



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA  
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**MAYCON ANTONIO SOARES**

**O BOLSA FAMÍLIA NA INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA EM MARANGUAPE**

**Redenção**

**2014**

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA  
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTANCIA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**MAYCON ANTONIO SOARES**

**O BOLSA FAMÍLIA NA INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA EM MARANGUAPE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Prof<sup>ª</sup> Orientadora/Prof. Orientador: Vera Regina Rodrigues da Silva

**Redenção**

2014

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira  
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)  
Biblioteca Setorial Campus Liberdade  
Catalogação na fonte**

**Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219**

---

S655b Soares, Maycon Antonio.

O Bolsa Família na inclusão social e econômica em Maranguape. / Maycon Antonio Soares. Redenção, 2014.

141 f.: il.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Vera Regina Rodrigues da Silva.  
Inclui Gráficos, Referências e Apêndice.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Política Social - Brasil 3. Pobreza. I. Título

CDD 353.50981

---

A Deus, o que seria de mim sem a fé que eu tenho nele.  
Aos meus pais pela capacidade de acreditar em mim.  
A Evelyny, minha esposa com quem amo compartilhar a vida.  
E a todos os professores do curso,  
que foram tão importantes nesta jornada

## AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades. A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes. A minha orientadora Vera, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos. Aos meus pais e esposa, pelo amor, incentivo e apoio incondicional. E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

“Ama-se mais o que se conquista com  
esforço”.  
(Benjamin Disraeli)

## RESUMO

Analisa as estratégias que as famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família se utilizam a fim de se promoverem socialmente e economicamente, visando a galgar um patamar mais elevado na qualidade de vida, de modo a amenizar a situação de pobreza vivenciada cotidianamente. A presente pesquisa, de natureza quali-quantitativa, se desenvolveu no Município de Maranguape, Ceará, buscando investigar a realidade local, mediante três vias: a pesquisa bibliográfica a qual buscou dialogar com estudiosos da temática, a pesquisa documental, que subsidiou o diagnóstico preliminar do Programa, via documentos oficiais, bem como do Município de Maranguape, mediante a consulta de dados estatísticos coletados pelos mais importantes institutos e órgãos brasileiros e, finalmente, a pesquisa de campo, que viabilizou um contato intenso com os sujeitos sociais, captando suas vivências, suas dificuldades e realizações, via pesquisa de campo e questionário com perguntas abertas e fechadas. Dentre os resultados do processo investigativo se destacaram a utilização do programa Bolsa Família como um complemento de renda das famílias beneficiárias, suprindo *necessidades mínimas* para além do mínimo vital (material escolar, cursos extraclasse, lazer, bens de consumo duráveis e não duráveis, entre outros). O valor do benefício é irrisório, contudo, sendo necessário, para a maioria dos informantes, se utilizarem de outras estratégias de promoção social, visando a garantir o suprimento de outras necessidades não asseguradas com o Programa Bolsa Família e galgar um degrau mais elevado na qualidade de vida. Considerando que os Programas de Transferência de Renda, especialmente o Programa Bolsa Família, vêm ganhando destaque, na realidade brasileira, objetivando o combate à pobreza e à fome, a presente pesquisa enfatizou uma análise desse Programa transpondo a mera transferência de renda, priorizando sua natureza redistributiva para o alcance da emancipação das famílias beneficiárias no Município de Maranguape.

Palavras-Chave: Bolsa Família; Maranguape; necessidades mínimas; pobreza.

## ABSTRACT

Analyzes the strategies that families contemplated by the Bolsa Família Program are used in order to promote socially and economically in order to climb a higher level of quality of life, in order to alleviate poverty experienced daily. This research, qualitative and quantitative, developed in the city of Maranguape, Ceará, seeking to investigate the local conditions, through three pathways: a literature which sought dialogue with scholars of the subject, documentary research, which supported the preliminary diagnosis program via official documents, as well as the City of Maranguape, by consulting statistical data collected by the major Brazilian institutes and bodies and finally the field research, which enabled an intense contact with the social subjects, capturing their experiences, their difficulties and achievements via fieldwork and questionnaire with open and closed questions. Among the results of the investigative process highlighted the use of the Bolsa Família program as a complementary income of beneficiary families, meeting basic needs beyond the minimum subsistence (school supplies, extracurricular courses, leisure, consumer durables and non-durables, among others). The value of the benefit is negligible, however, if appropriate, for most informants if they use other social marketing strategies in order to ensure the supply of other needs not provided with the Bolsa Família Program and climb a higher rung on the quality of life. Whereas the Income Transfer Programs, especially the Bolsa Família Program, come to prominence in Brazilian reality, aiming to combat poverty and hunger, the present study emphasized an analysis of this program spanning the mere transfer of income, prioritizing their nature redistribution to achieve the emancipation of beneficiary families in the City of Maranguape.

Keywords: Bolsa Família; Maranguape; minimum needs; poverty.

MAYCON ANTONIO SOARES

O BOLSA FAMÍLIA NA INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA EM MARANGUAPE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Aprovado em 28/ 07 / 2014

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Vera Regina Rodrigues da Silva (orientadora)  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

---

Profa. Dra. Maria Nazaré Penna Rocha (examinador )  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

---

Prof. Dr. Carlos Subuhana  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (examinador)

Redenção  
2014

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO ELEMENTO DE ESTUDO</b>	<b>13</b>
2.1 Delimitação do objeto de pesquisa: o problema e sua importância	13
2.2 Inclusão Social	15
2.3 Perfil do Município de Maranguape – Ceará	17
<b>3. UTILIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO COMBATE A POBREZA</b>	<b>23</b>
3.1 Diferenças entre uma renda mínima e uma renda básica	26
3.2 A Política de Renda Mínima no contexto Internacional	30
<b>4 OS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA EM UMA VISÃO NACIONAL</b>	<b>39</b>
4.1 Pobreza: conceitos e a realidade brasileira	40
4.2 Da renda mínima a renda básica no Brasil	45
<b>5 METODOLOGIA DE PESQUISA</b>	<b>57</b>
5.1 Histórico	59
5.2 Missão	61
5.3 Tipo de pesquisa	62
5.4 Coleta e tratamento dos dados	62
5.5 Análise e interpretação dos dados	63
<b>6 CONCLUSÃO</b>	<b>79</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>82</b>
<b>APÊNDICE A – Questionário</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Foi a partir da década de 80 que o debate sobre uma Política de Renda Mínima intensificou-se devido a onda de desemprego e das más condições de trabalho, os quais agravavam o quadro de desigualdade social e econômica, inclusive nos países desenvolvidos. Essas profundas mudanças no plano econômico e social repercutiram em novos redimensionamentos do papel do Estado, bem como das formas de enfrentamento da questão social, mediante políticas públicas, com destaque para os programas de transferência de renda de combate à fome e à pobreza. Foram inúmeras as modalidades e concepções de renda mínima, com repercussão nos meios acadêmicos e profissionais, que influenciaram as primeiras experiências brasileiras de programas de transferência de renda, no contexto nacional e local.

No Brasil as primeiras ideias sobre programas de renda mínima aconteceram nos anos de 1970, mas foi somente no ano de 1991 que ganhou destaque na agenda política com a aprovação do Projeto de Lei do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Desde então, se iniciou o desenvolvimento desses programas, partindo das primeiras experiências municipais em 1995, ganhando espaço o Programa Bolsa Escola no plano federal, a partir de 2001, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), chegando em 2003, durante o Governo de Luís Inácio Lula da Silva, com a unificação dos programas remanescentes de transferência de renda de FHC – Bolsa-Escola, Vale-Gás, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás a um só programa denominado Bolsa Família. Não se pode desconsiderar a importância dos movimentos sociais, nesse contexto, que reivindicavam ações governamentais e não governamentais de combate à fome e à pobreza no País.

Atualmente o Programa Bolsa Família, situado como eixo estratégico do Brasil Sem Miséria, é uma das principais estratégias de ação governamental de combate à pobreza e à fome no País, mediante uma transferência mensal sob a forma de dinheiro, articuladas a políticas no âmbito da saúde, educação e assistência social. A efetividade deste programa, contudo, é alvo de críticas e

limitações que serão tratadas neste trabalho, de forma a permitir uma análise da utilização desses Programas como instrumentos de emancipação dos sujeitos por eles assistidos.

Além da relevância política que o programa Bolsa Família vem alcançando no cenário nacional, este estudo parte, da minha prática profissional como funcionário, no Município de Maranguape, da Caixa Econômica Federal e a experiência acadêmica como aluno do curso de Políticas Públicas da Universidade da Integração Nacional da Lusofonia Afro-Brasileira ( UNILAB ). Essa articulação entre teoria e prática profissional foi de fundamental importância para a definição do objeto de estudo. Tendo em vistas essas considerações, esta dissertação visa a verificar em que medida o Programa Bolsa Família contribui para a inclusão social e econômica das famílias contempladas por este Programa no Município de Maranguape – Ceará, buscando identificar e analisar quais estratégias são utilizadas pelos representantes legais do Programa Bolsa Família, a fim de se promoverem socialmente.

Os procedimentos teóricos e metodológicos para a elaboração deste trabalho ocorreram em três vias - *a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo* - contendo cada uma delas importantes particularidades na delimitação do objeto de estudo a ser investigado.

Na pesquisa bibliográfica busco dialogar com autores que estudam a temática dos programas de transferência de renda, bem como as categorias constituintes deste trabalho, tais como: renda mínima, pobreza e necessidades humanas básicas.

Quanto à pesquisa documental, acrescento informações obtidas de fontes secundárias dos principais institutos de pesquisa do Ceará, bem como de órgãos e instituições governamentais também no plano federal, além da consulta a documentos oficiais de âmbito federal do Programa Bolsa Família, tais como leis, decretos e medidas provisórias. Finalmente, a pesquisa de campo foi realizada no Município de Maranguape, Ceará, dada a importância econômica e social deste no cenário cearense, bem como a referida experiência profissional no referido Município.

A presente obra será dividida em 5 capítulos, assim distribuídos.

No primeiro capítulo denominado O Programa Bolsa Família como objeto de estudo será realizada uma delimitação do objeto de estudo, ressaltando as questões norteadoras a serem investigadas, bem como a relevância social e econômica do tema na realidade brasileira. Também será realizada uma caracterização do Município de Maranguape nos seus aspectos mais gerais.

No segundo capítulo, informado como a Utilização dos programas de transferência de renda no combate a pobreza, vai ser explicado o cenário socioeconômico que emergem os programas de transferência de renda e o seu papel no combate a pobreza.

No terceiro capítulo, A política de renda mínima no contexto internacional será explicitado o cenário socioeconômico internacional no qual emergem os programas de transferência de renda, além do debate em torno da política de renda mínima e das suas experiências no âmbito internacional.

No quarto capítulo, Os programas de transferência de renda em uma visão nacional será realizada, inicialmente, uma breve caracterização histórica das formas de enfrentamento da pobreza no Brasil, ressaltando as diversas formas de enfrentamento desse fenômeno pelo Estado, bem como a diversidade conceitual de se mensurar a pobreza em um dado tempo histórico. Nesse capítulo, também caracterizaremos o programa Bolsa Família na realidade brasileira.

No quinto capítulo, Metodologia de Pesquisa será realizada a análise dos dados coletados através das respostas obtidas por meio da pesquisa de campo.

Na conclusão será realizada uma síntese dos principais resultados alcançados durante o processo de pesquisa.

## **2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO ELEMENTO DE ESTUDO**

### **2.1 Delimitação do objeto de pesquisa: o problema e sua importância**

Este trabalho procura demonstrar em que medida o Programa Bolsa Família ajuda na inclusão social e econômica das famílias beneficiadas por este programa no município de Maranguape – Ceará, além de identificar e analisar quais são as estratégias utilizadas pelos representantes legais do programa. O Bolsa Família tem destaque tanto no âmbito nacional quanto local, visando a focalização da pobreza, enfrentando esse problema através da transferência monetária mensal para as famílias cadastradas, que precisam cumprir metas no âmbito da saúde e da educação, como política de Governo.

Outro motivo para a escolha do estudo, além da grande relevância nacional, é a vinculação direta com minha experiência profissional. Desde o ano de 2012 desenvolvo atividades como técnico bancário na Caixa Econômica Federal, instituição financeira responsável pelo pagamento mensal do benefício, lotado na agência da cidade de Maranguape.

No atendimento diário as famílias beneficiárias, percebo que é bastante significativa a demanda por informações e esclarecimentos acerca do programa. Noto o fato de que grande parte dos usuários desconhecem as peculiaridades do Bolsa Família, e acabam procurando tirar dúvidas durante o atendimento. Note que a CEF, como dito anteriormente, é responsável pelo pagamento do benefício aquelas famílias cadastradas no Cadastro Único que é de responsabilidade de cada município. Então percebi que muitas famílias também não tinham noção das peculiaridades do Cadastro Único. As perguntas que mais frequentes são: Porque me cadastrei e ainda não estou recebendo? Porque meu benefício está bloqueado? Porque recebo menos que o meu vizinho? Porque tem o cartão amarelo e o azul? Idoso pode receber o Bolsa Família?

Minha vivência com esses questionamentos foi de grande importância para construção desta monografia, a qual possibilitou verificar que o Programa Bolsa Família, assim como sua natureza e condicionalidades não eram claros ao seu

público alvo, e que tal programa ainda estava intimamente ligado à concepção de ajuda e bem-estar do Governo Lula, ou seja, as famílias beneficiadas não viam a transferência monetária mensal como um direito e sim como um ato de bondade ou como uma ajuda, que estava intimamente ligada a figura do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Por isso, foi constatado que o Programa deveria atuar não somente na distribuição da renda através da transferência monetária, mas também na redistribuição de renda, promovendo a autonomização e a inclusão social dessas famílias.

Essas ideias foram se desenvolvendo durante minha experiência profissional, aliadas as discussões acadêmicas que se realizaram no decorrer do Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Unilab do qual faço parte desde 2013. Essa relação que existe entre a teoria e a vivência com as famílias beneficiárias, foram fundamentais para a definição e redefinição do objeto de pesquisa. Esse momento de vinculação entre o pensamento e a ação é, para Minayo (1996), uma via importante que viabiliza ao pesquisador problematizar intelectualmente um problema da vida prática.

Alguns questionamentos são muito relevantes: será que essas famílias conseguiram ultrapassar a condição de pobreza e extrema pobreza após o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família? Quais as contribuições do Programa na promoção da inclusão social de seu público-alvo? Quais as estratégias utilizadas pelas famílias na superação de sua condição de pobreza? O Programa Bolsa Família ultrapassou a mera transferência de renda mínima no Município? O Programa Bolsa Família supre as necessidades de seu público-alvo? Que tipo de necessidades seriam estas? De que forma o Programa enseja condições de superação do estado de pobreza, fortalecendo a autoestima desses sujeitos e de suas famílias? O que esses sujeitos entendem sobre o conceito de pobreza? Será que eles se consideram pobres? São estes questionamentos que servem de norte para a pesquisa ora empreendida. Desvendar, porém, as respostas a esses questionamentos não é uma tarefa simples. É preciso que o pesquisador crie nele mesmo a capacidade crítica e investigativa, buscando incansavelmente o desvendar do objeto em sua essência. Mas para isso surge a necessidade de procedimentos e técnicas adequadas e de um embasamento teórico que garanta ao pesquisador esse desvendar.

## 2.2 Inclusão Social

O assunto inclusão social ganhou espaço na sociedade e muito tem-se falado sobre ele nos últimos tempos, aplicando-lhe significados diferentes a partir da diversidade de situações que as sociedades apresentam.

Mas afinal, o que seria “inclusão social”? Uma definição para essa inclusão social que muito tem se falado, mas pouco se consegue entender, não pode ser respondida de forma imediata. Dentre outros significados, o termo “incluir” quer dizer: estar incluído ou compreendido, fazer parte (HOLANDA, 1993. p. 175).

Sasaki (1997), acredita que a inclusão social é a forma pela qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais gerais, pessoas com necessidades especiais e, simultaneamente, essas também se preparam para assumir seus papéis na sociedade. Para o autor, a sociedade precisa ser modificada, devendo entender que ela precisa ser capaz de atender às necessidades de seus membros, tendo esses como parceiros na discussão de problemas e soluções.

Deve-se ressaltar que Sasaki (1997) não fala de integração. Na interpretação do autor, inclusão e integração não querem significar a mesma coisa. Integração para ele é a inserção de uma pessoa com necessidades especiais preparada para conviver na sociedade, ou seja, uma pessoa deverá ser instruída para se adaptar ao movimento da sociedade, enquanto que a inclusão é entendida como a modificação da sociedade como pré-requisito para que essas mesmas pessoas possam buscar seu desenvolvimento e exercer a cidadania.

Contudo ele estabelece que isso não ocorre de um dia para o outro e assim, a inclusão social, de acordo com Sasaki, é um processo que contribui para a construção de um novo tipo de sociedade. Isso através de transformações, que podem ocorrer nos espaços físicos das cidades, meios de transporte, no interior das políticas públicas e na mentalidade de todas as pessoas, sejam elas, jovens, adultas ou idosas.

É possível perceber que o tema, embora tão difundido ultimamente, principalmente na mídia, é de certa forma complexo, pois apresenta caminhos diferentes na tentativa de defini-lo.

O Estado detém poderes para a realização de diversas funções que impactam direta e indiretamente a sociedade em toda a sua complexidade, desde a melhoria da qualidade de vida até a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico. Ao perceber a gama de atuações possíveis ao Estado, dentre elas as funções de alocar, distribuir e estabilizar, Silva (1997) aponta que essas três funções orientam as ações dos governos refletidas nas políticas públicas, objetivando corrigir as falhas e distorções do mercado, com vistas a manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, atender as necessidades e alocar os recursos com mais eficiência.

Para Matias-Pereira (2008), a meta da política é descobrir primeiro a maneira de viver que leva à felicidade humana e, depois, à forma de governo e as instituições sociais capazes de garantir aquele modo de viver. Ao reconhecer a necessidade de proteção aos indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade, ou seja, àqueles que sem o apoio de estruturas públicas não conseguem exercer os seus direitos, o Estado materializa as políticas sociais. Como uma das estratégias para combater a desigualdade e distribuição de rendas, a máquina pública tem focado em programas inter-geracionais de combate à pobreza e extrema pobreza, cujo meio de ação é prover renda a estes cidadãos.

Desde a década de 1980, a maioria das nações desenvolvidas, já utilizava formas de programas de garantia de renda mínima. Experiências como as da Inglaterra, Alemanha, Holanda, França, Estados Unidos, foram propulsoras para a implementação dos programas em vários países, inclusive no Brasil (SUPLICY E CURRY, 1994).

No cenário internacional, esses programas são chamados de Conditional Cash Transfer Programs – CCTs, e tem obtido resultados satisfatórios no que tange à diminuição da vulnerabilidade nos países com grande incidência de pobreza, desigualdade social e de gênero como no México (COADY e PARKER, 2004), Nicarágua (MALUCCIO E FLORES, 2005) e na América Latina como um todo (VILLATORO,

2005). No Brasil, o principal expoente é Programa Bolsa Família, criado em 2003 com o intuito de unificar programas de transferência de renda existentes.

### **2.3 Perfil do Município de Maranguape – Ceará**

A pesquisa será realizada na cidade de Maranguape, por isso é de relevância conhecer um pouco do contexto em que se encontra a cidade.

