecemos” (SALM, 2007, p. 282).

E Barros corrobora dizendo que

A despeito da queda recente, a desigualdade de renda brasileira permanece extremamente elevada, muito acima da observada em países com grau de desenvolvimento semelhante ao nosso. A continuidade da queda na

desigualdade é fundamental para nos aproximar do restante do mundo. (BARROS, 2007, p. 2).

As análises da queda recente da desigualdade têm dado enfoque às contribuições do PBF para o processo, segundo Dedecca:

A reflexão sobre essas distribuições mostra que o PBF tem atingido, concentradamente, as famílias de baixa renda. Em 2004, 80% dos chefes das famílias beneficiadas encontravam-se ocupados, observando-se, portanto, que o problema de renda estava associado à precariedade da situação de inserção no mercado de trabalho. A contribuição do PBF para a mudança na distribuição de renda familiar per capita variava, segundo a Pnad 2004, de 1% a 2% quanto à participação da massa de rendimento dos decis inferiores. (DEDECCA, 2007, p. 316).

Analisando o papel dos PTCR, Jaccoud assinala que:

O papel relevante dos programas de transferências de renda para reduzir a pobreza e a indigência, mas ressalta que o acesso a eles está relacionado, para parcela ponderável dos beneficiados, à baixa renda ou à ausência de renda auferida no mercado de trabalho, isto é, na atividade produtiva. Portanto, avanços em termos de resultados das políticas de combate à pobreza, e, pode-se dizer, à desigualdade, dependem do crescimento e da consequente melhoria do mercado de trabalho, bem como de outras políticas públicas. (JACCOUD, 2006 apud DEDECCA, 2007, p. 320).

A queda das desigualdades, para Barros (2007, p. 351), estaria associada a dois fatores: (a) uma taxa de crescimento anual, na renda dos 10% mais pobres, 9 vezes acima da média nacional; e (b) uma velocidade de redução, na extrema pobreza, 4 vezes maior que a necessária para se alcançar a Primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio (reduzir a extrema pobreza à metade em 25 anos)¹⁰.

Embora os dados apontem para uma queda nas desigualdades, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaborou o relatório intitulado “Relatório de Desenvolvimento Humano 2004” sobre distribuição de renda na América Latina e no

¹⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram aprovados pelas Nações Unidas em 8 de setembro de 2000. Consistem em um conjunto de 8 objetivos a serem atingidos pelos países até o ano de 2015 e são: 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade na infância; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

Brasil. O relatório mostrou que dos 15 países com maior desigualdade, 10 estão na América Latina e no Caribe, sendo que o Brasil tem o terceiro pior índice Gini:¹¹ 0,56.

O quadro a seguir apresenta o Índice de Gini por Unidade de Federação Brasileira. Nela podemos perceber que o maior e menor índice de Gini estão, respectivamente, no Estado do Acre, com 0,53, e em Santa Catarina, com 0,39. Dessa forma, o Estado do Acre seria o mais desigual e Santa Catarina possui o menor índice de desigualdade do país.

Quadro 1: Índice de Gini por Unidade de Federação Brasileira

REGIÃO	ESTADO	ÍNDICE DE GINI
NORTE	Acre	0,53
	Amapá	0,45
	Amazonas	0,50
	Pará	0,44
	Rondônia	0,46
	Roraima	0,44
	Tocantins	0,47
NORDESTE	Maranhão	0,43
	Piauí	0,46
	Ceará	0,51
	Rio Grande do Norte	0,49
	Paraíba	0,46
	Pernambuco	0,50
	Bahia	0,49
	Sergipe	0,50
SUDESTE	Alagoas	0,47
	Minas Gerais	0,46
	Espírito Santo	0,50
	Rio de Janeiro	0,50
SUL	São Paulo	0,45
	Paraná	0,47
	Santa Catarina	0,39
CENTRO-OESTE	Rio Grande Do Sul	0,48
	Goiás	0,45
	Mato Grosso	0,47
	Mato Grosso do Sul	0,46
	Distrito Federal	0,52

Fonte: IBGE, 2003.

A Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2000, elaborou oito objetivos, denominados objetivos de desenvolvimento do milênio, a saber: 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade na infância; 5. Melhorar a saúde

¹¹ O índice Gini é usado para medir a desigualdade de renda, onde 0 (zero) corresponde à perfeita igualdade de renda, e quanto mais perto de 1 ficar o coeficiente, mais desigual é o país.

materna; 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

Aqui será discutido somente o primeiro objetivo, que é à erradicação da extrema pobreza e da fome, o que ainda é um grande desafio para os países.

Na América Latina, por exemplo, no ano de 2002,¹² quase metade da população latino-americana (220 milhões de pessoas) vivia na pobreza, e 1/5 (95 milhões) da mesma população era composta de indigentes.

A quadro 2 ilustra a evolução percentual da pobreza na América Latina entre os anos de 1980-2007.

Quadro 2: Evolução percentual da pobreza na América Latina entre 1980-2007, segundo a situação domiciliar.

PERCENTUAL DE PESSOAS POBRES¹³			
ANO	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	40.5	29.8	59.9
1900	48.3	41.4	65.4
1999	43.8	37.1	63.7
2002	44.0	38.4	61.8
2005	39.8	34.1	58.8
2007	34.1	28.9	52.1

Fonte: quadro elaborado por Mattei (2009, p. 12), com base nos dados da Cepal (2008)¹⁴.

Verifica-se que a população urbana considerada pobre cresceu mais de 11% nos anos de 1980. Conforme Mattei:

O avanço da pobreza pode ser explicado pela forte retração que ocorreu nas atividades econômicas na década de 1980, além dos desajustes no cenário externo, onde a questão da dívida externa exerceu todas suas influências negativas sobre a maioria dos países. Com isso, a combinação de instabilidade financeira externa com baixo crescimento econômico interno agravou a questão do emprego e da renda e deteriorou ainda mais as já precárias condições sociais. O resultado ao final da referida década foi uma expansão sem precedentes dos índices de pobreza. (MATTEI, 2009, p. 12).

¹² Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). In: STOTZ et al., 2005.

¹³ Percentual de pessoas com renda inferior à linha da pobreza. Estão incluídas as pessoas classificadas como indigentes.

¹⁴ Esses dados correspondem a 18 países da região:

(AR/BO/BR/CH/CO/CR/EQ/EI/SALV/GUA/HON/MEX/NIC/PAN/PE/R.DOM./URU/VEM) mais Haiti.

O Brasil tem apresentado níveis elevados de extrema pobreza. A tabela 1 expõe os dados referentes à evolução da pobreza e extrema pobreza no Brasil, nos anos de 2003 e 2008, com base na PNAD. Os dados apresentados também assinalam para a redução da pobreza e extrema pobreza.

Tabela 1: Evolução da pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2003 e 2008.

**Evolução da pobreza e extrema pobreza:
Brasil, 2003 e 2008**

(%)

Indicadores	2003	2008	Pobreza em 2008 como porcentagem do nível em 2003
Pobreza			
Porcentagem de pobres	39,4	25,3	64
Hiato de pobreza	18,2	10,4	57
Severidade da pobreza	11,1	6,0	54
Extrema Pobreza			
Porcentagem de extremamente pobres	17,5	8,8	50
Hiato de extrema pobreza	7,3	3,7	51
Severidade da extrema pobreza	4,4	2,4	54

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 e 2008.

Nota 2: Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 187,50 e para extrema pobreza de R\$ 93,75.

Mesmo demonstrando uma redução nos índices da pobreza, o Brasil tem 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa 8,5% da população. Destes, 4,8 milhões têm renda mensal domiciliar igual a zero, e 11,43 milhões possuem renda de R\$ 1 a R\$ 70.¹⁵

No início do século XII, o Brasil tem se direcionado para o enfrentamento da pobreza por meio de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR). Neste sentido, o próximo item deste trabalho traçamos alguns elementos para o debate sobre PTCR no Brasil.

¹⁵ Censo Demográfico, de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1.4 Programas de Transferência Condicionada de Renda

Os Programas de Transferência de Renda surgem como uma forma de enfrentamento da pobreza. Políticos, instituições sociais e estudiosos que defendem os PTCR baseiam-se nas seguintes concepções:

a) uma natureza liberal/neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos sistemas de proteção social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributiva que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego. (SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p 42).

No Brasil, algumas autoras¹⁶ apontam que o debate em torno dos PTCR girou em torno de duas questões: a primeira aponta os PTCR como compensatórios e residuais, fundamentados nos pressupostos liberais/neoliberais mantenedores dos interesses do mercado; tendo como objetivo garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor e atenuar os efeitos da desigualdade e pobreza. A segunda perspectiva aponta que os PCTR devem ser programas universais de redistribuição de renda, orientados pelo critério de Cidadania Universal. “nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando uma vida digna para todos”. (SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p 43).

Silva (2007) sistematizou o processo de discussão e implementação dos PTCR no Brasil em cinco momentos específicos, partindo de proposições do Programa de Renda Mínima ao Programa Bolsa Família. O sexto momento foi incluído com a aprovação do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.

O **primeiro momento** histórico relevante é a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima, através do Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do Senador Eduardo

¹⁶ SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008.

Suplicy. O Projeto previa um Programa de Transferência de Renda de caráter universal e incondicional, denominado Renda Básica de Cidadania, objetivando a garantia “do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida” (SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p. 39).

O **segundo momento** relaciona-se à introdução da ideia de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação. A proposta é de uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família que mantivesse seus filhos ou dependentes de 7 a 14 anos de idade frequentando regularmente a escola pública.

De acordo com Silva e Silva, Yasbek e Giovanni:

A partir de então o debate sobre os programas de Renda Mínima no Brasil passa a ter a sustentação de dois argumentos. O primeiro considera que o custo oportunidade para as famílias pobres mandarem seus filhos para a escola é por demais elevado, considerando a diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo argumento destaca a deficiência da formação educacional como fator limitante para elevação da renda de futuras gerações, cuja consequência é o estabelecimento de um ciclo vicioso de reprodução da pobreza. Fica posto que, ao compensar financeiramente famílias pobres para garantir a ida de seus filhos à escola, criar-se-ia a possibilidade de rompimento do ciclo da pobreza. Nesse sentido, considerar a família enquanto unidade beneficiária dos Programas de Transferência de Renda e articular a transferência monetária com a educação significavam associar uma política compensatória (transferência monetária) com uma política estruturante (educação), sendo esses os dois qualificadores do segundo momento no processo de construção histórica dos Programas de Transferência de Renda. (SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p. 39)

Para Bichir(2010), os PTCR

inserem-se em um novo padrão de programas sociais voltados à população mais pobre. Inspirados no projeto de imposto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy, esses programas surgiram como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, em meados dos anos de 1990, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo "bolsa escola", destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos. (BICHIR, 2010, p. 116).

O **terceiro momento** marca a primeira iniciativa de implementação dos programas de renda mínima no Brasil, que ocorreu na Prefeitura Municipal de Campinas, no ano de 1995. O programa recebeu a denominação de Programa de Garantia de Renda Familiar – PGRFM –, estabelecido pela lei nº 8.261, de 06/01/1995, e atendia as famílias que possuíam

renda *per capita* inferior a R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) e que residiam no referido município há cerca de dois anos.

Os objetivos do Programa eram: “melhorar o estado nutricional das crianças; oportunizar a permanência das crianças na escola; retirar as crianças das ruas; melhorar as condições gerais de vida das famílias; oportunizar maior integração familiar e participação da comunidade”. (SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p. 57).

Em 1993, em âmbito Federal, regulamenta-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Constitui-se como uma transferência de renda mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

Nesse período, Fernando Henrique Cardoso elegeu-se Presidente da República nas eleições de 1994, e, “Na mensagem ao Congresso Nacional, em 1995, o Presidente considerava que a situação social do Brasil era marcada pela extrema desigualdade na distribuição da renda nacional e no acesso aos serviços sociais básicos” (FREITAS, 2004, p.260).

Segundo o então Presidente:

Em 1990 o País tinha 39 milhões de pessoas cujo rendimento familiar per capita era igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. Outro dado revelador das desigualdades é a concentração de renda familiar. Em 1990, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou que os 10% mais pobres apropriavam-se de 0,8% do total de rendas familiares, enquanto no outro extremo os 10% mais ricos possuíam-se de 46% dessas rendas. (CARDOSO, 1995 apud FREITAS, 2004, p. 260).

Tendo em vista a situação social do Brasil, o Presidente FHC, instituiu o Programa Comunidade Solidária através do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, Este programa que tinha como desígnio o combate à pobreza, conforme o artigo 1:

O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. (BRASIL, 1995 art. 1)

Na opinião da autora Yasbeck (1995, p. 17), “o Programa toma um perfil seletivo e emergencial que acaba por consistir, oito meses após a sua criação, apenas na distribuição de cestas de alimentos e no repasse de recursos para a merenda escolar”.

Silva e Silva et al. asseveram que:

O Programa Comunidade Solidária é visto, ainda, por seus idealizadores, como uma reformulação e uma continuidade do plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida (PCFM), quanto a sua filosofia e objetivos. Baseado na ideia da solidariedade, o PCFM pretendia atuar em duas frentes. Uma tinha como finalidade sensibilizar setores do governo para dar prioridade a iniciativas de natureza assistencial; outra pretendia possibilitar uma ampla mobilização e um maior envolvimento em torno da fome e da pobreza, por meio de campanhas, manifestações públicas etc. Este Plano foi coordenado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), tendo como seu maior mérito a capacidade de mobilização em torno do problema da fome e da pobreza. (SILVA & SILVA et al., 1999 apud Freitas, 2004).

No ano de 1996, é instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, objetivando Erradicar o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural. O público alvo desse Programa são crianças e adolescentes menores de 16 anos que estejam em situação de trabalho infantil. O Governo Federal transfere o benefício de R\$ 25,00 por criança em atividade para a família que retirar a criança do trabalho, em municípios, na área rural ou urbana, com população inferior a 250.000 habitantes; de R\$ 40 por criança, em atividade urbana, em capitais, regiões metropolitanas e municípios com população superior a 250.000 habitantes. (BRASIL, 2000).

O **quarto momento** do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil inicia-se em 2001, ano do segundo mandato (1999-2002) do Presidente Fernando Henrique Cardoso (SILVA, 2007). Nesse período, há a extensão dos programas de transferência de renda com a criação do Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-gás e Cartão Alimentação.

O Programa Bolsa Escola era vinculado ao Ministério da Educação e foi instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de Abril de 2001. Constituíam-se como um Programa de transferência de recursos financeiros para as famílias com renda mensal *per capita* abaixo de R\$ 90,00. Os benefícios eram equivalentes a R\$ 15,00 por criança de 6 a 15 anos, com um teto máximo de R\$ 45,00 por família. Em contra partida, as crianças de 6 a 15 anos deveriam manter a frequência escolar de 85%. O pagamento do benefício era feito à mãe das crianças ou, na sua ausência ou impedimento, ao respectivo responsável legal¹⁷ (BRASIL, 2001).

¹⁷ A nomenclatura atual para designar o responsável pelo domicílio é Responsável pela Unidade Familiar (RF): deve ser um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos. Recomenda-se que seja, preferencialmente, mulher (Manual do entrevistador do Cadastro Único - MDS, 2010).

Na avaliação da autora Bichir, no Programa Bolsa Escola,

[...] a fiscalização dessas contrapartidas mostrou-se pouco eficaz, especialmente devido à falta de fluxo de informações entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação dos programas. Além dos avanços na universalização do acesso à educação fundamental, Ana Valente ressalta impactos do PBE no estímulo às economias locais, sobretudo nos municípios mais pobres, por meio do incentivo ao pequeno comércio, e também o rompimento da relação entre políticas educacionais e práticas clientelistas e paternalistas, uma vez que o dinheiro era entregue às famílias sem intermediários, por meio de cartões magnéticos operados pela Caixa Econômica Federal (CEF). (BICHIR, 2010, p. 117).

No Programa Bolsa Escola, a família é entendida como “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2001).

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa Alimentação” – teve como foco principal de ação as gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a seis anos, com vistas à complementação da renda familiar para melhoria da alimentação e à promoção das condições de saúde. A família neste Programa é concebida como “*a unidade nuclear formada pelos pais e filhos*, ainda que, eventualmente, possa ser ampliada por outros indivíduos com parentesco, que forme grupo doméstico vivendo sob a mesma moradia e que se mantenha economicamente com renda dos próprios membros” (BRASIL 2001, grifo nosso).

O Bolsa Alimentação agrupou suas ações em dois eixos:

O primeiro trata do apoio financeiro a famílias de baixa renda em risco nutricional, proporcionando-lhes meios que lhes permitam o reforço da alimentação. O segundo eixo busca tornar as famílias beneficiadas mais conscientes de suas responsabilidades na melhoria de suas condições nutricionais, incentivando, principalmente, sua participação em ações básicas de saúde, com enfoque predominantemente preventivo (BRASIL, 2002, p. 5).

A transferência de renda era realizada pelo pagamento de um benefício mensal no valor de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais), pago diretamente à mãe ou à pessoa responsável pelo recebimento do benefício para a família.

O Programa Auxílio-gás, vinculado ao Ministério de Minas e Energia foi criado em 2002, pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro. O público alvo do Programa eram as famílias pobres, visando compensar os efeitos da liberação do comércio e derivados de petróleo e a retirada de subsídios ao gás de cozinha (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

A transferência de renda consistia em um benefício bimestral de R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos), pagos à mãe ou, na sua ausência, ao responsável pela família.

O Cartão Alimentação, instituído no ano de 2003, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, consistia na transferência de um benefício no valor de R\$ 50,00 às famílias cuja renda *per capita* não ultrapassasse meio salário mínimo. Os recursos deveriam ser usados exclusivamente para a compra de alimentos.

Igualmente à Bolsa Alimentação, a família aparece neste Programa como “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2003).

O Programa compreenderá o pagamento do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada.

O **quinto momento** inicia-se no ano de 2003. Nesse contexto, Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições para a presidência do Brasil e, juntamente com a eleição, veio uma grande expectativa por parte da população com relação ao governo, pois esperava-se que ele colocasse em prática as propostas de campanha.

O que se verificou foi à continuidade do governo anterior, nos moldes neoliberais. Conforme Freitas, “a opção do governo Lula pela política econômica neoliberal, pela continuidade da política de FHC, foi sendo durante o seu mandato, motivo de muitas críticas”. No entanto, Freitas também coloca que “o governo Lula não pode ser visto como uma mera cópia do governo anterior” (FREITAS, 2007, p. 67), tendo em vista que ele apresentou algumas ações que representaram melhorias, tais como: tomou uma postura mais independente na política externa; manteve uma posição de diálogo com os movimentos sociais; a dívida externa foi reduzida; houve aumento do salário mínimo de 75%, contra uma inflação de 26% (FREITAS, 2007, p. 67).

Um dos principais programas governamentais do governo Lula, criado no ano de 2003, foi o Programa Fome Zero, que vislumbrava acabar com a fome no Brasil em quatro anos, assegurando “o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldade de

acesso aos alimentos [...] tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional.¹⁸”.

Justificava-se que a fome e a desnutrição formam um círculo vicioso, agravando a pobreza e produzindo efeitos, como a dificuldade das “crianças mal alimentadas de assimilarem conhecimento; a quebra da imunidade às doenças; o retardamento mental; a cegueira; distúrbios glandulares; e a morte precoce” (BRASIL, 2003).

O Programa Fome Zero estruturou-se em três eixos, conforme Brasil (2003):

Políticas estruturais: voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza, como a geração de empregos, a reforma agrária, o acesso à saúde e à educação;

Políticas específicas: para atender diretamente as famílias no acesso ao alimento, como a ampliação da merenda escolar, o cartão alimentação, a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), a educação alimentar;

Políticas locais: a serem implantadas por governos estaduais, prefeituras e pela sociedade organizada de acordo com as necessidades de cada região, com o apoio do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Entre elas estão a compra de alimentos da agricultura local para programas públicos, os bancos de alimentos, os restaurantes populares e as hortas urbanas.

O Programa Fome Zero integrou-se ao Programa Bolsa Família (PBF). O PBF trouxe em sua constituição os seguintes objetivos básicos: o combate à pobreza por meio da transferência de renda; promover, através das condicionalidades, o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; 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 (BRASIL, 2004).

O PBF constituiu-se como um programa destinado às famílias pobres e extremamente pobres que atrela o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.

Entende-se que **o sexto momento** ocorre posteriormente aos oito anos de Governo do Lula, com a eleição da primeira mulher Presidente da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff. A nova Presidente confirma a continuidade do PBF, e também introduz o Plano Brasil Sem Miséria, que foi sancionado em 2 de junho de 2011 e tem como premissa a erradicação da extrema pobreza nos países. O denominado “público alvo” do Plano é a

¹⁸ Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

população em situação de extrema pobreza, com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais).

