



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A TRAJETÓRIA DE VIDA DOS
BENEFICIÁRIOS: INCLUSÃO SOCIAL E AUTONOMIA SÃO POSSÍVEIS?**

CARMEN LÚCIA DE ARAÚJO MEIRELES

JOÃO PESSOA - PB
2015

CARMEN LÚCIA DE ARAÚJO MEIRELES

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A TRAJETÓRIA DE VIDA DOS
BENEFICIÁRIOS: INCLUSÃO SOCIAL E AUTONOMIA SÃO POSSÍVEIS?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, como critério de obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Melo do Nascimento.

**JOÃO PESSOA - PB
2015**

CARMEN LÚCIA DE ARAÚJO MEIRELES

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A TRAJETÓRIA DE VIDA DOS
BENEFICIÁRIOS: INCLUSÃO SOCIAL E AUTONOMIA SÃO POSSÍVEIS?**

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Melo do Nascimento
Universidade Federal da Paraíba
(Orientadora)

Profa. Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde
Universidade Federal de Pernambuco
(Membro Externo)

Profa. Dr.^a Marinalva de Sousa Conserva
Universidade Federal da Paraíba
(Membro Interno)

Dissertação Aprovada em: 22 / 05 / 2015.

**JOÃO PESSOA - PB
2015**

Nada que alcançamos nesta vida realizamos de maneira individualizada, por trás de toda garra e persistência que não nos fazem desistir, há pessoas com as quais podemos contar. Dentre elas, destaco MINHA FAMÍLIA, a quem dedico esta dissertação, pois com muita compreensão e apoio cotidiano me fez acreditar que seria capaz de realizar este sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ser minha segurança neste momento de realização e persistência em busca dos meus objetivos.

A minha mãe, Gisélia Bernardo da Silva, que com seu exemplo de mulher vencedora me fez acreditar que somos capazes de superar nossos limites.

A meu filho, Ivaldo Fideles de Meireles Neto, que com toda sua inocência de criança, sempre esteve ao meu lado sendo, inconscientemente, meu maior motivador na realização deste sonho.

Ao meu esposo, Aerton dos Santos Meireles, que tem acompanhado todas as minhas batalhas desde o período da graduação, me fazendo acreditar cotidianamente o quanto sou capaz, inclusive, sendo o companheiro certo para o nosso filho nos momentos em que estive ausente.

Aos meus irmãos, que direta ou indiretamente, torceram por mim e sempre me desejaram sucesso nos desafios os quais me submeti. Em especial Cláudia Regina de Araújo Calisto que cuidou do meu filho nos momentos que mais precisei.

A minha orientadora, Professora Dra. Maria de Fátima Melo do Nascimento, docente que me ensinou a ser uma profissional qualificada e que esteve comigo durante esses dois anos de convivência. Sentirei saudades dos nossos cafezinhos recheados de uma boa conversa e biscoitos integrais.

Aos professores membros da Banca Examinadora, professoras Dr^a Ana Cristina Brito Arcoverde e Dr^a Marinalva de Sousa Conserva, agradeço as valiosas sugestões que na medida do possível procurei incorporá-las.

Ao professor Dr. Marcelo Gallo, agradeço imensamente suas sugestões, amizade e contribuições ao longo desse trabalho.

Aos meus colegas de curso, conhecidos como G31, uma turma que soube ser comprometida e expressar com sabedoria os grandes profissionais que são. Obrigada pelos momentos em sala de aula e aqueles vivenciados fora da academia.

Ao CNPQ por ter financiado este estudo, no qual tive a oportunidade de ser bolsista.

Agradeço também aos colegas pesquisadores do NEPPS/PROCAD, um grupo que me fez vivenciar não somente a experiência de pesquisadora, mas a oportunidade de conviver com excelentes pessoas, profissionais e professores extraordinários.

Aos colegas de trabalho da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano – SEDH/PB, pessoas que me apoiaram muito na realização desse estudo, em especial a Secretária Maria Aparecida Ramos de Menezes, por ter autorizado a realização de algumas atividades específicas.

A minha amiga de trabalho, de sala de aula e de estudos, Maria Madalena Pessoa Dias, menina meiga e surpreendente, pessoa com a qual convivo e me espelho pela grande profissional que é.

Aos profissionais que trabalham comigo na Casa dos Conselhos, pessoas que passei a conviver de forma intensa desde o primeiro semestre deste curso. Agradeço todo comprometimento com o trabalho e dedicação no que fazem.

As colegas da Prefeitura Municipal de João Pessoa, que de forma rápida e prestativa, autorizaram a realização desta pesquisa no município. Em especial as excelentes profissionais Waleska Ramalho e Socorro Estrela, pessoas comprometidas com a política de Assistência Social e que muito incentivaram para realização deste título acadêmico.

Ao meu sogro e minha sogra, Ivaldo Fideles de Meireles e Maria Alice dos Santos Meireles, um casal que acolheu minha família no momento de dificuldade ocorrido durante a conclusão deste trabalho.

As minhas amigas da Comunidade Consolação Misericordiosa, anjos com os quais conto cotidianamente com todo o suporte espiritual para superar todas as batalhas vivenciadas.

Por fim, as beneficiárias que participaram da pesquisa com muito entusiasmo e abertura. Agradeço imensamente pela acolhida, disponibilidade e confiança.

Muito obrigada!!!

Os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas para viver, precisam-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais.

Karl Marx

RESUMO

MEIRELES, Carmen Lúcia de Araújo. **Programa Bolsa Família e a Trajetória de Vida dos Beneficiários:** Inclusão Social e Autonomia são possíveis? Dissertação (Mestrado). João Pessoa: UFPB/CCHL/PPGSS, 2015.