Maranguape é um município brasileiro do estado do Ceará. Localizado na região metropolitana de Fortaleza. É berço do fundador do Correrio no Ceará, Álvaro da Cunha Mendes; da abolicionista Elvira Pinho e de um dos proclamadores da Republica, o Tenente Coronel Jaime Benévolo; do matemático e General de Brigada Francisco Benévolo; do Professor e escritor Tenente Odilon Benévolo; do historiador e jurista João Capistrano de Abreu; do humorista Chico Anyisio e da atriz Lupe Gigliotti, nome artístico de Maria Lupicinia Viana de Paula.

O topônimo *maranguape* vem do tupi-guarani *maragoab* e significa *Vale da Batalha*. O nome é uma alusão ao lendário cacique da tribo de índios que dominava a região. Sua denominação original era *Alto da Vila*, depois *Outra Banda* e, desde 1760, *Maranguape*.

As origens de Maranguape retornam aos primeiros habitantes destas terras, índios de várias etnias com os: potiguaras, pitaguaris. Os quais já cultivavam mandioca, milho e sabiam da existência de minerais na região. As terras de Maranguape receberam no ano de 1649, a visita dos holandeses durante a expedição em busca das minas de prata na serra da Taquara e serra de Maranguape. Na serra da Taquara, estes ainda ergueram uma base de apoio em cima da serra.

Com a saída dos holandeses do Ceará, o território de Maranguape vem a ser habitado pelos portugueses via às sesmarias. A aglomeração as margens do riacho Pirapora e a capela de Nossa Senhora da Penha, consolida-se como núcleo urbano

no século XIX, com a implementação das plantações de café. Em 1875, Maranguape recebe um grande impulso econômico com a Gonçalves do Amarante. A área total do município é de 590.824 km<sup>2</sup>. Segundo dados do Perfil Básico Municipal de 2013 sua população gira em torno de 117.306 habitantes. A maioria da população é residente da área urbana 86.309 habitantes. Segue mapas:

População residente – 1991/2000/2010

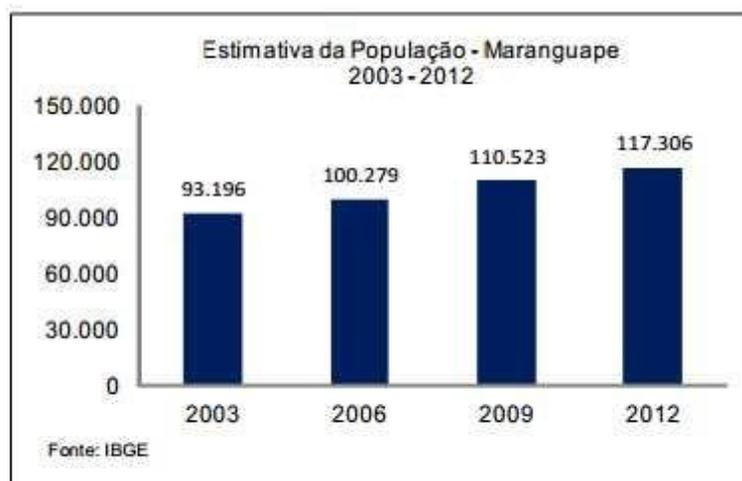
Discriminação	População residente					
	1991		2000		2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	71.705	100,00	88.135	100,00	113.561	100,00
Urbana	51.954	72,46	65.268	74,05	86.309	76,00
Rural	19.751	27,54	22.867	25,95	27.252	24,00
Homens	35.241	49,15	43.449	49,30	56.619	49,86
Mulheres	36.464	50,85	44.686	50,70	56.942	50,14

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 1991/2000/2010.

População recenseada, por sexo, segundo os grupos de idade - 2000/2010

Grupos de idade	População recenseada					
	Total		Homens		Mulheres	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Total	88.135	113.561	43.449	56.619	44.686	56.942
0 – 4 anos	9.942	9.036	5.141	4.736	4.801	4.300
5 – 9 anos	10.453	9.480	5.326	4.938	5.127	4.542
10 – 14 anos	10.588	11.841	5.297	6.242	5.291	5.599
15 – 19 anos	9.652	11.891	4.866	6.033	4.786	5.858
20 – 24 anos	8.417	12.309	4.205	6.179	4.212	6.130
25 – 29 anos	6.998	10.502	3.450	5.264	3.548	5.238
30 – 34 anos	6.554	8.758	3.158	4.375	3.396	4.383
35 – 39 anos	5.676	7.487	2.734	3.642	2.942	3.845
40 – 44 anos	4.194	7.515	2.027	3.524	2.167	3.991
45 – 49 anos	3.303	6.412	1.560	3.178	1.743	3.234
50 – 59 anos	5.179	7.739	2.410	3.659	2.769	4.080
60 – 69 anos	3.810	5.672	1.719	2.634	2.091	3.038
70 anos ou mais	3.369	4.919	1.556	2.215	1.813	2.704

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2000/2010.



Quanto a situação geográfica e territorial, o município de Maranguape apresenta uma distancia de 30 km da capital Fortaleza, apresentando como municípios limítrofes: ao norte: Maracanaú e Caucaia; ao sul: Caridade, Palmacia e Guaiuba; ao leste: Guaiuba, Pacatuba e Maracanaú; ao oeste: Pentecoste e Caridade. Segue mapa com a localização:

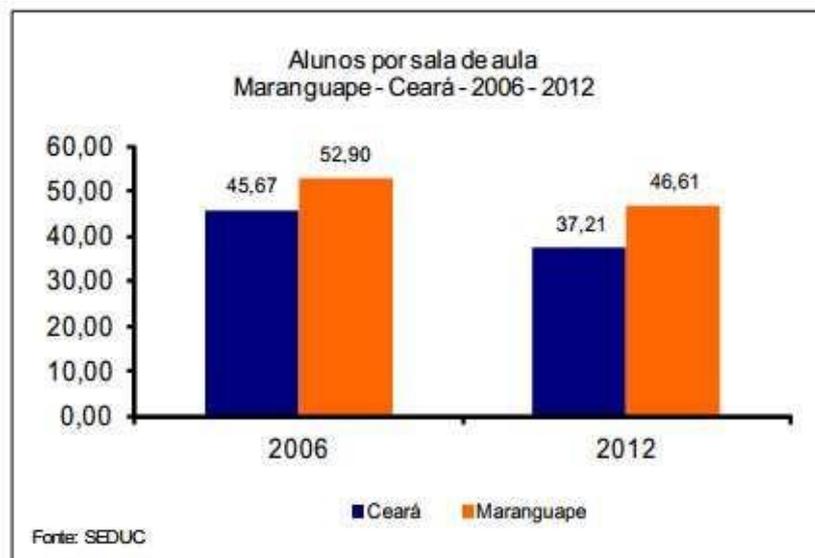
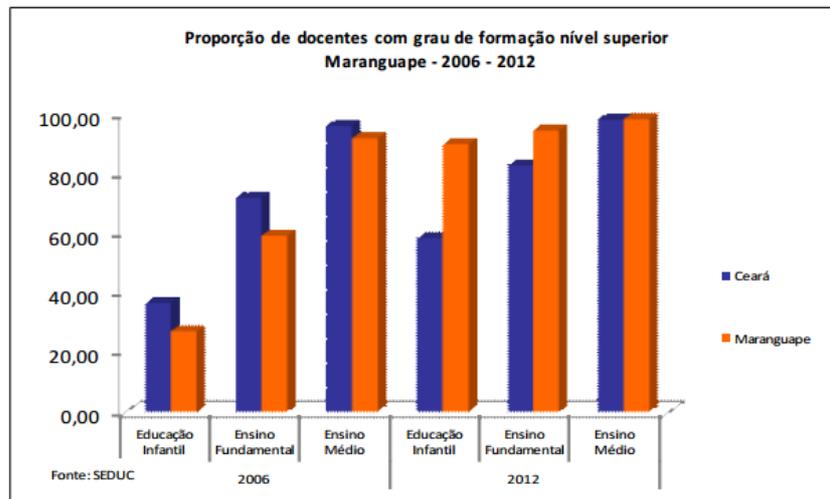


Em julho foi pago cerca de R\$ 2.589.134,00 em benefícios para um total de 17.455 famílias. Pode se verificar que a cidade de Maranguape apresenta bons indicadores de desenvolvimento, conforme tabela abaixo, mas que passa por consideráveis desequilíbrios sociais e econômicos, se analisarmos alguns indicadores em separado como educação e saúde. Indicadores esses utilizados como base para concessão do benefício Bolsa Família. Segue os dados:

## Docentes e matrícula inicial - 2012

Dependência Administrativa	Docentes		Matrícula inicial	
	Município	Estado	Município	Estado
Total	932	97.461	26.333	2.385.737
Federal	-	673	-	7.377
Estadual	199	18.154	5.881	503.597
Municipal	659	63.896	17.386	1.432.624
Particular	151	22.676	3.066	442.139

Fonte: Secretaria da Educação Básica (SEDUC).



## Escolas com biblioteca e laboratório de informática - 2012

Discriminação	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total de escolas	-	-	8	-	87	-	10	-
Biblioteca	-	-	6	0,75	4	0,05	8	0,80
Laboratório de informática	-	-	8	1,00	17	0,20	6	0,60

Fonte: Secretaria da Educação Básica (SEDUC).

## Indicadores educacionais no ensino fundamental e médio – 2012

Discriminação	Indicadores educacionais			
	Ensino fundamental		Ensino médio	
	Município	Estado	Município	Estado
Taxas (%)				
Escolarização líquida	68,74	87,04	45,19	49,01
Aprovação	92,79	90,45	80,88	83,39
Reprovação	6,25	7,22	7,65	6,84
Abandono	0,96	2,33	11,47	9,77
Alunos por sala de aula	34,96	27,38	35,84	32,57

Fonte: Secretaria da Educação Básica (SEDUC).

Analisando os dados obtidos no PBM (2013) acerca dos indicadores educacionais no município de Maranguape, verificamos que ocorreu um grande avanço na proporção de professores com ensino superior entre o Estado Ceará e o município de Maranguape, chegando a 100% no ano de 2012 esta proporção. Com relação ao ensino fundamental, verificamos que em 2012 foram aprovados 92,79% dos alunos, contudo, 6,25% dos estudantes reprovaram e houve um abandono por parte de 0,96%. Já no ensino médio o índice de aprovação foi menor cerca de 80,88%, a quantidade de alunos reprovados chegou a 7,65% e taxa de abandono foi bem maior, cerca de 11,47% dos estudantes.

Com relação a saúde podemos verificar os dados a seguir:

## Principais Indicadores de Saúde – 2012

Discriminação	Principais Indicadores de Saúde	
	Município	Estado
Médicos/1.000 hab.	1,22	1,19
Dentistas/1.000 hab.	0,26	0,33
Leitos/1.000 hab.	1,53	2,47
Unidades de saúde/1.000 hab.	0,36	0,42
Taxa de internação por AVC (40 anos ou mais)/10.000 hab.	12,61	17,98
Nascidos vivos	1.377	124.040
Óbitos	17	1.586
Taxa de mortalidade infantil/1.000 nascidos vivos	12,35	12,79

Fonte: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA).

## Unidades de saúde ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), por tipo de prestador - 2012

Tipo de Prestador	Unidades de saúde ligadas ao SUS	
	Quantidade	%
Total	42	100,00
Pública	41	97,62
Privada	1	2,38

Fonte: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA).

## Profissionais de saúde, ligados ao Sistema Único de Saúde (SUS) – 2012

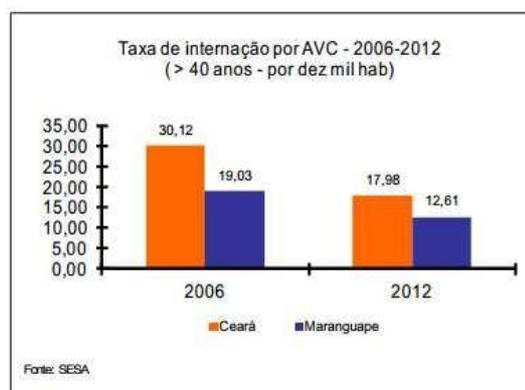
Discriminação	Profissionais de saúde ligados ao SUS	
	Município	Estado
Total	603	59.834
Médicos	143	10.227
Dentistas	30	2.829
Enfermeiros	43	5.748
Outros profissionais de saúde/nível superior	70	5.650
Agentes comunitários de saúde	173	15.325
Outros profissionais de saúde/nível médio	144	20.055

Fonte: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA).

Nota: Profissionais de saúde cadastrados em unidades de entidades públicas e privadas.

## Casos confirmados das doenças de notificação compulsória – 2012

Discriminação	Casos confirmados das doenças de notificação compulsória	
	Município	Estado
AIDS	8	928
Dengue	121	51.701
Febre tifoide	-	1
Hanseníase	11	2.160
Hepatite viral	2	533
Leishmaniose tegumentar	1	978
Leishmaniose Visceral	2	400
Leptospirose	1	60
Meningite	2	442
Raiva	-	1
Tétano acidental	-	21
Tuberculose	50	3.583



No que diz respeito sobre os indicadores de saúde referentes aos profissionais de saúde ligados ao SUS de um universo de 59.834 profissionais do Estado, existem 603 em Maranguape. Na mortalidade infantil, a cada 1000 nascidos, 12,61% acabam indo a óbito. Diferente de 2006 que a taxa era de 19,03%, isso leva a crer que o município tem avançado no combate a mortalidade infantil, entretanto é necessário que o número de nascidos e conseqüentemente a taxa de mortalidade ainda alcance patamares mais significativos, mediante políticas publicas que focalizem a pobreza.

### **3. UTILIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO COMBATE A POBREZA**

Entendendo que o fenômeno dos programas de transferência de renda no meio internacional influenciou o debate e inúmeras experiências nacionais e locais, faz - se necessário relacionarmos um estudo minucioso do cenário em que surgem tais programas.

Desde a década de 1980, a transferência de uma renda monetária por meio de programas aufere destaque nos países centrais, como alternativa para conter as contingências de ordem econômica e social, transfiguradas pelo desemprego estrutural, combinado pela precarização das condições de trabalho e flexibilização das relações sociais e trabalhistas, os quais contribuem para o surgimento de uma “nova pobreza”, em que indivíduos que nunca vivenciaram situações de vulnerabilidade, passaram a sofrer dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal e informal, bem como inúmeras outras privações. Sendo assim, a utilização de programas de transferência de renda monetária passou a ser uma das opções para alterar esse cenário, na contemporaneidade. Tais programas, porém, serão analisados neste trabalho sob diferentes modalidades: desde uma renda mínima a uma renda básica ou de cidadania, situando - os no sistema de proteção social.

Para Silva (1997), a discussão acerca das políticas de renda mínima,

internacionalmente, perpassa dois eixos fundamentais. O primeiro expresso nas grandes transformações ocorridas na economia internacional, refletindo profundas transformações no mundo do trabalho, o qual passa a ser marcado pela precarização das relações de trabalho, crescente desemprego estrutural e elevação dos índices de pobreza, mesmo nos países desenvolvidos. O segundo eixo de análise está nos novos redimensionamentos do Estado – aqui representado pelo “Welfare State” ou “Estado de Bem-Estar Social”, ante sua incapacidade e inadequabilidade de responder a estas transformações que impactam o mundo do trabalho, a economia e a sociedade, esta configurada no advento de uma “sociedade dual”, composta por um lado de pessoas bem empregadas e de outro por um contingente de desempregados ou precarizados.

Nesse contexto, alguns questionamentos são claros: quais as possibilidades de redimensionamento do papel do Estado e das políticas públicas diante do desemprego e da desigualdade social? Quais as saídas concretas em termos de políticas públicas para reverter este quadro?

Para ser possível responder a esses questionamentos alguns autores como Silva (1997), Habermas (1987) e Castel (1998) assinalam ser necessário redimensionar o papel do Estado, ante o enfraquecimento do “Welfare State”, bem como as formas de enfrentamento da questão social, via políticas públicas de inserção social ou transferência de renda. Outros autores como Manuel Castels (1999), Dupas (2001) e Class Offe (1999) discutem o papel do Estado diante do contexto da globalização, traçando alguns caminhos para a reativação da capacidade de ação do Estado no contexto da globalização econômica e tecnológica.

Alguns autores, como Silva (1997: 14) acentuam que o “Welfare State”, sob as bases das políticas de pleno emprego e crescimento econômico, foi perdendo espaço para a sociedade da era tecnológica. O seguro social, constituído pela contribuição dos empregados, e a assistência social, destinada a um público - alvo específico (inválidos, desempregados, idosos e deficientes) no formato preconizado pelo “Welfare State” não conseguia dar conta das novas questões sociais. Sendo assim a autora, traz como possibilidades a utilização dos programas de transferência de renda mínima, inserido no sistema de proteção social, como alternativa para o enfrentamento da pobreza e da fome no âmbito mundial.

Castel (1998) também realizou aprofundado estudo sobre as transformações socioeconômicas da sociedade salarial, especificamente da realidade francesa, que engendraram uma “nova questão social”, com rebatimentos no Estado Social e nos sistemas de proteção social europeus. Pressupondo de que a questão social dos dias atuais se manifesta no enfraquecimento da condição salarial e que a retração do crescimento econômico, nos anos de 1970, veio acompanhada do enfraquecimento do Estado “integrador”, o autor garante que o fim do quase - pleno emprego favoreceu o reaparecimento de um perfil de trabalhador sem trabalho que ocupa na sociedade contemporânea um lugar de “supranumerários” e de “inúteis para o mundo”.

Na opinião de Castel (1998), em meados de 1970, consolidaram-se modificações na estrutura da relação salarial das empresas e desenvolvimento das atividades “terciárias”, culminando na proliferação de um “salarizado não-operário”, ou seja, o operário deixou de ser o produtor máximo, integrando-se a uma nova sociedade do consumo que busca o conforto e o bem-estar constantes.

Esse tipo de Estado, entretanto, se enfraqueceu diante de uma série de contradições internas e externas, apontadas por Castel (1998). A intervenção do Estado Social possuía efeitos homogeneizadores e individualizantes em seus beneficiários. Com o desenvolvimento da industrialização e da urbanização, as proteções sociais, garantidas pelo Estado Social e consolidadas pelas falhas da sociabilidade primária e de proteção próxima, contribuíram para a existência de uma sociedade de indivíduos passivos e sob uma responsabilidade mínima no que diz respeito ao pagamento de contribuições ou impostos que seriam redistribuídos pelo Estado, mediante políticas sociais de proteção social. O grande problema apontado por Castel (1998: 509), no entanto, estava nas formas da gerência e financiamento dessas coberturas sociais, haja vista que estas eram financiadas por uma maioria de ativos que garantiam proteção social, tanto a eles mesmos quanto aos inativos, entretanto, estes foram se tornando cada vez mais numerosos, concorrendo para isto o envelhecimento da população e o desemprego estrutural crescente.

### 3.1 Diferenças entre uma renda mínima e uma renda básica

Neste tópico tratarei de duas importantes considerações. A primeira dela diz respeito às diferenciações entre renda mínima e renda básica. A segunda é que os programas de transferência de renda podem se destinar tanto à provisão das necessidades humanas básicas quanto ao estabelecimento dos mínimos sociais de seu público-alvo.