Em discurso pronunciado no dia 2 de junho de 2011, a Presidente Dilma Rousseff explica sobre o Plano:¹⁹

o Plano Brasil sem Miséria cria, renova, amplia e, especialmente, integra vários programas sociais. [...] Vamos usar programas diferentes nas cidades, vamos usar programas diferentes para a área rural, para o campo brasileiro. Através de cada um dos três eixos – transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos, acesso a tudo o que o Estado pode dar –, nós pretendemos melhorar a vida de 16 milhões de brasileiros que ainda estão na pobreza extrema. (BRASIL, 2011)

A tabela 2 relaciona o total de famílias que são do perfil do Plano Brasil sem Miséria, ou seja, famílias com até R\$ 70,00 (setenta reais) de renda *per capita*.

Tabela 2: Distribuição de famílias / perfil do Plano Brasil Sem Miséria

Público do Brasil Sem Miséria:
16,2 milhões de pessoas em todo o país, distribuídas da seguinte forma:

	Total de pessoas	%	Urbano		Rural	
			Pessoas	%	Pessoas	%
Brasil	16.267.197	100%	8.673.845	53%	7.593.352	47%
Norte	2.658.452	17%	1.158.501	44%	1.499.951	56%
Nordeste	9.609.803	59%	4.560.486	48%	5.049.317	52%
Sudeste	2.725.532	17%	2.144.624	79%	580.908	21%
Sul	715.961	4%	437.346	61%	278.615	39%
Centro-Oeste	557.449	3%	372.888	67%	184.561	33%

Fonte: Plano Brasil Sem Miséria, com base no censo IBGE 2010.

Os objetivos do deste Plano seriam: I - elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva (BRASIL, 2011 art. 4º).

A redução da extrema pobreza é esperada através da articulação de ações de garantia de renda; acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva.

¹⁹ Discurso pronunciado pela Presidente da República Federativa do Brasil, no dia 2 de junho de 2011. A íntegra do discurso está disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticia/leia-a-integra-do-discurso-da-presidenta-dilma/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

No eixo Garantia de Renda está prevista a ampliação do PBF até o ano de 2013, com a inclusão de 800 mil famílias que têm direito, mas ainda não foram incluídas no Programa. Outra alteração relaciona-se às famílias consideradas extremamente pobres que terão o limite dos benefícios aumentado de três para cinco filhos (BRASIL, 2011).

O acesso aos serviços públicos prevê a ampliação e articulação dos serviços públicos nas áreas de assistência social, saúde, educação, habitação, documentação, apoio à população de rua, segurança alimentar, energia elétrica, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e trabalho Infantil, trazendo o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) como ponto de atendimento e referência para os programas englobados pelo Brasil sem Miséria.

No que diz respeito à inclusão produtiva, a proposta introduz ações diferenciadas nas áreas rurais e urbanas, como ações de transferência de renda diferenciada denominada Bolsa Verde, que seria uma transferência de recursos financeiros a famílias do programa Bolsa Família em situação de extrema pobreza para a conservação de ativos ambientais. O pagamento deverá ser trimestral, no valor de R\$ 300,00. (BRASIL, 2011).

Além disso, são previstas ações de:

Assistência técnica: atuação direta junto às famílias, com acompanhamento continuado e individualizado, por equipes profissionais contratadas prioritariamente na região pelo Governo Federal; Fomento: cada família receberá um fomento a fundo perdido de R\$ 2.400, pagos em parcelas durante dois anos. Até 2014 serão atendidas 250 mil famílias. Esses recursos permitirão que o agricultor pobre compre insumos e equipamentos e Sementes: oferta de sementes de qualidade da Embrapa. (BRASIL, 2011).

Nas áreas urbanas, a inclusão produtiva baseia-se na qualificação sócio-profissional, por meio de cursos profissionalizantes; colocação de trabalhadores por meio de vagas captadas junto às empresas; apoio à Economia Popular e Solidária e promoção da formalização de pequenos negócios de trabalhadores que atuavam por conta própria, junto às áreas tributária e previdenciária.

Nesta seção, procuramos discorrer sobre as categorias pobreza e desigualdade. As reflexões em torno da pobreza foram trazidas brevemente, por meio dos seus significados com o passar do tempo. Dessa maneira, a forma de conceber a pobreza e maneira de entendê-la não possuem um único significado, bem como não existe uma teoria acabada ou

predominante sobre a pobreza e sim a existência de distintos conceitos e disciplinas que se inter-relacionam.

A partir de 1980, a pobreza passou a ser entendida como privação relativa e teve como um dos seus principais idealizadores o indiano Amartya Sen, com sua teoria do desenvolvimento humano. Para o autor, o combate à pobreza significa alcançar alguns patamares de igualdade, possibilitando que as pessoas provenientes de famílias pobres aumentem sua escolaridade e qualificação profissional. Isso faria com que essas pessoas pudessem disputar melhores postos de produtividade e melhor remuneração, proporcionando, assim, o rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza.

O pensamento desse autor será a base para o desenvolvimento dos PTCR. No Brasil, o principal PTCR em desenvolvimento é o PBF. Na próxima seção, serão apresentadas as características do PBF no Estado de Santa Catarina e, em especial, no município de Florianópolis.

2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nesta segunda seção, adentra-se um pouco mais no Programa Bolsa Família (PBF), apresentando suas principais características, objetivos e finalidades. Por tratar-se de um Programa em nível Federal, seu desenvolvimento e implementação ocorreu de forma diferenciada nos municípios brasileiros. Aqui, especificamente, trataremos do Programa Bolsa Família no município de Florianópolis e seu desenho na atualidade.

Instituído no ano de 2003, o PBF constituiu-se como um dos principais PTCR existente no Brasil. O repasse de recursos financeiros para as famílias consideradas pobres e extremamente pobres é utilizado como estratégia para o combate à pobreza, à fome e à desigualdade social existente no país, bem como busca promover a segurança alimentar e nutricional dos beneficiados.

Em contra partida, as famílias precisam cumprir algumas condicionalidades nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. Explica-se que as existências das contrapartidas visam reforçar o exercício de direitos sociais nas referidas áreas. Embora as condicionalidades sejam citadas aqui, sua discussão ocorrerá, de forma mais aprofundada, na terceira seção.

As particularidades apresentadas do PBF no município de Florianópolis demonstram o quanto é preciso refletir e discutir sobre o este Programa. Os desafios que se colocam para o município de Florianópolis são, em parte, consequências do próprio desenho que o PBF, já que apresenta um formato único para todo território nacional, não pensando nas especificidades de cada município.

2.1 Programa Bolsa Família: breve caracterização

O candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, venceu as eleições, em outubro de 2002, e, durante a transição governamental, foram iniciadas a discussão em torno dos PTCR existentes no Brasil, uma vez que foram identificados problemas que prejudicavam a efetividade dos programas.

Uma equipe governamental elaborou um diagnóstico sobre os Programas em desenvolvimento e confirmou o que já havia sido diagnosticado anteriormente, como a “concorrência e a sobreposição de ações, de objetivos e de público-alvo; a fragmentação dos

programas e a competitividade entre os setores responsáveis por cada um deles; a ausência de uma coordenação geral e a falta de articulação com os demais programas sociais, entre outros” (SANTOS, 2010, p. 36).

A proposta advinda do Governo Federal para solucionar os problemas existentes foi a criação de um novo programa que unificasse o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola"; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) – "Cartão Alimentação"; o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação" e o Programa Auxílio-gás.

A justificativa para esta unificação dos PTCR pode ser observada no caderno do SUAS:²⁰

Dentre as razões que justificaram a unificação dos programas de transferência de renda condicionadas do governo federal, vale destacar a busca da melhoria da gestão e aumento da efetividade do gasto social; a introdução de uma concepção intersetorial, ou seja, a formulação e execução de políticas públicas devem ser efetivamente orientadas por uma visão ampla de Governo; e o combate à pobreza e à exclusão considerando suas múltiplas dimensões, uma vez que isolados, os programas de transferência de renda tende a reduzir a capacidade de transformação social. (BRASIL, 2008, p. 22).

A unificação dos PTCR, “mediante a criação do Bolsa Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza” (SILVA e SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008). O PBF foi instituído pela medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e posteriormente regulamentado através do decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

As famílias que pertenciam aos programas remanescentes foram migradas para o Bolsa Família. A respeito desta unificação, Santo diz que inicialmente todo trabalho “voltou-se prioritariamente à migração das famílias advindas dos programas unificados. Apenas em um segundo momento, novas famílias foram sendo incorporadas” (SANTOS, 2010, p. 36).

Na tabela 3 é possível verificar o número de beneficiados dos programas remanescentes no período de 2004 a 2011. De acordo com esses dados, podemos perceber que o processo de migração dos programas remanescentes para o Bolsa Família ocorreu de forma gradual, sendo que os dados do MDS²¹ apontam para a existência de famílias que ainda recebem o benefício do Programa Cartão Alimentação, sem terem sido encontradas

²⁰ BRASIL, 2008, p. 30. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. Caderno SUAS, ano 3, n. 3, Brasília, 2008. p. 30. (pode copiar esta referência para colocar no final – na Referências bibliográficas. Aqui fica somente o autor e ano.)

²¹ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

justificativas oficiais para a permanência do recebimento deste benefício (acredita-se que seja um problema do sistema operacional).

Tabela 3: Número de beneficiados dos Programas Remanescentes no período de 2004 a 2011

PROGRAMAS	NÚMERO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS POR ANO							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AUXÍLIO-GÁS	5.356.207	3.401.097	641.644	293.920	226.131	0	0	0
BOLSA ALIMENTAÇÃO	53.507	24.175	2.474	229	2	0	0	0
BOLSA ESCOLA	3.042.779	1.783.917	36.481	5.860	179	6	0	0
CARTÃO ALIMENTAÇÃO	107.907	83.524	32.136	22.193	14.686	9.138	6.934	2.431

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDS (2004 – 2011) MARTINS, 2011.

A migração era realizada desde que a família atendesse aos critérios de elegibilidade do Bolsa Família. Na concepção dos autores Silva e Silva, Yasbek e Giovanni, houve uma drástica redução dos critérios de elegibilidade dos programas Remanescentes para o Bolsa Família: “a renda *per capita* de corte que era de meio salário mínimo (R\$ 207,50, em 2008) foi reduzida para uma renda *per capita* familiar, inicialmente de R\$ 50,00 para enquadramento das famílias na categoria de extremamente pobres, e de R\$ 100,00 para a classificação de famílias pobres” (SILVA & SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p. 138).

O quadro 3 traz os Programas remanescentes, com seus critérios de elegibilidades e benefícios. O critério de elegibilidade e benefícios financeiros do PBF alude ao ano de 2003 e 2004, período inicial do Programa e foram alterados por meio de Decretos²².

Quadro 3: Programas remanescentes

PROGRAMAS REMANESCENTES			
PROGRAMA	LEGISLAÇÃO	CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE	BENEFÍCIOS FINANCEIROS
BOLSA ESCOLA	Lei nº. 10.219, de 11/04/2001 e Decreto nº. 4.313, de 24/07/2002	Renda familiar mensal de até R\$ 90,00 por pessoa, com crianças de 6 a 15 anos	R\$ 15,00 – benefício mensal por criança, até o limite de R\$ 45,00
BOLSA ALIMENTAÇÃO	MP nº. 2.206-1, de 06/09/2001 e Decreto nº. 3.934, de 20/09/2001	Gestantes, nutrízes e crianças de 6 anos e 11 meses em risco nutricional	R\$ 15,00 – benefício mensal até o limite de R\$ 45,00
AUXÍLIO-GÁS	MP nº. 18, de 28/12/2001 e	Renda familiar mensal de até meio salário	R\$ 7,50 – benefício pago bimestralmente (R\$ 15,00 a

²² Atualmente, o Decreto nº 6.917, de 2009, estipula que o critério de elegibilidade do PBF é de R\$ 70,00 (setenta reais) para famílias na categoria de extremamente pobres e de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) às famílias em situação de pobreza. Os benefícios financeiros do programa são de R\$ 70,00 (setenta reais) para as famílias em situação de extrema pobreza e R\$ 32,00 (trinta e dois reais) até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais) por família, destinado às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011).

	Decreto nº. 4.102, de 24/01/2002	mínimo por pessoa	cada dois meses)
CARTÃO ALIMENTAÇÃO	MP nº 108, de 27/02/2003	Renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa	R\$ 50,00 – benefício mensal pago à família ou alimentos em espécies
BOLSA FAMÍLIA	MP nº 132, de 20/10 2003, e decreto Nº 5.209 de 17/09/2004	Inicialmente de R\$ 50,00 para famílias na categoria extremamente pobres, e de R\$ 100,00 para as famílias pobres	R\$ 58,00 - benefício mensal pago às famílias extremamente pobres; R\$ 18,00, por beneficiário, até o limite de R\$ 54,00 para famílias que possuam em sua composição familiar crianças e adolescentes de 0 a 15 anos

Fonte: MDS, 2011²³..

No quadro acima, percebe-se que os Programas Renascentes voltaram-se para o atendimento de grupos específicos da população, como crianças de 6 a 15 anos (Bolsa Escola), gestantes, nutrizes e crianças de 6 anos e 11 meses em risco nutricional (Bolsa Alimentação). Em sua maioria, possuíam como critério de elegibilidade a renda familiar por pessoa.

No mesmo sentido, o critério de elegibilidade do PBF é baseado na renda familiar por pessoa da família e na composição familiar. O Decreto nº 6.917, de 2009, alterou os critérios de elegibilidade para R\$ 70,00 (setenta reais), na categoria de famílias extremamente pobres, independente da sua composição familiar; e para R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) para as famílias em situação de pobreza que tenham na sua composição familiar crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes e nutrizes.

O critério de elegibilidade do Bolsa Família, baseado somente na renda, tem ganhado espaço nas discussões sobre o Programa. Embora seja citada nesta seção a discussão sobre os critérios de elegibilidade, a mesma será aprofundada na seção III deste trabalho.

Cotta e Paiva, ao realizarem a retrospectiva de implementação do Bolsa Família no Brasil, salientam que, nos primeiros anos, o Programa foi alvo de críticas com relação a alguns pontos, como:

A baixa qualidade dos registros do Cadastro Único, o atendimento de famílias fora do perfil de renda do PBF e a interrupção no acompanhamento das condicionalidades em educação e saúde [...] o Governo Federal estaria colocando a perder a experiência bem-sucedida do

²³ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 12 set. 2011

Bolsa Escola ao não se empenhar no monitoramento da frequência dos alunos de famílias do PBF. (COTTA; PAIVA, 2010, p. 61).

O Bolsa Família foi instituído com o objetivo audacioso de combater a pobreza e a fome no Brasil, pautando-se na articulação de três eixos essenciais à superação da fome e da pobreza²⁴:

- ✓ Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- ✓ Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas Saúde e Educação, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- ✓ Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

O **primeiro eixo** visa ao alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda para as famílias pobres e extremamente pobres. A estimativa de famílias pobres existentes no Brasil - Perfil Bolsa Família, no ano de 2006, é de 12.995.195, sendo que o PBF atende 12.952.039²⁵. Essa estimativa e a definição dos valores de renda mensal familiar por pessoa para concessão de benefícios foram elaboradas pelo IPEA, com base na PNAD do ano de 2006.

A tabela 4 demonstra a Evolução do número de famílias atendidas pelo PBF entre os anos de 2004 a 2011:

Tabela 4: Evolução das Famílias do Bolsa Família entre os anos de 2004 a 2011

ANO	NÚMERO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS
2004	6,57 MILHÕES
2005	8,7 MILHÕES
2006	10,97 MILHÕES
2007	11,04 MILHÕES
2008	10,56 MILHÕES
2009	12,37 MILHÕES
2010	12,78 MILHÕES
2011	12,9 MILHÕES

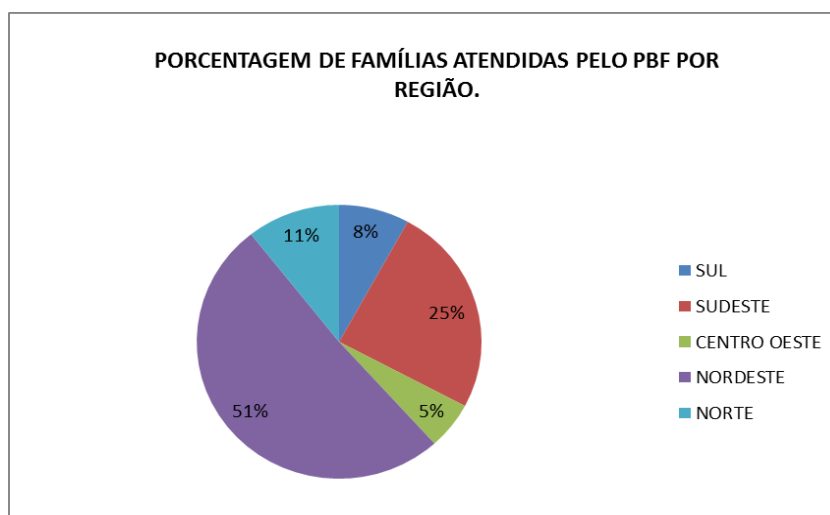
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados MDS, 2010.

²⁴ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 31ago. 2011.

²⁵ Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>>. 31ago. 2011.

A região do Brasil que possui o maior número de famílias atendidas pelo PBF é a região nordeste, com 6.612.360 famílias, o que representa 51% do total das famílias atendidas pelo Programa. No gráfico abaixo é possível identificar a porcentagem de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família por região.

Gráfico 2: Porcentagem de famílias atendidas pelo PBF por região



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados MDS, 2011²⁶.

As famílias são selecionadas com base nas informações que os municípios registram no Cadastro Único para Programas Sociais para Governo Federal (CadÚnico), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), funcionando como forma de coleta de dados que visa identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

A transferência de renda ocorre na forma de benefícios financeiros que são de três tipos: o Básico, o Variável e o Variável Jovem, que são selecionados de acordo com a renda e com a composição familiar:

O Benefício Básico é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa, independente da sua composição familiar. O valor do benefício básico é de R\$ 70 (setenta reais).

O Benefício Variável, de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber, no máximo, cinco

²⁶ . Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>>. Acesso em: 31ago. 2011.

benefícios variáveis.²⁷ Além disso, poderão receber o benefício variável gestantes e nutrizes a partir do mês de novembro de 2011. O benefício variável para gestante será concedido às mulheres, quando for identificada a gravidez pela unidade de saúde e serão nove parcelas no valor de R\$ 32,00.²⁸ Para as nutrizes, o benefício será de seis parcelas de R\$ 32,00 e a criança será incluída no Bolsa Família.

O Benefício Variável Jovem (BVJ), de R\$ 38,00 (trinta e oito reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 76,00 (sessenta e seis reais).

A gestão do PBF foi pensada de forma descentralizada, pela junção de esforços entre os entes federados. Para medir a qualidade de gestão do Bolsa Família em níveis estadual e municipal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desenvolveu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Esse índice varia entre zero a 1, e quanto maior o valor do IGD, maior será o valor dos recursos transferidos para o ente federado. A fórmula de cálculo do IGD considera quatro variáveis: qualidade das informações; atualização da base cadastral; informações sobre cumprimento das condicionalidades da saúde e informações sobre cumprimento das condicionalidades da saúde. Cada uma delas representa 25% do valor total.

O índice leva em conta a eficiência na gestão do Programa, e as informações são utilizadas pelo MDS para o repasse de recursos para aperfeiçoar as ações de gestão dos estados e dos municípios. Os recursos provenientes do IGD são repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente para o Fundo Municipal de Assistência Social. Foi criado com o intuito de auxiliar o município na melhoria da qualidade de gestão do Programa.²⁹

O **segundo eixo** refere-se ao reforço do exercício de direitos sociais básicos, por meio das condicionalidades nas áreas Saúde, Educação e Assistência Social.

Na condicionalidade da educação, os responsáveis familiares são incumbidos de acompanhar e garantir a frequência escolar de no mínimo 85% para as crianças e

²⁷ O limite do benefício variável era de três benefícios por família. Com a Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, passou a ser pago até o limite de cinco benefícios por família.

²⁸ Conforme Teleconferência sobre novidades do Bolsa Família. Em 26 de setembro de 2011 (segunda-feira). Das 10h às 11h30.

²⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>>. Acesso em: 13 out. 2011.

adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75% para os adolescentes entre 16 e 18 anos; informar à escola quando houver a impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando devida justificativa; e informar, de imediato, sempre que ocorrer mudança de escola dos dependentes de 06 a 15 anos.³⁰

Conforme o Guia das condicionalidades do PBF:

O PBF busca promover o acesso e permanência das crianças e adolescentes à educação escolar, induzindo a busca dos serviços educacionais pelas famílias beneficiárias, e a oferta pelo poder público por meio das condicionalidades da educação. (MDS, 2010)

O acompanhamento da contrapartida educacional é realizado pelo Ministério da Educação (MEC) juntamente com o MDS e as Secretarias Municipais de Educação, através de um registro bimestral da frequência escolar em um Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar denominado Projeto Presença.