O Programa Bolsa Família é, atualmente, a principal estratégia utilizada para o enfrentamento à pobreza através de renda monetária. Após a execução do programa em todo território nacional, pesquisas realizadas tem demonstrado o crescimento do acesso ao consumo e aos direitos sociais básicos como saúde, educação, alimentação e assistência social. A discussão sobre pobreza, expressa em diversos tipos de vulnerabilidade e a dependência de políticas do Estado, por grande parte da população, ainda é um desafio para estudiosos e pesquisadores. Este trabalho dissertativo busca compreender, através da literatura e dos próprios envolvidos - os beneficiários - se o referido programa propiciou ou propicia, de fato, Inclusão Social e Autonomia. A primeira expressão, Inclusão Social, tomou-se de Sposati (1996) a qual associa a *mínimos sociais estabelecidos de um padrão básico que contemple ideias de dignidade e cidadania*. Em relação à autonomia, evidenciou-se o estudo de Rego e Pinzani (2013), os quais defendem que *é a percepção de si como sujeito capaz de fazer escolhas livres*. A pesquisa valeu-se de um formulário com questões mais específicas sobre o tema, aplicados em João Pessoa, território de maior concentração de famílias beneficiárias. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de campo que privilegiou aspectos qualitativos, na qual, considerou-se para definir os sujeitos, que eles deveriam ter o tempo mínimo de cinco anos como beneficiário, tendo em vista a existência do programa que em 2014 completou 10 anos (2004-2014). Verificou-se que os direitos garantidos e os serviços disponibilizados na Política de Assistência Social ainda são pouco conhecidos por seus usuários, tornando-se um questionamento a ser analisado por profissionais e pesquisadores. Portanto, a referida Inclusão Social se expressa através da garantia do depósito mensal que viabiliza o acesso ao consumo, enquanto que a Autonomia caracteriza-se pela possibilidade de aquisição de bens voltados para a sobrevivência, sobretudo, o acesso à alimentação e vestuário, aspectos até então ausentes na trajetória desses sujeitos sociais.

Palavras-Chave: Pobreza; Transferência de Renda; Proteção Social.

ABSTRACT

MEIRELES, Carmen Lúcia de Araújo. **Program Bolsa Família and Trajectory of Life Beneficiaries: Social Inclusion and Autonomy are possible?** Dissertation (Masters Degree). João Pessoa: UFPB/CCHL/PPGSS, 2015.

The Bolsa Família Program is currently the main strategy used to coping to poverty through monetary income. After program execution nationwide, conducted research has demonstrated the growth of consumption access and to basic social rights such as health, education, feeding and social assistance. The discussion on poverty, expressed in many types of vulnerabilities and dependency on state policies, for much of the population, it is still a challenge for scholars and planners. This dissertational work aims to understand, through literature and involved themselves - the beneficiaries - whether that program provided or propitiates, in fact, social inclusion and autonomy. The first expression, Social Inclusion, made up of Sposati (1996) which links the social minimum established a basic pattern that includes both dignity and citizenship ideas. Regarding autonomy, evidence of the study Pinzani and Rego (2013), who argue that it is the perception of themselves as subjects able to make free choices. It is, therefore, a field research that has privileged qualitative aspects, in which, considered to define the subjects, they should have the minimum time of five years as the beneficiary. It was found that the guaranteed rights and the services available in the Social Assistance Policy are still little known to its users, becoming a challenge to be analyzed by professionals and researchers. Therefore, that social inclusion is expressed through the guarantee of monthly deposit that opens up access to the consumption while the autonomy is characterized by the possibility of acquiring goods aimed for survival, especially access to food and clothing aspects up then absent in the trajectory of these social subjects.

Keywords: Poverty; Income Transfer; Social protection.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da Região Nordeste	59
Figura 2 - Mapa do Estado da Paraíba.....	61
Figura 3 - Mapa das 14 Regiões Geoadministrativas	62
Figura 4 - Mapa do Município de João Pessoa/PB.....	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perfil da População por Índice de Exclusão	67
Quadro 2 - Índice Populacional e Quantidade de Domicílios da 11ª Região Orçamentária	67
Quadro 3 - Perfil da População por Índice De Vulnerabilidade Social.....	688
Quadro 4 - Equipamentos que Compõem a Rede Socioassistencial dos Bairros de Mandacaru e Alto Do Céu	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor do benefício recebido pelas entrevistadas. 2014.....	88
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Faixa etária das beneficiárias entrevistadas.	78
Gráfico 2 – Escolaridade das beneficiárias entrevistadas.	78
Gráfico 3 – Quantidade de filhos das beneficiárias entrevistadas.	79
Gráfico 4 – Situação ocupacional das beneficiárias.	80
Gráfico 5 – Condição de moradia das beneficiárias.	81
Gráfico 6 – Utilização do benefício conforme as beneficiárias.	82
Gráfico 7 – Conhecimento e participação nos serviços.....	84
Gráfico 8 – Permanência no PBF segundo as beneficiárias.	85
Gráfico 9 – Melhoria de vida nos últimos anos conforme as beneficiárias.	85
Gráfico 10 - Mudança/melhora nas condições de vida da sua família relacionadas a inserção no programa de transferência de renda.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

CADÚNICO – CADASTRO ÚNICO

CRAS – CENTRO DE REFERENCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL

CREAS – CENTRO DE REFERENCIA ESPECIALIZADO DA ASSISTENCIA SOCIAL

ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

EJA – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

FHC – FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISE SOCIAL E ECONOMICA

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

INPS – INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDENCIA SOCIAL

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA

LBA – LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTENCIA

LOAS – LEI ORGANICA DA ASSISTENCIA SOCIAL

LULA – LUIS INÁCIO LULA DA SILVA

MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

NEPPS – NUCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS SOCIAIS

OD – ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

PBF – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

PCS – PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

PETI – PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

PPGSS – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

PSF – PROGRAMA SAUDE DA FAMILIA

PTTS – PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL

PUC – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA

RMI – RENDA MÍNIMA DE INSERÇÃO

RMV – RENDA MENSAL VITALÍCIA

SEDES – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

SEDH – SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

SEPLAG - SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

SCFV – SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DOS VINCULOS

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL

SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAUDE

UBS – UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE

USF – UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS DEZ ANOS DE IMPLANTAÇÃO (2004-2014)	20
1.1 Transferência de Renda e Estratégias de Enfrentamento a Pobreza	24
1.2 Pobreza e sua Interface com a Política de Assistência Social.....	27
1.3 Pobreza e Serviço Social: uma análise sobre as principais interpretações teóricas	33
2 FAMÍLIA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL.....	38
2.1 Programa Bolsa Família: do Fome Zero ao Brasil sem Miséria	39
2.2 Família: antecedentes e conceitos	45
2.3 Famílias Beneficiárias e trajetórias de vida: o que dizem as usuárias? 532	
3 PROTEÇÃO SOCIAL E FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS: COMPREENDENDO OS TERMOS AUTONOMIA E INCLUSÃO SOCIAL	56
3.1 Caracterizando o território.....	59
3.2 A pesquisa	77
3.3 Resultados Alcançados	77
4 CONSIDERAÇÕES.....	92
5 REFERÊNCIAS.....	96
APÊNDICES	101
ANEXOS	107

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) quebra o paradigma de que, fundamentalmente, a concessão de benefícios estava atrelada aqueles que possuíam um vínculo formal de trabalho e perdiam sua capacidade produtiva. Esta foi a grande inovação desse sistema, que se dedicou pela primeira vez a “beneficiar” uma população pobre em idade ativa.