Segundo Van Parijs (2006), a discussão referente à renda básica, também designada Renda de cidadania (Suplicy 2002), aufere destaque na agenda pública nas duas últimas décadas. A concepção de renda básica, designada por Van Parijs (2006: 65) e abordada neste trabalho, é de uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho. Isso segundo o autor possibilita realizar algumas análises interessantes, que facilitará a diferenciação entre renda básica e mínima.

- Uma renda básica é paga sob a forma de dinheiro e não sob a forma de bens e serviços, podendo o valor monetário ser gasto pelo indivíduo conforme suas necessidades e preferências. Além disso, a renda básica é paga regularmente, complementando a renda do indivíduo, em vez de oferecer transferências na forma de bens e serviços;
- uma renda básica pode ser paga e financiada por um Estado-nação (na forma de bônus estatal, dividendo nacional ou salário do cidadão), como também por uma comunidade ou província politicamente organizada;
- o público-alvo da renda básica pode ser restrito a cidadãos do país, ou a cidadãos no sentido jurídico, incluindo os residentes legais permanentes no país, enfim, tal renda é paga individualmente a cada membro da comunidade, diferentemente do realizado pelos sistemas de renda mínima, em que o público-alvo é cada unidade

familiar, sendo as condições socioeconômicas desta submetida à análise e testes de comprovação;

- uma renda básica é repassada independente da situação financeira do indivíduo, sendo paga no mesmo valor tanto para os ricos quanto para os pobres. Nos sistemas de renda mínima é especificado um nível mínimo de renda para cada tipo de família, variando conforme o seu arranjo familiar e as suas condições socioeconômicas, ou seja, calcula-se a renda total da família proveniente de outras fontes, e a diferença entre esta renda e o mínimo estipulado é paga a cada família na forma de um benefício em dinheiro. Em síntese, enquanto a renda básica opera ex antes, independente de qualquer verificação de renda, a renda mínima opera ex post, levando em consideração outros tipos de rendimentos familiares; e
- a renda básica é paga independente de se estar trabalhando ou da disposição de trabalhar, diferentemente do caso da renda mínima de inserção. A incondicionalidade da renda básica a distingue de qualquer subsídio empregatício.

A operacionalização de uma renda básica é, para muitos críticos inviável, uma vez que pode estimular a armadilha do desemprego, ou seja, a dependência dos indivíduos à renda básica, bem como a não - redistribuição necessária, concorrendo para isto a universalização do repasse em dinheiro tanto para pobres quanto para os ricos, sem contar que o custo financeiro de um sistema de renda básica, universal e incondicional, é mais caro do que de um sistema de renda mínima, em virtude do número de beneficiários da renda básica tender a ser maior do que o número da renda mínima (VAN PARIJS, 2002: 213).

Autores como Suplicy (2002) e Van Parijs (2006), no entanto, defendem a utilização da renda básica e apontam alguns aspectos positivos na sua utilização, tais como:

- 1) eliminação da armadilha do desemprego, em virtude da não exigência da verificação de renda dos beneficiários;
- 2) maior poder de barganha dos beneficiários junto aos empregadores, pois o

recebimento de uma renda básica contribui para a não - aceitação de baixos salários ou empregos degradantes;

3) contribui para a eliminação da humilhação no recebimento de um benefício, este, ao contrário, é transferido a todos como questão de cidadania.

Desta forma, a análise de uma renda básica como auxílio para conseguir a cidadania tem relação direta com a segunda e importante consideração deste tópico: o tipo de provisão social realizada pelos programas de transferência de renda.

Pereira (2002: 27) concebe provisões e necessidades como conceitos correlatos, objetivando a otimização das provisões básicas, em vez de mínimas. Nas palavras da autora, implica considerar:

A provisão social como uma política em movimento, que não se contenta em procurar suprir, de forma isolada e estática, nem ínfima ou mesmo basicamente, privações e carências críticas que, por serem máximas ou extremas, exigem respostas mais complexas e substanciais.

Com o auxílio desta citação, podemos concluir que as transferências de renda, como ações estratégicas, atuam como medidas de proteção contra a fome e a pobreza de imediato, procurando melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiárias.

O significado de necessidades humanas básicas é enorme, relativo, ficando muitas vezes complicado não concebê-lo de forma subjetiva e relativa. Será tratado neste trabalho, contudo, como um fenômeno objetivo e passível de generalização, a fim de servir como parâmetro na análise da formulação e implementação de políticas públicas. Pereira (2002) indica como um dos estudos de maior referência sobre necessidades humanas básicas o livro publicado em 1991 e intitulado *A theory of human need*, de autoria de Doyal e Gough. Nessa obra, os autores garantem que a distinção entre as necessidades básicas e outras categorias (necessidades não básicas, aspirações, desejos e preferências) está na ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (informados e críticos),

caso essas necessidades não sejam adequadamente aceitas (DOYAL E GOUGH,1991 apud PEREIRA, 2002: 67) Estes sérios prejuízos dizem respeito aos impactos negativos que impedem os indivíduos de suprir suas necessidades físicas e sociais.

Tendo em vista estas considerações, Doyal e Gough (1991: 68) apontam dois conjuntos de necessidades objetivas e universais que, se não satisfeitas podem ocasionar sérios prejuízos aos indivíduos: saúde física e autonomia. Ambas incidem diretamente em dois aspectos: a participação dos indivíduos, como sujeitos críticos de suas formas de vida e cultura, e a liberdade humana como condição para prevenção de qualquer forma de opressão, inclusive a pobreza. A provisão da saúde física proporciona ao indivíduo o direito mais elementar, o direito à vida, que constitui, segundo esses autores, uma necessidade natural que afeta a todos os seres vivos, contudo esta não tem conotação de mera sobrevivência, assim como autonomia não significa apenas liberdade. Destarte, nenhuma das duas categorias constitui um fim em si mesmo, ambas são precondições, cuja satisfação adequada poderá impedir a ocorrência de sérios e prolongados prejuízos à participação social e à libertação humana de qualquer forma de opressão (PEREIRA, 2002: 83).

A organização das necessidades humanas básicas, de forma universal, objetiva e mensurável, a serem atendidas pelos programas de transferência de renda, ajuda na formulação de estratégias de serviços e ações que atendam as demandas da comunidade, assim como a criação de condições para otimizar o padrão de qualidade de vida, porém, é de grande importância levar em consideração a cultura de cada região e a formas de vida de cada comunidade, uma vez que a abordagem das necessidades básicas abre muitas possibilidades, o que não significa dizer que estas não sejam universais, mas seu entendimento pode ser relativo. A cultura de cada região deve ser estudada e deve se levar em conta como cada habitante reage a estas condições.

### 3.2 A Política de Renda Mínima no contexto Internacional

A política de renda mínima será inicialmente analisada com ajuda nos estudos de Suplicy (2002) que tratam do surgimento e da evolução da ideia da garantia de uma renda àqueles que pouco ou nada recebiam ao longo da história, bem como expõe a primeira proposta de uma renda mínima, com seus fundamentos. O autor também traça uma evolução histórica dos pressupostos fundamentais de uma renda de cidadania, empiricamente utilizada em países com políticas econômicas mais evoluídas, exemplificando o caso dos Estados Unidos. Serão ainda utilizados, para a referida análise, os fundamentos teóricos de Silva (1997), autora que explicita as justificativas, vantagens e desvantagens da política de renda mínima, bem como os fundamentos teóricos e concepções iniciais que subsidiaram diversas matrizes e classificações de modalidades de renda mínima.

Segundo Suplicy (2002), a ideia de se conceber igualdade e justiça social aos menos afortunados tem expressão na filosofia grega, com Aristóteles, e nos inúmeros textos religiosos do judaísmo, cristianismo, islamismo, budismo e outras religiões. Desta forma, o uso de garantias de uma renda mínima a todas as pessoas viabiliza, conforme o autor, dois princípios definidos por Aristóteles: a justiça distributivista, tratando desigualmente os desiguais; e a justiça política, tratando igualmente a todos depois que a justiça distributiva os igualou.

A preocupação de se assegurar um mínimo de subsídio àqueles incapazes de prover a própria subsistência também foi uma preocupação de grandes pensadores humanistas. Suplicy (2002: 43) lembra que Thomas More também contribuiu na discussão da importância de se assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência digna, lançando as bases do socialismo, mediante sua obra "Utopia" (1516). As reflexões de Thomas More, segundo Suplicy, influenciou, em 1526, Juan Luis Vivés a realizar a primeira proposta de renda mínima na cidade flamenga de Bruges, por meio de sua obra intitulada *De subventionem pauperum sive de humanis necessitatibus*,

que deu subsídios para a elaboração das formas diversas das leis de Assistência aos Pobres (The Poor Laws) na Inglaterra e na Europa (SUPLICY, 2002). Tais Leis serão consideradas para alguns autores (como SILVA, 1997: 26) os primeiros indícios de garantia de uma renda mínima a um grupo específico e incapaz de suprir a própria subsistência por meio do trabalho. Na opinião dessa autora, a existência legal desta modalidade de renda veio a partir de 1579, na Escócia, depois na Inglaterra, com a Lei de Assistência aos Pobres de 1601. A primeira iniciativa de renda mínima na Europa industrial, contudo, se deu com a Speenhamland em 1795.

As Leis de Assistência aos Pobres ocasionou com que idosos pudessem ir as paróquias solicitar esmolas. Logo depois as casas religiosas passaram a ser autorizadas a interagir com proprietários de terras para angariar fundos para prover subsídios aos pobres. É importante ressaltar, que, enquanto existiam críticos a essas leis, outros, como o economista e historiador Mark Blaug, em o Relatório sobre a lei dos pobres reexaminado, disse que as Leis de Assistência aos Pobres foram um mecanismo importante na criação das condições para a Revolução Industrial na Inglaterra (SUPLICY, 2002: 57).

Avançando um pouco na história, Suplicy (2002) informa que a viabilização de justiça social também foi foco de atenção do pensamento liberal. As ideias de “justiça social” de Paine ganharam destaque, estando o cerne de seu pensamento ancorado na ideia de que a pobreza estava relacionada com a civilização e com a instituição da propriedade privada da terra. Sendo assim, era justo que aquele que cultivasse a terra e fizesse nela alguma benfeitoria pudesse ter o direito de receber o resultado de seu cultivo, isto é, uma renda básica para todos.

Se no século XIX, a ideia de um mínimo esteve em torno do direito do trabalho e do bem-estar, foi no século XX, entre as duas guerras mundiais, que se formulou uma defesa mais consistente de uma renda mínima voltada a combater os problemas sociais. Douglas e Hattersley sugeriram um “dividendo nacional” como saída ao desemprego e aos problemas decorrentes da automação, com risco de superprodução (SILVA, 1997: 27).

Ao realizar um breve percurso histórico do debate internacional da renda

mínima no século XX, Silva (1997: 27) constatou que, no final da II Guerra Mundial e nos anos de 1960, o tema da garantia de uma renda mínima ressurgiu na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, ganhou repercussão o projeto de Rhy-Williams (1949 apud SILVA, 1997), no qual a concessão de garantia de renda mínima era estabelecida por aqueles dispostos a ocupar um emprego. Nos Estados Unidos, em 1962, destacou-se a ideia da instituição de uma renda mínima garantida por meio de um imposto negativo, de autoria de Friedman. O imposto negativo visava, para seu idealizador, a combater a pobreza sem reduzir a incitação ao trabalho, evitando a armadilha da assistência, esta mediada por benefícios assistenciais e temporários que poderiam causar dependência aos assistidos. Além destes pensadores e economistas, outros também defendiam a utilização de uma renda mínima, como foi o caso do professor Jonh Kenneth Galbraith (1975), que acreditava ser imprescindível a adoção de uma renda alternativa desde que, ao assumir um emprego, aquele que recebesse tal doação de forma integral perderia uma parte desta, não deixando, é claro, de recebê-la, evitando a dependência e a ociosidade (SUPLICY, 2002: 72).

A grande preocupação dos maiores economistas e pensadores dessa época era encontrar modos para conter os efeitos pós II - Guerra: aumento da pobreza, acirramento dos índices de desemprego, entre outros. A adoção de uma renda mínima, porém, deveria ser utilizada sem causar dependência ou estigma aos assistidos, ao mesmo tempo em que era importante garantir um mínimo de subsistência àqueles incapacitados de provê-la.

Foi no contexto dos anos de 1980 que o debate sobre a garantia de uma renda mínima se consolidou, sobretudo na Europa, em virtude do acirramento das desigualdades sociais, repercutindo em aumento da pobreza, desemprego e violência. Então emergiu uma pluralidade de modalidades de renda mínima que vão desde proposições liberais às proposições mais universalistas.

Silva (1997) distingue três diferentes concepções e modalidades renda mínima – Liberal, Distributivista e de Inserção – suscitadas por diversos acadêmicos, políticos e organizações sociais, visando a buscar para superar a inadequação dos sistemas de proteção social do Welfare State, no contexto atual de mutação da

economia e do mundo do trabalho, decorrentes da globalização econômica e tecnológica.

Na óptica de Silva (1997:53-54), a renda mínima sob inspiração liberal pode se caracterizar por uma renda compensatória e complementar destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores os de uma linha de pobreza fixada, com ênfase na pobreza absoluta e em rígidos critérios de acesso e acompanhamento de seu público-alvo. A viabilização desse tipo de renda ocorre pelo mecanismo da proteção social, estando tal sistema ancorado na racionalização e simplificação, substituindo as diversas modalidades de benefícios por uma renda monetária única.

Os beneficiários do sistema de renda mínima Liberal buscam atender suas necessidades diretamente do mercado, sem a intermediação de um Estado interventor. É mister assinalar, contudo, que a referida autora aponta tipos ilustrativos de propostas nesta perspectiva, em que a renda pode se apresentar também incondicionalmente, de caráter distributivo, independentemente de qualquer exigência, ou ainda destinada a todos para não desincentivar o trabalho, exemplificando a renda básica de Van Parijs. Os tipos ilustrativos de Liberal são o Imposto de Renda Negativo e a Renda Mínima Universal, apresentando esta também as seguintes denominações: Renda Básica, Dividendo Nacional e Dividendo Social. Dentre os grandes representantes destes tipos ilustrativos, se destacam: Milton Friedman, Van Parijs, Douglas e Hattersley e Rhys-Willins.

O Imposto de Renda Negativo proposto por Milton Friedman (1962 apud SILVA 1997) consiste na transferência de uma renda complementar às famílias abaixo da linha de pobreza, ou seja, a proposta do imposto de renda negativo se vincula ao mecanismo de arrecadação de impostos, fixando um limite de renda (linha de pobreza) em que, acima deste, se pagaria imposto e abaixo se receberia, entretanto, à medida que os rendimentos desta família forem aumentando em virtude de outras fontes de trabalho, o valor monetário da renda vai se alterando. As principais vantagens desta modalidade de renda mínima seriam: atribuir um auxílio máximo, nos limites da linha de pobreza, para aqueles que não têm nenhuma ou insuficiente renda de trabalho; manter um limite de acesso baixo para limitar o custo do sistema e não reduzir o estímulo ao trabalho. Como, porém, é destinado às

famílias com determinado patamar de renda, as principais desvantagens estariam na exigência de exaustivos testes de meios. Além de apresentar um baixo nível de renda, o seu caráter estritamente monetário desconsidera medidas preventivas de combate à pobreza (SILVA, 1997: 45).

O segundo tipo ilustrativo de renda levantada por Silva (1997: 59) diz respeito à Renda Mínima Universal ou Dividendo Nacional - formulada por Rhys-Willins, após a segunda Guerra Mundial (1949), por Douglas e Hattersley nos anos de 1960, e Roberts (1983) que propõem uma renda idêntica, atribuída a todos, sob base individual, independentemente de outras rendas provenientes do trabalho ou de outras fontes, da situação familiar ou da vontade de aceitar ou não um emprego. As principais vantagens desta proposta são:

1. simplificação da gestão administrativa dos sistemas de proteção social, com redução de custos;
2. compatibilização com as exigências da flexibilidade do mercado de trabalho, uma vez que facilita o ajustamento da oferta e demanda de trabalho via aceitação de trabalhos de baixa remuneração;
3. redução do corte de trabalhadores em virtude do desaparecimento dos encargos sociais, com a supressão do salário mínimo.

As desvantagens são:

1. proposta de alto custo e eminentemente monetária, cujos maiores beneficiários são os empresários;
2. incapaz de atender os aspectos multidimensionais da pobreza;
3. falta de seletividade, desfavorecendo os menos necessitados (SILVA, 1997: 43)

O terceiro tipo ilustrativo de proposta de renda está na renda básica (basic

income) proposta por Van Parijs (1987,1992,1994). A proposta de renda básica está ancorada na premissa de que o sistema econômico ocidental, baseado no trabalho pago, não garante qualidade de vida e satisfação das necessidades básicas de cada cidadão. Sendo assim, a viabilização de uma renda básica é o único mecanismo de prevenção contra a pobreza na sociedade moderna. Diferentemente do imposto de renda negativo, a transferência de uma renda básica se destina ao indivíduo de forma incondicional, sem comprovação de recursos ou exigência de engajamento numa atividade remunerada. A renda básica também difere do Dividendo Nacional, pois aquele se preocupa com a prevenção da pobreza, enquanto esta se atém à redistribuição da riqueza nacional após a implantação da pobreza. A renda básica proposta por Van Parijs fundamenta-se numa sociedade justa e livre e, para que isto aconteça é necessário que se criem condições de segurança, de propriedade de si e de oportunidade (SILVA, 1997: 69).

Silva (1997) ressalta, no entanto, que a renda básica anteriormente explicitada sob o prisma de uma cidadania liberal com base na justiça e liberdade apresenta divergências nas formulações de autores diferentes, pois é difícil a devida qualificação desta numa proposta de renda mínima universal de inspiração liberal ou universal. Sendo assim, é importante vislumbrar a renda básica, neste trabalho, como expressão dotada de vários usos, dos quais podem se apresentar, segundo Van Parijs (2000), de forma mais restrita: o valor da renda básica pode ser afetado pela situação econômica da família; ou mais ampla, onde o valor de tal renda pode ou não satisfazer as necessidades básicas ou substituir as demais transferências. O norte neste trabalho não é classificar as diversas modalidades de renda mínima e básica existentes em categorias distintas, mas sim trazer à tona as justificativas, vantagens e desvantagens da política de transferência de renda no combate à pobreza, à fome, ao desemprego e outros males socioeconômicos inerentes à sociedade capitalista.

É importante perceber que uma proposta de renda básica foi varias vezes criticada assim como também foi defendida. Entre os defensores podemos destacar Van Parijs que desenvolveu duas argumentações que justificam a implantação de uma *renda básica* entre todos, independentemente da participação do homem no espaço produtivo, assegurando a cobertura de necessidades básicas para uns e a

disponibilidade de tempo livre para outros. Na primeira, podemos verificar o argumento econômico e ele apontou a necessidade de uma renda básica, incondicional e independente do trabalho e que garanta tanto o desenvolvimento como o combate a pobreza e o desemprego, gerando a funcionalidade dos sistemas de proteção social. Na segunda razão percebemos uma ordem ideológica, onde ele afirma que a garantia de uma renda a todos não somente viabiliza Estado como é um caminho de transição entre o capitalismo e o socialismo, representando uma importante direção para a emancipação humana.