Ao elucidar esse processo, Soares destaca que:

Usando o Cadastro Único, o MDS gera uma lista de crianças, indexada pelo Número de Informação Social (NIS) e o código da escola constante do último registro do cadastro. O MEC, então, distribui esta lista para as secretarias municipais de educação. As escolas cujos diretores têm acesso à internet recebem da secretaria uma senha para preencher a frequência das crianças cujas famílias recebem benefícios diretamente. As demais recebem formulários de papel cuja consolidação é feita pela secretaria municipal de educação. As respostas das escolas estaduais também são consolidadas pelas secretarias municipais. O processo é repetido cinco vezes por ano, uma vez a cada dois meses, salvo no período de férias escolares. (SOARES, 2010, p. 38).

Outra responsabilidade dos entes municipais consiste na localização de crianças e adolescentes, sobre os quais ocorreram mudanças no *status* escolar, seja por mudança de escola ou de ano escolar. Os dados referentes ao acompanhamento da frequência escolar demonstram que, no Brasil, “Aproximadamente 85% das crianças estão com o acompanhamento da frequência escolar em dia. Ao final de cada ciclo bimensal de acompanhamento de frequência, os dados são repassados pelo MEC ao MDS” (SOARES, 2010, p. 38).

Na contrapartida da saúde, as famílias são acompanhadas semestralmente em duas vigências, tendo como foco o acompanhamento do calendário vacinal, crescimento e

³⁰ Conforme Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005.

desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

Como na educação, a saúde também envolve a articulação entre os entes federados para gestão e acompanhamento da condicionalidade, e a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (CGPAN/DAB/SAS/MS) é responsável pelo acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF. O MDS fornece à CGPAN/MS o arquivo com informações das famílias beneficiárias do PBF que devem ser acompanhadas, com base nas informações do Cadastro Único. O Ministério da Saúde insere o arquivo com as informações das famílias no Sistema de Gestão do PBF na Saúde. Esse arquivo é denominado de Mapas de Acompanhamento e contém os nomes e informações (NIS, nome, data de nascimento, endereço de moradia) dos integrantes das famílias beneficiárias do PBF que devem ser acompanhadas. Em seguida, os municípios são incumbidos de imprimir e distribuir os Mapas de Acompanhamento; acompanhar as famílias, coletar as informações e registrar o acompanhamento da saúde no Sistema. (MDS, 2010)

Ainda segundo o referido Guia, devido a todo esse processo, as informações disponíveis no Sistema de Gestão do PBF são reflexo das atualizações realizadas no Cadastro Único até novembro do ano anterior. “Dessa maneira, há uma defasagem de até sete meses entre os dados do Cadastro Único e os dados disponibilizados no Sistema da Saúde [...] Por isso, pode ocorrer que uma família que está na lista de acompanhamento não seja mais beneficiária do Programa” (MDS, 2010).

Na área da Assistência Social, as condicionalidades relacionam-se à “frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil” (BRASIL, 2004).

Para o desenvolvimento dessa condicionalidade, o MDS instituiu por meio da Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, a integração entre os Programas PBF e PETI, constituindo como metas:³¹

- 1) Fortalecimento do PETI ampliando a cobertura do atendimento das crianças e adolescentes em situação de trabalho e maior dedicação às ações do Serviço Socioeducativo; 2) Fortalecimento do PBF: universalização do Bolsa Família para as famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade e extensão das ações socioeducativas e de convivência do

³¹ As metas para integração entre os Programas PBF e PETI estão disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia>>. Acesso em: 16 set. 2011.

PETI para as crianças ou adolescentes do Bolsa Família em situação de trabalho infantil.

Com isso, o processo de integração prevê que as famílias em situação de trabalho infantil, que atendam aos critérios de elegibilidade do PBF, recebam o(s) benefício(s) do Bolsa Família e tenham as ações socioeducativas e de convivência para crianças/adolescentes, acompanhadas pela equipe do PETI. Assim como as famílias beneficiárias do PBF que apresentarem situação de trabalho infantil serão tidas também como parte integrante do PETI. (BRASIL, 2006).

O cumprimento das condicionalidades é requisito para que as famílias permaneçam inseridas no Programa.³² Quando alguma condicionalidade não é observada, as famílias podem sofrer punições que vão desde uma advertência até o cancelamento do benefício. A tabela 5 apresenta os efeitos por descumprimento de condicionalidades às famílias.

Tabela 5: Efeitos por descumprimento de condicionalidades às famílias

Efeitos por descumprimento de condicionalidades às famílias		
Descumprimento	Efeito	Situação do benefício financeiro
1º Registro	Advertência	A família continua recebendo o benefício normalmente.
2º Registro	Bloqueio por 30 dias	<ul style="list-style-type: none"> • Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias; • Após 30 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; e a parcela bloqueada pode ser sacada.
3º e 4º Registros	Suspensão por 60 dias	<ul style="list-style-type: none"> • Duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família; • Após 60 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; mas as duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.
5º Registro	Cancelamento	<ul style="list-style-type: none"> • Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas; • Parcelas do benefício que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas; • A família é desligada do PBF.

Fonte: Guia de acompanhamento das condicionalidades do PBF, 2010.

³² Além do cumprimento das condicionalidades, as famílias permanecem inseridas no Programa quando atenderem os critérios de elegibilidades e atualizarem os dados cadastrais de dois em dois anos.

Dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades³³ do 2º semestre de 2009 da saúde, último período da educação de 2009 – outubro/novembro – e os três primeiros períodos de acompanhamento da educação em 2010 (fev/mar, abr/mai, jun/jul) demonstram que as repercussões sobre os benefícios das famílias somam um total de 1.134.514. Destas, 629.240 (55%) foram advertências; 259.636 (22,9%) bloqueios; 201.312 (17,7%) suspensões (incluindo 1ª e 2ª suspensões); e 44.326 (3,9%) cancelamentos.

O descumprimento de condicionalidades, seja do PBF ou no PETI, é considerado pela Comissão Intergestores Tripartite³⁴ (CIT) uma situação de vulnerabilidade das famílias e precisa de acompanhamento.

Quando se observa descumprimento das condicionalidades, seja este gerado pela baixa frequência à escola e/ou ao serviço de convivência do PETI ou, ainda, pelo não cumprimento das ações de saúde, são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias, visando ao desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva e à eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais a que estão submetidas já que há situação de descumprimento. (BRASIL, 2009).

O **terceiro eixo** diz respeito aos programas complementares. A proposta consiste em “potencializar os efeitos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda na redução das desigualdades, promovendo um salto qualitativo que conduza as famílias de uma situação de redução da pobreza, para outra de superação sustentada de qualquer forma de vulnerabilidade” (BRASIL, 2009).

De acordo com o autor indiano Amartya Sen, uma vida boa é a que permite ao indivíduo fazer suas próprias escolhas. Para que ele possa escolher, é preciso que existam oportunidades reais, isto é, acesso às diferentes possibilidades e alternativas. (SEN apud BRASIL, 2009).

Desse modo, os Programas Complementares buscam desenvolver as capacidades dos beneficiários do PBF por meio da ampliação da oferta de oportunidades.

³³ Conforme relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família 1º semestre de 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca>>. Acesso em: 14 set. 2011.

³⁴ No ano de 2009, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) instituiu, através da resolução CIT nº 7, de 10 de Setembro de 2009, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

2.2 Programa Bolsa Família no Estado de Santa Catarina e em Florianópolis

Situado na Região Sul do Brasil, o Estado de Santa Catarina tem uma população de 6.248.436 habitantes, distribuídos em uma área total de 95.703,487 (km²), com densidade demográfica de 65,29 (hab./km²).³⁵

Dados referentes ao censo do IBGE (2010) assinalam alguns aspectos da população catarinense: 84% das pessoas residentes no Estado vivem em área urbana e 16% na área rural. A população é predominantemente branca, representando 84% do total, em seguida vêm os pardos, com 12,4% da população; 3% preta; 0,3% da população é amarela, 0,2 são indígenas e 0,1% não declaram a cor ou raça. A predominância da população branca em Santa Catarina pode ser explicada pela colonização europeia dos portugueses açorianos, germânicos e italianos.

O Estado destaca-se nacionalmente por apresentar bons indicadores: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado é o segundo maior do Brasil, com 0,863 (PNUD - 2005);³⁶ “a renda *per capita* catarinense é de R\$ 14.539, a quarta maior do Brasil”. (IBGE, 2000 apud MARTINS, 2008, p. 84).

Embora o Estado apresente dados positivos em relação aos outros entes federados, nota-se a incidência de famílias vivendo em situação de pobreza e de pobreza extrema e em desigualdades sociais.

Estas desigualdades sociais estão presentes nos municípios catarinenses, apesar do fato do Estado ter o menor Índice de Gini do Brasil, com 0,39%. No tocante ao rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*, o número de domicílios sem rendimentos equivale a 36.289, e com até 1/4 (salário mínimo), 42.321³⁷.

Estes dados de pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros foram elaborados pelo IBGE, no ano de 2003, e na tabela 6 é possível verificar a incidência da pobreza e desigualdade social dos municípios catarinenses.

³⁵ Conforme dados do IBGE em 2010.

³⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagen>. Acesso em: 23 set. 2011.

³⁷ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagen>. Acesso em: 23 set. 2011.

Tabela 6: O mapa de pobreza e desigualdade - municípios catarinense 2003

O mapa de pobreza e desigualdade - municípios catarinense 2003		
Incidência da Pobreza	27,19	%
Limite inferior da Incidência da Pobreza	24,57	%
Limite superior da Incidência da Pobreza	29,82	%
Incidência da Pobreza Subjetiva	17,17	%
Limite inferior da Incidência da Pobreza Subjetiva	15,13	%
Limite superior da Incidência da Pobreza Subjetiva	19,21	%
Índice de Gini	0,39	%
Limite Inferior do Índice de Gini	0,37	%
Limite Superior do Índice de Gini	0,41	%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

Em Santa Catarina, o PBF começou a desenvolver-se no ano de 2004, com a assinatura do Termo de Cooperação nº 028, de 01 de outubro de 2004. Este Termo definiu as obrigações do Estado no que tange as ações do Bolsa família e do CadÚnico.

Conforme o termo,³⁸ as obrigações do Estado de Santa Catarina são: apoio às prefeituras municipais no que se refere à técnica e à operacionalização do CadÚnico para a inclusão das famílias que se enquadram nos critérios previstos no Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, bem como na atualização dos cadastros do Programa Bolsa Escola do Governo Federal para que ocorra a migração; promover ações complementares à manutenção do Cadastramento Único dos Programas Sociais do Governo Federal, bem como a capacitação de agentes públicos para o cadastramento, a inclusão e a atualização das informações sobre as famílias; promover, em articulação com a União e com os municípios do Estado de Santa Catarina, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF; acompanhar e atender com programas e ações complementares as famílias beneficiárias do PBF; e potencializar e ampliar a rede de proteção e promoção social (MDS, 2004).

No ano de 2004, existiam 101,25 mil famílias inseridas no PBF em Santa Catarina; já no ano de 2011 são aproximadamente 136.114 mil famílias. A tabela 7 traz as informações do Bolsa Família e do Cadastro Único, do Estado de Santa Catarina:

³⁸ Termo de Cooperação nº 028/2004. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

Tabela 7: Informações do Cadastro Único e do PBF Santa Catarina

Informações do Cadastro Único e do PBF Santa Catarina			
INFORMAÇÕES GERAIS	População Total (CENSO 2010)	6.249.682	2010
	Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (PNAD 2006) ³⁹	167.897	2006
	Número de famílias beneficiárias do PBF	136.114	08/2011
	Total de famílias cadastradas	356.962	06/2011
	Total de famílias cadastradas com renda <i>per capita</i> mensal de até R\$ 140,00 ⁴⁰	233.190	06/2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDS, 2010.

O município de Florianópolis, capital catarinense, tem uma população de 421.240 mil habitantes, distribuídos em uma área territorial de 671.578 Km². Onde 96% da população florianopolitana residem em domicílios urbanos e 4% residem na área rural.

O gráfico 3 mostra a pirâmide etária da população por sexo, segundo os grupos de idade em Florianópolis:

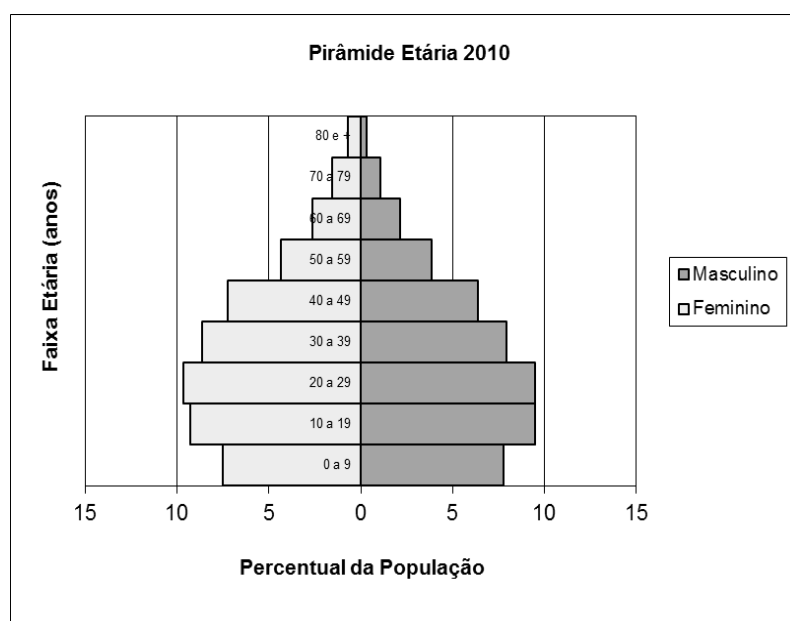


Gráfico 2: Pirâmide etária da população por sexo do município de Florianópolis
Fonte: Censo demográfico do IBGE, 2010.

³⁹ A estimativa de famílias pobres com perfil de atendimento para o Bolsa Família foi feita a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores socioeconômicos, levando em consideração a renda familiar *per capita* de R\$ 140,00 e acrescida de estimativas de volatilidade de renda elaboradas pelo Ipea.

⁴⁰ O total de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00 não corresponde ao total de famílias que possuem perfil para serem atendidas pelo PBF e tende a ser maior que este. Isso ocorre porque as famílias com renda familiar *per capita* entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 só têm direito ao benefício caso tenham filhos com idade entre 0 e 17 anos (cf. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004).

Florianópolis tem uma economia pautada nas atividades de prestação de serviços, comércio, turismo e, recentemente, na indústria de informática. No setor terciário, destaca-se por agrupar as sedes do governo estaduais e das representações de órgãos e entidades federais, além da prestação de serviços diversificada. O turismo desenvolve-se mais expressivamente na temporada de verão (meses de janeiro a março), sendo que no inverno a atividade é pouco desenvolvida.

O setor secundário vem, nos últimos anos, apresentando grande desenvolvimento, notadamente na indústria do vestuário, alimentos, móveis, bebida e, mais recentemente, na indústria da microinformática (FLORIANÓPOLIS, 2010).

No setor primário encontram-se as atividades de maricultura, porém este ainda se constitui como um novo incremento. “As atividades pesqueiras fazem parte das fontes de geração de renda através da pesca artesanal de algumas comunidades”. (MARTINS, 2008, p. 87).

Na capital catarinense, as atividades de saúde são desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde que conta com 48 centros de saúde, 4 centros de atenção psicossocial, 2 centros especializados odontológicos, 2 unidades de pronto atendimento, 4 policlínicas municipais, 1 laboratório municipal, 1 centro de zoonoses, 1 base do SAMU- Serviço de Urgência e emergência, 2 farmácias populares, 1 farmácia escola (FLORIANÓPOLIS, 2010).

O município está dividido administrativamente em cinco distritos sanitários, com áreas de abrangência definidas em: distrito central, distrito continental, distrito leste, distrito sul e distrito norte. Cada Distrito Sanitário possui sua sede gerencial e é responsável pela vigilância e acompanhamento do desempenho da atenção à saúde pelas equipes de saúde da sua área de abrangência (FLORIANÓPOLIS, 2010).

A tabela 8 apresenta a distribuição populacional por distrito sanitário e o número de equipes de saúde da família:

Tabela 8: Distribuição populacional por distrito sanitário e o número de equipes de saúde da família

Distribuição populacional por distrito sanitário e o número de equipes de saúde da família		
DISTRITO	POPULAÇÃO ¹	EQUIPE PSF ²
CENTRO	83.813	10
CONTINENTAL	90.997	20
LESTE	70.207	14
NORTE	90.724	18
SUL	85.499	23
TOTAL	421.240	85

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

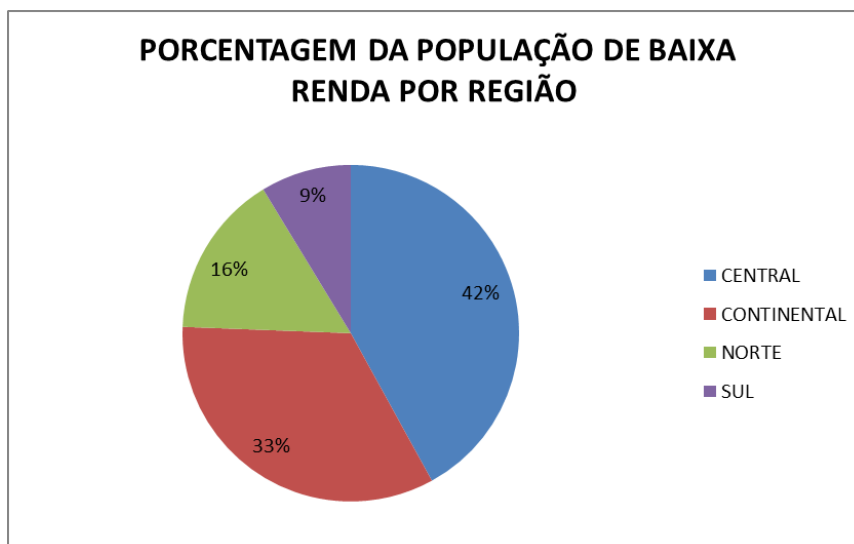
Nota¹ estimativa populacional do IBGE, 2010.

Nota² SMS/ADI – Assessoria Técnica de Geoprocessamento de dados de setembro 2007 (FLORIANÓPOLIS, 2010).

Ao olharmos a realidade do município de Florianópolis, verifica-se que este possui 64 assentamentos precários, onde vivem aproximadamente 52 mil habitantes, totalizando 13% da população da cidade. Geralmente, essas habitações estão localizadas em áreas de preservação ambiental e de risco, como: “nos manguezais, nas dunas, nas encostas dos morros, nas áreas, nas áreas sujeitas às inundações, nos fundos de vales, nas áreas de preservação de mananciais, entre outros” (FLORIANÓPOLIS, 2010).

Essas famílias, na maioria das vezes, vivem em condições precárias de habitação, não possuem saneamento básico, sofrem com a falta de infraestrutura urbana, falta de equipamentos sociais, a violência, além dos baixos rendimentos. Estima-se que, no município, 44.968 mil pessoas componham a população de baixa renda, a concentrar-se nas regiões central (maciço do morro da cruz) e na região continental de Florianópolis. Na primeira região, são 18.884 mil pessoas de baixa renda; na segunda, 15.113 mil (FLORIANÓPOLIS, 2010).

O gráfico 4 apresenta a porcentagem da população de baixa renda por região do Município de Florianópolis:



Fonte: Elaboração própria, com base no Plano Municipal de Assistência Social do Município de Florianópolis para os anos de 2010-2013.

Gráfico 4: Porcentagem da população de baixa renda

“Diante deste cenário, torna-se necessário o amplo investimento na área social, não sendo desnecessária a efetivação da política social e de seus programas e projetos, também como a implementação do PBF” (MARTINS, 2008, p. 82). Neste sentido no próximo item deste trabalho, aborda-se sobre o Bolsa Família no Município de Florianópolis.

2.2.1 Programa Bolsa Família em Florianópolis

No município de Florianópolis, o PBF começou seu processo de implementação no ano de 2004. No entanto, a adesão formal ao Programa ocorreu no ano de 2005, com a assinatura do termo de adesão.

Visando formalizar a adesão ao PBF e ao Cadastro Único de Programas Sociais pelos municípios, o MDS instituiu pela Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao PBF. A necessidade de formalizar a adesão dos entes federados ao PBF se fez necessária em virtude do fim da vigência, em 31 de dezembro de 2005, das adesões e convênios aos programas remanescentes (BRASIL, 2005).

Inicialmente, as famílias que recebiam os benefícios Auxílio-gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação foram remanejadas para o PBF. O processo de migração ocorreu de forma gradual e, até o ano de 2008, existiam famílias recebendo os benefícios dos Programas remanescentes.

Estima-se que em Florianópolis existam 6.499⁴¹ famílias pobres com o perfil para o PBF,⁴² entretanto, 4.680 mil famílias receberam o benefício em setembro de 2011. Os benefícios podem variar de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 e, em média, as famílias atendidas em Florianópolis recebem R\$ 51, 71. O dado referente ao número de famílias beneficiadas pelo município de Florianópolis pode variar mensalmente devido ao cancelamento de benefícios ou à inserção de novas famílias.