Não é novidade que o benefício pago às famílias que contammensalmente com uma rendamínima para custear as necessidades básicas se torna importante para sua sobrevivência, e conforme Rego e Pinzani (2013), para muitos é o único rendimento monetário, constituindo, em alguns casos, “a primeira experiência regular de obtenção de rendimentos”.

O PBF foi instituído a partir da Lei Federal de nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004 e tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especificamente as do Programa Nacional de Renda Mínima à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de Abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001, do Programa Auxílio Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Para Silva (2007), Programas de Transferência de Renda, criados no Brasil em sua maioria desde 1995, no século XXI se destacam como principal estratégia do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Na análise de Rocha (2013), a experiência de programas de transferência de renda direcionada aos pobres é uma tentativa de romper com a tradição de assisti-los por meio de medidas emergenciais, que geralmente aconteciam através de doações de gêneros alimentícios – cestas básicas, dentre outros.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) aponta que em abril de 2015, existiam 27.189.653 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 81.811.228 pessoas,

ou seja, em média três pessoas por família. A distribuição das famílias cadastradas conforme a renda per capita mensal declarada aponta 13.145.749 até R\$77,00; 4.436.369 entre R\$77,00 e R\$ 154,00; 5.780.530 entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; 3.827.005 acima de meio salário mínimo. O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou no mês de junho de 2015, 13.716.766 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 167,78. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.301.404.544,00 no mês. (MDS, SAGI, 2015)¹

Em abril de 2015, no estado da Paraíba, 809.068 famílias estavam inscritas no Cadastro Único, dentre as quais 514.434 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando 43,98% da população do estado. Segundo a fonte de informação, “o percentual de cobertura do Programa Bolsa Família era de 114,0% do público potencial no mês de maio de 2015”, na busca ativa de junho de 2011 a março de 2015, registrou 31.935 famílias em situação de extrema pobreza que foram incluídas no Cadastro Único e no PBF do estado. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 179,59 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 92.384.689,00 no mês. (MDS, SAGI, 2015).

No município João Pessoa, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em abril de 2015 era de 99.641 dentre as quais: 63.510 com renda per capita familiar de até R\$77,00; 13.667 entre R\$77,00 e R\$ 154,00; 15.713 entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; 6.751 acima de meio salário mínimo. O PBF beneficiou, no mês de junho de 2015, 59.071 famílias, representando uma cobertura de 118,8% da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 158,52 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 9.363.877,00 no mês. (MDS, SAGI, 2015).

A motivação em estudar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família a partir da trajetória de vida surgiu após experiência profissional, por cerca de sete anos na Política de Assistência Social, primeiramente vivenciada na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de João Pessoa (SEDES/JP) no período de junho de 2008 a junho de 2010 e em seguida na Secretaria de Estado do

¹ Informações contidas no site: www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi (Acesso em 10 de Maio de 2015)

Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH/PB), local que atuo desde 2010 até o presente momento.

As referidas experiências proporcionaram a oportunidade de trabalhar nas áreas de Execução, Planejamento, Gestão e Controle Social, nas quais se percebeu que dez anos passaram (2004-2014) e se o Programa Bolsa Família estimava, inicialmente, um período de permanência equivalente há dois anos, assim, o que dizem essas famílias sobre sua participação no programa por mais de cinco anos?

A relevância dos dados, expressos nas disparidades e desigualdades das condições de vida da população em situação de extrema pobreza, usuárias das políticas públicas, faz despertar a necessidade de estudos e pesquisas no campo temático proposto, tendo em vista que há desafios e metas na perspectiva de assegurar direitos e proteção social “a quem dela necessitar”, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Neste sentido, esta dissertação objetiva identificar se o Programa Bolsa Família proporciona de fato Autonomia e Inclusão Social às famílias beneficiárias.

Como objetivo específico, buscou-se conhecer as expressões de desigualdade social das famílias, em situação de pobreza, e verificar o conhecimento e a forma de acesso aos Programas, Serviços e Benefícios da Política de Assistência Social. Para tanto, aplicou-se formulário a quatorze beneficiárias do Programa residentes nos bairros de Mandacaru e Alto do Céu. Nestes, selecionou-se aleatoriamente sete em cada um dos bairros, essencialmente usuários que apresentassem o perfil desejado, ou seja, famílias inseridas no programa há mais de cinco anos. Elas foram encontradas em seus domicílios, no primeiro perguntou-se se era beneficiária e há quanto tempo, ao término da entrevista, solicitou-se que ela indicasse beneficiários com o perfil da pesquisa, e assim sucessivamente nas demais entrevistas. Identificou-se, no decorrer da aplicação, que o número de quatorze formulários com questões qualitativas seriam suficientes.

Para os referenciais teóricos metodológicos das categorias família, pobreza e política de assistência social utilizaram-se discussões realizadas nos estudos de Carvalho (2003), Costa (2004), Sarti (2005), Miotto (2004), Szymanski (2002), Campos (2004), Alencar (2013) e outros que formam a base conceitual e teórica nestas temáticas. Assim como os estudos produzidos por Stotz (2005),

Rocha (2013), Sen (2000), Castel (2004), Antunes (1998), Paugam (2003), Sposati (1996), Silva (2004), Yazbek (2004), Telles (1998), entre outros que constituem a discussão histórica e conceitual a respeito do fenômeno da pobreza a partir de uma leitura dos processos de desenvolvimento social e econômico erigidos na sociedade.

Portanto, trata-se de uma pesquisa de campo, que privilegia os aspectos qualitativos, uma vez que a utilização deste método traz elementos adequados para a obtenção das informações necessárias à compreensão da questão, bem como, trabalha com [...] *“motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis”*. (MINAYO, 1994, p. 21).

Como técnica de coleta de dados, foi utilizado o formulário com perguntas, com roteiro de questões abertas e fechadas, bem como, a utilização do caderno de campo, como subsídio para fazer as anotações das observações e situações que foram consideradas relevantes, durante o contato com as entrevistadas e posterior análise do objeto.

Este estudo foi dividido em três capítulos. O primeiro discute os Programas de Transferência de Renda e as estratégias de enfrentamento à pobreza; Pobreza e sua Interface com a política de Assistência Social e, ainda, o debate teórico sobre Pobreza no âmbito do Serviço Social.

O segundo capítulo apresenta a Família e a Política Social no Brasil, se faz uma descrição sobre o Programa Bolsa Família, do Fome Zero ao Brasil sem Miséria, em seguida o conceito de família e a trajetória das famílias beneficiárias, tendo como ponto de partida o discurso das usuárias.

No terceiro e último capítulo apresenta-se os termos autonomia e inclusão social, tem-se a pesquisa e análise dos dados, assim como uma caracterização do território aplicado, a metodologia utilizada e os resultados alcançados, ou seja, as considerações acerca do estudo ora apresentado.

1PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS DEZ ANOS DE IMPLANTAÇÃO (2004-2014)

Programas de Transferência de Renda é um tema que vem sendo discutido e analisado de forma ampla no Brasil a partir de 1980, destacado, essencialmente, pela possibilidade de enfrentamento ao desemprego e à pobreza, decorrente da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico.

Como marco temporal e econômico tem-se o período da Revolução Industrial, caracterizado por uma época de mudanças ocorridas na Europa nos séculos XVIII e XIX, uma fase de progresso que acarretou uma devastação sem precedentes na vida do povo comum², as pessoas oriundas do campo se concentraram em locais e habitações precárias, o trabalho artesanal foi substituído pelo trabalho assalariado e com a utilização de máquinas. Para Polanyi (2000),

A Revolução Industrial foi apenas o começo de uma revolução tão extrema e radical quanto as que sempre inflamavam as mentes dos sectários, porém o novo credo era totalmente materialista, e acreditava que todos os problemas humanos poderiam ser resolvidos com o dado de uma quantidade ilimitada de bens materiais. (POLANYI, 2000, p.58)

Mudanças nas relações de trabalho, crescimento populacional e o processo de industrialização passaram a afetar tanto os trabalhadores quanto os desempregados. Diante dessa expressiva realidade, em *Speen*, na Inglaterra, a partir da crise da oferta de alimentos em 1795, se deu início ao sistema de *Speenhamland*, que consistia em conceder abono salarial baseado no preço do pão, voltada aos trabalhadores e suas famílias.

Essa experiência se estendeu a outras localidades e ficou conhecida como a primeira política de transferência de renda institucionalizada, pois introduziu uma inovação social e econômica que proporcionava o “direito de viver”. Foi revogada em 1834 após uma série de críticas que viam o programa como um potencial para aumento da pobreza, impedindo, contudo, o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo, destaca Polanyi, na obra *A Grande Transformação* (2000).

² Termo utilizado por Karl Polanyi em seu livro *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. RJ, Editora Campus, 2000.

No século XIX, a Lei dos Pobres (Poor Law) na Inglaterra fortaleceu o direcionamento do Estado em garantir condições históricas para o assalariamento, o que nesse ponto de vista, representava uma das condições necessárias para o fortalecimento da sociedade capitalista. A evolução da Poor Law parece demarcar o fim de uma época e sinalizar o início de outra.

O Estado inglês promoveu à época uma política de auxílio às famílias pobres, proporcional ao número de filhos. De acordo com Coggiola (2009), a lei dos pobres complementava os salários pagos, baseado no preço do trigo e no número de filhos da família. O recurso monetário para pagamento do subsídio resultava da taxa dos pobres estabelecida, e paga pelos contribuintes de posses.

Este autor afirma que a referida lei cumpria para os fazendeiros no sul a função similar que as *workhouses* deveriam cumprir para a burguesia industrial no norte, ou seja, era preciso garantir a manutenção do “exército industrial de reserva”, nas épocas de retração e desemprego, de forma que permitisse que os trabalhadores estivessem aptos ao trabalho quando a atividade econômica voltasse a um ciclo de expansão. Contudo, a experiência acabou por indicar possíveis caminhos a serem adotados pelas modernas políticas sociais, em especial, no que tange às situações de desemprego.

Ainda na Inglaterra, mais precisamente no ano 1942, o economista e reformista social britânico William Henry Beveridge elaborou o Plano Beveridge, que visava *libertar o homem de suas necessidades*. Este plano propunha que todas as pessoas em idade ativa para o trabalho deveriam pagar ao Estado uma contribuição semanal e esse dinheiro seria posteriormente utilizado como subsídio para doentes, desempregados e viúvas.

Para Beveridge, este sistema permitiria um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver. Surge, a partir de então, o modelo estadual de apoio à família, assistência na doença e controle do desemprego que preconiza, entre outras medidas, a adoção de um benefício único de subsistência aos indivíduos.

Poucos anos depois, em 1948, a Declaração dos Direitos Humanos, proclama em seu artigo XXV que,

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego,

doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perdas dos meios de subsistência fora de seu controle. (ONU, 1948)

Através da resolução 2029 da XXª Assembleia Geral da ONU, criou-se em 22 de novembro de 1965, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento³ (PNUD). Por Proteção Social, o PNUD defende que é a forma de melhorar a capacidade de pessoas pobres de gerenciar riscos sociais e econômicos, como exclusão, desemprego, velhice, doença e deficiência. A literatura europeia trata o termo proteção social de forma mais abrangente, sendo as redes de mínimos sociais⁴ e a assistência social partes integrantes de um amplo sistema organizado para a totalidade dos indivíduos na sociedade. Conforme Cobo (2012),

O combate à pobreza e à desigualdade se constitui em um objetivo político fundamental de um sistema de proteção social, uma vez que deve prover igualdade de acesso e de oportunidades a todos os indivíduos, garantindo assim que seus benefícios alcancem toda a população e, em particular, sua parcela mais pobre e vulnerável. A assistência social assume, nesse contexto, a responsabilidade de assegurar a provisão de serviços de bem estar que confirmam proteção aos grupos mais vulneráveis, seja através de serviços sociais, seja por meio de transferência de renda. (COBO, 2012, p. 36)

Neste sentido, surgiram estudos e experiências de construção de um sistema de proteção social para todos, como forma de assegurar bem estar à população considerada “fraca e vulnerável”.

Em 1986, um grupo de economistas, cientistas sociais e filósofos criaram a Rede Europeia da Renda Básica, conhecida como BIEN, que foi um fórum de debates constituído para discutir todas as experiências de transferência de renda, como imposto de renda negativo, renda mínima, renda básica, renda de cidadania, renda de sobrevivência e outras afins, e também, para propugnar que em todo país do mundo se institua uma renda básica incondicional.

³Inicialmente seu objetivo era o de coordenar o Programa das Nações Unidas de Assistência Técnica, criado em 1949 e o Fundo Especial das Nações Unidas, criado em 1958. Em 1971 essas duas organizações se unificaram completamente sob o nome de PNUD.

⁴O termo mínimo social é expresso na LOAS em seus artigos 1º e 2º, que tratam do direito social à assistência. Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Art. 2º Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

O debate sobre pobreza brota na Europa e na América Latina simultaneamente ao surgimento das grandes cidades, portanto, a pobreza era tida como uma questão urbana. Na Europa as causas da pobreza relacionavam-se com o desemprego em longo prazo, com o emprego precarizado, com as pressões das migrações internacionais, enquanto que na América Latina, a extrema pobreza era considerada de caráter estrutural – desigualdade de renda, de acesso, de meios.