Van Parijs (1992 apud SILVA, 1997: 30) avança no estudo da renda básica, identificando, no debate geral, argumentos tanto numa perspectiva *individualista*, expressos pelos *libertários* e pelos *igualitários* quanto argumentos sob o viés societário, defendidos pelos *comunitaristas*. Na perspectiva individualista, a defesa de uma renda básica se faz partindo de demandas individuais justas. Assim, para os libertários, a ideia de justiça se funda numa distribuição mais equitativa, resultante de uma transição voluntária que se funda na justiça e igualdade. A renda básica se encontra não na solidariedade nem na caridade, mas num direito à compensação sem qualquer referência ao trabalho. Já os igualitários defendiam uma divisão equitativa do excedente, realçando a liberdade do princípio da diferença. A perspectiva de ordem societária defendia uma concepção de sociedade mais justa, sobre as bases da cidadania, como instrumento para almejar uma sociedade do bem comum. Desta forma, a viabilização de uma renda deve ser paga a todos e numa base individual, sem estigmatizar nem humilhar.

Em resumo, a política de renda mínima foi alvo de muitos debates e reformulações, com o objetivo de garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social devido as transformações da economia, do Estado e da sociedade na Era da globalização. Todas essas experiências teóricas em torno deste tema, favoreceram a operacionalização de experiências reais na Europa, nos Estados Unidos, bem como em alguns países da América Latina.

Na perspectiva de Silva (1997: 87), as experiências na garantia de uma renda mínima no contexto europeu na atualidade assumem uma perspectiva de complementação dos atuais sistemas de proteção social, objetivando combater a

pobreza, por meio de uma renda mínima de inserção social. Em alguns países, como o Reino Unido, a adoção de uma modalidade de renda mínima correu posteriormente a 1948. A República Federal Alemã, apesar de estar filiada a um sistema bismarckiano, adotou um sistema de renda mínima em 1961. No caso dos Países Baixos, a implantação deste tipo de sistema foi posto em prática nos anos de 1960 – 1970. Dentre estas experiências, a autora dá maior ênfase à *Renda Mínima de Inserção* (RMI) implementada na França em 1989. Esta modalidade de renda mínima foi demandada pelos crescentes índices de desemprego e pobreza pós - II Guerra Mundial, sendo os beneficiários potenciais os pobres e “novos pobres”. Nesse sentido, referida proposta relaciona a transferência de renda com o direito à inserção profissional e social, permitindo que cada cidadão supere as dificuldades em torno do desemprego, concorrendo para isto a viabilização de uma renda mínima para suprir suas necessidades vitais, favorecendo também oportunidade de qualificação profissional.

É válido ressaltar que, no começo do século XXI, se organizou institucionalmente ampla defesa da adoção de programas de transferência de renda mínima. A União Europeia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foram importantes para a expansão de experiências de programas de Renda Mínima junto a seus países - membros, tendo sido em 1988 aprovada uma resolução que versava sobre a erradicação da pobreza, via utilização de programas de transferência de renda nos países da Europa, alastrando-se para outros continentes. Outra importante iniciativa, como já apontado foi a fundação, em 1986, da Rede Europeia da Renda Básica (Basic Income European Network – BIEN), visando a defender a instituição de uma renda básica universal. Os mais importantes membros fundadores da BIEN foram Philippe Van Parijs e Guy Standing (SUPLICY, 2002)

Essas iniciativas anteriormente explicitadas incentivaram diversas experiências de programas de transferência de renda mínima e básica, as quais não se restringiram somente à Europa. Em 1935, os Estados Unidos, durante o governo Roosevelt, instituíram o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (*Aid for Families with Dependent Children*), que destinava um complemento de renda às famílias com renda abaixo de certo patamar, cujas mães tinham perdido os seus

maridos e estavam com dificuldades de criar os seus filhos e dar-lhes educação. Em 1964, Lyndon Johnson criou um programa de Alimentação (Foods Stamps), uma espécie de imposto de renda negativo que somente poderia ser gasto na forma de alimentos. Em 1969, o presidente Richard Nixon formulou o Plano de Assistência à Família ( Family Assistance Plan – FAP). Em 1974, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a lei, de iniciativa do senador Russel Long, democrata de Louisiana, que instituiu uma forma de imposto de renda negativo, o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (Earned Income Tax Credit – EITC), que destinava um complemento de renda somente às famílias com renda inferior a certo patamar de renda, a fim de sair da condição de pobreza. De acordo com estudos de Suplicy (2002) a experiência pioneira de uma renda básica no Alasca (Estados Unidos) foi uma iniciativa do prefeito Jay Hammond, de Bristol - Bay, uma pequena vila de pescadores daquele Estado Federado. Jay Hammond observou que a pequena vila continuava pobre, apesar desta obter grande riqueza na forma de pesca.

Sendo assim, propôs a criação de um fundo que pertenceria a todos, sendo este financiado por imposto sobre o valor da pesca e da propriedade. Dez anos depois, Jay Hammond tornou-se governador do Estado do Alasca (1974-1982), conseguindo em 1976, enviar para o Legislativo um projeto de emenda propondo que se destinassem 25% dos *royalties* ao Fundo, que pertenceria a todos. A proposta foi submetida a referendo popular, sendo aprovada, contudo, em 1980, este governador conseguiu um aumento da porcentagem destes recursos, destinando 50% dos *royalties* ao referido Fundo. Segundo Suplicy (2002: 87) o patrimônio do fundo cresceu de US\$ 1 bilhão, em 1980, para US\$ 28,5 bilhões, em 2000. Cada pessoa residente há um ano ou mais no Alasca deve preencher um formulário com todos os dados pessoais, sendo necessárias duas pessoas residentes no Alasca para testemunharem a veracidade das declarações. Todos que entregarem o referido relatório recebem na primeira quinzena de outubro, por via eletrônica, na conta bancária ou por cheque, um dividendo que evoluiu de UR\$ 300, no início de 1980, chegando a UR\$ 1.963,86 em 2000.

Suplicy (2002) também aponta inúmeras iniciativas de garantia de uma renda mínima em alguns países da América. Uruguai, Chile e Argentina instituíram a *Asignación Familiar*, programa que viabiliza uma complementação de renda aos

trabalhadores do mercado formal, desde que tenham crianças frequentando a escola. A Venezuela instituiu, em 1989, o programa Bolsa Escolar para crianças de famílias pobres; em 1991 adicionou-se o bônus - leite. Em 1996, o governo implementou o Programa de Subsídio Familiar, substituindo os Bolsa Escolar e os bônus anteriores.

#### **4 OS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA EM UMA VISÃO NACIONAL**

Os programas de transferência de renda estão consolidados no cenário político mundial e de forma especial na agenda política brasileira, com destaque no governo de Luís Inácio Lula da Silva e agora perpetuando no governo de Dilma Rousseff. Esses programas não foram utilizados pela primeira vez nesses Governos, porém foram nestes que ganharam destaque e vem angariando maiores recursos financeiros, conseqüentemente, elevando o valor do benefício, além de atender um número considerável e maior de famílias em situação de extrema pobreza do que os programas do governo de Fernando Henrique Cardoso. Mas o que é importante destacar neste Capítulo é a estrutura atual do Bolsa Família, que tem seu gerenciamento feito pelo Estado, delegando responsabilidades à União, Distrito Federal, estados e municípios. O que muda na política de combate a fome e pobreza do Governo atual é o conjunto de ações e eixos estratégicos que visa, sob o olhar do Fome Zero, o desenvolvimento sustentado das famílias beneficiárias em condição de extrema pobreza. São muitos, no entanto, os desafios, especialmente no âmbito local, sendo necessário verificar as particularidades e problemáticas de uma dada realidade, especialmente no trato da pobreza e da fome.

Para Rocha (2005: 173-174), a pobreza no Brasil é definida da renda e não da situação nutricional, o que normalmente fazemos é associar erroneamente pobreza a fome. Mesmo sendo necessário dispor de um conjunto de parâmetros financeiros., com base em critérios justificados para averiguar a evolução da pobreza no Brasil, é de uma urgência levar em consideração as particularidades e diferenças locais quanto ao modo de vida e o nível de desenvolvimento social produtivo.

Neste Capítulo partirei de uma breve caracterização histórica dos modos utilizados para enfrentar a pobreza no país, para depois seguir comentado sobre o debate nacional dos programas de transferência de renda. Também serão apresentadas as características do Programa Bolsa Família, além do que ele representa de acordo com a realidade brasileira.

#### **4.1 Pobreza: conceitos e a realidade brasileira**

Explicar pobreza não é simples, antes de mais nada, coloca-la no tempo e no espaço como um fenômeno que, transfigurado em imagens, se transforma em diferenças, desigualdades e conflitos. O assunto pobreza proposto neste trabalho vai além da sua visão na história e na realidade brasileira, sendo necessário apresentar e confrontar também a diversidade de visões acerca desse fenômeno e do que é ser pobre, ante o desemprego, a violência urbana e a precarização do acesso aos direitos básicos no âmbito da saúde, educação, moradia, assistência social, entre outros. Essas imagens foram se formando ao longo da história, prevalecendo ainda hoje no imaginário da sociedade, especificamente no imaginário dos sujeitos sociais participantes desta pesquisa. O conceito de pobreza, nas palavras de Osterne (2001: 95) “é em princípio, ampla, imprecisa e supõe gradações. Mesmo existindo em toda parte, é sempre relativa a uma dada sociedade (...). Por comportar as ideias de recursos, necessidades e escassez, jamais poderia expressar-se como uma noção estática, tampouco, válida em toda parte”.

Existe uma gama de conceitos acerca da pobreza na literatura brasileira. Alguns estudiosos preferem explicá-la como uma situação na qual as necessidades não são atendidas, enquanto outros optam por mudar a trajetória dessa perspectiva mais econômica, considerando a pobreza como ausência de direitos, dotada de uma dimensão social e simbólica. Há ainda a visão, predominante até os anos 1930, da pobreza como um problema moral e individualizante, transfigurada na figura do “vadio” e do “mendigo” que nos anos 1970 passou a ser representado pelo “desempregado”, “subempregado” ou “marginal”. Na atualidade, além de se verificar e discutir sobre essas concepções é inevitável não perceber o fenômeno da “nova

pobreza”, no qual indivíduos que antes nunca haviam vivenciado o desemprego ou morado em favelas ou cortiços, de uma hora para outra, são destituídos de seu ambiente de trabalho, obrigados a viver em precárias condições de moradia, sob um *status* inferior, desvalorizado e estigmatizante.

A forma em que a pobreza se manifesta na sociedade brasileira possui particularidades que devem ser ressaltadas e analisadas em cada momento histórico e político. Segundo Schwartzman (2004: 17) enquanto no século XIX a Inglaterra e os Estados Unidos criavam leis e instituições de amparos aos pobres, no Brasil, era ausente esse tipo de iniciativa, uma vez que a sociedade e a economia nessa época eram marcadas pela escravidão e pela monocultura da cana-de-açúcar, sendo a pobreza e a miséria consideradas naturais e inevitáveis, sob a responsabilidade da Igreja Católica, por meio de suas irmandades e santas casas de Misericórdia.

Até a década de 1930, a pobreza não era reconhecida como questão social, sendo tratada por ações assistencialistas e filantrópicas pela Igreja, atuando o Estado somente como agente de apoio ou instância fiscalizadora. A pobreza era vista como disfunção individual das pessoas. Schwartzman (2004: 21) garante que na República predominava a noção de que os problemas do País estavam relacionados com as características raciais e culturais da população brasileira, sendo as doenças tropicais tratadas por políticas eugênicas, assegurando o progressivo “branqueamento da população”.

Foi de 1930, em diante que o Estado brasileiro, representado por Getúlio Vargas, passou a reconhecer a pobreza como questão política, contanto com formas de assistência aos pobres sob influência ainda dos valores cristãos da caridade e da ajuda (OSTERNE,2001). Nesse período, prevalecia a visão funcionalista de que a sociedade deveria ser organizada sob a tutela de um Estado corporativista e influência do pensamento da Igreja Católica, de modo a buscar a harmonia e o bom funcionamento dos poderes políticos e da sociedade.

Esta vinculação estreita entre caridade pública, assistencialismo e enquadramento disciplinar da sociedade era uma característica comum às principais tentativas de enfrentar os problemas da pobreza na Europa desde os tempos medievais, que no Brasil tratava de emular. (GEREMEK apud SCHWARTZMAN 2004 p. 22).

Nas décadas de 1950 e 1960, os estudiosos viam a pobreza e a desigualdade social como resultados do panorama da sociedade brasileira desta época. O País era dividido em duas estruturas: uma moderna e urbana e outra rural e atrasada. Então era impossível combater a pobreza, em razão do atraso econômico. Foram muitos, contudo, os críticos sobre esse tipo de visão, uma vez que “o Brasil não era dual, mas desigualmente integrado ao Capitalismo”. (CARDOSO 1978 apud SARTI 2005: 48). O desenvolvimento econômico auferido nas décadas de 1950 – 60 repercutiram na urbanização das cidades, que passaram a ser um espaço moderno e urbano, atraindo um número considerável de trabalhadores rurais por melhores condições de vida e trabalho. Em decorrência do rápido crescimento demográfico, porém, as cidades passaram a ser incapazes de fornecer trabalho para todos, gerando, para alguns autores, o aumento de uma massa “marginal” e desempregada, vítima da pobreza urbana, tendo que se submeter a subempregos. Na opinião de Santos (1979), entretanto, é errôneo vincular o problema da urbanização como causador da pobreza urbana, cujas raízes estão no próprio funcionamento do sistema capitalista, sendo a urbanização uma consequência desse processo.

Diferentemente da teoria dualista, autores como Schwartzman (2004) definem outras causas do fenômeno da pobreza sob o viés marxista. Essa era vista como consequência de um sistema desigual que deixava uma parte significativa de trabalhadores à margem do sistema de produção. Esta classe tinha um papel especial na divisão social do trabalho, uma vez que produziam a riqueza excedente, isto é, a mais-valia, apropriada pela classe burguesa. Segundo Alayón (1995), a pobreza como um fenômeno a ser tratado passou a ser discutida sob o viés da marginalidade, na América Latina, com suporte em três correntes. A primeira referiu-se à definição da marginalidade oposta à modernização. Como já mencionado, a década de 1950 foi o período marcado pelo auge das teorias dualistas, contexto no qual a marginalidade foi definida como a circunstância de não participação do indivíduo no desenvolvimento econômico, social e cultural do País.

A segunda corrente vinculou o fenômeno da marginalidade à teoria da dependência. Desta maneira, a pobreza era tida como fruto de um crescimento

econômico que não produziu desenvolvimento social, muito menos distribuição de renda. A marginalidade era vista como consequência do subdesenvolvimento. A terceira corrente foi marcada por críticas a Teoria da Dependência e ao “milagre econômico”. A marginalidade, diferentemente das teorias anteriores, constituiu componente estrutural das relações de produção nos países periféricos, contribuindo para a valorização e rentabilidade do capital. Conforme Santos (1979) a utilização do termo marginalidade repercutiu em alguns equívocos, pois se mostrou ambígua no que diz respeito à “população marginal”, que passou a ser julgada inútil do ponto de vista econômico. Ao contrário do que foi assinalado, esta categoria facilitou a acumulação no centro e na periferia, uma vez que manteve o rebaixamento dos salários mediante o exército industrial de reserva, além de assegurar uma participação significativa no mercado de trabalho informal.

No decorrer dos anos de 1970 e 1980, surgiram tentativas de se ampliar a concepção da pobreza sob o foco monetário, uma vez que o foco centrava-se na identificação de déficits e níveis de carência que condicionavam a pobreza na América Latina. Assim, a concepção de pobreza passou a ser redefinida como carência de condições de acesso e usufruto de bens e serviços tais como: moradia, habitação, saúde, nutrição entre outros. Esse enfoque incorporou a noção de Pobreza Relativa. Sonia Rocha (2005) afirma que no início dos anos setenta há o reconhecimento pelos Organismos Internacionais (ONU e Banco Mundial) de que as desigualdades sociais não estavam sendo equacionadas pelo crescimento econômico, sendo necessário repensar o processo desse crescimento, com o objetivo de reduzir a desigualdade e a pobreza, por meio da integração social, política e econômica. Desta forma, a autora observa a pobreza como “um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. (2005: 9). É interessante especificar, no entanto, que necessidades são essas e qual o grau de atendimento pode ser o mais adequado. Além de levar em conta as especificidades socioeconômicas e as tradições culturais dos diversos países, ao estabelecer as abordagens e as medições adequadas da pobreza, como, por exemplo, a definição de necessidades nutricionais associada ao conceito de pobreza absoluta, este não pode estar desvinculado dos aspectos culturais, ao definir a dieta mínima, por exemplo. De outra forma, a situação da pobreza pode se apresentar sob diferentes

formas, dado o nível de desenvolvimento social e produtivo de cada país, o que remete às noções de pobreza absoluta e relativa.

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. (ROCHA, 2005: 11).

A pobreza não pode ser considerada apenas como insuficiência de renda, deve se desconsiderá-la também como insuficiência de necessidades básicas insatisfeitas, uma vez que isso significa ir além daquelas de alimentação, para incorporar uma gama bem mais ampla de necessidades humanas, como: educação, saneamento, habitação, entre outros. A autora alerta para o fato de que a distinção entre pobreza absoluta e relativa não apresenta limites claros, uma vez que a linha de pobreza e indigência, partindo das noções de pobreza absoluta e consumo mínimo, também podem se aproximar da pobreza relativa, uma vez que quanto mais rica é a sociedade, mais o conceito de pobreza se distância do atendimento das necessidades de sobrevivência.

No Brasil, mesmo sendo mais relevante o conceito de pobreza absoluta, Rocha (2005) alerta que se podem utilizar as abordagens das *basic needs* de forma complementar, uma vez que tal abordagem traz algumas vantagens, tais como:

1. abandona a renda como indicador - chave de mensuração da pobreza, definindo parâmetros que reflitam resultados em termos de qualidade de vida e não em matéria de consumo;
2. estabelece objetivos e medição de pobreza para toda a sociedade, não delimitando uma população pobre, preferencialmente, o que permitiu estabelecer comparações entre países;
3. dá ênfase ao caráter multidimensional e ao reconhecimento da inter-relação das diversas carências, de modo que possa haver a implementação de políticas públicas a serem operacionalizadas complementarmente no combate aos diferentes

aspectos da pobreza.

Se na década de 1970 houve uma preocupação de se mensurar a pobreza pelo estabelecimento de parâmetros baseados na insuficiência de renda e das *basic needs*, na década de 1980, ocorreu uma ênfase na utilização de parâmetros das linhas de pobreza com enfoque na família. Para Sarti (2005: 41) nos anos 1980, se buscou analisar os efeitos do empobrecimento nos pólos mais dinâmicos da economia brasileira, ressaltando a importância da família como lugar onde se combinam e socializam os efeitos da pobreza. A mensuração da pobreza ocorreu pelo critério da insuficiência de renda no referente à sobrevivência material, a partir da análise da renda *per capita* familiar.