No que se refere ao cadastro único, em junho de 2011, estavam cadastradas no município 15.221 famílias. Destas, 11.872 tinham renda *per capita* mensal de até 1/2 salário mínimo e 9.544 com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00⁴³.

O Cadastro Único do Governo Federal constitui-se como a principal base de dados do PBF, que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita* ou de três salários mínimos familiares.

Com base nas informações do Cadastro Único, o MDS elaborou um levantamento quadrimestral das famílias inscritas no PBF em Florianópolis. Nele é possível perceber algumas características das famílias, como sexo, cor, raça e idade; e dos domicílios, como tipo de domicílio, abastecimento de água, iluminação e esgotamento sanitário.

Das pessoas inscritas no PBF em Florianópolis, verifica-se a predominância de mulheres em relação aos homens, como pode ser observado no gráfico abaixo.

⁴¹ Dado do Ministério de Desenvolvimento Social, com base nos dados Pnad (2006).

⁴² As famílias com perfil para PBF são: as famílias em situação de extrema pobreza que possuem renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 (setenta reais), independente da sua composição familiar; e famílias em situação de pobreza que possuem renda familiar *per capita* de R\$ 70,01 até 140,00, desde que tenham em sua composição familiar crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes e nutrízes.

⁴³ Cabe destacar que nem todas as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00 encontram-se no perfil do PBF. já que para as famílias com renda mensal de R\$ 70,00 até R\$ 140,00 precisam necessariamente possuírem em sua composição familiar crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos.

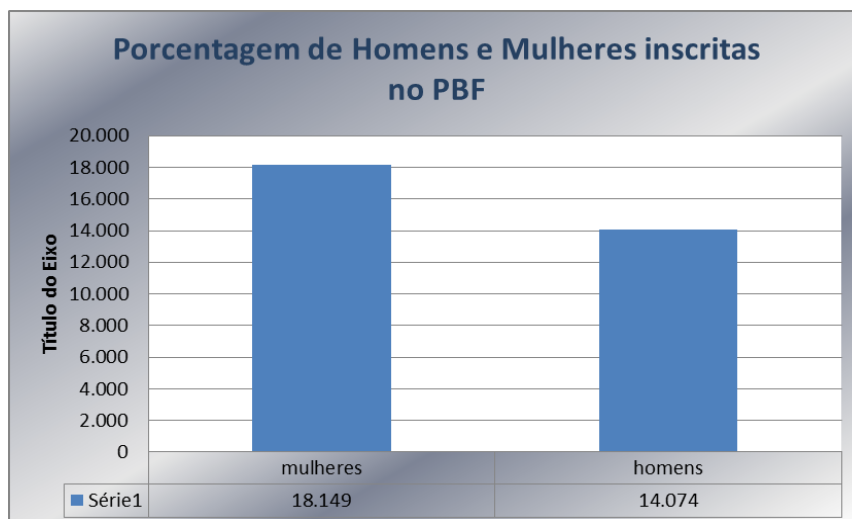


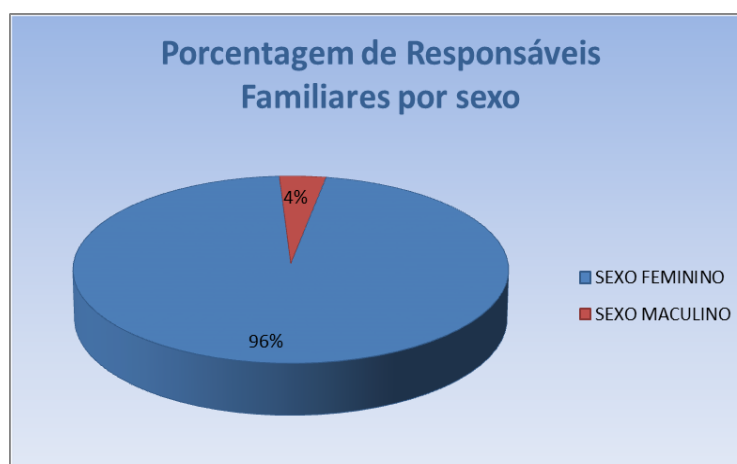
Gráfico 5: Porcentagem de homens e mulheres inscritos no PBF no município de Florianópolis

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do Cadastro Único. Disponível na homepage do MDS (2010).

A predominância de mulheres também pode ser verificada na responsabilidade familiar pelo benefício. O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, sugere que a mulher detenha preferencialmente a titularidade do benefício: “Art. 23-A. O titular do benefício do PBF será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento” (BRASIL, 2004).

Em Florianópolis, 96% dos responsáveis pela unidade familiar são do sexo feminino, e possuem entre 18 e 84 anos. Para termos uma ideia da proporção entre os responsáveis familiares do sexo feminino e masculino, elaborou-se um gráfico mostrando a porcentagem de responsáveis familiares por sexo.

Gráfico 6: Porcentagem de Responsáveis Familiares por sexo no município de Florianópolis



Fonte: MARTINS (2011)⁴⁴

Em relação à raça/etnia das famílias, observamos a predominância de pessoas brancas com 74,6% do total; preta com 13,23%; pardas 11,86%; indígenas e amarelas representam, respectivamente, 0,26% e 0,025%.

O bairro de Florianópolis que possui o maior número de famílias inseridas no PBF é o Monte Cristo, com 434 famílias. A demanda diária do Programa gira em torno de 70 a 90 pessoas que se dirigem até a coordenação do Programa⁴⁵: são famílias que buscam o Programa para atualizar seu cadastro, esclarecer dúvidas e verificar o motivo de não recebimento do benefício.

Diante dos dados apresentados, discute-se a seguir alguns desafios do Bolsa Família no município de Florianópolis, desafios estes percebidos mediante a experiência de estágio no referido Programa.

⁴⁴ Elaboração própria, com base na folha de pagamento do PBF referente ao mês de julho de 2011.

⁴⁵ Atualmente a coordenação do Programa Bolsa Família encontra-se na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Florianópolis, na parte central do município.

2.2.2 Desafios do Programa Bolsa Família em Florianópolis

Para sistematizar as informações foram elencados alguns desafios para o PBF no município de Florianópolis, identificados a partir da experiência de estágio no PBF nesse município.

O **primeiro desafio** refere-se à centralidade das ações em uma pequena equipe técnica e a grande demanda de atendimento do PBF. A equipe técnica é formada por duas assistentes sociais: uma na função de coordenação do PBF e Cadastro Único, e a outra responsável pelo atendimento e acompanhamento das famílias, e cinco estagiárias. Esta equipe é responsável pela execução do PBF e do Cadastro Único.

As ações do PBF e do Cadastro Único foram assumidas pelos municípios através do termo de adesão ao PBF (conforme Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005). O município é responsável pela execução do PBF e do Cadastro Único que consistem em:

a) proceder à inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, mantendo as informações atualizadas e organizadas.

Em Florianópolis somente o preenchimento do formulário físico de novas famílias para o Cadastro Único é realizado nos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS. Em seguida, o cadastro físico é encaminhado para a sede do PBF e Cadastro Único para digitalização no sistema. Dessa forma, a digitalização dos cadastros novos, atualizações e organização das informações cadastrais são realizadas na sede do Programa.

O Decreto nº 6.135, de 2007, instituiu a obrigatoriedade da atualização cadastral a cada dois anos. No caso do Bolsa Família, as famílias que estiverem a mais de dois anos sem atualizar os dados cadastrais poderão ter seus benefícios bloqueados e posteriormente cancelados (caso não façam a atualização). Essas famílias precisam procurar o órgão de gestão municipal para atualizar as informações cadastrais, gerando uma grande demanda de atendimento.

Para atualizar os dados cadastrais, a família deve ligar para o programa e agendar um horário de atendimento; neste momento, informa-se a data e o horário que o responsável familiar deve comparecer ao programa para fazer a atualização. Em seguida, são repassados os documentos necessários para a atualização, a saber: RG (Registro Geral); CPF (Cadastro de Pessoas Físicas); título de eleitor; comprovante de residência; carteira de trabalho (para

todos maiores de dezoito anos), atestado de frequência escolar (para as crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos) e certidão de nascimento.

Posteriormente, é realizada a entrevista para a atualização dos dados cadastrais. Diariamente são realizadas, em média, de 10 a 18 entrevistas para atualização do cadastro;

b) realizar a gestão dos benefícios do PBF compreendendo as atividades de bloqueio, desbloqueio ou o cancelamento de benefícios dos Programas, operacionalizados via Sistema de Gestão de Benefício ao Cidadão – SIBEC, que foi regulamentado pela Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005;

c) promover a apuração e/ou o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades na execução do PBF e/ou no Cadastro Único no âmbito local;

d) estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do PBF, especialmente ações de alfabetização, de capacitação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidas em sua esfera de competências;

e) promover, em articulação com os Governos Federal e Estadual, o acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias;

f) acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo Governo Federal;

g) proceder ao acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social.

O **segundo desafio** refere-se ao acompanhamento das famílias beneficiárias e ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias. A particularidade encontrada no município de Florianópolis, no que tange ao acompanhamento das condicionalidades do PBF, está na centralidade das atividades na Secretaria Municipal de Assistência Social (MARTINS; PAULA, 2011).

A gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias do PBF consiste em um conjunto de iniciativas, ações e procedimentos de caráter intersetorial e intergovernamental para o acompanhamento integral, nominal e massivo de famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Para o MDS:

O descumprimento das condicionalidades deve ser encarado, também, como um indicador importante para prevenir situação de risco nas áreas de abrangência dos CRAS; e, para famílias que se encontram nesta situação, deve ser visto como a oportunidade de reverter o quadro de vulnerabilidade ao receber o acompanhamento e o apoio necessários para o cumprimento do seu papel protetivo. Assim, para que o PBF avance nos seus objetivos e impactos, torna-se importante propor uma metodologia de trabalho com as famílias, o qual garanta o cumprimento das condicionalidades, respeite sua realidade local e fortaleça os vínculos comunitários e familiares. (MDS, 2006).

Em Florianópolis, conforme Martins e Paula:

As famílias, em situação de descumprimento de condicionalidades procuram a coordenação do PBF, sendo que o procedimento adotado pela coordenação é informar, em atendimento individualizado, qual criança está com baixa frequência ou fora da escola, também se verifica no cadastro da família se a situação escolar das crianças no cadastro único corresponde com o informado. Quando há divergências de informação, atualizam-se os dados do cadastro e reforça a importância da frequência escolar das crianças para que a família continue recebendo o benefício. Após a atualização dos dados, a coordenação do PBF tem como procedimento informar via e-mail ao gestor master do Projeto Presença do município as alterações escolares para minimizar o descumprimento de condicionalidades gerado pela inconsistência do sistema. (MARTINS; PAULA, 2011).

Nesta seção, apresentamos o PBF e suas principais características, objetivos e finalidades. Instituído no ano de 2003, o PBF constituiu-se como um dos principais PTCR existente no Brasil utilizado como estratégia para o combate à pobreza, à fome e à desigualdade social.

3. FATORES DE PERMANÊNCIA E INCLUSÃO INTERGERACIONAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família apresenta como finalidades estratégicas: o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda e estabelece que a “concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem *caráter temporário* e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos”. (BRASIL 2008, *grifo nosso*); outro objetivo é romper o ciclo intergeracional da pobreza por meio das condicionalidades e dos programas complementares (BRASÍLIA, 2010 p. 8). Haja vista os objetivos citados, apresentamos nesta seção, elementos importantes para a discussão sobre a questão da permanência das famílias no Programa e da inclusão intergeracional dessas famílias.

Por meio das entrevistas realizadas com inseridas no PBF em Florianópolis, nesta seção trazemos alguns elementos para o debate acerca das seguintes questões: Quais os fatores que levam as famílias a permanecerem inseridas no Bolsa Família? E conseqüentemente seus membros, após constituir suas famílias, também buscarem sua inclusão no Programa?

O Programa Bolsa Família vem sendo considerado pelos organismos internacionais e Governantes como exemplo de Programa de Combate a Pobreza. Conforme notícia divulgada pelo sítio do MDS⁴⁶, em setembro de 2011. O diretor do Banco Mundial no Brasil, Makhtar Diopp, “destacou a importância de compartilhar a experiência brasileira em políticas de transferência de renda. Segundo ele, países como Egito e Tunísia estão interessados em conhecer a rede de proteção social implantada no País”.

Neste sentido faz-se necessário a discussão dos “caminhos” que o Programa vem percorrendo, tendo como foco da pesquisa a questão da permanência e inclusão intergeracional das famílias inseridas no PBF em Florianópolis. Trata-se de uma temática onde não se encontram muitos trabalhos trazendo essa discussão.

⁴⁶ Notícia disponível em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/setembro/banco-mundial-empresta-us-200-milhoes-para-bolsa-familia-e-brasil-sem-miseria>. Acesso em: 24 de out. 2011.

3.1 Identificando e conhecendo os sujeitos da pesquisa

Inicialmente esclarecemos que para a escolha da amostra da pesquisa, levantaram-se os dados referentes ao total de famílias beneficiadas pelo PBF. Solicitou-se a coordenação do Programa no município de Florianópolis, a cópia da folha de pagamento das famílias beneficiadas. A folha de pagamento é elaborada pela Caixa Econômica Federal e disponibilizada mensalmente aos gestores municipais, por meio de um acesso restrito, no Sistema de Benefício ao Cidadão (SIBEC).

Na folha de pagamento constam informações importantes para os gestores, como nome completo, Número de Identificação Social (NIS), data de nascimento, valor do benefício, o mês e ano que a famílias foi incluída no Programa, endereço completo, etc. Verificou-se que na folha de pagamento do mês de Janeiro de 2011, constavam 5.482 famílias beneficiadas.

A partir desse levantamento, separaram-se as responsáveis legais que constavam como competência inicial⁴⁷ o ano de 2003 e 2004, no qual se chegou ao número de 1.091 famílias, ou seja, 20% das famílias beneficiadas foram inseridas nos referidos anos.

O gráfico a seguir demonstra a porcentagem de famílias por ano de inclusão no PBF em Florianópolis. Os dados atribuídos ao ano de 2011 aludem somente às famílias incluídas no mês de Janeiro de 2011.

⁴⁷ A denominada competência inicial refere-se ao ano da inclusão de uma família no PBF.

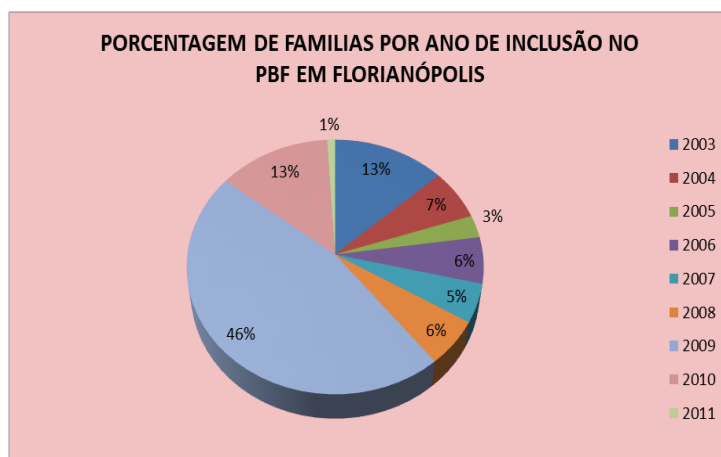


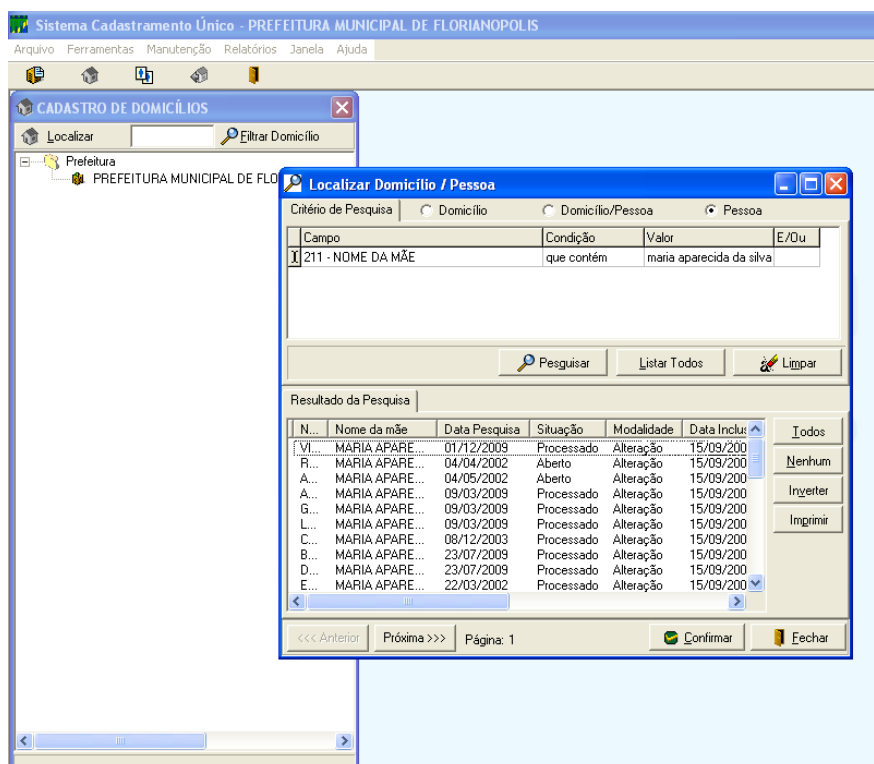
Gráfico 7 – Porcentagem de famílias por ano de inclusão no PBF em Florianópolis

Fonte: MARTINS, A (2011)⁴⁸

Em um segundo momento levantou-se no cadastro único (versão 6), e constatou-se que destes, 1.091 responsáveis familiares, 46 possuem algum membro da composição familiar que também buscou sua inscrição no programa. Existe uma nova versão do Cadastro Único, a denominada versão 7. Em Florianópolis essa versão começou a ser utilizada no mês de Dezembro de 2010. Porém como na versão 7 não haveria a possibilidade de realizar a pesquisa, pois não existe a possibilidade da consulta somente pelo nome da mãe, utilizou-se a versão 6 do cadastro único. A foto a seguir demonstra o campo do cadastro único (versão 6) que era utilizado para a localização de domicílio ou pessoa por meio do fornecimento de critérios para pesquisa:

⁴⁸ Elaboração própria com a base na folha de pagamento do PBF referente ao mês de Janeiro de 2011

Figura 1: Cadastro Único Versão 6 – campo de localização de domicílio



Fonte: MDS, Manual Operacional do Cadastro Único Versão 6

A pesquisa foi realizada da seguinte forma: no item “campo” inseria-se o critério de pesquisa “nome da mãe”; no campo “condição” o critério “que contém” e no valor, o nome da responsável familiar da lista das 1.091 pessoas anteriormente separadas. O resultado dessa pesquisa, demonstrava todos os responsáveis familiares que tinham nome de mães iguais. Na figura acima os nomes das pessoas estão somente com a primeira letra do nome, o objetivo é representar a pesquisa que foi realizada sem mostrar os nomes dos sujeitos envolvidos.

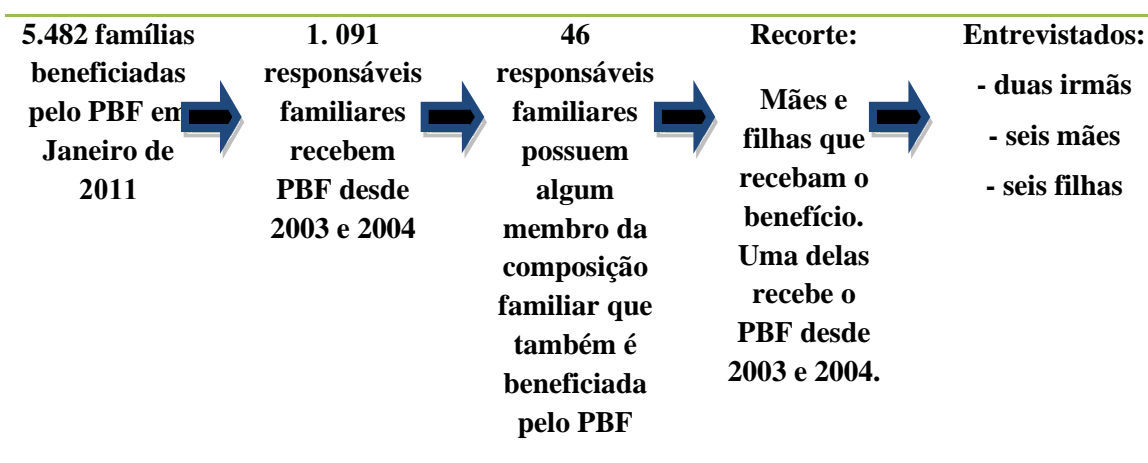
Em seguida verificava-se no cadastro se realmente tratava-se de mãe e filhas. Para isso adotaram-se alguns critérios como: mesmo endereço, nome do pai igual as das crianças constantes no cadastro da responsável familiar e confirmação no momento da entrevista.