Na contemporaneidade, os estudos sobre os programas de transferência de renda ganham destaque no conjunto de estratégias de enfrentamento à pobreza na América Latina a partir dos anos 1990, e no Brasil não é diferente. O processo de Reforma do Estado ou *Contrarreforma*⁵ empreendido nos últimos anos no país, desde através do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1994) e em seguida no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esteve alinhado pela nova política de ajuste neoliberal.

O plano diretor da referida reforma propunha um redirecionamento do papel do Estado, com a redução de sua intervenção na esfera da regulação do trabalho e na prestação de serviços públicos, a favor de um modelo gerencial caracterizado pela descentralização, eficiência, controle dos resultados, redução dos custos e produtividade. (BRAVO, 2009, p. 13)

No Brasil, o enfrentamento às expressões da “questão social”, somado à inexistência de fundos sociais, é orientado por proposições neoliberais que preconizam o “Estado Mínimo”⁶, caracterizando o fenômeno da *refilantropização da assistência*. As responsabilidades, de solucionar os impactos da política de ajuste exigida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, são transferidos para a sociedade civil.

Transformações ocorridas nas relações de trabalho, a perda dos padrões de proteção social dos trabalhadores e dos setores mais vulnerabilizados da sociedade passaram a serem fatores determinantes no enfrentamento à “questão social”, visto que grande parte dos brasileiros se encontram em condições de pobreza, exclusão e subalternidade.

No item a seguir tem-se a discussão da relação dos programas de transferência de renda e o enfrentamento à pobreza, vejamos:

⁵ Período que visava à adequação do país aos padrões internacionais favoráveis ao acúmulo e reprodução do capital, por meio de medidas de cunho neoliberal (Década de 1990).

⁶ Estado mínimo para o investimento em políticas sociais e máximo para o capital.

1.1. Transferência de Renda e Estratégias de Enfrentamento a Pobreza

Para Suplicy (2006), registram-se na história diversas formas de garantia de uma renda mínima e, desde os anos 1930, vários países introduziram maneiras de desenvolvê-las: benefícios às crianças, auxílio às famílias, renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco. Foram inúmeras as formas encontradas e todas elas inseridas nos complexos sistemas de seguridade social que se desenvolvem a partir, especialmente, do período pós II Guerra Mundial (1945).

Analisando o período de surgimento destas iniciativas de renda mínima pode-se identificar um fio condutor: a questão do desemprego e da recessão econômica. O aparecimento dos programas de transferência de renda, na agenda política de vários países, está relacionado aos grandes acontecimentos econômicos do século XX, a exemplo da Grande Depressão⁷ e da II Guerra Mundial⁸. Em alguns países europeus, eles brotam no momento em que as economias “perdiam fôlego” e ingressavam na *onda longa de estagnação* (finais dos anos 1960).

Uma importante experiência de implantação dos modernos programas de transferência de renda ocorreu na França com a criação, em 1988, do programa Renda Mínima de Inserção (RMI), para alguns analistas tratava-se da construção de um “novo” tipo de política social. O RMI foi colocado em prática pelo presidente francês Mitterrand e, segundo Faleiros (1997) foi aprovado quase por unanimidade na Assembleia Nacional Francesa. Assim, na França “a renda mínima de inserção é tida como um direito, um direito do necessitado que se encontra impossibilitado de obter meios para sobreviver, em função de seu estado físico ou mental.” (FALEIROS, 1997, p.17).

A proposta da RMI despertou uma polêmica em relação ao lugar destes programas nos sistemas de seguridade social por todo o mundo. O padrão de intervenção do Estado, especialmente nos países europeus, estava sendo alvo das investidas da onda neoliberal, produzindo um amplo movimento de reformulação das ações direcionadas à proteção social.

⁷ A fase da Grande Depressão foi um período de forte crise mundial e recessão (crise na economia), no Brasil suas fortes expressões ocorreram em 1929, atingindo, sobretudo, a produção do café, nosso principal produto de exportação na época.

⁸ Conflito que se iniciou na Europa e, rapidamente, espalhou-se pela África e Ásia. Um dos mais importantes motivos foi o surgimento, na década de 1930, na Europa, de governos totalitários com fortes objetivos militaristas e expansionistas. O marco inicial ocorreu no ano de 1939, quando o exército alemão invadiu a Polônia.

Na América latina, o estudo dos programas de transferência de renda ganha destaque no conjunto de estratégias de enfrentamento à pobreza a partir dos anos 1990. Para atenuar as mazelas dos países latino-americanos, indicavam a necessidade de operar um conjunto de reformas que transformaram radicalmente as estruturas dos Estados: promovendo privatizações, liberalização econômica, mercantilização de serviços públicos, fragilização de direitos sociais, etc.

Sabe-se que o resultado da implementação das políticas de orientação neoliberal foi à ampliação do desemprego, da pobreza e a precarização dos serviços públicos. Esta realidade assumiu lugar de destaque nos argumentos utilizados para levar a cabo as reformas da previdência social nos diversos países, com o discurso de inclusão dos trabalhadores operou-se grandes mudanças nos sistemas previdenciários, mas não tardou muito para ser revelada a incapacidade de inclusão dos trabalhadores informais e precários. Neste sentido, Boschetti (2008) afirma que,

A “solução” encontrada nos países para minorar os efeitos das “reformas” no sistema previdenciário tem sido a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza e montantes reduzidos. (BOSCHETTI, 2008, p. 190)

É neste contexto que passa a se desenvolver as primeiras iniciativas de criação dos programas de transferência de renda em alguns países. Para Boschetti (2008), a análise recente da seguridade social latino-americana indica que a introdução dos programas de transferência de renda ocorre em fins da década de 1980 e durante as duas décadas seguintes, o que coincide com as mudanças da previdência social no continente.

Os países a instituírem programas nacionais de transferência de renda foram, a Venezuela (1990), Honduras (1997), Equador (1998) e o México (1998). Nos anos 2000, outros países deram início a programas de âmbito nacional, entre eles destacamos: Nicarágua (2000); Costa Rica (2000); Colômbia (2001); Brasil (2001); Argentina (2002); Chile (2002); Jamaica (2002); Peru (2005); El Salvador (2005); Paraguai (2005); Uruguai (2005); República Dominicana (2005); Panamá (2005); Bolívia (2006). A focalização e a seletividade foram as principais características dos programas de transferência de renda na América Latina.

As iniciativas brasileiras de Programas de Transferência de Renda focalizados nos mais pobres aconteceram na década de 1970, durante o período da

ditadura militar, porém com pouca visibilidade em função da insuficiente cobertura da sua população alvo.