Nos anos de 1990, ocorreu a consolidação do debate político em torno da utilização dos programas de transferência de renda no combate à pobreza e à fome no Brasil, os quais retomam a utilização dos parâmetros da insuficiência de renda das décadas de 70/80, das linhas de pobreza, para definir o seu público-alvo, ou seja, a família. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), mais especificamente nos anos de 1996 e 1998, a grande mudança se dá no campo da política de enfrentamento da pobreza, a ênfase posta agora é nos programas de transferência de renda para famílias pobres. Em 2003, sucedeu a unificação dos programas remanescentes do Governo de FHC no Bolsa Família. Esse assunto é retomado em detalhes no tópico seguinte.

#### **4.2 Da renda mínima a renda básica no Brasil**

O primeiro momento no Brasil acerca da utilização de um programa de renda mínima, como forma de erradicar a pobreza, aconteceu na década de 1970. De acordo com Fonseca (2001: 93-95), Antônio Maria da Silveira, em seu artigo – “Redistribuição de Renda”, publicado pela *Revista Brasileira de Economia* em 1975, introduziu o debate de uma política de distribuição de renda por meio do *imposto de renda negativo*, sendo a *transferência proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre*. A implantação do programa de

erradicação da pobreza se daria inicialmente aos mais idosos até atingir progressivamente os mais novos, independentemente de vínculos empregatícios, da renda do trabalho, do estado civil ou da descendência do cidadão. Esta proposta possuía algumas vantagens:

1. provocaria aceitação popular, em virtude de seu caráter humanístico;
2. não haveria efeito direto no mercado de trabalho;
3. a implantação gradativa viabilizaria tempo para avaliar e redimensionar o desenho do programa.

A respeito da discussão nacional mais especificamente dos programas de transferência de renda, Silva, Yasbek e Giovanni (2004) realizaram uma sistematização do processo histórico de uma política nacional de transferência de renda no Brasil, demarcando cinco grandes períodos de discursão.

O Primeiro momento começa nos anos de 1990, com a aprovação, no Senado, do Projeto de Lei nº 80/91 do Senador, Eduardo Suplicy, que instituiu um Programa de Garantia de uma Renda Mínima (PGRM), por meio de uma transferência mensal, sob a forma de dinheiro. A iniciativa, contudo, teve como pano de fundo um cenário de crise econômica recessiva e ações governamentais voltadas ao controle da inflação, a fim de garantir crescimento econômico e uma política de exportação. A pobreza era vista como decorrência da instabilidade econômica e estagnação da economia (SILVA YASBECK E GIOVANNI, 2004)

Assim conforme o que foi exposto nota-se que se inicialmente o referido Projeto de Lei se destinava à transferência de uma renda mínima mensal, restrita a um público-alvo, com determinada renda, com o passar do tempo, a implementação deste programa se ampliaria gradativamente até atingir a todos, sem restrição de renda, ocupação, idade ou sexo, tornando-se uma renda de cidadania.

Aconteceram, porém, inúmeras as críticas e debates em torno desta proposta, motivando a publicação de vários artigos acerca do tema e projetos de lei que

instituíam programas de garantia de renda mínima. Após aprovado pelo Senado, em 1991, o projeto de Suplicy foi encaminhado a Câmara dos Deputados, sendo modificado no seu formato original. As principais modificações estavam em torno do recebimento da renda mínima à vinculação das crianças e adolescentes à rede escolar, garantindo o acesso à renda mínima por parte dos cidadãos pobres e sem filhos dependentes.

O Segundo Momento tem início com o artigo de José Márcio de Camargo, publicado em 1991, em decorrência do Projeto – Lei de Suplicy. No artigo – “Pobreza e Garantia de Renda Mínima”, Camargo inovou ao propor uma renda mínima articulada à família e à educação, avançando qualitativamente no conteúdo dos programas de transferência de renda (SILVA, YASBECK E GIOVANNI, 2004). Assim, o autor pensou que o panorama crescente de acirramento das condições de pobreza contribuía para o ingresso precoce de crianças no mercado de trabalho. Estas, com o intuito de complementar a já precária renda familiar, deixavam de frequentar a escola e iam trabalhar. Essa situação favoreceu a não eliminação do ciclo intergeracional da pobreza. O formato desta proposta foi utilizado como referência nos primeiros programas de renda mínima no Brasil, em 1995.

Foi em 1995 que tem início o Terceiro Momento de discussão nacional, impulsionado pelas experiências municipais e do Distrito Federal dos programas de transferência de renda mínima. Os programas precursores foram o *Programa Bolsa Escola* implantado em Brasília/DF; o *Programa de Garantia de Renda familiar Mínima*, da Prefeitura Municipal de Campinas/SP, também implantado com a mesma designação, pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP e o *Programa Nossa Família*, da Prefeitura Municipal de Santos/SP. Dentre os programas de garantia de renda familiar, os efetivados pela Prefeitura de São Paulo e por Brasília transformaram-se em modelos inspiradores e orientadores das experiências subsequentes, tais como: o *Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM* e o *Modelo Bolsa- Família*. Para Silva, Yasbek e Giovanni (2004: 90), neste contexto, a Política de Renda Mínima ultrapassa o patamar de utopia, para constituir numa alternativa concreta de política social.

Foi no ano de 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso,

que inicia a proliferação de programas de transferência de renda do Governo Federal, originando o Quarto Momento. Um importante marco deste contexto foi a transformação do *Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima* – PGRM em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – *Bolsa Escola*. Silva, Yasbeck e Giovanni (2004) delimitam os principais programas de transferência de renda criados pelo Governo Federal e implementados de modo descentralizado nos municípios. Os principais programas foram:

1. o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, pelo Governo Federal, com o objetivo de erradicar as piores formas de trabalho nas zonas rurais e urbanas, em atividades consideradas perigosas, insalubres ou degradantes;
2. o Benefício da Prestação Continuada (BPC), implantado em 1996, é um benefício de transferência monetária mensal, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS);
3. o Bolsa Escola, instituído pela lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelo decreto nº 3.823, de maio de 2001, visando, em termos gerais, a possibilitar o acesso e a permanência de crianças pobres na escola;
4. Programa Bolsa - Alimentação, implantado em 2001, com o objetivo de reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil;
5. Cartão Alimentação, criado em 2003, visando a combater a fome e as suas causas estruturais, promovendo a segurança alimentar;
6. Bolsa Família, criado em 2003 no governo de Luís Inácio Lula da Silva, unificando todos os programas de transferência de renda, com objetivo de combater a fome e a pobreza, por meio de uma transferência monetária mensal, articulada com políticas no âmbito da saúde e educação.

Não se pode esquecer o fato que as iniciativas de produção dos programas de renda mínima nacionais, bem como seus instrumentos legais, demonstraram

agilidade governamental em responder as demandas sociais por programas de combate a pobreza. Em 1997, foi aprovada a lei nº 9.533, autorizando o Governo Federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que instituísem o programa de renda mínima associado a ações socioeducativas; sendo que, durante os cinco primeiros anos, seriam agraciados somente os municípios com receita tributária por habitante inferior à média estadual e renda familiar por habitante inferior à média estadual.

Ainda em 2001, foi sancionada pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso outra lei, de nº 10.219, autorizando o Governo Federal a realizar convênios com os governos de todos os municípios brasileiros que adotassem o programa de renda mínima associado à educação ou Bolsa Escola. Por esta lei, os municípios passariam a ser responsáveis pela administração do programa, no quesito seleção das famílias e fiscalização da execução do programa, enquanto o Governo Federal passaria a transferir o pagamento para as famílias beneficiárias, via cartão magnético. O Programa Bolsa Escola atendia famílias com crianças entre seis - 15 anos, desde que estivessem frequentando a escola e tivessem uma renda *per capita* de até meio salário mínimo, sendo que o benefício do Bolsa Escola poderia variar entre R\$ 15,00, R\$ 30,00 e R\$ 45,00 ( por criança ou adolescente residente na casa até certo limite de idade). Esse pagamento estaria condicionado a uma frequência de 85% das aulas e como responsáveis as mães. Eduardo Suplicy (2002: 135), todavia, apontou três limitações ao programa Bolsa Escola. A primeira foi o modesto desenho do programa e a segunda a não – reflexão, pelos responsáveis, sobre os efeitos no que diz respeito aos objetivos de erradicar a pobreza e de alcançar o pleno emprego. Finalmente, a pouca disposição do governo de realizar convênios com os municípios e estados que adotassem os programas de renda mínima, associado à educação com fórmulas mais generosas e também racionais do que as previstas na lei, apontando como exemplo o caso da experiência de São Paulo.

O Quinto momento se inicia no ano de 2003 com a criação do Programa Bolsa Família, marcando avanços em relação aos programas de transferência anteriores. Dentre as novidades podemos citar:

1. a temática de políticas públicas, de enfrentamento da pobreza, passa a ser

discutida como um mecanismo que deve estar articulado a uma política econômica que considere a geração de emprego e renda, a redistribuição e valorização de renda e a proteção ao trabalhador;

2. iniciação de um processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda ( Bolsa- Escola, Bolsa- Alimentação, Vale-gás e cartão- Alimentação) culminando na constituição de um só programa;

3. criação, em janeiro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, representando um esforço de unificação dos ministérios da área da assistência social e do Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome; e

4. elevação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento dos programas de Transferência de Renda no orçamento de 2004 para R\$ 5,3 bilhões.

Desta forma se faz necessário de forma objetiva e clara, de um quadro – síntese dos programas nacionais de transferência de renda que deixaram de existir, mas que fizeram parte da história do país.

<b>Programa</b>	<b>Duração</b>	<b>Público-Alvo</b>	<b>Condicionalidades</b>	<b>Valor/Benefício</b>	<b>Objetivo</b>
<b>PGRM</b>	1997 - 2001	Famílias com filhos ou dependentes de 0-14 anos.	Família com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo. Necessária a manutenção das crianças e adolescentes na escola com idade de 07-14 anos.	R\$ 15,00 por criança e adolescente, podendo chegar ao valor máximo de R\$ 45,00 (max. três crianças).	Apoiar as iniciativas dos municípios com renda tributária e familiar <i>per capita</i> inferior as médias estaduais.
<b>Bolsa Escola</b>	2001-2003	Crianças e adolescentes de 06-15 anos de	Família com criança e adolescente com renda	R\$ 15,00 por criança e adolescente, podendo chegar	Acessar a permanência das crianças à escola. - Evitar a

		idade.	<i>per capita</i> familiar de até meio salário mínimo. Frequência escolar mínima de 85%. Estar inscrita no CADUNICO.	ao valor máximo de R\$ 45,00 (três crianças).	permanência das crianças na rua ou em contato com situações de risco pessoal e social. - Elevar a qualidade de vida das famílias em condição de vulnerabilidade. - Recuperar a dignidade e a auto-estima.
<b>Bolsa Alimentação</b>	2001 - 2003	Famílias pobres com gestantes e nutrízes.	Mães que estejam amamentando seus filhos de até 6 meses de idade ou com crianças de 06 meses a 6 anos de idade.	R\$ 15,00 por criança, podendo chegar ao valor máximo de R\$ 45,00(até três crianças).	Reforçar a aquisição de alimentos de famílias pobres. - Garantir o vínculo das famílias em risco com o SUS. - Promover a inclusão social destas famílias.
<b>Auxílio Gás</b>	2002- 2003	Famílias que já integram os programas do Governo Federal.	Famílias com renda <i>per capita</i> mensal de até meio salário mínimo.	R\$ 7,50, sendo o repasse a cada dois meses.	Compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha.
<b>Cartão Alimentação</b>	2003 - 2004	Famílias residentes em áreas rurais.	Famílias com renda <i>per capita</i> mensal de até meio salário mínimo. Estejam em atividades comunitárias e sócioeducativas.	R\$ 50,00 reais mensais.	Garantir à pessoa em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros ou o acesso a alimento em espécie.
<b>PETI</b>	1996	Famílias com crianças e adolescentes em situação de exploração do trabalho infantil e juvenil e residentes nas áreas rurais e	-Famílias com renda <i>per capita</i> mensal de até meio salário mínimo. - Retirada de todas as crianças/adolescentes de atividades laborais e de exploração.	Valor variável entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 mensais por criança/adolescente na zona rural ou urbana.	Erradicar todas as formas de trabalho infantil no País, em um processo de resgate da cidadania de seus usuários e inclusão

		urbanas.	Frequência da criança e do adolescente nas atividades de ensino regular e nas ações socioeducativas e de convivência (jornada ampliada).		social de suas famílias.
<b>BPC</b>	1996	Idosos com 65 anos ou mais e pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para o trabalho e para a vida independente.	Em ambos os casos, a renda familiar <i>per capita</i> dos beneficiários tem de ser inferior a ¼ do salário mínimo.	01 (um) salário mínimo mensal.	Atender idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho e para a vida independente.
<b>Bolsa Família</b>	2003	Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 60,00 - condição de extrema pobreza. - Famílias com renda <i>per capita</i> entre R\$ 60,01 até R\$ 120,00 - condição de extrema pobreza. - Crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos.	Manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola (mínimo 85% de frequência) e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e nutrizes.	R\$ 58,00- famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até R\$ 60,00, independente da composição familiar. R\$ 18,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 54,00, equivalente a três filhos por família. R\$ 30,00 para cada adolescente de 16 a 17 anos (benefício variável Jovem) até o limite de dois benefícios.	reforçar ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades . - superar a situação de vulnerabilidade e pobreza, por meio de programas complementares.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Alguns desses programas deixaram de existir, outros foram sofrendo redimensionamentos em seu formato original sendo unificados ao programa Bolsa Família. Ganhando destaque no Governo Lula e perpetuados no Governo Dilma.

Durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luís Inácio Lula da Silva, no terceiro semestre de 2002, foi elaborado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, tal relatório foi conclusivo sobre a necessidade de unificação dos programas do Governo Federal, ao ressaltar as seguintes justificativas:

1. existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no público alvo, tais como: Bolsa - Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Vale Gás, PETI, outros. Cada programa era implementado por três ministérios específicos;
2. ausência de articulação efetiva com políticas emancipatórias locais, não possibilitando autonomia das famílias após o desligamento dos programas;
3. fragmentação dos programas e até competitividade entre eles; e
4. orçamento irrisório, insuficiente, fazendo com que o público não seja atendido.

Sendo assim, o Governo Federal unificou os programas remanescentes no programa Bolsa Família, criado pela lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. As famílias beneficiárias do Programa são escolhidas pelo MDS com base nos seus dados contidos no CADUNICO. Este é um banco de dados onde ficam armazenadas as informações socioeconômicas das famílias brasileiras que se encontram em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 270,00 reais. Este cadastro é atualmente “um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal”. (Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007 que dispõe sobre o cadastro único e dá outras providências).

O Programa Bolsa Família começou fazendo parte de um conjunto de ações lançadas no Governo Lula com o nome de Fome Zero que tinha como foco que as famílias brasileiras tivessem supridas as mínimas condições de sobrevivência e

pudessem realizar projetos de vida pessoal e profissional. Já no Governo Dilma o Bolsa Família faz parte do Plano Brasil Sem Miséria. Tem como objetivo elevar a renda e as condições de bem-estar da população é direcionado aos brasileiros que vivem em lares cuja renda familiar é de até R\$ 70,00 por pessoa.

O valor pago pelo Bolsa Família são definidos por meio da Lei 10.836/04 e repassados mensalmente para as famílias. Os pagamentos são realizados através do planejamento, implementação e controle dos pagamentos dos saques. Os pagamentos são administrados pela Caixa Econômica Federal que atua como agente operador para o MDS. A Caixa é responsável pela elaboração de relatórios para acompanhar e avaliar o Bolsa Família.

Nos municípios brasileiros há uma agência vinculada a caixa responsável pelo pagamento dos benefícios e distribuição dos cartões do programa. Os saques dos valores podem ser feitos através dos saques eletrônicos com o cartão social Bolsa Família, por meio de depósito na conta Caixa Fácil ou por meio de guia de pagamento. Os valores podem ser sacados em até 90 dias a partir da disponibilização, mas caso o saque não ocorra o benefício é devolvido ao MDS e a família não tem mais acesso. Desde 2011 no programa também inclui o valor de R\$ 32,00 para mulheres e gestantes até 6 meses do período de amamentação.

São disponibilizados os seguintes benefícios:

- Benefício Básico – pago para famílias consideradas extremamente pobres;
- Benefício Variável – concedido para as famílias que tenham crianças entre 0 e 15 anos e gestantes. Mas, pode ser pago até 5 benefícios por família;
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – pago para as famílias que tenham jovens com idades entre 16 e 17 anos;
- Benefício Variável de Caráter Extraordinário – para as famílias que foram migradas de programas remanescentes;
- Benefício de Extrema Pobreza na Primeira Infância – dado para que famílias

que tenham crianças entre 0 e 15 anos superem o valor de R\$ 70,00 mensal por pessoa.

De acordo com essas considerações, o programa Bolsa Família deve ajudar para o fortalecimento de políticas públicas ligadas à inclusão produtiva, voltadas ao estímulo de redes de produção e crédito, além da valorização da cooperação na promoção de processos de desenvolvimento mais justos e solidários. Estabelecer uma transferência monetária com as condicionalidades é um passo importante para garantir acesso ao sistema de saúde básico e educacional às famílias em condição de vulnerabilidade, além de facilitar a superação da pobreza intergeracional, ensejando condições de emancipação social dessas famílias.

Para Carvalho (2003: 18), nos anos de 1990, a família passou a retomar um lugar de destaque na política social, sendo ao mesmo tempo beneficiária, parceira e “miniprestadora” de serviços de proteção social e inclusão social. As funções familiares, como proteção, socialização e criação de vínculos relacionais, são revalorizadas como instrumentos de combate à desagregação familiar e fragilidade dos laços de solidariedade, ocasionados pelo desemprego prolongado e precarização das relações de trabalho. A revalorização da família nesse contexto, porém, não pode significar recuo do papel do Estado, desresponsabilizando o do gerenciamento do sistema de proteção social.

A autora (2003: 17) chama a atenção, no entanto, para o fato de que, no Brasil, “as sociabilidades sociofamiliares e as redes de solidariedade por elas engendradas nunca foram descartadas. É que elas foram e são, para as camadas populares, a sua condição de resistência e sobrevivência”. Sendo assim, é imprescindível que o Estado garanta condições de proteção a essas famílias, não somente ao indivíduo isolado, mas também a todo grupo familiar.

O Bolsa Família eleva-se em qualidade ao relacionar a transferência monetária às políticas de saúde e educação, estando o foco de proteção na família e não no indivíduo, todavia, é necessário considerar o conceito de família em sua multiplicidade de formas e sentidos, não estando ela delimitada por modelos

específicos. A elaboração da história da família brasileira não foi linear, mas descontínua, perpassada por uma série de especificidades inerentes à realidade do País, em que vários modelos de arranjos familiares foram instituídos, culminando em tipos peculiares, onde o tradicional e o moderno se mesclaram. Para Da Matta (1987: 131), a organização doméstica brasileira não é apenas sua diversidade empírica, mas a sua capacidade simbólica de tudo se agregar e de ter vários modelos de vida doméstica em múltiplas e franca relação, todos mais ou menos auto-referidas, como um jogo de espelhos.

Desta forma, a família é uma realidade simbólica, construída por um processo de pessoas socializados, não podendo ser desconstruída pela mera manifestação da vontade individual. A concepção de família no PBF não se enquadra num modelo tradicional, sendo um conceito mais flexível, baseado mais em laços de afinidade do que de parentesco ou consanguinidade. É considerada família, para este Programa,

A unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que formem um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros  
(Art. 2º, inciso 1º da lei nº. 10.836 de janeiro de 2004).