A pesquisa para localizar algum membro da composição familiar levou certo tempo, pois tivemos que pesquisar um por um dos 1.091 responsáveis familiares para identificar qual deles possuem algum parente que também estivesse cadastrado no cadúnico e em

seguida verificava-se se a pessoa também era beneficiada pelo PBF. Identificou-se aproximadamente⁴⁹ 46 responsáveis familiares com esse perfil.

O recorte da pesquisa envolveu a procura de mães e filhas que fossem beneficiadas pelo Bolsa Família, uma delas obrigatoriamente pertencia ao grupo dos 46 responsáveis familiares que recebe o benefício desde 2003 ou 2004 e a outra foi incluída no Programa nos anos subsequentes. O recorte veio ao encontro dos objetivos da pesquisa que são discutir a permanência e a inclusão intergeracional das famílias. Buscaram-se mães e filhas que preferencialmente residissem no mesmo bairro, para facilitar o processo da pesquisa, já que essa ocorreu nas residências das responsáveis familiares.

Abaixo apresentamos o processo da pesquisa até chegar aos sujeitos:



Inicialmente propôs-se a entrevista com vinte sujeitos da pesquisa, no entanto durante o procedimento da pesquisa deparamos com algumas dificuldades como: algumas famílias já tinham mudado de endereço; outras não conseguimos localizá-las no endereço informado e algumas não se encontravam em casa após duas tentativas de ida à residência.

Por isso justifica-se que as entrevistas ocorreram somente com quatorze entrevistadas: duas responsáveis familiares são irmãs, cuja mãe já recebera o benefício (a mãe faleceu a cerca de quatro meses), seis responsáveis familiares e seis filhas dessas responsáveis familiares que também recebem o PBF, ou seja, são igualmente responsáveis familiares em seus domicílios.

⁴⁹ O número de 46 responsáveis familiares é um referencial aproximado. Por se tratar de uma pesquisa que foi realizada no CadÚnico, e este é uma base de dados que possui algumas particularidades como: possui alguns domicílios que não foram atualizados recentemente; erros de digitação e nomes das mães abreviados. Por isso pode ter alguma família que não foi identificada na pesquisa realizada.

A inserção das famílias no Programa Bolsa Família é realizada através do sistema do Cadastro Único do Governo Federal. Sendo que o Cadastro Único é um instrumento que possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias. Nele é possível identificar dados como o núcleo familiar, as características do domicílio, e também dados de cada um dos componentes da família.

O cadastramento das famílias no Cadastro Único permite identificar seu grau de vulnerabilidade, considerando questões como renda, condições de moradia, de acesso ao trabalho, à saúde e à educação. Tendo em vista esta possibilidade, levantaram-se os dados referentes às famílias entrevistadas, com o objetivo de conhecer a realidade socioeconômica e as especificidades dos sujeitos da pesquisa.

Quadro 4 - Dados das entrevistadas

Dados das entrevistadas			
Sujeito	Idade/Anos	Bairro	Inclusão no PBF Mês/Ano
Entrevistada 1	35	Monte Cristo	11/2003
Entrevistada 2	40	Monte Cristo	11/2009
Entrevistada 3	45	Tapera	09/2004
Entrevistada 4	29	Monte Cristo	03/2009
Entrevistada 5	37	Monte Cristo	12/2005
Entrevistada 6	50	Monte Cristo	11/2003
Entrevistada 7	36	Vila Aparecida	01/2007
Entrevistada 8	64	Coqueiros	11/2003
Entrevistada 9	32	Vila Aparecida	11/2003
Entrevistada 10	49	Coqueiros	08/2009
Entrevistada 11	51	Capoeiras	11/2003
Entrevistada 12	25	Jd. Atlântico	09/2008
Entrevistada 13	53	Jd. Atlântico	11/2003
Entrevistada 14	29	Capoeiras	08/2009

Fonte: MARTINS, A. (2011).

No que se refere ao domicílio das famílias entrevistadas, levantaram-se os dados referentes às características do domicílio, o qual faz parte do bloco dois do formulário principal do cadastro único (ver apêndice A). Entre os dados disponíveis, foram escolhidos os seguintes aspectos dos domicílios e das famílias: bairro de residência, tipo de material do domicílio, forma de abastecimento de água e a forma de iluminação do domicílio.

As entrevistadas residem atualmente nos bairros do Monte Cristo, Tapera, Vila Aparecida, Coqueiros, Capoeiras, e Jardim Atlântico, dispostas da seguinte forma: cinco

entrevistadas residem no bairro do Monte Cristo, uma no Bairro Tapera, duas na Vila Aparecida, duas em Capoeiras e duas no Jardim Atlântico.

Identificou-se que todas as famílias entrevistadas possuem domicílios na área urbana do município de Florianópolis, residentes em casa de espécie particulares permanentes e seus domicílios são próprios.

Ao abordar os índices de famílias residentes em domicílio próprio no PBF, os autores Costanzi e Fagundes (2010, p. 252) apontam que:

Os maiores índices de famílias residentes em domicílio próprio são das regiões Norte e Nordeste com 69,5% e 67,0%, respectivamente, ultrapassando a média nacional, que é de 60,8%, enquanto que na região Sudeste este índice cai para 48,7%. Essas diferenças regionais estão ligadas, em parte, à distribuição dos domicílios entre áreas urbanas e rurais. A participação relevante de imóveis próprios deve ser vista com cautela, pois, em geral, trata-se de domicílios em condições precárias. Na região Nordeste, por exemplo, quase um quarto dos domicílios são de adobe e taipa, sendo que em algumas unidades da Federação da referida região esse percentual é ainda mais elevado.

No gráfico 8, verifica-se a predominância de domicílio de alvenaria, com 62% dos 14 domicílios pesquisados e em média os domicílios possuem quatro cômodos. Na classificação dos domicílios de alvenaria, o cadastro único há a subdivisão de Alvenaria/tijolo com revestimento⁵⁰ e Alvenaria/tijolo sem revestimento⁵¹.

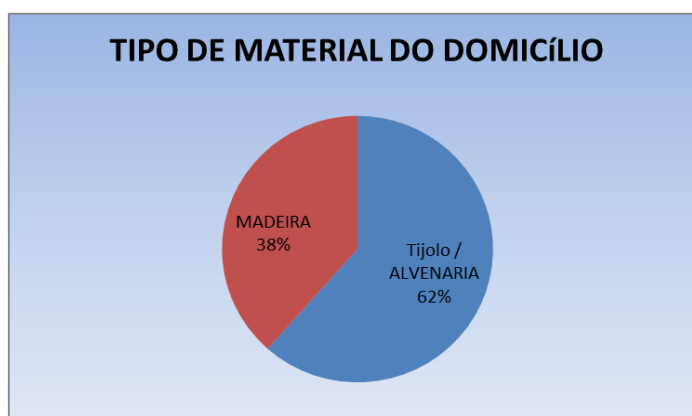


Gráfico 8-Tipo de material do domicílio / famílias entrevistadas
Fonte: Martins (2011)

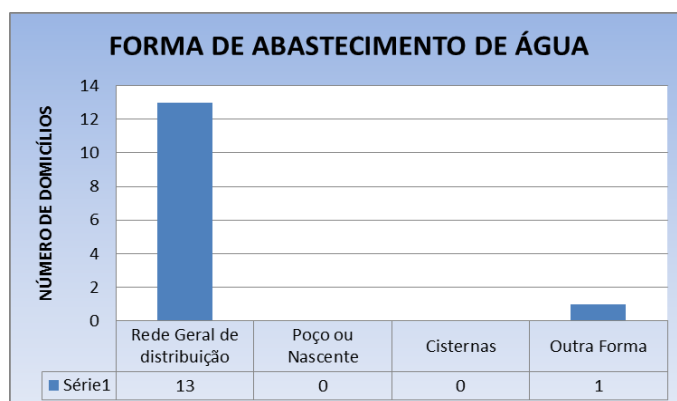
⁵⁰ Por Alvenaria/tijolo com revestimento entende-se: paredes de tijolo, adobe e pedra, recobertas por reboco, cerâmica, azulejo, granito, mármore, metal, vidro, lambris, etc. (Manual do entrevistador do Cadúnico, MDS 2010).

⁵¹ Por Alvenaria/tijolo sem revestimento entende-se: paredes de tijolo, adobe e pedra, sem qualquer tipo de revestimento. (Manual do entrevistador do Cadúnico, MDS 2010).

No Brasil, os domicílios das famílias beneficiárias, construídos de tijolo e alvenaria representam (72,6%), seguidos de adobe e taipa (14,1%) e madeira (11,8%)⁵². Contudo ocorre diferenciação nas regiões brasileiras: Na região Sudeste há predomínio de domicílios construídos com tijolo e alvenaria (91,8%); nas regiões do Norte do país, ha o predomínio é de construções feitas em madeira (57,0%); Nordeste predominam as construções feitas de adobe e taipa (23%); Os domicílios construídos com material aproveitado apresentam maior predominância no Centro-Oeste (1,2%) e menor no Sudeste (0,2%). (COSTANZI e FAGUNDES 2010, p. 252).

Em comparação aos dados dos municípios catarinenses, Florianópolis possui o maior número de residências na forma de Tijolo/Alvenaria das famílias inscritas no Programa Bolsa Família⁵³. Aqui não se pretende trazer a discussão sobre o porquê as famílias inscritas no PBF de Florianópolis possuem maior número de residências na forma de Tijolo/Alvenaria. Seria uma temática interessante para estudo, fica a proposta para uma próxima pesquisa.

Essas famílias possuem como forma de abastecimento de água a rede geral de distribuição⁵⁴ e outras formas de abastecimento⁵⁵. Não existindo entre as entrevistadas formas de abastecimento de poço, nascente ou cisternas.



O Gráfico 9 - Forma de abastecimento de água dos domicílios das famílias entrevistadas
 FONTE: Martins, A. 2011

⁵² Conforme pesquisa realizada por Costanzi e Fagundes (2010, p. 252)

⁵³ MARTINS A., 2011 com base nos dados da Secretaria de Avaliação de Gestão e Informação (SAGI) do MDS, 2011. Informações disponíveis em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi>. Acesso 30 de out. 2011.

⁵⁴ A rede geral de distribuição compreende o domicílio, o terreno ou a propriedade onde ele está localizado forem servidos de água ligada à rede geral pública de abastecimento.

⁵⁵ Outras formas de abastecimento compreendem os domicílios que forem servidos de água de reservatório (ou caixa), abastecido por carro-pipa, poço ou nascentes localizados fora do terreno onde está construído, ou ainda quando for servido de água de rio.

Em termos de abastecimento de água, Florianópolis tem o terceiro maior número de famílias inseridas no PBF que possuem abastecimento de água a rede geral de distribuição⁵⁶, contando com um total de 4433 domicílios com esse tipo de abastecimento. O Gráfico 10 demonstra a forma de abastecimento de água dos domicílios das famílias entrevistadas.

O tipo de iluminação dos domicílios/famílias entrevistada, é predominantemente da rede publica e tem medidor próprio de energia⁵⁷. Somente um domicílio apresentou energia elétrica com medidor comunitário.

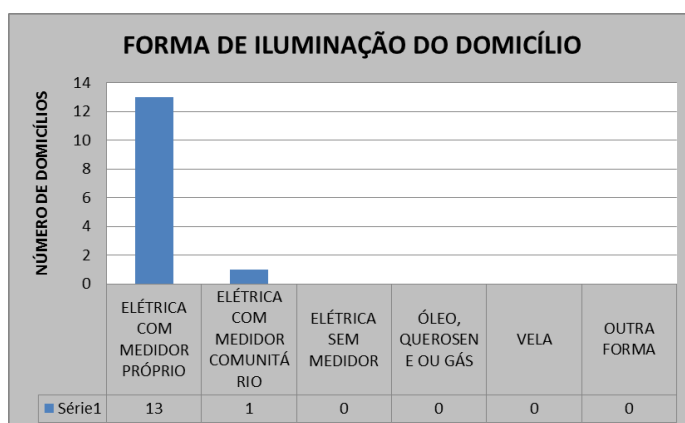


Gráfico 10 – Forma de iluminação do domicílio das famílias entrevistadas

FONTE: Martins, A. 2011

O quadro a seguir demonstra a composição da família “Marcondes”, das entrevistadas um e dois. Nela podemos perceber que Mãe Marta⁵⁸ (já falecida) recebia o benefício e atualmente suas cinco filhas também recebem o benefício do Programa.

Desta forma foram identificadas como beneficiadas pelo PBF: as entrevistadas um e dois e suas irmãs Maria, Marlene e Mariana, Mario e Manoel estão cadastrados no cadúnico e tem como responsável família o Pai Marco, porém não possuem benefício.

⁵⁶ Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) - MDS, 2010. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/miv_novo.php. Acesso: 31 de out.2011.

⁵⁷ Energia elétrica com medidor próprio consiste nos domicílios que possuem iluminação elétrica proveniente de rede geral, com medidor que registre o consumo do domicílio. (Manual do entrevistador do Cadúnico, MDS 2010).

⁵⁸ Nome fictício.

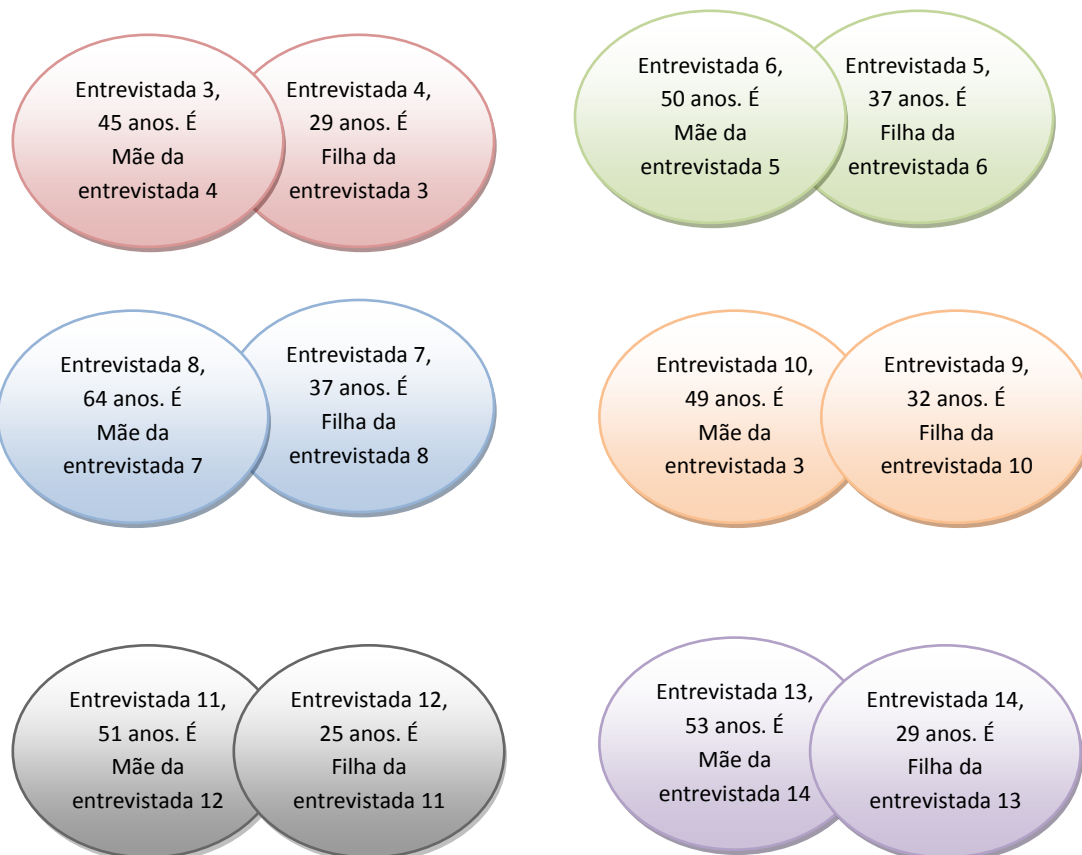
Quadro5 - Composição família das entrevistadas um e dois⁵⁹

	Filhos (as)	Idade/anos	Recebe?	Desde quando?	Nº de filhos no cadúnico
Mãe 60 anos (recebeu o benefício)	Entrevistada 1	35	Sim	2003	3
	Entrevistada 2	40	Sim	2004	7
	Maria	37	Sim	2003	6
	Marlene	47	Sim	2003	3
	Mariana	30	Sim	2007	3
	Mario	17	Não	0	0
	Manoel	19	Não	0	0

Fonte: MARTINS, A. (2011)⁶⁰.

Podemos perceber que três membros de uma mesma composição familiar recebem há aproximadamente oito anos, uma a seis anos e outra com quatro anos de permanência no Programa.

As demais entrevistas são mães e filhas, conforme esquema a seguir:



⁵⁹ Todos os nomes utilizados na tabela são fictícios para preservar a identidade dos sujeitos da pesquisa.

⁶⁰ Elaboração própria com base no Cadastro único.

Todas as entrevistadas são do sexo feminino e possuem uma média de idade de 41,07 anos.

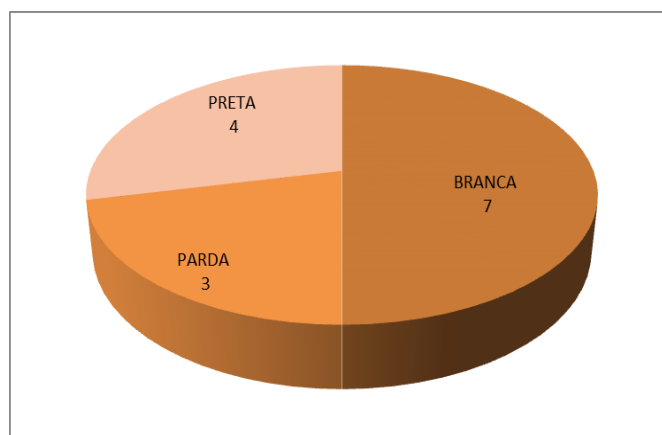


Gráfico 11 - Raça/Etnia das Entrevistadas
Fonte: MARTINS, A. (2011).

O Gráfico 11 demonstra a raça/etnia das entrevistadas, onde há predominância das responsáveis familiares da cor branca. A região Sul apresenta maior proporção de pessoas brancas beneficiadas pelo PBF, com (76,3%). (COSTANZI e FAGUNDES 2010, p. 252).

Quanto à procedência das entrevistadas, nota-se que a maioria das entrevistas são provenientes de Santa Catarina: oito entrevistadas são de Florianópolis, duas de Lages, uma de Caçador, uma Xanxerê e outros Estados como Passo Fundo no Rio grande Sul e Pato Branco no Paraná.

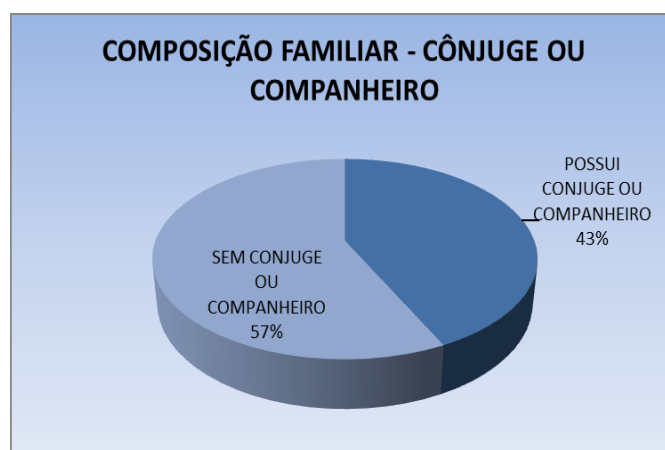


Gráfico 12 - composição familiar – cônjuge ou companheiro
Fonte: Martins, A (2011).

No que se refere à composição familiar inscrita no cadastro único, entre as entrevistadas, seis possuem cônjuge ou companheiro e oito não possuem. Como a versão 7

do Cadastro único não possuem o item “estado civil” não há como identificar somente pelo cadastro se são cônjuge ou companheiros.

O gráfico 12 demonstra a composição familiar no que se refere à presença de cônjuge ou companheiro. Nele podemos perceber que entre as entrevistadas, a maioria das famílias é chefiada por mulheres. Demonstrando a tendência de crescimento deste tipo de composição familiar

Cabe aqui destacar que embora a maior parte das famílias brasileiras ainda sejam famílias nucleares, ou seja, casais com filhos, há uma forte retração no número de famílias com essa estrutura. Em compensação, o país tem apresentado mudanças no que tange aos padrões de organização familiar, nas duas últimas décadas. Destacando o aumento das famílias chefiadas por mulheres e a redução do tamanho da família. (SANTOS, 2006 apud LIMA, 2008, p. 49).

O IBGE (2006) demonstrou que entre os anos de 1995 e 2005 a chefia feminina na família aumentou 35%, passando de 22,9%, em 1995, para 30,6% em 2005. O crescimento foi maior em Santa Catarina (64,1%) e Mato Grosso (58,8%).