A Previdência Social, em 1974, cria a Renda Mensal Vitalícia (RMV), objetivando garantir a transferência de renda de meio salário mínimo a idosos e pessoa com deficiência, oriundos de famílias com baixa renda. Esta foi uma estratégia utilizada para assistir esse público específico, muito embora anteriormente como trabalhadores essas pessoas tivessem contribuído para o sistema previdenciário⁹.

Rocha (2013) assinala que a Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi concebida como forma de corrigir uma injustiça, pois visava amparar uma parcela das pessoas mais vulneráveis utilizando como fonte de financiamento os recursos das contribuições previdenciárias que, geralmente, eram feitas por eles mesmos.

Ao mesmo tempo em que vivia na década de 1970 o denominado *milagre econômico*, período de altas taxas de crescimento econômico, chegando entre os anos de 1968 e 1974, a taxa média anual do PIB 10,73% e em 1974, atingindo 13,97%, média jamais alcançada, vivia-se também um forte aumento da desigualdade de renda, prevalecendo onde o lema que prevalecia era “*deixar o bolo crescer para depois dividi-lo*”.

Os idosos e deficientes contemplados com a Renda Mensal Vitalícia eram maiores de 70 anos, mantidos por pessoas das quais dependiam e aqueles que não tinham condições de prover seu próprio sustento. A Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974, legislação que regulamentava o benefício, passou a vigorar estabelecendo como critério a renda *per capita* igual ou abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente e os indivíduos elegíveis eram aqueles que tinham contribuído com a previdência por pelo menos 12 meses e que desenvolveram atividades remuneradas por pelo menos 5 anos. Contradizendo, portanto, a ideia de proteger esse universo de pessoas pobres.

O benefício previdenciário, financiado totalmente com recursos do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), hoje INSS, se expande nos primeiros anos desde a sua criação. Segundo Rocha (2013), este benefício *torna-se um ônus imprevisto sobre as finanças da Previdência e essa questão só passa a ser*

⁹ Lei 6.179 de 11 de dezembro de 1974. A Renda Mensal Vitalícia se enquadrava como Amparo Previdenciário no escopo da Previdência Social, em oposição aos benefícios de origem contributiva do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

resolvida quando o custeio dos benefícios de caráter assistencial se torna responsabilidade direta do Tesouro Nacional. Consequentemente, a Renda Mensal Vitalícia se reduz drasticamente a partir de 1995, na medida em que os Amparos Assistenciais¹⁰ passam a ser concedidos a partir da nova lei. Yasbek (2004), afirma:

Se, por um lado, a Constituição de 1988 trouxe a Seguridade Social e os direitos sociais para o campo da responsabilidade pública e da universalização do acesso, por outro, o quadro social mais amplo caracteriza-se por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e pelo seu reordenamento e crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora que transformam em simulacro as possíveis saídas inovadoras estabelecidas constitucionalmente para a Seguridade Social. (YASBEK, 2004, p. 105)

Neste sentido, cabe destacar que os programas de transferência de renda criados na década de 1970, com a Constituição de 1988 e posteriormente com a aplicação da LOAS em 1993, são alterados radicalmente. O exemplo da saúde que passa a ser universal independente de contribuição específica, previdenciária ou outras, universalizoutambém os acessos a todos idosos e deficientes considerados pobres e, ainda, o valor do benefício que se equiparou ao valor do salário mínimo.

1.2 Pobreza e sua interface com a Política de Assistência Social

Discutir sobre pobreza e política de assistência socialé, sobretudo, compreender que se trata de questões complexas e contraditórias, pois a pobreza tem sido resultante de transformações estruturais do capitalismo refletindo no trabalho assalariado e em suas relações. Torna-se um tema inesgotável pela necessidade de entender todo o processo de exploração, alienação, opressão e resistência que tem vivido as sociedades.

Pobreza é objeto de estudo e controvérsias desde os primórdios da fase industrial do capitalismo¹¹, em meados do século XVIII, um tema que autores também a definem como *pauperismo*.

¹⁰ Os chamados benefícios assistenciais englobam hoje a renda mensal vitalícia, que corresponde aos benefícios criados em 1974 (pensões vitalícias, acidentes específicos e os amparos assistenciais). Os benefícios assistenciais são os adotados pela Previdência Social que contemplam a área urbana e rural, contributivos ou não, conforme LOAS e a Constituição.

¹¹ A fase do capitalismo Industrial se inicia nos séculos XVIII e XX, quando a 1º e a 2º revolução industrial tomam conta do cenário mundial, as metrópoles passam a ser industrializadas. Fase em que desenvolvem os bancos, as corretoras de valores e os grandes grupos empresariais. Inicia-se,

O pauperismo que afetava milhares de pessoas em cidades industriais como Manchester, na Inglaterra, era dramático não apenas porque essas pessoas não conseguiam assegurar por si mesmas os meios de sobrevivência, mas porque, tratando-se de homens e mulheres adultos aptos para o trabalho, elas ultrapassaram aquela categoria de pessoas que poderiam ser aceitas como miseráveis (viúvas e órfãos) e se tornavam igualmente dependentes do auxílio de outras pessoas ou da assistência pública por um período muito longo. Pauperismo é, portanto, a forma absoluta de que se reveste a pobreza no capitalismo. (STOTZ, 2005, p. 55)

O pauperismo passou a ser enfrentado no início do século XIX em decorrência das lutas dos trabalhadores, principalmente do movimento operário, estando inteiramente relacionado com a forte desigualdade social, a má distribuição de renda e a exploração da força de trabalho. Portanto, quanto maior o desemprego, maior o pauperismo e, conseqüentemente, a miséria social.

Para Silva (2013), a pobreza possui múltiplas faces, é algo mais que sobrevivência material, segundo a autora, *o processo de reprodução social capitalista não priva as classes subalternas apenas do acesso a bens e serviços, mas priva-as, também, do conhecimento que lhes permitiria explicar o capitalismo.* Ainda, referindo-se à pobreza, Silva afirma que ela,

É a expressão direta das relações vividas na sociedade, localizando a questão do âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os 'pobres' são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. (SILVA, 2013, p. 10)

Nesta perspectiva, a autora Carmelita Yazbek também ressalta a dimensão da pobreza e afirma esta como sendo ampla, relativa e com diversas gradações. Comporta assim uma série de pluralidades:

Usualmente vem sendo medida por meio de indicadores de renda e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros. Os critérios, ainda que não homogêneos e marcados pela dimensão de renda, acabam por convergir na definição de que são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um

assim, o processo de concentração de capitais e a união do capital industrial com o capital de financiamento (bancário) deu origem ao capital financeiro.

mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social. Entre eles estão: os privados de meios de prover à sua própria subsistência e que não têm possibilidades de sobreviver sem ajuda; os trabalhadores assalariados ou por conta própria, que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda; os desempregados e subempregados que fazem parte de uma vastíssima reserva de mão de obra que, possivelmente não será absorvida. (YAZBEK, 2009, p. 73-74)

No Brasil, a reestruturação do capitalismo ocasionou o fechamento de milhares de postos de trabalho, principalmente os empregos formais, àqueles com carteira de trabalho assinada, sobretudo na indústria. Stotz (2005), afirma que *em torno de 35% dos postos existentes na indústria em 1989 foram eliminados até 1996, portanto, 1,5 milhões de empregos, ou seja*, um grande número da população passou a “sobrar” em relação às necessidades do capital.