O programa Bolsa Família possui limites que devem ser vislumbrados de forma a aprimorar cada vez mais o campo de ação desse Programa. Dentre os limites, apontados por Silva, se destacam a dificuldade para a autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e educacional e limitado acesso às informações, além da utilização de critérios de acesso restritos à situação de extrema pobreza das famílias, acrescentando a adoção de uma linha de pobreza.

A utilização de linha única de pobreza pode introduzir vieses na comparação entre áreas de análises, uma vez que a pobreza pode se apresentar, em uma dada localidade, sob a forma de não - atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (pobreza absoluta) ou não - satisfação em virtude do modo de vida predominante na sociedade, o que significa reduzir as desigualdades de meio, uma vez que nesse patamar já é garantido aos indivíduos o mínimo vital. (ROCHA, 2005:

11). Por outro lado, o Programa também vislumbra possibilidades, ao permitir o acesso de uma renda monetária fixa às famílias em situação de extrema pobreza, desemprego crescente e instabilidade financeira; a inclusão, a longo prazo, de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias à escola e ao sistema de saúde; e maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços, mediante a utilização do cartão magnético. Este texto tem a preocupação central de investigar as contribuições do Programa Bolsa Família na inclusão social no Município de Maranguape, Ceará, permitindo vislumbrar os limites e as possibilidades do programa no cotidiano das famílias beneficiárias.

## 5 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia usada neste trabalho inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador. (MINAYO, 1996: 22). Desta forma, a metodologia será apreendida como um conjunto de métodos e técnicas a serem utilizados na pesquisa, associado a um referencial teórico, norteador dos procedimentos investigativos, os quais possibilitarão ao pesquisador interagir com o seu objeto de pesquisa, na tentativa de desvelamento da realidade social em sua essência. Bourdieu (2006: 24) também enfatiza a ideia de que a metodologia está intimamente relacionada com a teoria, uma vez que é somente de um corpo de hipóteses derivado de um conjunto de pressupostos teóricos que um dado empírico qualquer pode funcionar como prova ou, como dizem os anglo-saxônicos, como evidence.

O elemento de pesquisa deve estar entrelaçado a um contexto maior, não perdendo sua propriedade específica, inerente à vida cotidiana que deve estar em constante redefinição. Nas palavras de Bourdieu, significa dizer que *o objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial de suas propriedades (...) é preciso pensar relacionalmente* (2006: 27). O autor alerta, contudo, para o fato de que o pesquisador não deve confundir rigidez com rigor durante o processo investigativo. Em outras palavras, é necessário que a pesquisa

tenha um referencial operacional, dotado tanto de técnicas e regras quanto da capacidade de invenção do pesquisador, permitindo a este uma certa liberdade.

A presente pesquisa será de natureza quanti-qualitativa, tendo em vista que a análise de alguns fatos ocorrerá a nível objetivo, buscando apreender de forma genérica os dados da realidade, bem como os do objeto de pesquisa. A pesquisa também será qualitativa, uma vez que é imprescindível uma análise da percepção dos sujeitos, seus modos de vida, enfim, sua experiência social, como aspectos a complementar a análise dos dados estatísticos. Os procedimentos teóricos e metodológicos para a elaboração deste trabalho ocorrerão em três vias: a pesquisa bibliográfica, a busca documental e a demanda de campo, contendo cada uma delas importantes particularidades na delimitação do objeto de estudo. Na pesquisa bibliográfica procurei por autores que estudam a temática dos programas de transferência de renda, assim também como as categorias constituintes deste trabalho, como: *renda mínima, pobreza e necessidades humanas básicas*. Os principais autores abordados neste trabalho, temos Silva (1997), Silva, Yasbeck & Giovanni (2004), Fonseca (2001) e Suplicy (2002), os quais aprofundam a discussão acerca da política de renda mínima no âmbito internacional e nacional, especificamente a natureza, as condicionalidades e os objetivos dos programas de transferência de renda, tal como o Bolsa Família. Já para um entendimento da concepção de pobreza adotei autores como Sônia Rocha (2005), Osterne (2001), Schwartzman (2004), Paugam (2003), Sarti (2005), entre outros. Para a pesquisa documental, foram utilizadas informações obtidas dos principais institutos de pesquisa do Ceará, bem como de órgãos e instituições governamentais, como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Também foram consultados documentos oficiais do Programa Bolsa Família, tais como leis e decretos. Finalmente, a pesquisa de campo foi realizada no Município de Maranguape, Ceará, dada a importância econômica e social deste município no cenário cearense, bem como a experiência profissional por mim desenvolvida no referido município. Foi priorizado para a investigação do item de estudo o seguinte instrumento e técnica de pesquisa: **questionário com perguntas abertas e fechadas** com o objetivo de apreender não somente os aspectos

objetivos, mas também os subjetivos da fala, dos gestos, enfim, do não dito.

A pesquisa de campo é a etapa do trabalho que precisa de maior atenção, pois confere um contato direto entre pesquisador e indivíduos, de forma a favorecer o desvelamento do objeto de pesquisa na sua particularidade. Assim, é necessário que o pesquisador tenha, além da capacidade criativa e investigativa, um arcabouço teórico, que em conjunto com a aplicação correta dos instrumentos e técnicas, consiga efetivamente ultrapassar aquilo que inicialmente se mostrava na sua superficialidade, adentrando na essência dos fatos, daquilo que se mostra na sua particularidade.

Assim, o presente estudo de caso foi realizado por meio de uma pesquisa empregada junto a beneficiários do Programa Bolsa Família. A pesquisa foi realizada durante as duas semanas do mês em que ocorrem o pagamento dos benefícios. Na agência da Caixa Econômica Federal localizada na Rua bairro Centro, no município de Maranguape.

A justificativa para a realização do estudo foi a observação dos beneficiários que se dirigiam para receber seus benefícios e muitas vezes não tinham e não tem conhecimento algum sobre o Programa. Além do que também me intrigava saber se aquelas famílias estariam vivendo melhor economicamente e socialmente.

## **5.1 Histórico**

Há 153 anos, no dia 12 de janeiro de 1861, Dom Pedro II assinou o Decreto nº 2.723, que fundou a Caixa Econômica da Corte. Desde então, a CAIXA caminha lado a lado com a trajetória do país, acompanhando seu crescimento e o de sua população. Nas principais transformações da história do país, como mudanças de regimes políticos, processos de urbanização e industrialização, a CAIXA estava lá, apoiando e ajudando o Brasil.

Com sua experiência acumulada, inaugurou, em 1931, operações de empréstimo por consignação para pessoas físicas; três anos depois, por determinação do governo federal, assumiu a exclusividade dos empréstimos sob penhor, o que extinguiu as casas de prego operadas por particulares.

No dia 1º de junho do mesmo ano, foi assinada a primeira hipoteca para a aquisição de imóveis da CAIXA do Rio de Janeiro.

Em 1986, a CAIXA incorporou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e assumiu definitivamente a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria e de importante financiadora do desenvolvimento urbano, especialmente do saneamento básico. No mesmo ano, com a extinção do BNH, tornou-se o principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), administradora do FGTS e de outros fundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Quatro anos depois, em 1990, iniciou ações para centralizar todas as contas vinculadas do FGTS, que, à época, eram administradas por mais de 70 instituições bancárias.

Ao longo de sua trajetória, a CAIXA vem estabelecendo estreitas relações com a população ao atender às suas necessidades imediatas, como poupança, empréstimos, FGTS, Programa de Integração Social (PIS), Seguro-Desemprego, crédito educativo, financiamento habitacional e transferência de benefícios sociais.

Também deu ao povo brasileiro a chance de sonhar com uma vida melhor, com as Loterias Federais, das quais detém o monopólio desde 1961.

Desde sua criação, não parou de crescer, de se desenvolver, de diversificar e ampliar suas áreas de atuação. Além de atender a correntistas, trabalhadores, beneficiários de programas sociais e apostadores, acredita e apoia iniciativas artístico-culturais, educacionais e desportivas em todo o Brasil.

Hoje, a CAIXA tem uma posição consolidada no mercado como um banco de grande porte, sólido e moderno. Como principal agente das políticas públicas do governo federal, está presente em todo o país, sem perder sua principal finalidade: a

de acreditar nas pessoas.

## 5.2 Missão

Atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro.

### Valores Empresariais

- Nosso trabalho é importante para a sociedade
- Temos orgulho de trabalhar na CAIXA
- Juntos podemos mais
- Nossas atividades são pautadas pela ética
- Respeitamos as ideias, as opções e as diferenças de toda a sociedade
- A liderança se faz pelo exemplo
- Somos inovadores no que fazemos

Criada em 1861, a CAIXA não é apenas um banco, mas uma instituição presente na vida de milhões de brasileiros. Os trabalhadores formais do Brasil têm na CAIXA o agente responsável pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pelo Programa de Integração Social (PIS) e pelo Seguro-Desemprego. A CAIXA também marca presença por meio de programas sociais, como o Bolsa Família, e unidades lotéricas.

Empresa 100% pública, a CAIXA exerce um papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social do país, uma vez que prioriza setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura e prestação de serviços,

contribuindo significativamente para melhorar a vida das pessoas, principalmente as de baixa renda.

A CAIXA ainda apoia inúmeras atividades artísticas-culturais, educacionais e desportivas, garantindo um lugar de destaque no dia a dia das pessoas, pois acredita que pode fazer o melhor pelo país e por cada um de seus habitantes.

### **5.3 Tipo de pesquisa**

A pesquisa consistiu em fazer um diagnóstico sobre as contribuições do programa Bolsa Família no processo de inclusão social, mas precisamente as estratégias que as famílias utilizam para crescer socialmente, mediadas ou não pelo programa.

Conforme VERGARA (2005, p.46) “o leitor deve ser informado sobre o tipo de pesquisa que será realizada, sua conceituação e justificativa à luz da investigação específica.”

Para VERGARA (2005) a pesquisa pode ser dividida em dois critérios básicos: de acordo com os fins e de acordo com os meios.

Quanto aos fins esta pesquisa pode ser classificada como descritiva por expor as características dos beneficiários do Bolsa Família, além das relações entre estas características e a natureza e a finalidade do programa. Quanto ao meio de investigação, pode ser considerada como de campo, pois, foi realizada nas dependências da Caixa Econômica Federal.

### **5.4 Coleta e tratamento dos dados**

O instrumento utilizado para coleta de dados foi o questionário que de acordo com PÁDUA (2000, p.69) é definido como: “questionários são instrumentos de coleta

de dados que são preenchidos pelos informantes, sem a presença de pesquisador”.

O questionário que se encontra no anexo deste estudo foi estruturado em 15 questões: da 1ª a 4ª questão é traçado o perfil dos beneficiários, identificando o sexo, a idade, o estado civil, o grau de escolaridade de cada indivíduo. Da 5ª a 15ª questão serão relacionados os resultados sobre como os beneficiários avaliam o Bolsa Família em suas vidas, principalmente sobre a questão econômica e sociais.

A pesquisa foi realizada na agência da Caixa Econômica Federal em Maranguape. Localizada na Rua José Fernandes Vieira no bairro Centro. No período de 16 a 30 de junho de 2014. O tratamento dos dados foi realizado por estatística descrita, com distribuição de frequência simples. Foi aplicado questionário em uma amostra de 20 pessoas.

### **5.5 Análise e interpretação dos dados**

Como foi informado anteriormente, utilizou-se um questionário para coleta de dados junto aos clientes. A partir desses dados, serão apresentadas as análises e interpretações, ilustrando com tabelas e gráficos que ajudarão no entendimento e compreensão dos resultados.

Inicialmente foi analisando o perfil da pessoa conforme demonstrando nas tabelas 1 a 4. Depois são analisadas as respostas dos clientes referentes às características do programa Bolsa Família nas tabelas de 5 a 15.

**TABELA 01 – Distribuição de frequência quanto ao sexo.**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Masculino	6	30
Feminino	14	70
TOTAL	20	100

A Tabela 01 de distribuição de frequência quanto ao sexo, demonstra que na sua maioria os beneficiários são formados por pessoas do sexo feminino representando 70% dos entrevistados. Os homens aparecem como 30% das entrevistados, ou seja, realmente existe em nossa sociedade familiar a figura da mulher mais atuante.

A representação gráfica está no Gráfico 01.

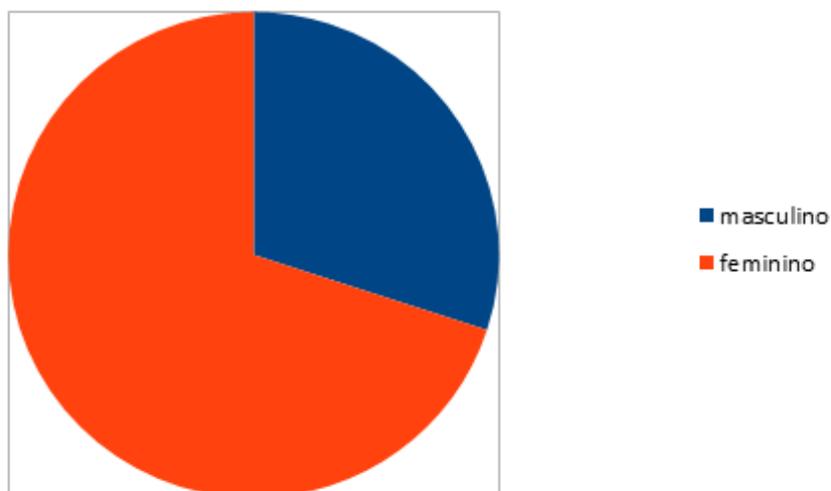
**GRÁFICO 01 – Representação gráfica quanto ao sexo.**

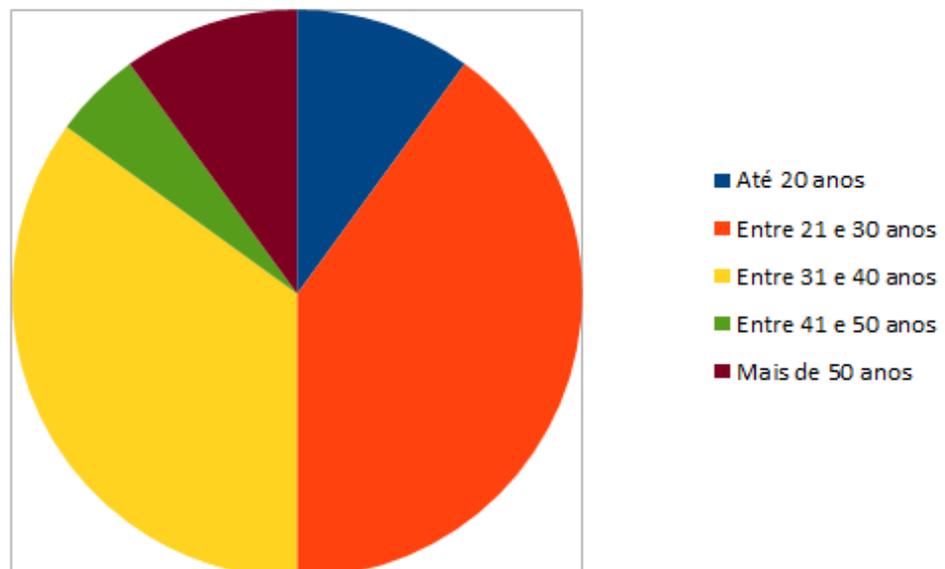
TABELA 02 – Distribuição de frequência quanto à idade.

ALTERNATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA %
Até 20 anos	2	10
Entre 21 e 30 anos	8	40
Entre 31 e 40 anos	7	35
Entre 41 e 50 anos	1	5
Mais de 50 anos	2	10
TOTAL	20	100

Observando a Tabela 02 – de distribuição de frequência quanto a idade, verifica-se a predominância de representantes no grupo entre 21 e 30 anos representando 40%. Outro grupo de representação acentuada está entre 31 e 40 anos com 35%.

Atenção para o Gráfico 02 que demonstra essa situação.

GRÁFICO 02 – Representação gráfica quanto à idade.



**TABELA 03 – Distribuição de frequência quanto ao estado civil.**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Solteiro	7	35
Casado	13	65
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Observando a Tabela 03, de distribuição de frequência quanto ao estado civil, percebe-se que a maioria das pessoas são casadas, ou seja, a grande parte já constitui sua própria família, representando com 65% do total pesquisado. Os outros 35% são formados pelos que se consideram solteiros. O Gráfico 03 ilustra esta situação.

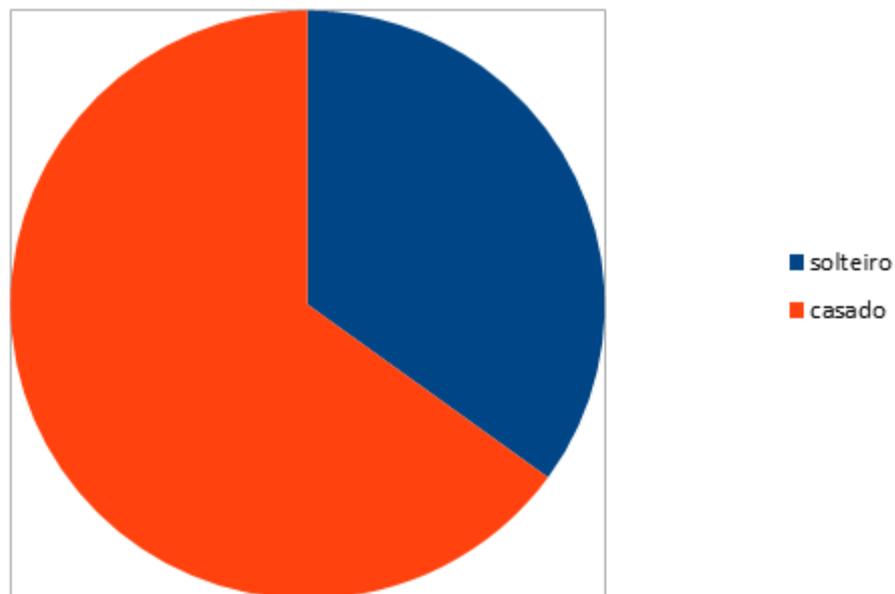
**GRÁFICO 03 – Representação gráfica quanto ao estado civil.**

TABELA 04 – Distribuição de frequência ao grau de escolaridade.

ALTERNATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA %
Analfabeto	5	25
Ensino fundamental incompleto	9	45
Ensino fundamental completo	3	15
Ensino médio incompleto	1	5
Ensino médio completo	2	10
TOTAL	20	100

Analisando a Tabela 04, de distribuição de frequência ao grau de escolaridade, verifica-se que o resultado demonstra que o público do programa possui um nível de escolaridade em torno do ensino fundamental incompleto com 45% do total, seguido pelo analfabetismo com 25% do total de entrevistados.

Segue análise com o Gráfico 04.

GRÁFICO 04 – Representação gráfica quanto ao grau de escolaridade.