O arranjo domiciliar em tela é conhecido entre os pesquisadores como família mononuclear com chefia feminina. Há que se considerar, no entanto, que no país as famílias monoparentais vêm crescendo de maneira geral. Essas se constituem em mães ou pais que vivem sem cônjuge e com filhos dependentes (crianças, adolescentes ou adultos jovens solteiros) (WALL, 2003 apud LIMA 2006, p. 27).

Dados do IBGE (1995 a 2005) apontam para a percentagem de famílias chefiadas por mulheres com filhos e sem cônjuge passou de 17,4% para 20,1% no Nordeste, e no Sudeste, de 15,9% para 18,3%. Já o censo do IBGE (2010) apareceu à denominada responsabilidade compartilhada, ou seja, domicílios que indicaram mais de uma pessoa como responsável pelos provimentos familiares. Em 57,3 milhões de unidades domésticas, 29,6% indicaram mais de uma pessoa como responsável. Entre as capitais, Florianópolis apresentou a maior proporção de unidades domésticas com mais de um responsável (40,1%).

Quadro 6 - Arranjos familiares das pesquisadas

Arranjos familiares das pesquisadas				
Nº	Entrevistada	Possui Cônjuge?	Número de Filhos	Dependentes no Cadastro Único/ nº de filhos
1	E. 1	Cônjuge ou companheiro	3	3
2	E. 2	Não possui Cônjuge ou companheiro	8	7
3	E. 3	Não possui Cônjuge ou companheiro	6	6
4	E. 4	Não possui Cônjuge ou companheiro	5	5
5	E. 5	Cônjuge ou companheiro	8	7 e 2 netas
6	E. 6	Cônjuge ou companheiro	6	6
7	E. 7	Cônjuge ou companheiro	2	2
8	E. 8	Não possui Cônjuge ou companheiro	6	7 netos
9	E. 9	Não possui Cônjuge ou companheiro	7	7
10	E. 10	Não possui Cônjuge ou companheiro	4	4
11	E. 11	Cônjuge ou companheiro	4	4
12	E. 12	Não possui Cônjuge ou companheiro	2	2
13	E. 13	Não possui Cônjuge ou companheiro	2	2
14	E. 14	Cônjuge ou companheiro	4	4

Fonte: MARTINS, A. (2011)

Percebe-se entre as entrevistadas diferentes arranjos familiares. Sete famílias são chefiadas por mulheres com filhos (as) e sem cônjuge, uma chefiada por uma mulher e seus (suas) netos (as) e seis são famílias nucleares, ou seja, casais com filhos.

Alguns autores como Novellino (2004); Santos (2006); Lima (2008); Freitas (2008) assinalam que a maioria das mulheres chefes de família encontra-se em situação de vulnerabilidade social. Tal processo colabora para reforçar o fenômeno denominado feminização da pobreza.

No próximo item, discute-se a centralidade das mulheres nos programas de transferência de renda tendo como foco o Programa Bolsa Família.

3.2 Mulheres no Programa Bolsa Família

Na década de 1970, surge o conceito de “feminização da pobreza”, introduzido pela estadunidense Diane Pearce em artigo publicado em 1978. Esta concepção representa a ideia de que ao longo do tempo, as mulheres vêm se tornando mais pobres do que os homens⁶¹. Dados do Relatório do Desenvolvimento Humano de 1995, demonstravam que de 1.3 bilhão de pessoas na pobreza, 70% são mulheres⁶². Já o Relatório Panorama Social de América

⁶¹ NOVELLINO (2004, p. 20- 24)

⁶² Apud FREITAS (2008, p. 59)

Latina 2009⁶³, informou que a Pobreza atinge mais as mulheres e crianças na América Latina. A pobreza é 1,7 vezes mais alta para os menores de 15 anos do que para adultos, e 1,15 vezes maior para as mulheres do que para os homens.

Para Novellino, (2004, p. 1),

A feminização da pobreza é um processo que se desenvolve a partir do momento em que a mulher com filhos passa a não ter mais marido ou companheiro morando no mesmo domicílio e se responsabilizando pelo sustento da família. Nesta perspectiva, o processo de feminização da pobreza tem início quando a mulher, sozinha, tem que prover o seu sustento e o de seus filhos.

A hipótese explorada no trabalho de Novellino (2004), com base nas concepções de Pearce (1978), consiste em que a feminização da pobreza deve ser estudada sob os seguintes aspectos: resultados das políticas públicas de redução da pobreza e as fontes de renda. No que se referem ao conjunto das transferências públicas, elas podem ser de dois tipos: aquela recebida pelas mulheres em caso de licença ou aposentadoria, caso tenham direito à seguridade social; e aquela que é recebida pelas mulheres pobres beneficiadas por programas de redução da pobreza que fazem parte das políticas públicas do Estado. No que tange às fontes de renda, elas podem ser divididas em: salarial; transferência privada, tal como pensão alimentícia; e transferência pública. (NOVELLINO 2004, p. 4)

No primeiro aspecto referente à renda proveniente de Transferência Pública, a autora Novellino, (2004, p. 4), afirma que nela estão inclusas toda renda não salarial recebida do Estado.

Ela pode ser, basicamente, de dois tipos: (a) aquela que é recebida como uma consequência da participação na força de trabalho (seguridade social: pensão, licença, seguro-desemprego); e (b) aquela que é recebida dentro de um programa de renda mínima. Segundo observado por Pearce (1978:31), as mulheres estão subrepresentadas entre os beneficiários da seguridade social e estão ainda mais subrepresentadas quando se trata de valor recebido. Subrepresentadas estão também no seguro desemprego, pois há certas ocupações que estão excluídas deste benefício e que são exercidas majoritariamente por mulheres, tal como o trabalho doméstico (NOVELLINO 2004, p. 4).

Aqui trataremos especificamente da transferência auferida preferencialmente às mulheres pelo PBF. Apontando elementos para o debate sobre as mulheres nas políticas.

⁶³ Informações disponíveis em <http://www.eclac.org>. Acesso dia 18 de nov. de 2011.

Autores como Rodrigues (2008), Mariano, (2009) Carloto (2009) discutem sobre as mulheres nos Programas de Transferência de Renda.

Entre as entrevistadas os valores transferidos pelo Bolsa Família variam de R\$ 64,00 a R\$ 134. Estes valores são transferidos a responsável pela unidade familiar (declarada no Cadastro Único) que em sua maioria são mulheres.

O autor Rodrigues (2008) alude que a titularidade do PBF para as mulheres traz resultados positivos em termos de melhoria de alimentação e acesso a recursos diversos.

Conforme RODRIGUES, 2008:

O PBF, ao determinar que o repasse de recursos financeiros mensais, contempla preferencialmente as mulheres, pode-se constituir em ação estratégica no enfrentamento da situação de pobreza em que vivem em especial, aquelas que são responsáveis pelos seus núcleos familiares. Os desafios para alcançar êxito nessa direção não são poucos, seja pelos limites colocados o Programa em quanto política focalizada, seja pela incipiente incorporação da transversalidade de gênero na Política Pública brasileira e que marca profundamente a política de assistência social. (Molyneux, 2006; Montano, Pitanguy e Lobo, 2003; Ribeiro, 2003; Senna et. AL., 2007; Suarez et AL., 2006; Teixeira Rodrigues, 2007, apud Rodrigues, 2008)

Além da titularidade do benefício, as mulheres assumem a responsabilidade no cumprimento das condicionalidades colocadas pelo Programa.

Para MARIANO and CARLOTO (2009):

O Estado cobra das mulheres pobres a execução de tarefas relacionadas ao cuidado de crianças, adolescentes, idosos, doentes e pessoas com deficiência. Igualmente, convoca as mulheres para a participação em atividades extras, como, por exemplo, grupos de geração de trabalho e renda (com duvidosa potencialidade para a melhoria do bem-estar) e grupos de ações educativas, sendo estas, via de regra, relacionadas às tarefas reprodutivas. Ao fazê-lo, o Estado está gerando, para as mulheres pobres, responsabilidades ou sobrecarga de obrigações relacionadas à reprodução social.

Carin Klein (apud MARIANO and CARLOTO 2009) aludem sobre o papel “colocado” as mulheres nas políticas nos PTCR. Neles a mulher acaba assumindo o papel de mãe, sendo responsável pelos cuidados da família e no acompanhamento das condicionalidades do PBF:

Esses programas que atuam para converter em termos equivalentes categorias como "mulher" e "mãe". A estratégia de inclusão e de interpelação das mulheres supõe a seguinte operação ideológica: mulher = mãe ou família = mãe. Essa estratégia relaciona-se ao processo de revalorização da família. Diante dos novos desenhos das políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e dirigidas às famílias, uma antiga

questão feminista deve ser retomada: qual é o lugar das mulheres na família e na relação com o Estado? Nesse aspecto, as contribuições feministas atualizam o debate sobre os riscos da cristalização dos papéis sociais de gênero que aprisionam as mulheres nas tarefas relacionadas ao cuidado, à maternagem e, de modo mais geral, à reprodução social.

O segundo aspecto às fontes de renda decorrente do trabalho pode-se aferir que embora a participação das mulheres no mercado de trabalho tenha aumentado durante os anos, suas rendas ainda são inferiores em relação à dos homens.

Conforme Graf; Diogo e Coutinho (2010, p.1):

A desigualdade salarial em relação aos homens configura-se como uma importante característica das atividades exercidas por mulheres. Esta pode ser considerada fruto de uma concepção construída social e historicamente de desvalorização das mulheres dentro do sistema econômico capitalista, tendo como resultado, acrescido a outros aspectos sociais e culturais, que muitas atividades exercidas pelas mulheres são ainda consideradas de menor qualidade, inferiores e portadoras de menores remunerações.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2003), apontam que os homens brancos recebiam em média, por sua ocupação principal, R\$ 931,10, enquanto as mulheres brancas ganhavam R\$ 554,60, homens negros, R\$ 428,30, e mulheres negras, R\$ 279,70. Já o censo IBGE (2010) demonstrou que as diferenças de rendimento entre homens e mulheres são maiores nos municípios com até 50 mil habitantes, onde, em média, homens recebiam 47% mais que as mulheres (R\$ 956 contra R\$ 650). No Brasil, em termos de rendimento total (trabalho, aposentadorias, pensões, transferências etc.), os homens recebiam em média 42% mais que as mulheres (R\$ 1.395 contra R\$ 984) e metade deles ganhavam até R\$ 765, cerca de 50% a mais que metade das mulheres (até R\$ 510) ⁶⁴.

Entre as entrevistadas os rendimentos mensais decorrente do trabalho variam de R\$ 100,00 a R\$ 600,00. Nas famílias de chefia feminina sem cônjuge ou companheiro, os rendimentos são mais baixos (de R\$ 100,00 a R\$ 200,00) do que nos domicílios onde há presença de cônjuge ou companheiro (R\$ 250 a R\$ 600,00).

Oito entre as quatorze entrevistadas realizam atividades como diarista e/ou empregada doméstica, duas não exercem atividades remuneradas e tem seu cônjuge ou companheiro como responsável pelos rendimentos familiares, e uma não exerce atividade remunerada e tem como principal fonte de renda o benefício de Prestação Continuada (PBC).

⁶⁴ Informações disponíveis em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 18 de nov. 2011.

Há uma nítida relação entre a divisão do trabalho e a pobreza das mulheres; a inserção feminina aconteceu em paralelo com o crescimento das atividades informais, das atividades sem remuneração e aumento das taxas de desemprego. Assim, as mulheres continuam ainda concentradas em segmentos menos organizados da atividade econômica, são mais submetidas a contratos informais e tem menor presença sindical e desta maneira encontram-se mais expostas ao desemprego (MELO e BARROS, 2000 apud MELO e BANDEIRA, 2005, p. 17).

Há prevalência de mulheres trabalhando em regime de trabalho autônomo. Somente três entrevistadas são assalariadas com carteira e cinco são autônomas. Observaram-se os dados do Ministério do Trabalho e Emprego⁶⁵ referentes à distribuição dos empregos formais por sexo em 2010, onde os homens ocupam 58,4% e as mulheres 41,6%.

Cabe aqui refletir a respeito das condições de trabalho na atualidade decorrentes das formas de organização da produção denominada acumulação flexível ou do modelo japonês ou toyotismo.

O período entre 1944 e 1970 constituiu-se como “fase de ouro do capitalismo”, baseado, sobretudo no sistema taylorista e fordista de produção e de regulação Keynesiana da economia. Quando ocorre uma crise no capitalismo em meados dos anos de 1970, o Japão e a Alemanha tornam-se países fortes e competitivos no cenário mundial.

Foi no contexto da crise econômica, da queda do Muro de Berlim, com tudo o que isto significou que identifica um reordenamento de forças em torno do ideário neoliberal. “O neoliberalismo caracteriza-se como um novo padrão de produção e de acumulação que flexibiliza os direitos trabalhistas e subverte a forma de contratação formal pela informal” (CORREA, 2010 p. 114).

Surge a forma de organização de produção conhecida como acumulação flexível ou do modelo japonês ou toyotismo. A acumulação flexível caracterizou pela produção em massa e em série; flexibilidade no processo de trabalho, em contrapartida a rigidez na linha de produção; uma flexibilidade do mercado de trabalho, acompanhada da desregulamentação de direitos de trabalho; estratégia para informalização de contratações (IAMAMOTO, 2007 p. 31).

Para Iamamoto:

As tendências do mercado de trabalho, apontadas por inúmeros estudiosos, indicam uma classe trabalhadora polarizada, com uma pequena parcela com emprego estável, dotada de força de trabalho altamente qualificada e

⁶⁵ Dados disponíveis em: <http://portal.mte.gov.br>. Disponível em: 18 de out de 2011.

com acesso a direitos trabalhistas e sociais e uma larga parcela da população com trabalhos precários, temporários, subcontratos, etc. (IAMAMOTO, 2007 p. 32).

Outra questão levantada é que em decorrência da forma com vêm sendo gerenciado o desenvolvimento tecnológico identifica-se uma ampla expulsão da população trabalhadora de seus postos de trabalho. Gerando uma população “sobrante”, desnecessários. Para Iamamoto (2007 p. 32), “essa é a raiz de uma nova pobreza de amplos segmentos da população, cuja força de trabalho não tem preço, porque não tem lugar no mercado de trabalho”.

Esta situação é perfeitamente perceptível nas mulheres entrevistadas, pois muitas exercem atividades como trabalhadoras autônomas, como diaristas ou empregadas domésticas e somente duas possuem carteira assinada. O trabalho autônomo nem sempre é garantia de renda mensal, pois, as “faxinas” somente ocorrem quando são solicitadas.

Para essas mulheres o Bolsa Família acaba tornando-se a garantia de renda mensal, no orçamento familiar. Em sua maioria, as entrevistadas expressaram a importância do benefício e as mudanças ocorridas a partir de sua inserção no Programa.

“O bolsa família é muito importante. É com esse dinheirinho que eu posso compra de alimentos” (E. 1)

“Quando comecei a receber eu estava desempregada. eu não trabalhava porque não tinha com quem deixar as crianças. com esse dinheiro compro coisas para as crianças” (E.2)

“teve uma época que eu estava desempregada, não tinha faxina, nem nada... com o beneficio compro as coisas para os filhos” (E.5)

Indagadas sobre como utilizavam os recursos, dez entrevistadas mencionam a compra de gêneros alimentícios, tais como carnes, leite, frutas e bolachas.

“eu criei meus filhos e agora preciso ainda mais porque cuido agora dos meus netos. e vai muita coisa para eles, ai eu pego o Bolsa Família todo o mês e compro comida para eles” (E. 8)

“O beneficio é para complementar a renda. faço faxina e com o beneficio compro carne e as verduras” (E.11)

Também apareceram depoimentos cuja utilização volta-se especialmente para a aquisição de bens duráveis e compra de serviços como passe escolar ou até mesmo compra do material escolar.

“é com Bolsa Família que eu pago a prestação do guarda roupa” (E.4)

“é com esse dinheirinho que eu vou comprar as roupas, alimentos para eles (E.7)

“sempre trabalhei. o benefício fica guardado para comprar calçado e comida” (E.9)

“a escolas das crianças é longe. então eu pego o benefício e compro o passe escolar” (E. 10).

Identificou-se por meio dos relatos da entrevistadas que as mulheres podem decidir sobre a destinação dos recursos, seja aquisição de alimentos, roupa, comida, calçados, a compra de bens duráveis como guarda roupa. Contudo, os valores repassados às famílias não se são suficientes para a superação da pobreza contribuindo somente para a manutenção da reprodução biológica.

Porém, o Bolsa Família no curto prazo, com a transferência do benefício financeiro, proporciona o alívio imediato da pobreza. No longo prazo ele objetiva a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio do investimento em capital humano.

A seguir traremos elementos para discussão das condicionalidades e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

3.3 A teoria do Capital Humano; as condicionalidades do Programa Bolsa Família e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

Como já mencionado anteriormente os PTCR têm como fundamento a teoria do economista Indiano Amartya Kumar Sen. Para o autor convivemos em um mundo que possui um número imenso de pessoas vivendo algum tipo de privação, entre eles podemos citar a fome, subnutrição, pouco acesso aos serviços de saúde, emprego remunerado, saneamento básico ou água tratada, etc.

Na obra “Desenvolvimento como liberdade”, o autor Amartya Sen (2002) argumenta em torno da privação de liberdade. A expansão das liberdades é vista, “como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de

privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2010, p 11).

As capacidades são definidas como atributos potenciais da pessoa humana, através dos quais ela pode exercer certas liberdades essenciais, tais como: liberdades políticas referem-se à oportunidade de poder determinar quem deve governar; facilidades econômicas: são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca; oportunidades sociais: são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc; Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e segurança protetora: diz respeito a uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. (SEN, 1999, p. 55-57).

Este pensamento tem subsidiado a formulação e implementação dos PTCR, incluindo o Programa Bolsa Família. Os pressupostos sustentam-se na perspectiva de que para as famílias pobres torna-se difícil manterem os filhos na escola, devido aos altos custos em razão da renda muito baixa. Outro argumento diz respeito à baixa formação educacional das famílias pobres que constitui em um fator determinante na impossibilidade de elevação da renda dessas famílias (SILVA, 2008 p. 6). “a situação decorrente desses dois fatores produz e reproduz o ciclo vicioso da pobreza geração a geração, determinando a pobreza do presente e reduzindo a pobreza futura” (SILVA, 2008 p. 6).

Sendo assim o PBF visa alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda e através do cumprimento das condicionalidades, a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio do investimento no desenvolvimento em capital humano. Justifica-se que as condicionalidades são como uma forma de garantia de acesso às crianças e adolescente a saúde e educação. A pressuposição é que os filhos dos brasileiros mais pobres, que tem acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar comunitária que o seus pais tiveram, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social e acessam melhores postos de trabalho. Contribuindo, desta forma para romper o ciclo intergeracional da pobreza.

Para os autores Cotta e Paiva (2010 p. 57).

As condicionalidades diferenciam os PTCR de outros tipos de transferências de renda governamentais. Originalmente, elas constituem um sistema de indução que busca afetar o comportamento dos membros

adultos das famílias vulneráveis, por meio da associação de um prêmio financeiro a decisões consideradas socialmente ótimas, Como o investimento na saúde e educação das próximas gerações.

Já o Relatório dos primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família, referente ao ano de 2007, expõe que o PBF é um programa de transferência de renda que se esperada por meio das condicionalidades, a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

Conforme o referido Relatório:

O Bolsa Família, criado em 2003, é um programa de transferência de renda condicional para famílias em situação de pobreza que visa promover o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda. A ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação, e que potencialmente propiciam o combate à pobreza futura pelo do investimento no desenvolvimento de capital humano. (MDS, 2007 p.1)

Desta forma, espera-se que o PBF consiga por meio das condicionalidades a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. As condicionalidades são segundo MDS “compromissos” assumidos pelas famílias nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício do Programa.

Entretanto algumas questões a respeito das condicionalidades e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza precisam ser consideradas. O primeiro ponto refere-se à obrigatoriedade da frequência escola e acompanhamento da saúde para recebimento dos benefícios financeiros.

Não bastam as crianças e adolescentes estarem matriculados e frequentando a escola é preciso à melhoria do sistema educacional, prestação de um ensino de qualidade e a redução do analfabetismo.

Para Martins e Paula (2011, p. 10)

Para tanto seriam necessários um aparato estatal eficiente que possibilitasse um efetivo acesso aos direitos de saúde e educação. Não somente garantir vaga na escola, mas oferecer uma educação de qualidade e que os habilitassem para o trabalho remunerado de forma condizente com suas necessidades. Além disso, a formação educacional deve contribuir para a formação de sujeitos críticos, os quais teriam uma consciência de cidadania que os possibilitassem uma apreensão crítica sobre sua realidade e a

possibilidade de “cobrar” dos Governantes os direitos já garantidos pela constituinte.