Para este autor, ainda que o nível de emprego formal tenha diminuído a cada ano devido a maior integração da economia brasileira à economia internacional, *as empresas passaram a reduzir suas atividades àqueles ramos onde podiam competir com outras empresas e isso representou desemprego em massa*, afirma Stotz.

Para Antunes (1998), os danos causados à classe trabalhadora pelos processos de reestruturação produtiva e mundialização do capital, têm forjado uma realidade marcada pelo desemprego estrutural, pela precarização, pela informalidade, pela terceirização e pelo subemprego. Netto (2001), afirma que:

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornando potência social dominante. (NETTO, 2001, p. 45)

Neste sentido, compreende-se que com a política neoliberal aumentou substancialmente o número de desempregados e miseráveis, associado ao declínio do poder aquisitivo daqueles que se mantiveram empregados. Conforme Castel (2013),

O trabalho permanece como referência dominante não somente economicamente como também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente, fato que se comprova pelas reações daqueles que não o tem. Entretanto, esta centralidade não pode ser apenas objeto

de constatação, já que sua continuidade não parece estar garantida. (CASTEL, 2013, p.18)

O diferenciador essencial não é a dimensão econômica nem a questão da pobreza, mesmo compreendendo que os riscos de desestabilização recaem fortemente aos desprovidos, a questão central são as relações existentes entre a precariedade econômica e a instabilidade social, relata o autor. Castel destaca, ainda, que *a característica sócio-histórica do lugar ocupado pela condição de assalariado é necessária para mensurar a ameaça de fratura que assombra as sociedades contemporâneas*, que traz como demandas temáticas sobre precariedade, vulnerabilidade, exclusão e segregação.

A desconstrução de condições sociais e históricas, a não permanência de trabalhadores no mercado de trabalho e a diminuição dos vínculos formais, são algumas questões que na contemporaneidade estão relacionadas com a Proteção Social. Para tanto, destaca-se a necessidade de compreender a trajetória da política de Assistência Social nessa conjuntura de garantia de direitos.

Enquanto política pública, a Assistência Social nasce a partir de um entendimento que a colocava no campo da benemerência, da caridade, da filantropia e/ou ajuda aos pobres, sendo esta identidade historicamente identificada numa dimensão discriminatória, assistemática e provisória. No Brasil não foi vivenciado uma proteção social nos moldes do “Welfare State”¹², cidadania e direitos sociais eram concedidos de forma seletiva e estratificada a partir da “visibilidade do capital”.

[...] de modo geral o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, assim como dos países latino-americanos, foi bem diverso daquele observado nos países europeus, pois as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade democrática, pesaram forte nesse processo. Assim sendo, o acesso a bens e serviços sociais caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado. (YAZBEK, 2012, p. 294)

Essa marca histórica presente em sua gênese encontrou possibilidade de ruptura nos anos de 1980 quando se teve a luta pela garantia e extensão dos

¹²Por Welfare State, também conhecido como Estado de Bem Estar Social, compreendia-se ser um seguro social formado pela contribuição dos que se encontram inseridos no mercado de trabalho e a assistência social, representada por serviços e auxílios sociais destinados a categorias sociais específicas em dificuldades. (SILVA, 2007, p. 36)

direitos sociais, fortalecendo seu desenvolvimento como ação pública assumida pelo Estado desde os anos de 1930, direitos estes principalmente relacionados ao mercado de trabalho formal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a ser vista como política de Estado, integrada à Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência, sendo reivindicada por todos que dela necessitar, assumindo um *status* de política pública como direito do cidadão e dever do Estado.

Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) complementou e regulamentou os avanços dos direitos sociais e humanos, no entanto, introduziu a exigência de ser uma política capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos universais. Neste sentido, a Proteção Social, em sua essência, deverá assegurar a preservação da dignidade humana a todo cidadão, garantindo acesso aos direitos sociais, independentemente da sua comprovação de renda e classe social. Para Yazbek (2004):

Uma das principais inovações da LOAS é a afirmação da Assistência Social como direito não contributivo. Passa a ser campo de defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos empobrecidos da sociedade, além de estratégia ao combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política [...]. (YAZBEK, 2004, p. 95)

Combater a pobreza e a desigualdade social se constitui em um objetivo político fundamental de um sistema de proteção social, que por sua vez, deve garantir igualdade de acesso e de oportunidades a todos os indivíduos. Conforme Silva (2013),

O enfrentamento à pobreza exige a configuração de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de apontar oportunidades de inserção de sujeitos sociais nos espaços públicos para satisfação de suas necessidades e desenvolvimento de suas potencialidades, o que não ocorre. (SILVA, 2013, p.109)

Na atualidade, este tema tem sido vista como objeto de intervenção por parte dos organismos oficiais do Brasil tendo como principal base explicativa a questão econômica. Para Araújo (2013), *essa abordagem se caracteriza fundamentalmente pela utilização do critério de renda que tem norteadado a tecnoburocracia brasileira na elaboração de programas direcionados à pobreza.*

A ideia de pobreza associada ao fenômeno de insuficiência de renda é reafirmada quando se adota o salário mínimo como parâmetro para inclusão nos programas sociais do governo federal. A pobreza passa a ser reiterada em sua associação à miséria, necessidades e carências a partir do momento que se tem um princípio classificatório que define a população pobre como indivíduos que não possuem renda, pessoas que contam com no máximo R\$ 70,00 mensais e aqueles situados acima ou abaixo da linha da pobreza. Neste sentido, discutir pobreza é ultrapassar os limites de renda e envolver questões ligadas aos direitos sociais.

Erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade não acontece sem a perspectiva de longo prazo. Os programas de transferência de renda ganham centralidade porque articulam dimensões econômicas e sociais, incorporam uma visão que contemplarão gerações futuras e são vistos como iniciativas que repercutem de forma mais imediata nos indicadores de pobreza e desigualdade, além da família beneficiária passar a ser vista não apenas como um pobre, mas também como um cidadão que terá acesso a outras políticas públicas setoriais, passando, inclusive, a pertencer à sociedade do consumo.