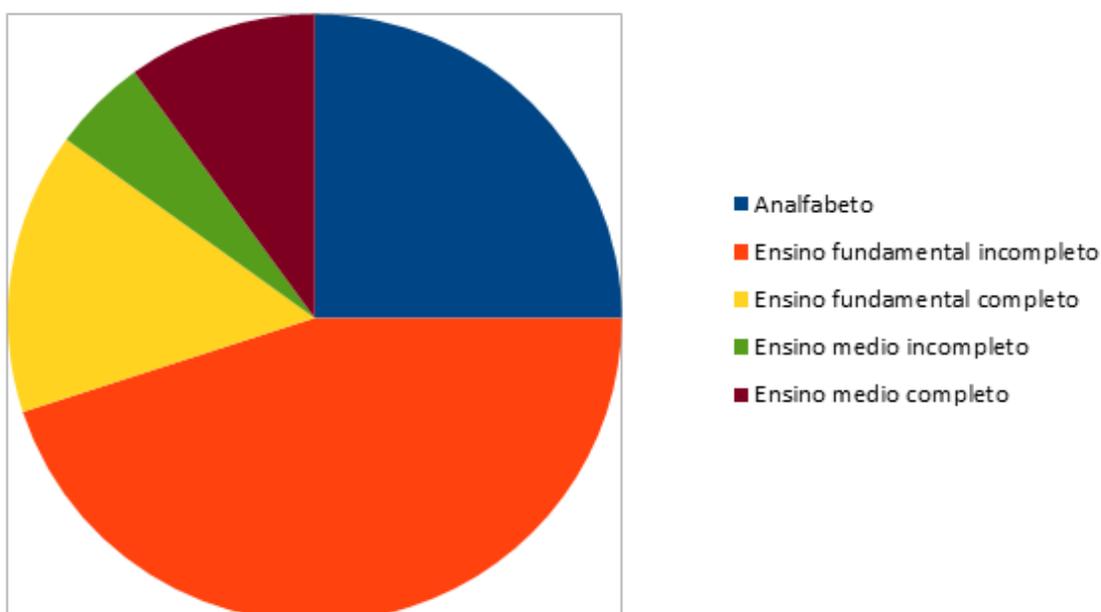
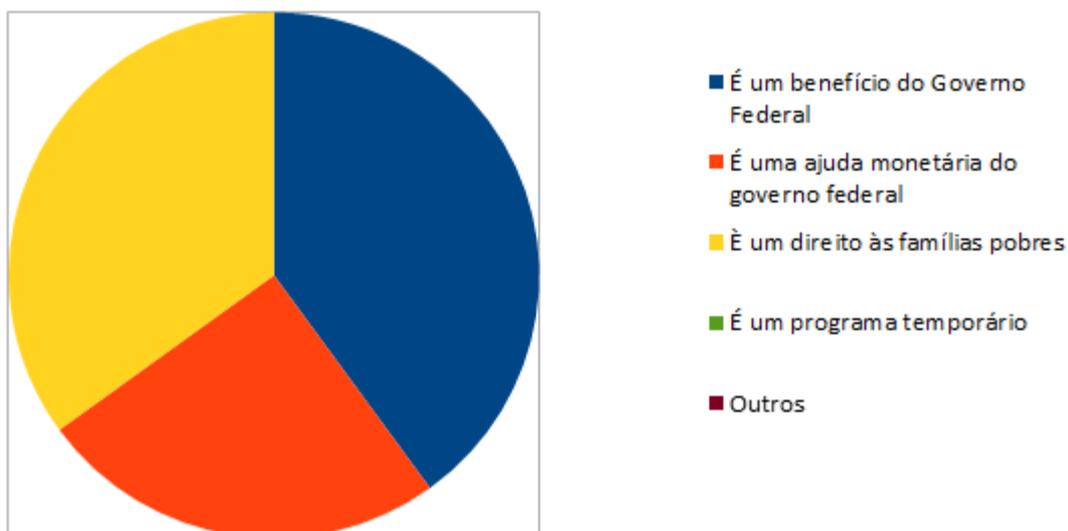


TABELA 05 – Distribuição de frequência sobre o programa Bolsa Família.

ALTERNATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA %
É um benefício do Governo Federal	8	40
É uma ajuda monetária do governo federal	5	25
É um direito às famílias pobres	7	35
É um programa temporário	0	0
Outros	0	0
TOTAL	20	100

Analisando a Tabela 05, de distribuição de frequência sobre o programa Bolsa Família, verifica-se que o resultado demonstra que o público do programa acredita na sua grande maioria que se trata de um benefício do Governo, cerca de 45% do total, por outro lado ninguém acredita que o programa é temporário ou que exista outra opção que não seja as apresentadas. Fica evidente como os beneficiários acreditam que o programa seria um direito deles e de suas famílias por serem pobres.

GRÁFICO 05 – Representação gráfica quanto o que seria o programa Bolsa Família.



**TABELA 06 – Distribuição de frequência sobre o motivo de receber o Bolsa Família.**

ALTERNATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA %
Pela situação de pobreza	8	40
Ter em sua composição familiar crianças e adolescentes	3	15
Estar desempregado	6	30
Estar em situação de risco pessoal e familiar	3	15
Outros	0	0
TOTAL	20	100

Analisando a Tabela 06, de distribuição de frequência sobre o motivo de receber o Bolsa Família, nota-se pelo resultado obtido com os entrevistados que grande parte deles vê a pobreza como principal motivo para ter direito ao programa, cerca de 40% escolheram essa alternativa, o resultado demonstra que o público acredita que o desemprego também é um fator para se ter direito ao programa. Assim se pode perceber que a grande maioria dos beneficiários acreditam que o fator primordial seria a renda.

**GRÁFICO 06 – Representação gráfica sobre o motivo de receber o programa Bolsa Família.**

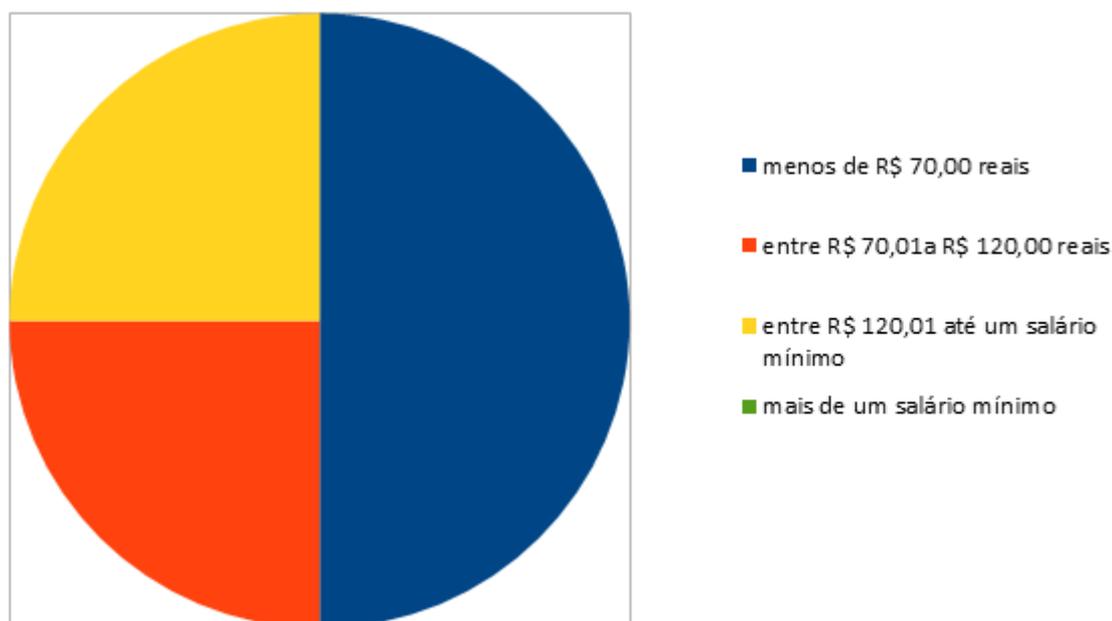


**TABELA 07 – Distribuição de frequência sobre a renda familiar antes de receber o Bolsa Família.**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Menos de R\$ 70,00 reais	10	50
Entre R\$ 70,01a R\$ 120,00 reais	5	25
Entre R\$ 120,01 até um salário-mínimo	5	25
Mais de um salário-mínimo	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Analisando a Tabela 07, de distribuição de frequência sobre a renda familiar antes de receber o Bolsa Família, conclui-se que a maioria dos entrevistados tinha uma renda, antes do bolsa família, inferior a R\$ 70,00, 50% deles, e os outros 50%, 25% ganhavam menos de R\$ 120 e outros 25% ganhavam entre R\$ 120,00 até um salário-mínimo. Nenhum dos entrevistados ganhava mais de um salário-mínimo.

**GRÁFICO 07 – Representação gráfica sobre a renda familiar antes de receber o Bolsa Família.**

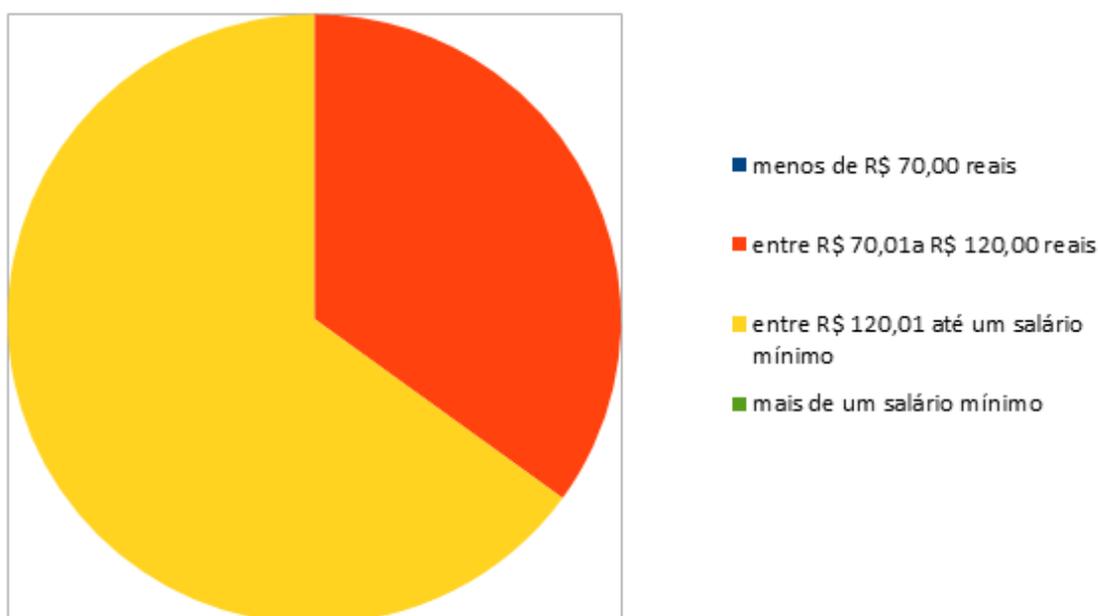


**TABELA 08 – Distribuição de frequência sobre a renda familiar depois de receber o Bolsa Família**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Menos de R\$ 70,00 reais	0	0
Entre R\$ 70,01a R\$ 120,00 reais	7	35
Entre R\$ 120,01 até um salário-mínimo	13	65
Mais de um salário-mínimo	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Analisando a Tabela 08, de distribuição de frequência sobre a renda familiar depois de receber o Bolsa Família, conclui-se que a maioria dos entrevistados passou a ter uma renda superior a R\$ 70,00 e que desses, 65% ficaram acima dos R\$ 120,00 e menos de um salário-mínimo. Nenhum dos entrevistados ganhava mais de um salário-mínimo.

**GRÁFICO 08 – Representação gráfica sobre a renda familiar depois de receber o Bolsa Família.**

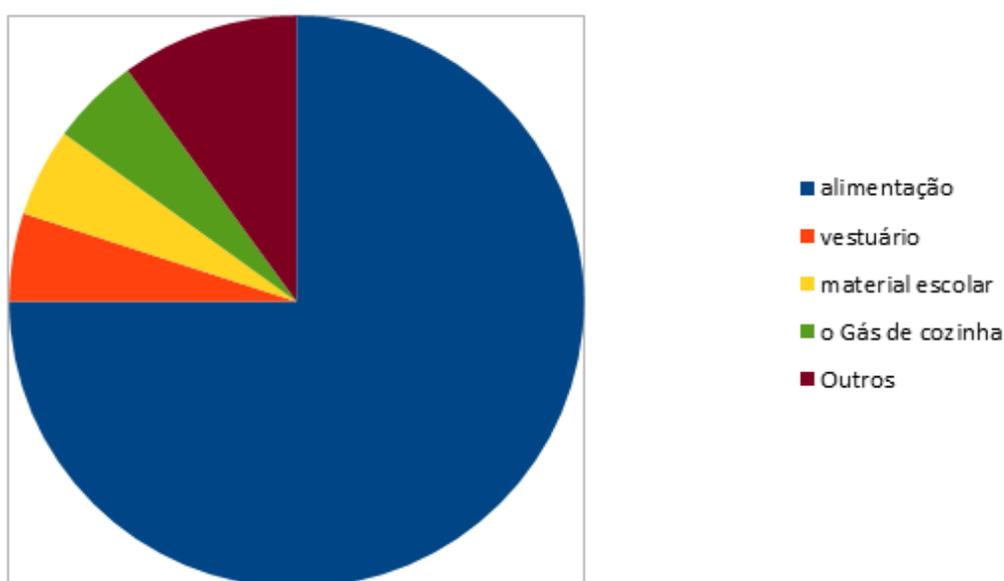


**TABELA 09 – Distribuição de frequência sobre onde é utilizada a renda recebida no Bolsa Família.**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Alimentação	15	75
Vestuário	1	5
Material escolar	1	5
O Gás de cozinha	1	5
Outros	2	10
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Analisando a Tabela 09, de distribuição de frequência sobre onde é utilizado a renda recebida no Bolsa Família, fica evidente que a maior parte da renda é gasta com alimentação, cerca de 75% dos entrevistados, 10% responderam Outros, mas quando analisei as respostas, foi dito que gastavam um pouco com tudo que estava sugerindo nas outras alternativas. Acredito que a maioria das famílias é da mesma forma. A maior parte vai para a alimentação, mas o dinheiro ganho com o Bolsa Família serve também para outras necessidades.

**GRÁFICO 09 – Representação gráfica sobre onde é utilizada a renda recebida no Bolsa Família.**

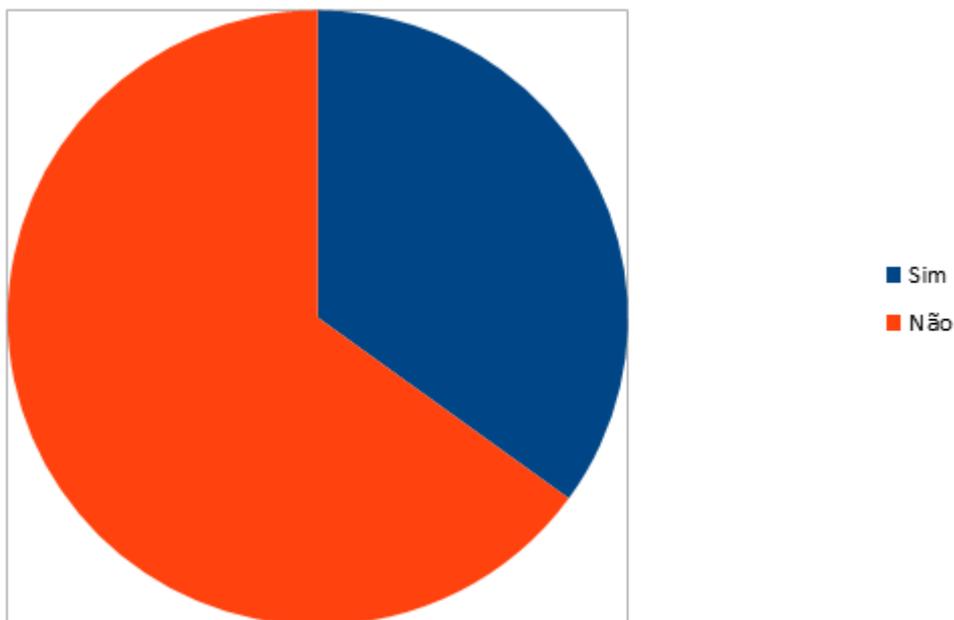


**TABELA 10 – Distribuição de frequência sobre Bolsa Família suprir as necessidades.**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Sim	7	35
Não	13	65
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Analisando a Tabela 10, de distribuição de frequência sobre o Bolsa Família ser capaz de suprir as necessidades, a grande maioria, cerca de 65%, respondeu que o programa não era capaz de suprir as necessidades de suas famílias.

**GRÁFICO 10 – Representação gráfica sobre se o Bolsa Família é capaz de suprir as necessidades.**

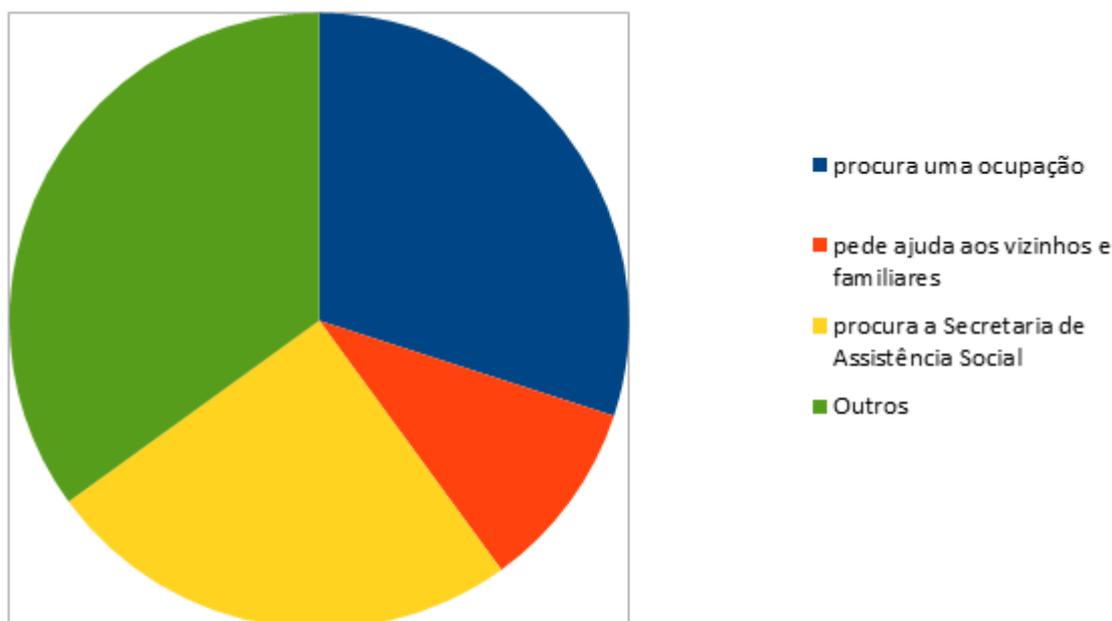


**TABELA 11 – Distribuição de frequência sobre quando o Bolsa Família não consegue suprir as necessidades básicas.**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Procura uma ocupação	6	30
Pede ajuda aos vizinhos e familiares	2	10
Procura a Secretaria de Assistência Social	5	25
Outros	7	35
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Olhando a Tabela 11, de distribuição de frequência sobre quando o Bolsa Família não consegue suprir as necessidades básicas, podemos ver que 30% procuram uma ocupação para complementar sua renda. 35% optaram por responder Outros, como exemplo de resposta foi dito: diárias, agiotas e venda de bens.