Ao observarmos os dados do IBGE (2010) o percentual de analfabetos entre pretos (14,4%) e pardos (13,0%) era, em 2010, quase o triplo dos brancos (5,9%). A proporção de crianças de 10 anos de idade que não sabiam ler e escrever passou de 11,4% em 2000 para 6,5% em 2010.

Ao considerarmos o grau de instrução das responsáveis familiares pelo PBF, em nível nacional, 12,3% e 65,1% dos responsáveis legais, respectivamente, são analfabetos e não possuem ensino fundamental incompleto. Assim sendo, quase 80% dos referidos responsáveis familiares não possuem ensino fundamental completo, evidenciando o baixo nível de escolaridade (COSTANZI e FAGUNDES 2010, p. 252).

O gráfico13 mostra a qualificação escolar dos responsáveis familiares entrevistadas, em que 10% das entrevistadas possuem o ensino fundamental incompleto, 2% são analfabetas e 2% conseguiram concluir o ensino médio. O grau de escolaridade dos cônjuges ou companheiros, também se percebe que cinco deles possuem o ensino fundamental incompleto e um é analfabeto.



GRÁFICO 13 – Escolaridade dos responsáveis familiares
Fonte: Martins, A (2011).

Dentro da composição familiar, os filhos das responsáveis familiares entrevistadas que possuem idades entre de 18 a 26 deixaram de frequentar a escola ainda no ensino fundamental. Os motivos de abandono escolar são apontados pelas entrevistadas como: necessidade de trabalhar; ajuda-los em casa ou no trabalho; falta de interesse dos alunos; baixo rendimento escolar e ainda doenças/dificuldades dos alunos.

Aqui se adentra em um dos pontos que o PBF considera fundamental: a condicionalidade como garantia de acesso aos serviços de saúde e educação.

Conforme Manual de Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (BRASÍLIA, 2006, p.10):

O baixo aproveitamento escolar e a ausência de estímulos, somados, entre outras coisas, à inserção precoce no mercado de trabalho, desencadeiam desinteresse pelos estudos, o que pode provocar evasão e defasagem escolar. Na fase adulta, a antecipação ao trabalho associada à baixa escolaridade representa uma renda menor que, atrelada à falta de informações, induz a poucos investimentos em mínimos sociais que garantam disposição e qualidade de vida. A tendência dessa situação é se repetir entre gerações. Famílias que se constituem sobre tais estruturas potencialmente reproduzem essa prática aos filhos, constituindo o que chamamos de ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Para romper esse ciclo vicioso é necessário quebrar a continuidade dessa situação, abrindo novas oportunidades e possibilitando a inclusão social (MDS, 2006, p.10).

Cabe destacar que na fala das entrevistadas há um desconhecimento das condicionalidades estipuladas pelo Programa. Sete, das quatorze entrevistadas afirmaram desconhecer as condicionalidades do Programa Bolsa família e sete entrevistadas demonstraram um conhecimento parcial sobre as condicionalidades.

“não conheço o que essa tal condicionalidade. mas se precisa fazer deve ser coisa boa” (E.10)

“acho que é fazer as coisas direito. atualizar cadastro”. (E.5)

“acho que é manter o cadastro em dia”. (E.3).

“Para mim é levar nas consultar e ter a vacina em dia”. (E.11)

“é mandar para escola, porque se a gente não manda eles cortam o benefício” (E.14)

Para o autor Zimmermann (2006, p. 153):

Sob a ótica dos direitos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa deve ser o requisito único para a titularidade de direitos. A responsabilidade em garantir o provimento e a qualidade desses serviços aos portadores desses direitos compete aos poderes públicos responsáveis. A obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde) nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas.

Percebe-se que as condicionalidades não aparecem como acesso ao direito de saúde e educação. Primeiro pelo fato do desconhecimento das contrapartidas do Programa e segundo

porque aparece ligadas a perspectiva de punição as famílias caso não cumpram as condicionalidades.

Para alguns autores como Yasbek e Di Giovanni (2002 apud BICHIR 2010, p.123):

A saída é pela porta, exigir que a população mais pobre cumpra contrapartidas implica uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meio de programas de transferências de renda, entre outros mecanismos. Esses autores alinham-se mais à perspectiva do projeto original de Suplicy, visando transitar dos programas de transferência de renda condicionada à renda básica de cidadania, incondicional.

Há autores que defendem as condicionalidades, porém levantam outra questão: sua efetividade, Kerstenetzky (apud BICHIR, 2010 p.) pondera:

Certamente, a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão.

Draibe (apud BICHIR, 2010) ressalta que as condicionalidades não têm a ver só com o compromisso moral das famílias — justificativa liberal para o recebimento dos benefícios —, mas também com um compromisso do Estado na provisão dos serviços.

Da mesma forma, “a perspectiva de punir as famílias que não cumprem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social do Programa, assim, não se pode deixar de considerar as condições que as famílias dispõem para atender as requisições impostas, tendo em vista as dificuldades cotidianas de sobrevivência que a maioria está exposta”. (SENNA, 2007. p. 93)

O não cumprimento das condicionalidades acarreta punições gradativas às famílias. No primeiro registro de descumprimento a família recebe uma advertência, no segundo bloqueio do pagamento por trinta dias, no terceiro registro o benefício é suspenso, ou seja, a família não receberá o benefício por um prazo de sessenta dias.

Outro ponto para o debate refere-se à permanência e aos critérios de elegibilidade. A legislação presente, Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008, regulamentou o tempo de permanência das famílias no PBF. Segundo o Decreto, a cada dois anos, *a partir da entrada no Programa*, os dados cadastrais da família devem ser atualizados para verificar se ela ainda atende aos critérios de elegibilidade do Programa, ou seja, se a renda e a composição familiar permitem que ela continue recebendo benefícios do PBF. (BRASIL, 2008).

Após dois anos recebendo o benefício as famílias atualizam os dados cadastrais e se permanecerem dentro dos critérios de elegibilidade do Programa continuam inseridas no

Programa. Como já mencionado anteriormente o critério de elegibilidade do PBF é baseado na renda familiar por pessoa da família e na composição familiar. O Decreto nº 6.917, de 2009, instituiu os critérios de elegibilidade para R\$ 70,00 (setenta reais), na categoria de famílias extremamente pobres, independente da sua composição familiar; e para R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) para as famílias em situação de pobreza que tenham na sua composição familiar crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes e nutrizes.

A questão da permanência coloca também em questão o desligamento Programa e o desligamento das famílias se baseiam no não cumprimento dos critérios de elegibilidade.

A questão do tempo de permanência, por consequência, coloca a questão do desligamento (que também tem sido apontada como um aspecto nebuloso e criador de insatisfação). A necessidade de transparência, tanto dos critérios de elegibilidade como nos critérios de desligamento, parece ser conceitual, sendo relevante um trabalho de preparação para o desligamento, o que não deve ser confundido com esforço de convencimento do beneficiário para aceitação de sua situação que, via de regra, lhe é desagradável. (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2008 p. 207).

Na percepção das entrevistas, o benefício do PBF torna-se importante na renda familiar e a possibilidade de desligamento do Programa é considerada “ruim”. Aparecendo nas falas até como um sentimento de tristeza se caso o benefício fosse interrompido. Quando questionadas sobre o que ocorreria se deixasse de receber o benefício, elas afirmaram que:

“seria muito ruim deixar de receber, porque é com esse dinheiro que compro as coisas para as crianças” (E. 1)

“acho que não posso deixar de receber o benefício, porque é uma necessidade” (E 2)

“fazia falta né” (E 3)

“ruim, porque não conseguiria dar as coisas para as meninas” (E 4)

“muito ruim. a gente se acostuma com o dinheirinho no mês” (E.5)

“se deixasse de recebe.... ficaria triste” (E.7)

“fazia falta. tinha que arrumar outro jeito de comprar passe escolar” (E. 10).

“nem quero pensar isso!” (E. 11)

“ficaria ruim porque é uma coisa que ajuda” (E.14)

Ora se o PBF visa ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio das condicionalidades e a permanência das famílias no Programa tem caráter temporário, questiona-se o porquê existem famílias que permanecem inseridas no Programa cerca de sete anos e algum membro dessas famílias, após formar uma nova família também buscou sua inclusão no Programa?

Quando questionadas se em algum momento não precisaria mais receber o benefício, as respostas foram em duas direções: o primeiro grupo que associa à desvinculação do Programa ao alcance da maioridade dos filhos e o segundo grupo de entrevistadas que articula o desligamento a inserção no mercado de trabalho.

As demais entrevistadas responderam que acham que não devem deixar de receber o benefício porque “precisam”.

Grupo 1

“acho que não deve deixar de receber o benefício, afinal é uma necessidade...acho que devo deixar de receber quando todos os meus filhos crescerem e puderem trabalhar” (E.1)

“Não! Não posso deixar de receber. Acho que sempre vou precisar. Talvez quando os filhos estiverem de maior eu não precise mais” (E.4)

“Acho que vou precisar até os filhos crescerem, porque tem sempre gastos com comida, roupa, tênis, etc. (E. 10)

Grupo 2

“no momento estou precisando receber o benefício. mas acredito que quando conseguir emprego que pague mais não precise mais receber” (E. 5)

*Deixar de receber o benefício? Daqui para frente é difícil. Porque não consigo trabalhar E.8)
Talvez não precise mais quando puder trabalhar. Por enquanto preciso porque estou desempregada (12)*

Percebe-se pela afirmação das entrevistadas que a desvinculação do benefício pode ocorrer quando todos os meus filhos crescerem e puderem trabalhar. Ora, essas mulheres possuem filhas adultas que mesmo alcançando a maior idade e constituindo novas famílias também afirmam a “necessidade” de recebimento dos benefícios do Programa.

A inserção de um membro da composição familiar no Programa é apontada, pelas informantes, como positivo, pois, esses familiares também são considerados como pessoas que “necessitam dos recursos financeiros”. Abaixo separamos as respostas dadas pelas mães e filhas.

Quadro 7 – Resposta das entrevistadas sobre a inserção de um membro da composição familiar no Programa Bolsa Família	
Grupo das mães	Grupo das filhas
<i>“Eu acho ótimo que minha filha receba, porque ela tem duas meninas, e precisa dar as coisas para elas” (E.3)</i>	<i>“Para minha mãe é bom receber o benefício. ela também precisa” (E. 4)</i>
<i>“minha filha recebe e ajuda muito ela. às vezes eu também ajudo. hoje mesmo a menina dela estava precisando de sandália e eu comprei” (E.6)</i>	<i>“acho bom minha mãe receber porque ela pode comprar coisas para os meus irmãos” (E. 5)</i>
<i>“olha, eu acho que para ela é ótimo” (E.8)</i>	<i>“para ela é muito bom” (E.7)</i>
<i>“é bom porque a minha filha tem problema de depressão e as vezes ela não consegue trabalhar” (E. 10)</i>	<i>“eu tenho minha mãe e duas primas que também recebem. Eu acho que elas merecem. Uma das minhas primas o filho com deficiência e não pode trabalhar”. (E. 9)</i>
<i>“a minha filha recebe e eu também. para ela é bom porque ela é sozinha com os filhos” (E.11)</i>	<i>“acho importante minha mãe receber. sempre que ela pode me ajuda em casa. e ainda ela tem meus irmãos que estão na escola e sempre tem gasto com uniforme. material escolar” (E.12)</i>
<i>“Eu acho bom minha filha receber. é importante porque ajuda muito ela” (E.13)</i>	<i>“minha mãe e eu recebemos. para ela é uma boa!” (E.14)</i>

Desta forma, no entender das entrevistadas, o recebimento do benefício e a inserção de um membro da sua composição família no PBF é visto como positiva associada a “necessidade” de recebimento.

Entende-se que o ciclo intergeracional não é rompido somente com a transferência monetária associada ao cumprimento das condicionalidades. Na opinião de Campos Filho (2007 p. 83) somente a obrigatoriedade do cumprimento das condicionalidades não se constitui uma estratégia, para a melhoria da situação de vida das famílias beneficiárias. Faz-se necessário para o autor Campos Filho que as “iniciativas de desenvolvimento econômico e social, que atuem não apenas sobre os indivíduos ou famílias, mas também em âmbitos mais abrangentes (na comunidade, no município, na região, no país etc.)”

Como afirma Coutinho (2006):

Afinal, se temos um padrão de acumulação privada, um estilo de crescimento econômico e uma história de atuação estatal concentradores e produtores de iniquidades sociais (causa mater de tantos outros problemas), não há política social que resolva, por mais competente, integrada e eficiente que seja (apud CAMPOS FILHO, 2007 p.12).

A autora Coutinho (2006, p. 10) aponta para os problemas de naturezas diversas de atuação da política social no Brasil: a primeira seria a deficiências de planejamento e gestão, que reduzir a eficiência e a eficácia dessas políticas, “dificultando que a política social

cumpra a contento o seu objetivo de diminuir desigualdades e oferecer proteção, com qualidade e ao mais baixo custo” (COUTINHO 2006, p. 10).

Outra questão refere-se às dificuldades de universalizar/democratizar o acesso e de garantir a continuidade na prestação dos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988.

A saúde, por exemplo, enfrenta o desafio de assegurar a universalidade e integralidade na atenção à doença e de intensificar a promoção da saúde. No caso do Bolsa Família, precisa-se pensar em saúde não somente na perspectiva acompanhamento de crianças gestantes e nutrizas mas sim intensificar a promoção da saúde das famílias como um todo.

Já na educação o desafio é assegurar os serviços educacionais, que permitam o acesso das famílias da educação infantil, ensino fundamental e médio. Contudo não basta somente a garantia de acesso aos serviços educacionais, mas também a garantia da permanência e de serviços educacionais de qualidade.

Na assistência social o desafio ainda mais complexo. A PNAS trás que a assistência social objetiva o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 2004), agindo de forma de forma integrada às políticas setoriais.

Para a autor Coutinho (2006, p. 10):

Todas as áreas setoriais (Infra-estrutura, Fomento e Regulação da Produção, Fazendária e Financeira, Ciências e Tecnologia, entre outras) do governo ainda não agem sob a diretriz de reduzir as desigualdades sociais e aquelas que dão substância a sua política social estão a desejar no que se refere à atuação marcada pelas exigências da equidade.

Considero necessário para redução das desigualdades e pobreza no Brasil universalizar os direitos sociais. Concorda-se com Coutinho (2006, p. 11), quanto:

O objetivo de universalizar os direitos sociais e de estender a todos os mecanismos da proteção social requer a adoção de princípios que conduzam à continuada redução das desigualdades. Pautar-se pelo critério da equidade passa a ser imperativo em uma realidade social como a brasileira. Ainda que não se disponha de método consagrado para avaliar se as ações governamentais estão sendo conduzidas sob o signo da equidade, o seu princípio orientador é bastante simples: tratar diferentemente os desiguais, beneficiando os inferiorizados, como condição inarredável para

alcançar a igualdade. Esse tem sido o caminho adotado (aqui e em outros países) para universalizar o acesso aos direitos, para a redução da iniquidade, para a construção de efetivos e democráticos sistemas de seguridade, para buscar mais homogeneidade social, para construir sociedades mais coesas, pacíficas e prósperas.

Um ponto de discussão sobre o PBF refere-se à perspectiva de que o Programa poderia ocasionar acomodação por parte dos beneficiários, que não buscariam trabalho por causa do Programa. No entender das entrevistas o Programa para elas não gerou acomodação, mas para alguns pode gerar.

“Para algumas pessoas sim” (E.1)

“eu acho que não gera não” (E.2)

“Para alguns gera. Tem pessoas que utiliza o benefício para comprar drogas” (E.3)

“Para mim não. estou sempre correndo atrás” (E.4)

“Acho que não. Pelo menos eu não me acomodo” (E.5)

“Não. isso é mentira, porque ajuda muita gente” (E.6)

“Depende de cada um. Tem algumas pessoas que sim” (E.7)

“Para mim não. Para algumas pessoas sim que não utilizar o benefício e compram drogas ou álcool” (E.8)

“Eu acredito que não tem como porque a gente tem que trabalhar. Acredito que é uma ajuda de custo” (E.9)

“Para mim não. para alguns gera” (E.10)

“Tem gente que é acomodada e é bom mais às vezes pode atrapalhar” (E.11)

“Para algumas famílias sim” (E.12)

“Não, eu não me acomodo” (E.13)

“Não” (E.14)

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2004, houve um aumento em 2,2 vezes a participação no mercado de trabalho de homens que integram famílias beneficiárias, e em 4,5 vezes o número de mulheres⁶⁶.

⁶⁶ MDS, 2009. <http://www.mds.gov.br/noticias/numeros-mostram-que-bolsa-familia-nao-gera-acomodacao-para-o-trabalho>. acesso em 12 dez. 2011.

Nesta seção procuramos identificar elementos importantes para a discussão sobre a questão da permanência das famílias no Programa e da inclusão intergeracional no PBF no município de Florianópolis

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste trabalho de conclusão de curso e foi possível refletir a respeito da pobreza e desigualdade e no Brasil, bem como seu enfrentamento a partir dos PTCR, incluindo o Programa Bolsa Família.

Inicialmente buscou-se discorrer sobre a pobreza e desigualdade, identificando que em diferentes períodos como esta foi adquirindo distintas conotações. Apreende-se que pobreza e desigualdade e as formas expostas para sua diminuição partiram de diferentes concepções sobre suas causas o que indicou formas para a sua superação.

Identificou-se, o predomínio, no período entre 1980 e 1990 da literatura que concebe a pobreza a partir ênfase no caráter econômico, através de uma abordagem que a define predominantemente como uma condição de “insuficiência de renda”. Desta abordagem surge a concepção de “pobreza absoluta” e de “pobreza relativa”.

A pobreza absoluta refere-se ao mínimo de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou grupo familiar. Com a qual qualquer indivíduo ou grupo familiar viveria se não possuísse renda suficiente para se reproduzir. Organismos como o Banco Mundial definem a pobreza como a “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (UGÁ, 2004 p. 58).

A partir de 1980, a pobreza passou a ser entendida como privação relativa e teve como um dos seus principais idealizadores o indiano Amartya Sen. A abordagem da pobreza identificada em termos de privação de capacidades concentra-se em privações importantes (em contraste com a baixa renda, que é importante apenas instrumentalmente); Existem outras influências como o baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades); A relação entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (SEN, 2010, p.120).

Esta concepção encontra-se presente nas formulações e relatórios do Banco Mundial. Os pressupostos sustentam-se na perspectiva da teoria do desenvolvimento humano por meio do desenvolvimento em capacidades para romper o ciclo intergeracional da pobreza. O combate à pobreza se daria por meio da implementação de políticas que estimulem a criação de novas oportunidades econômicas para que os pobres possam obter rendimentos e tenham oportunidade de sair da pobreza.

Neste sentido surgem os PTCR, como o Programa Bolsa Família. O PBF constituiu-se no repasse de recursos financeiros para as famílias consideradas pobres e extremamente pobres. A estratégia combater à pobreza, à fome e à desigualdade social existente no país. Contudo exige-se em contra partida, que as famílias cumpram algumas condicionalidades nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.

As condicionalidades e os programas complementares do PBF são justificados como reforço ao exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação, e que potencialmente propiciam o combate à pobreza futura.

Nossa pesquisa tratou de identificar os aspectos da permanência e inclusão intergeracional das famílias inseridas no PBF no município de Florianópolis. Por meio das entrevistas identificou-se que os fatores que levam as famílias a permanecerem no Programa são:

Um aspecto refere-se a perspectivava das entrevistadas sobre sua inserção no Programa. Para elas a busca pelo benefício deu-se pela situação desemprego, aos baixos rendimentos aferidos através do trabalho e nas situações em que não conseguiram vaga nas creches públicas e tiveram que deixar de trabalhar para cuidar dos filhos. Já a permanência no Programa é justificada pela “necessidade” de recebimento do benefício que se caracteriza como parte do orçamento familiar, com destinação prevista, seja para a aquisição de produtos do gênero alimentício como carnes, verduras, arroz e feijão, seja para a compra de roupas, calçados, etc.

A pesquisa demonstrou que PBF tem algum impacto na vida material das mulheres/mães entrevistadas. O recebimento dos recursos financeiros possibilitou que decidam sobre a sua destinação. Contudo, considero que os valores repassados às famílias não são suficientes para a superação da pobreza contribuindo somente para a manutenção da reprodução biológica.

Em algumas famílias houve o relato de busca por auxílio junto a parentes ou instituições como igreja, seja pelo alimento ou por doações de roupas e calçados.

Acredita-se que a desigualdade social e a pobreza e é são inerentes ao sistema de produção capitalista, enquanto exploração decorrente do processo gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais. No Brasil os 10% mais ricos detêm 50% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres ficam apenas com 10% da riqueza socialmente produzida. Esta disparidade mostra o quando existem as desigualdades no país e a necessidade de uma política de distribuição de renda.

A crise do capitalismo, nos anos 1970, fez surgir um reordenamento de forças em torno do ideário neoliberal. Neste contexto surge uma nova forma de organização de produção conhecida como acumulação flexível e uma reordenação no processo e nos meios de produção. Em consequência tem-se uma classe trabalhadora polarizada, em que uma pequena parcela da população tem acesso ao emprego formal e estável, enquanto a maioria trabalhos precários, temporários, subcontratos, etc.