**GRÁFICO 11 – Representação gráfica sobre quando o Bolsa Família não consegue suprir as necessidades básicas.**

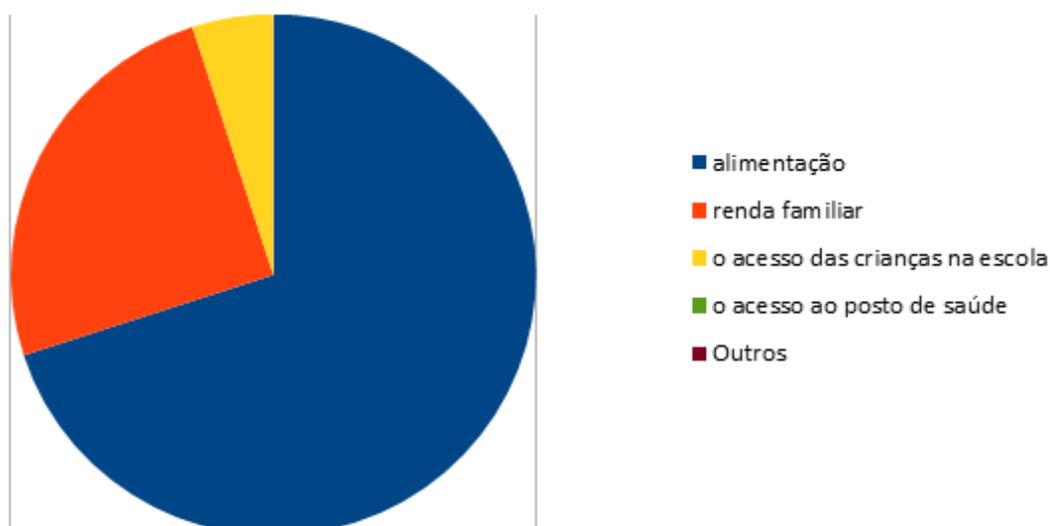


**TABELA 12 – Distribuição de frequência sobre melhoria na vida graças ao Bolsa Família**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Alimentação	14	70
Renda familiar	5	25
O acesso das crianças na escola	1	5
O acesso ao posto de saúde	0	5
Outros	0	10
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Analisando a Tabela 12, de distribuição de frequência sobre melhoria na vida graças ao Bolsa Família, demonstra que a maioria das respostas vão para a alimentação, demonstrando que essa seria a principal preocupação por parte das famílias, outra resposta que teve mais indicações foi a da renda familiar com 25% das respostas. As alternativas referentes a saúde e educação não tiveram tantas indicações, provavelmente por ser fator decisivo ao direito do benefício ter aluno matriculado sem faltas e com carteirinha de vacinação completa, ou seja, para os familiares não seria uma melhoria mas sim uma obrigação.

**GRÁFICO 12 – Representação gráfica sobre melhoria na vida graças ao Bolsa Família.**

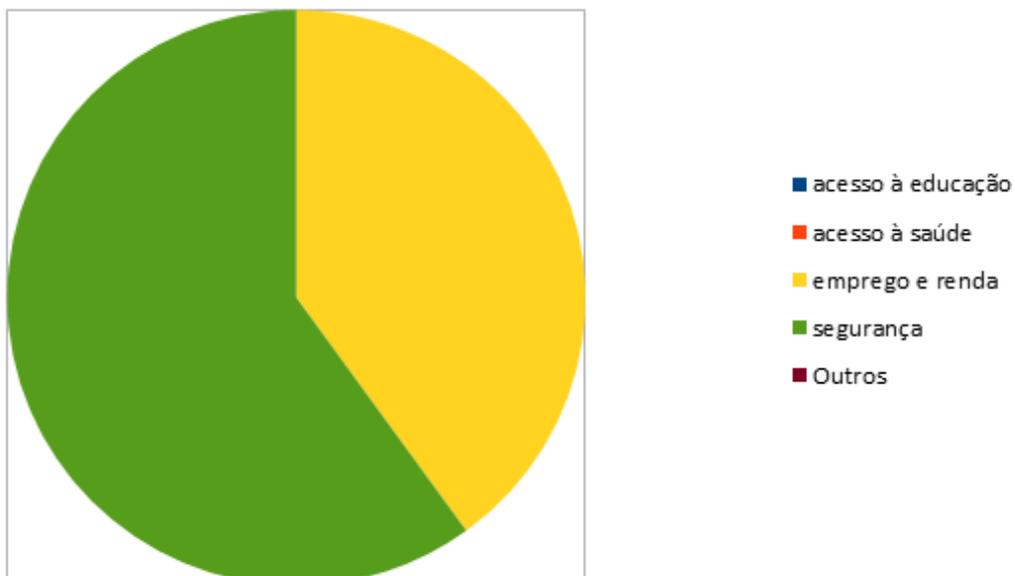


**TABELA 13 – Distribuição de frequência sobre o que o Bolsa Família ainda não conseguiu alcançar**

ALTERNATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA %
Acesso à educação	0	0
Acesso à saúde	0	0
Emprego e renda	8	40
Segurança	12	60
Outros	0	0
TOTAL	20	100

Analisando a Tabela 13, de distribuição de frequência sobre o que o Bolsa Família ainda não conseguiu alcançar, notável que a maioria das respostas foi a segurança, cerca de 60%, acreditam então que o valor provido pelo programa não é capaz de dar a segurança necessária para sua família e nem capaz de prover o emprego e renda necessários.

**GRÁFICO 13 – Representação gráfica sobre o que o Bolsa Família ainda não conseguiu alcançar.**



**TABELA 14 – Distribuição de frequência sobre se considerar uma pessoa pobre.**

<b>ALTERNATIVA</b>	<b>FREQUÊNCIA ABSOLUTA</b>	<b>FREQUÊNCIA %</b>
Sim	13	65
Não	7	35
TOTAL	20	100

Analisando a Tabela 14, de distribuição de frequência sobre se considerar uma pessoa pobre, cerca de 65% responderam que sim, ou seja, existe uma certa clareza por parte dos beneficiários a respeito de sua condição social, mas cerca de 35% responderam que não e demonstram não se considerarem em um patamar de pobreza.

**GRÁFICO 14 – Representação gráfica sobre se considerar uma pessoa pobre.**

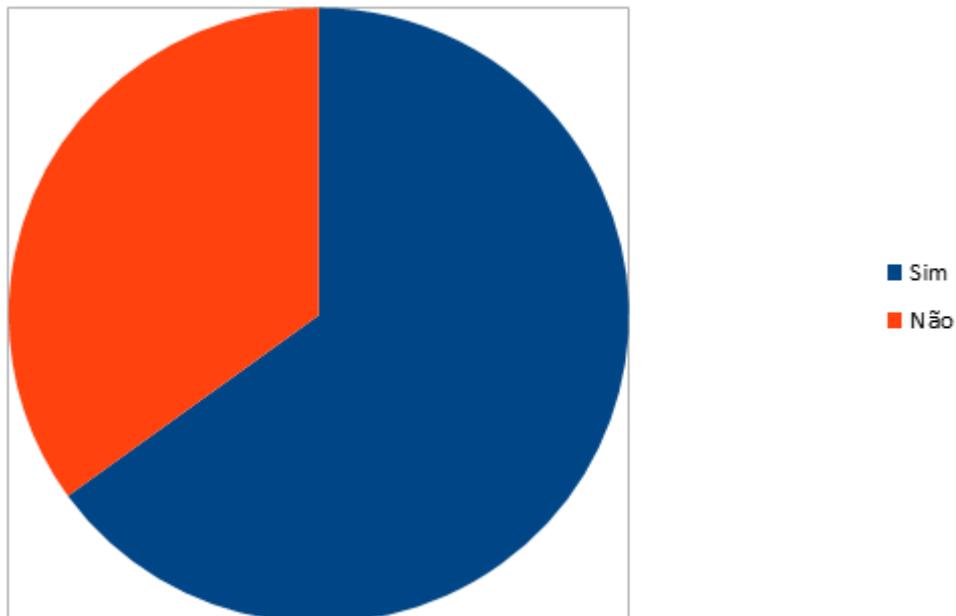
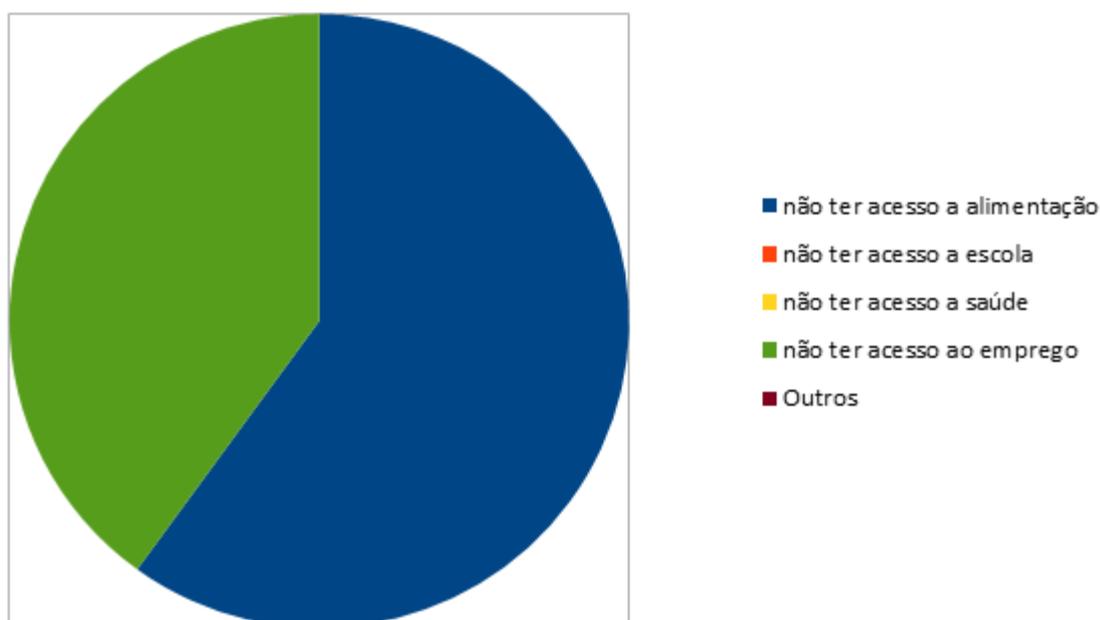


TABELA 15 – Distribuição de frequência sobre o que é pobreza.

ALTERNATIVA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA %
Não ter acesso a alimentação	12	60
Não ter acesso à escola	0	0
Não ter acesso a saúde	0	0
Não ter acesso ao emprego	8	40
Outros	0	0
TOTAL	20	100

Analisando a Tabela 15, de distribuição de frequência sobre o que é pobreza, para 60% das pessoas não ter acesso a alimentação seria fator fundamental para se considerar uma pessoa pobre. Já 40% considera não ter emprego o responsável por ser uma pessoa de baixa renda.

GRÁFICO 15 – Representação gráfica sobre o que é pobreza.



## 6 CONCLUSÃO

Por tudo que foi visto na presente dissertação, é importante considerar que o Programa Bolsa Família na realidade nacional e especialmente no Município de Maranguape, possui condições e possibilidades para o processo de inclusão social e econômica das famílias beneficiadas.

Pode-se vislumbrar o Bolsa Família como um programa restrito, destinado aquelas famílias com uma determinada renda limite. Desta forma, os representantes legais tem o programa como uma ajuda monetária e um benefício iniciado no “Governo Lula” e mantido no “Governo Dilma”. É visível o desconhecimento por parte das famílias dos critérios de seleção do programa, acreditando receberem os benefícios do Bolsa Família pela condição de pobreza, que é resultado de uma série de fatores sociais e econômicos, pelo fato de possuírem crianças e adolescentes na residência familiar, pela “boa vontade” do Presidente Lula e da Presidente Dilma, e finalmente pela vontade de Deus ou da sorte.

Durante a realização deste trabalho foram detectados alguns limites do Programa, quanto ao processo de inclusão social das famílias beneficiárias, tais como: valor irrisório do benefício para produzir efeitos efetivos e a longo prazo na redução da condição de pobreza, e restrições ao acesso das informações e condicionalidades do Programa.

Não se pode esquecer, porem, de apontar as vantagens deste programa, como a elevação ou muitas vezes o único acesso a uma renda monetária fixa e regular, além do acesso das crianças e adolescentes na escola e aos postos de saúde para vacinação, características decisivas para a ruptura entre gerações da pobreza e inclusão social a longo prazo.

Quanto à concepção de pobreza, a maioria dos entrevistados tende a vinculá-la à insuficiência de alimentos, remetendo à concepção de pobreza absoluta. Apesar do enfoque dado à mensuração da pobreza pelo viés da insuficiência alimentar (mí-

nimo vital), a concepção de pobreza também foi mencionada, pelos informantes, como uma insuficiência além da renda, ancorando uma gama mais ampla de precariedades no âmbito das políticas públicas de educação, saúde, habitação, emprego e renda, entre outros, vivenciadas cotidianamente por esses sujeitos.

A maioria dos entrevistados não conseguiu concluir o ensino fundamental. A baixa escolarização favorece a inserção crescente desse público-alvo em trabalhos precarizados, com baixa remuneração. Contudo, a fragilidade da rede de programas e serviços locais para o atendimento no âmbito da saúde, educação, assistência e habitação, além dos limites de autonomização das famílias beneficiárias decorrente do baixo nível de escolarização e qualificação profissional, contribui para manter a condição de vulnerabilidade social e do ciclo intergeracional da pobreza no Município de Maranguape. Daí a importância de a gestão municipal do programa Bolsa Família reforçar o monitoramento, acompanhamento e avaliação das condicionalidades no âmbito da saúde e educação, ensejando oportunidades para uma melhor inserção profissional das gerações futuras e conseqüentemente melhor incremento na renda familiar que garanta o suprimento além das “necessidades mínimas”, ou seja não restrito ao acesso à bens de consumo duráveis e não duráveis, ao lazer, mas também voltado para o suprimento de necessidades que ocasionem condições de emancipação humana e social.

Através de tais fatos, posso considerar que o programa Bolsa Família em Maranguape concentra o seu campo de ação a uma alimentação mínima ou complementar, viabilização de material escolar às crianças e adolescentes em idade escolar e acesso a momentos de lazer. Essas são necessidades mínimas voltadas para as preferências e desejos das crianças e adolescentes, sendo necessário a utilização de outras estratégias por parte dos representantes legais, a fim de suprir as necessidades da família, dentre as quais se destacaram: realização de trabalhos autônomos, a inserção nos programas, serviços e benefícios assistenciais e solicitação da ajuda de familiares e vizinhos, fortalecendo os laços de solidariedade primária.

Não se pode esquecer, entretanto, que as estratégias de promoção social utilizadas pelos representantes legais das famílias viabilizou o alcance de melhor qualidade de vida familiar, inclusive das crianças e adolescentes. É imprescindível, po-

rém, que o Programa amplie o seu campo de ação, visando à superação da reprodução da pobreza entre gerações.

É importante enfatizar o fato de que o referido Programa deve se articular com políticas públicas de geração de emprego e renda, viabilizando formas mais solidárias de inserção profissional que garantam a auto sustentabilidade dessas famílias. As iniciativas de economia solidária auferem destaque no cenário nacional, mas que devem, por exemplo, focar num público específico como o do Bolsa Família. Em outras palavras, é necessário “dar o peixe”, mediante uma transferência de renda em dinheiro para o suprimento do mínimo, entretanto é imprescindível “ensinar a pescar”, despertando as habilidades individuais e capacitando as famílias beneficiárias do programa Bolsa Família para uma vida mais autônoma e emancipadora. Esses apontamentos não foram aprofundados nessa dissertação, mas que devem ser alvo de discussão e investigação em trabalhos posteriores da nossa autoria.

É importante se perguntar como se pode pensar na operacionalização de políticas públicas que liguem a transferência de renda e a geração de emprego sob uma perspectiva solidária, permitindo a autonomização dessas famílias.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAYÓN, N. **Assistência e Assistencialismo**: Controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providencias.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, dispõe sobre o Cadastro Único para programas sócias do Governo Federal e dá outras providencias.

BRASIL. Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007, dá nova redação ao art.19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

CARVALHO, M. do C. B. de. O Lugar da família na politica social. In. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social** – uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: vozes, 1998.

CASTELLS, M. Para o Estado – Rede: globalização econômica e instituições politicas na Era da Informação. In. BRESSER, P (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP/ Imprensa Oficial, 1999.

COADY, David P.; PARKER, Susan. A Cost-Effectiveness Analysis of Demand- and Supply-Side Education Interventions: The Case of PROGRESA in Mexico. Fondo Monetário Internacional. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Divisão de Economia. **Review of Development Economics**, v. 8, agosto de 2004.

DA MATTA, R. A Família como valor: considerações não familiares sobre a Família. In. . ALMEIDA, A.M de [ et al ]. **Pensando a Família no Brasil da Colônia à Modernidade**. Rio de Janeiro. Espaço e Tempo, 1987.

DUPAS, G. Uma urgente demanda para um novo Estado. In. **Economia global e exclusão social**. São Paulo/USP. Novembro de 2003.

FONSECA, A. M. M da **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

HABERMAS, J. **A Nova Intransparência: a crise do estado de Bem-estar Social e o esgotamento das energias utópicas**. In. Novos Estudos. CEBRAP. Nº 18, set. 1987.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Prático da Língua Portuguesa: Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/ O Dia, p. 175, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Anual 2013**.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MALUCCIO, J.A.; FLORES, R. **Impact of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red De Protección Social**. Research Report. N 141. Washington D.: International Food Policy Reserarch Institute, 2005.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Bolsa Família: Agenda de compromissos da Família 2014.

OSTERNE, M.S.F. **Família, Pobreza e Gênero**: o lugar de denominação masculina. Fortaleza: UECE, 2001.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In. \_\_\_\_\_ BRESSER, P (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP/ Imprensa Oficial, 1999.

PÁDUA, Elisabete Matallo M. de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. São Paulo: Papyrus, 2000.

PEREIRA, A. P. **Necessidade Humana**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, do que se trata?. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANTOS, M. **Pobreza urbana**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1979.

SARTI, A. S. **A Família como Espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 3ª ed. Cortez, 2005.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SCHWARTZMAN, S. **As causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ. **PESQUISA ANUAL 2012**.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ. **PESQUISA ANUAL 2012.**

SILVA, A. de. O (Org). **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Os programas de transferência de renda na política social:** seu desenvolvimento, possibilidades e limites. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal de Maranhão. (sd), nº de págs. 22.

SILVA, M.O. da S. e ; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política Social Brasileira no Século XXI:** A prevalência dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, E. M.; CURRY, S. **A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil.** Revista de Economia Política, v. 14, n. 1, 101 – 121. 1994.

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

VANDEBORGHT, Y; PARIJS, P. V. **Renda Básica de Cidadania:** argumentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 5ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VILLATORO, P. Programas de Transferências Condicionadas: experiência na América Latina. **Revista CEPAL.** 2005





**15..O que significa pobreza pra você?**

- ( ) não ter acesso a alimentação      ( ) não ter acesso a escola  
( ) não ter acesso a saúde              ( ) Não ter acesso ao emprego  
( ) outro \_\_\_\_\_