Outra questão refere-se que embora as mulheres venham ocupando cada vez mais espaço no mercado de trabalho, ainda possuem rendimentos inferiores aos dos homens. Historicamente a desvalorização das mulheres está relacionada a uma concepção construída social e de dentro do sistema econômico capitalista, isso faz com que muitas atividades exercidas pelas mulheres são ainda consideradas de menor qualidade e por isso elas recebem menores remunerações.

A permanência das famílias reflete a conjuntura social e econômica em que vivemos. Onde as famílias, embora recebam uma complementação de renda, não conseguem superar sua situação de vulnerabilidade social. Acredita-se que somente a transferência de renda não é suficiente para a superação da condição de pobreza. É necessário que ela esteja associada a outras políticas estruturantes nas áreas setoriais como as de Infra-estrutura, fomento e regulação da produção, fazendária e financeira, ciências e tecnologia, entre outras agindo de forma articulada para reduzir as desigualdades sociais.

Igualmente a inserção de um membro da composição familiar no PBF é vista, pelas entrevistadas, como positiva e justificam-se pela “necessidade” que possuem em também receberem o benefício financeiro.

Cabe destacar que as respostas para o enfrentamento à pobreza, dadas por essas políticas ora contribuem significativamente para a manutenção do status quo, mantendo a população empobrecida, “margeada por linhas de exclusão, não mais como pobres-miseráveis, mas como pobres-consumidores, que fazem com que movimente a economia de áreas locais” (DORNELLES, 2010 p.142)

Identifica-se que embora o Programa traga em seus objetivos transformar o círculo vicioso da pobreza em um círculo virtuoso, após nove anos de implementação, constata-se que o círculo permanece.

Assim sendo apreende-se como necessário para a redução das desigualdades e pobreza no Brasil universalizar os direitos sociais e estender a todos os mecanismos da

proteção social, bem como discutir as causas estruturais que produzem e reproduzem a pobreza e a desigualdade.

Cabe destacar também que as Políticas Sociais de âmbito municipal, estadual ou federal tem ganhado cada vez mais espaço nas discussões das áreas das ciências sociais e dos chamados campos multidisciplinares do conhecimento. Para a autora Werneck Viana (2009, p. 27) em paralelo a discussão a questão social passou a adquirir pontos de convergência nas análises acadêmicas, abordando que na maior parte dos trabalhos existe uma tendência a discutir: a política social submetendo-a uma dada visão da questão social; quanto nos que examinam a questão social (subentendendo uma dada visão de política social) é a de superestimar a descrição empírica (e os métodos para realiza-la) em detrimento da elaboração teórica. (WERNECK VIANA 2009, p. 27).

Entre as discussões da questão social existe a tendência de reduzi-la à pobreza. Para Polanyi e Castel (apud Werneck Viana (2009, p. 28):

As ações governamentais de cunho social (voltadas ou não apenas para os pobres) têm historicamente por função proteger a sociedade como um todo dos riscos que a expansão do mercado acarreta, em particular das desigualdades que, no limite, ameaçam a própria integridade do tecido social. A premissa de que a questão social está na pobreza, embute também o viés de que política social, como política para os pobres e portanto de natureza assistencial, se associa à bondade.

Esta compreensão tende a possibilitar seus adeptos desconsiderarem como sociais outras políticas, como transportes, saneamento, de certo modo a saúde, e, muito especialmente, a previdência social.

A autora Werneck Viana (2009, p. 28) ainda critica outro aspecto referente à definição de pobreza. Para a autora considerar tão somente a pobreza como uma situação em que indivíduos é privado de “certos dotes ou *assets* que uma vez adquiridos os habilitam a pular a linha da pobreza e, assim, poder almejar o acesso à meta de realização da individualidade” não apreende suas causas, mas simplesmente seus efeitos. Nesta concepção se fundamentam os PTRC, é por esta razão que eles preconizam o investimento na escolaridade, saúde e alimentação como elementos que devem se constituir os “ativos primordiais que equalizam os indivíduos. A questão social, nesta perspectiva aparece como como carências individuais – definição que teorias rivais refutariam, apondo o papel das estruturas econômicas, sociais e políticas” (WERNECK VIANA, 2009, p. 28) -, descobre-se mais um preceito essencial: políticas sociais de natureza coletiva, universais, não são as

únicas nem as mais eficazes para lidar com a questão social. “Quando dominam o cenário da proteção social tendem a desequilibrar o orçamento fiscal, desperdiçar recursos, penalizar investimentos e a não alcançar devidamente os pobres”.

Neste sentido sugere-se para estudos futuros uma discussão aprofundada sobre as causas estruturais que influenciam ou dificultam a superação da pobreza e das desigualdades sociais das famílias inseridas no PBF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Nádya Oliveira de. P. **Fatores determinantes frente a demanda reprimida no Programa Bolsa Família de Florianópolis**. 86 F. Trabalho de Conclusão de Curso – Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2007.

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Programas de Transferência de Renda e Enfrentamento À Pobreza: Algumas Reflexões Críticas**. Seminário Nacional Sobre Programas De Transferência de Renda. Universidade Federal do Maranhão – UFMA. 2003.

AZEVEDO, Darana Carvalho de and BURLANDY, Luciene. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias**. Rev. katálysis [online]. 2010, vol.13, n.2, pp. 201-209.

BARROS, Ricardo Paes de. Carvalho Mirela de. et al. **A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil in Desigualdade de Renda no Brasil uma análise da queda recente. IPEA 2006**.

BARROS, Ricardo Paes de.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. In HENRIQUES, Ricardo [org] Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 740 p.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. . **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 213 p.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** Dissertação de Mestrado. Centro De Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação Em Economia. Universidade Federal Fluminense, 2011.

BENJAMIN, Cesar. **Desemprego em uma abordagem teórica: notas sobre neoclássicos, Keynes e Marx. seminário de economistas sobre desemprego**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.contrapontoeditora.com.br>. Acesso em 13 de agost. de 2011.

BORGES, Ângela e Kraychete, Elsa Sousa. **Mercado de Trabalho e Pobreza: discurso e evidências na trajetória brasileira recente**. Caderno CRH, Salvador, v. 20, n. 50, p. 231-243, Maio/Ago. 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo (SP): Cortez, 2008. 280p

BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil: 1988** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas emendas constitucionais de revisão de nº 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. – Brasília: 405 p. – (série textos básicos, nº 25).

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.

_____. Presidência da República. **Portaria nº 2.917, de 12 de setembro 2000**. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

_____. Presidência da República. Lei Nº 10.219, de 11 de Abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.206, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Programa alimentação saudável: bolsa-alimentação** / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva. – 1. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

_____. Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome. **Programa Fome Zero**. Brasília, 2003.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.836, 09 de Janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. Presidência da República. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social.

_____. Presidência da República. **Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005**. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

_____. Presidência da República. Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS MDS nº 01, de 14 de março de 2006. Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Termo de Cooperação nº 028/2004

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Caderno SUAS, ano 3, nº 3, Brasília: 2008. 30 p..

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programas Complementares. Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc**. Brasília/2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestora Tripartite. **Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009**. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: **Uma História Brasileira**. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2010. 190 p.; 26.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Guia das condicionalidades do PBF 2010.**

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.492, de 2 de Junho de 2011.**

_____. Presidência da República. **Plano Brasil Sem Miséria.** Disponível em: http://www.brasilemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/files/cartilha_bsm_internet.pdf. acesso em: 15 de agosto de 2011.

BRASÍLIA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil**, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso 23 de outubro 2011.

CAMPOS FILHO, Antônio Claret. **Transferência de Renda com Condicionalidades e Desenvolvimento de Capacidades: Uma Análise a Partir da Integração do Programa Bolsa Família e Nova Lima No Município de Nova Lima.** Rio de Janeiro: s.n. 2007. 231p.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa.** Brasília, 2008. Texto para discussão IPEA. Disponível em http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/Brasil/Artigo_td_1332_Visoes%20da%20pobreza_IPEA_2008.pdf. Acesso em 10 de agosto. 2011.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro, [et al]. Org. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão.** Organizadoras. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.360p.

CORRÊA, Valcionir. **Globalização e crise: o sistema capitalcrático ultrapassa o limite da exploração do trabalho.** Tese (Doutorado em Sociologia Política)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

COTTA, Tereza Cristina e PAIVA, Luis Henrique. **O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil** in CASTRO Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. [org] **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (344p.)

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional** RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>. Acesso em 18 agosto. 2011.

DEDECÇA, Claudio Salvadori. **A Redução da Desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa. In: Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente** (volume 1). IPEA, Brasília, 2007.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, June 2008. disponível em <<http://www.scielo.br/scielo..> acesso em 18 Agosto. 2011.

FERREIRA, Francisco H. G.[et al] Ascensão e Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: uma atualização para 2005. **In Desigualdade de Renda no Brasil uma análise da queda recente.** IPEA, Brasília, 2010.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 5831 de 21 de Março de 2001. Cria a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social e modifica cargos na estrutura da comissão municipal de defesa civil.

_____. **Lei Complementar Nº 158 de 18 de fevereiro de 2005.** Dispõe sobre a estrutura administrativa organizacional da prefeitura, cria secretarias e novos cargos e dá outras providências.

_____. **Lei Nº 7398, de 11 de setembro de 2007.** Dispõe sobre a estrutura administrativa organizacional da prefeitura, cria secretarias e novos cargos e dá outras providências.

_____. **Decreto 7.422 de 25 de agosto de 2009.** Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013. Florianópolis, 2009. 358p.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. **A política de combate à pobreza e as agências multilaterais: um estudo comparativo entre o Brasil e o México.** 2004. Tese (Doutorado em Sociologia Política)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

_____. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas.** Katálysis, Florianópolis, v. 10, n.1, p. 65-74, jan./jun.2007.

_____. **Programas de Combate a Pobreza: "O Poder das Mulheres as Avestas".** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo (SP): Cortez, 2008. v.29, n.96.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Abrindo o debate: política social em tempos de crise in PELIANO, Anna Maria. Desafios e perspectivas da política social** (org.). IPEA- texto para discussão nº 1248. Brasília, dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. acesso em 22 de nov. 2011.

GRAF, Laila Priscila; DIOGO, Maria Fernanda e COUTINHO, Maria Chalfin. **Sentidos do trabalho para mulheres em contextos Urbano e rural.** in Fazendo gênero 2010. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/>. acesso em: 20 de nov de 2011.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 13 ed. São Paulo, Cortez, 2007.

Instituto Jones dos Santos Neves. **Políticas de combate à pobreza: uma abordagem conceitual e operacional.** Vitória, ES, 2011.

JESUS, Andréa Cristina Santos de; COSTA, João Bosco Araújo da. **As diferentes concepções de pobreza presentes no desenho das políticas públicas de cunho social. III Jornada Internacional de Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI.** Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/pdf>. Acesso em 12 de agost. de 2011.

KLIKSBERG, Bernardo. **América Latina: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social** / Bernardo Kliksberg; tradução de Norma Guimarães Azeredo – Brasília: UNESCO, 2002.

LIMA, E. M. **A Proteção Social no Âmbito da Família: um estudo sobre as famílias do Bairro Monte Cristo em Florianópolis.** Departamento de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Dissertação Mestrado. Florianópolis (SC), Fevereiro de 2006.

Maia, Adriana Silva. **Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda.** Universidade Regional do Cariri (URCA), 2006. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/mds.do>.

MARIANO, Silvana Aparecida and CARLOTO, Cássia Maria. **Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família.** Rev. Estud. Fem. [online]. 2009, vol.17, n.3, pp. 901-908.

MARTINS, A e PAULA, Selma Ramalho de. Programas de Transferência Condicionada de Renda – Bolsa Família em Florianópolis. in Relatório parcial da pesquisa “Táticas Locais e Estratégias Internacionais: a política social do Programa Bolsa Família e as relações de classe, gênero, raça/etnia em Santa Catarina (o caso de Florianópolis)” IPEA, 2011.

MARTINS, Valter. **O processo de implementação e gestão do Programa Bolsa Família em Florianópolis.** Florianópolis, 2008. 196 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MATTEI, Lauro. **Pobreza na América Latina: heterogeneidade e diferenças intraregionais.** Texto para discussão. Nº 1/2009. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira.** Rev. katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso 18 agosto de 2011.

MELO, Hildete Pereira de; BANDEIRA, Lourdes. **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil.** Copyright. Nações Unidas, junho, 2005.

MERCADANTE, Aloizio. **Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica.** In: NOLELETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge (org). Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social.- Brasília: UNESCO, 2003. 209p.

MINAYO, C.S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 18ª edição, 2001.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família.** Ciênc. saúde coletiva [online]. 2007, vol.12, n.6, pp. 1453-1462.

MORAES NETO, Benedito Rodrigues de. **Processo de trabalho e eficiência produtiva: Smith, Marx, Taylor e Lênin.** *Estud. Econ.* [online]. 2009, vol.39, n.3, pp. 651-671. ISSN 0101-4161.

NOVELLINO, M. S. F. **Os Estudos sobre Feminização da Pobreza e Políticas Públicas para Mulheres.** Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

PAULA, Selma Ramalho de. **“Intersetorialidade: Um Debate Necessário para a Gestão de Políticas Públicas e Organização do Trabalho”** Florianópolis, SC, 2011. TCC (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, centro Sócio Econômico, Curso de serviço Social.

PNUD. Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010.** Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/PR1-HDR10-overview-PT-rev2.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2011.

RATTER, Henrique (org). **Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável.** (coleção Estante USP- Brasil 500 anos). São Paulo: UDUSP, 2000).

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo A. A. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 1995. 205p.

SALM, Cláudio. **Sobre a Recente Queda a Desigualdade de Renda no Brasil: uma leitura crítica**. In: **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente** (volume 1). IPEA, Brasília, 2007.

SANTOS, Claudia Roberta Bocca. **“Portas de saída” da pobreza: a implementação de Programas Complementares Do Programa Bolsa Família em Manguinhos**. Rio de Janeiro: sn, 2010. P. 194.

SANTOS, Aline Tosta dos. **Famílias Chefiadas por Mulheres: permanências e rupturas com as tradicionais concepções de gênero**. in *Fazendo gênero 8 – corpo, violência e poder*. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST34/Aline_Tosta_dos_Santos_34.pdf

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2004. 208 p.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. **Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?**. Rev. katálysis [online]. 2007, vol.10, n.1, pp. 86-94.

SIAS, Larissa Müller De. **Avaliação do benefício auxílio natalidade no município de Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Rev. katálysis [online]. 2010, vol.13, n.2, pp. 155-163. ISSN 1414-4980.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Pública de Transferência de renda enquanto enfrentamento a pobreza no Brasil**. *Revista de Políticas Públicas*, v.7, n.2, 2003, p.233-253.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo. Cortez, 2008.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2. ed. São Paulo. Cortez, 2008. (biblioteca básica de Serviço Social; v.3)

SOARES, Laura Tavares, **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina: questões da nossa época**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa família: Desenho institucional e possibilidades futuras**. in ABRAHÃ, Jorge de Castro; MODESTO, Lúcia.[org]. **Família 2003-2010: avanços e desafios**. IPEA. Brasília, 2010.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4. ed. São Paulo Cortez 2002 126p.

STOTZ, Eduardo Navarro; VALLA, Victor Vincent e ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Para compreender a pobreza no Brasil**. COPYRIGHT: 2005. 207P.

SUPLICY, E. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez- Fundação Perseu Abramo: 2002.

_____. **Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L&PM, 2006. 119p. (L&PM Pocket ;501) ISBN 8525414794

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de. e FARIAS, Luís Otávio. **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988**. Ciênc. saúde coletiva. 2009, vol.14, n.3, pp. 731-741.

VANDEBORGHT, Yannick, et al. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIEIRA, Ana Cristina de Souza. **O direito à vida na questão das políticas sociais**. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/viewFile/86/104>. Acesso em: 10 de agosto de 2011.

YASBECK, Maria Carmelita. **A política Social Brasileira nos Anos 90: A Refilantropização da Questão Social**. Cadernos ABONG. Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, 3. Políticas de Assistência Social. CNAS/ABONG/Apoio UNICEF, p. 5-19, out. 1995.

_____. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 104-112.

WERNECK VIANA, Maria Lúcia T. **Voz, Alívio e Oportunidade ou a Política Social de Arquimedes no Brasil Receita infalível ou abordagem**. Revista Em Paula, Rio de Janeiro: ESS, vol. 6, n. 23, julho de 2009.

ANEXO A

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM AS RESPONSÁVEIS FAMILIARES

Nome do (a) entrevistadora:

Nome do (a) entrevistada:

1 - Código da entrevista:

1.1 Data:

1.2 Hora do início:

1.3 Hora de término:

Esta pesquisa faz parte de um trabalho monográfico, requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social da UFSC. Todas as informações aqui contidas serão utilizadas apenas com finalidade científica, sendo garantido o sigilo.

2 - Dados do(a) entrevistado(a):

Nome:

2.1 - Sexo: 1- () Feminino 2- () Masculino

2.2 - Idade:

2.3 - Local de nascimento:

2.4 - Há quanto tempo reside em Florianópolis?

2.5 - Composição Familiar:

3.1 - O que para você é o PBF?

3.2 - Quanto tempo recebe o benefício?

3.3 - Como você soube do PBF?

3.4 - O Bolsa Família trouxe algum tipo de mudança na vida de vocês? Quais?

3.5- O que você acha das condicionalidades do Programa? Você acha que elas precisam existir?

3.6 - Como vocês utilizam os recursos do Programa Bolsa Família?

3.7 - Possui algum membro da sua composição familiar que recebe o benefício? Quantos? Quais?

3.8 - O que você acha de sua filha/mãe também, receber o benefício do Programa?

3.9 - O que aconteceria se você deixasse de receber o PBF?

3.10 - Você acha que em algum momento não precisará mais receber o PBF? O que será necessário acontecer para isto ocorrer?

3.11- Algumas pessoas dizem que o PBF pode gerar a acomodação da família, o que você acha disso?

3.12 - Você participa (ou) de algum Programa Complementar, por estar incluída no Programa Bolsa Família? Qual? Qual sua opinião a respeito do Programa que você participou?

3.13- Você mudaria alguma coisa no PBF? O que?

ANEXO B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Por meio deste documento você está sendo convidado/a a participar da pesquisa exploratória com fins acadêmicos, “Pobreza e Proteção Social: um estudo sobre a permanência e a inclusão intergeracional das famílias inseridas no Programa Bolsa Família (PBF) em Florianópolis”. Este tem por objetivo “analisar quais são os fatores que levam a permanência e a inclusão intergeracional das famílias inseridas no Programa Bolsa Família no município de Florianópolis”

Por intermédio do presente termo são-lhes garantidos os seguintes direitos:

1. Solicitar, a qualquer tempo, mais esclarecimentos sobre a pesquisa;
2. Privacidade sobre os nomes, bem como quaisquer outras informações que julgue relevante;
3. Ampla possibilidade de negar-se a responder quaisquer questões ou a fornecer informações que julgue prejudicial a sua integridade física, moral e social;
4. Desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Você esta recebendo uma copia deste termo, sendo que nele conta os contatos da pesquisadora, podendo a qualquer momento tirar duvidas e solicitar esclarecimentos.

Eu,..... declaro estar ciente das informações constantes neste Termo de Consentimento Livre E Esclarecido e entendo que terei privacidade de dados pessoais e de participação na pesquisa. “poderei solicitar, a qualquer tempo, esclarecimento sobre a pesquisa; recusar a fornecer informações que julgue prejudicial; solicitar a não inclusão em documento de quaisquer informações que já tenha fornecido; e desistir, a qualquer momento, de participar desta pesquisa. Ainda, estou ciente de que uma copia deste termo permanecera arquivada pela acadêmica do curso de serviço social da Universidade Federal de Santa Catarina ,responsável pela pesquisa”.

Florianópolis, ____ de _____ de 2011.

ANEXO C

O quadro com os tipos e valores do Programa Bolsa Família⁶⁷.

FAMÍLIAS COM RENDA FAMILIAR MENSAL DE ATÉ R\$ 70			
Número de crianças e adolescentes de até 15 anos.	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 70,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variável	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variável	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variável	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variável	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico+ 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico+ 2 variável + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico+ 3 variável + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico+ 4 variável + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico+ 5 variável + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico+ 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico+ 2 variável + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico+ 3 variável + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico+ 4 variável + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico+ 5 variável + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: MDS (2011)

⁶⁷ Informações disponíveis em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>. Acesso 12 de set. 2011.

FAMÍLIAS COM RENDA FAMILIAR MENSAL DE R\$ 70,01 A R\$ 140,00			
Número de crianças e adolescentes de até 15 anos.	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício	
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variável	R\$ 64,00
3	0	3 variável	R\$ 96,00
4	0	4 variável	R\$ 128,00
5	0	5 variável	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variável + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variável + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variável + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variável + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variável + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variável + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variável + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variável + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: MDS (2011)