Neste aspecto, Sposati (1995) destaca que para enfrentar as condições de pobreza se faz necessário uma mudança estrutural no modelo econômico concentrador, mas a inserção dessa questão na agenda pública representa um enorme avanço para a política de assistência social e para as formas de enfrentamento à pobreza. Esta autora complementa, ainda, que *especificar a área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, necessitados sociais, aos frágeis e carentes*, Sposati (2009).

No campo das políticas públicas, especificamente a de Assistência Social, em 2004, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e define patamares de proteção social: a básica e a especial. A proteção social básica é responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Como exposto na PNAS (2004),

São considerados serviços de proteção básica aqueles que têm a família como unidade de referência, ofertando um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e o acolhimento de famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, assim como a promoção da sua integração ao mercado de trabalho. (MDS, 2004, p. 27-30)

A proteção social especial possui dois níveis de complexidade, a média e a alta. Ambas estão direcionadas ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de direitos violados, mas o que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e/ou comunitários, tendo como unidade pública de referência os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Os eixos estruturantes desse sistema são a matricialidade sociofamiliar, a definição do território como *lócus* da descentralização, novas bases de pactuação entre Estado e Sociedade Civil, os mecanismos de financiamento, controle social e participação popular, além de outros que repercutem na política de recursos humanos.

Proteção Social na contemporaneidade é concedida, primordialmente, nos países em desenvolvimento e também no Brasil, através de transferência monetária de renda, sendo esta contributiva (aposentadoria e seguro desemprego) ou não contributiva (geralmente associados ao recorte de renda para aqueles que não podem ou não contribuíram, como os trabalhadores informais, pobres e excluídos). Neste aspecto, no item a seguir compreende-se trajetória desses programas sociais.

1.3 Pobreza e Serviço Social: uma análise sobre as principais interpretações teóricas

O Serviço Social brasileiro passa a evoluir, em especial após 1970, em níveis teórico, prático-profissional e ético político, contudo, desde o fim dos anos 1990, vem tomando novo rumo no que diz respeito à formação profissional. No segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, período de contrarreforma do ensino superior, o processo de formação profissional passa a se “adequar” aos novos tempos, ocasionando um aligeiramento na graduação, em especial, os cursos à distância, assim como a privatização do ensino superior com expressiva participação de grupos empresariais estrangeiros.

Discutir pobreza e serviço social é, sobretudo, compreender que é nela ou em torno dela que o profissional atua, é analisar as formas de intervenções que devem ser feitas bem como propor alternativas mediante a conjuntura de negação de direitos em que vive a sociedade contemporânea. Primeiramente, o conceito de

pobreza é associado a necessidades e carências, para Sposati o *“pobre” é o trabalhador com carências, com necessidades insatisfeitas, é aquele que trabalha de forma marginalizada sem qualquer vínculo ou proteção*. No entanto, há outro tipo de “pobre” que não necessariamente possui o vínculo do trabalho, é aquele “incapacitado”, que recorre à assistência social para obter um “substitutivo do salário”, Sposati complementa sua fala quando afirma que *os serviços públicos não resolvem os problemas da pobreza, mas sua ausência é agravante das condições de miserabilidade da população* (1988, p.21).

A pobreza também é caracterizada mediante vinculação a subalternidade e exclusão, evidenciando, portanto, uma relação desigual entre dominantes e subalternos. Esta analogia trás a reflexão de uma relação desigual, onde se expressa à exploração de uma classe sobre a outra, relação esta com traços políticos, culturais, econômicos e ideológicos os quais possuem um aspecto central e sua gênese está vinculada à forma de produzir e se apropriar da riqueza alcançada. Para Yasbek (1996),

“A pobreza é uma face do descarte de mão de obra barata, que faz parte da expansão do capitalismo brasileiro contemporâneo, onde se cria uma população sobrando. Isto é, a pobreza aparece como uma manifestação da expansão capitalista nos países periféricos, localizadas no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista em que convivem acumulação e miséria”. (YASBEK, 1996, p 63)

Numa perspectiva de pensar o Serviço Social na organização das classes subalternas, Cardoso (1995) também faz uma discussão partindo do ponto de classes sociais, [...] *é a partir da clara caracterização das classes sociais que pode se conceituar as classes “dominantes” (capitalistas) e “subalternas” (proletária)*. Para ela:

A condição de subalternidade de determinados segmentos, na sociedade capitalista, resulta, fundamentalmente, da não propriedade dos meios de produção, o que, por sua vez, determina as demais formas de dominação (política e ideológica) no conjunto das relações de poder. (CARDOSO, 1995, p 61)

Neste sentido, a autora afirma que *a condição de subalternidade ganha dimensões mais amplas, caracterizando-se não apenas pela exploração, mas*

também pela dominação e exclusão econômica e política decorrentes, sobretudo, da não propriedade dos meios de produção (idem, p.63).

A pobreza de forma popular, ver o pobre como parte do povo, é uma forma de concedê-la a partir de uma relação de desigualdade e oposição. Siqueira (2013) define que:

Pobreza no Serviço Social tem sido tratada como características do povo, com o objetivo de conceituar tanto o sujeito de ação do Assistente Social quanto o papel político desse profissional: nesta visão, o assistente social trabalha com o povo (setor empobrecido, dominado, subalterno), visando a transformação social e a reversão das desigualdades a partir de um “compromisso com” ou uma “opção pelo” povo (enquanto pobre, oprimido, dominado, subalterno), incorporando na sua prática profissional os “interesses das classes populares” (SIQUEIRA, 2013, p 240)

Outros autores concebe esta ideia de “povo” como todos que fazem parte das minorias sociais, ou seja, negros, índios, mestiços, quilombolas, etc. Para Ozanira, o conceito de povo *se refere a um conjunto heterogêneo de classe e camadas subordinadas, cuja unificação se dá mais pela subordinação política e pela pobreza do que pela inserção comum no processo de produção* (SILVA, 1995, p 130)

Marshall (1967) trata a pobreza e assistência social vinculada a cidadania, cidadania esta concedida através de um conjunto de direitos (econômicos, civis, políticos, sociais) e a ausência desses direitos expressa a não cidadania. Dito isto, sabe-se que as primeiras ações de proteção social estão associadas à assistência social direcionada para o pobre, aquele que não dispõe de meios para obter seu sustento no mercado.

Ainda sobre este debate Siqueira apresenta três dimensões sobre cidadania: a primeira se refere à cidadania invertida que é a relação do indivíduo com o Estado, no momento em que se reconhece como não cidadão; em seguida a cidadania regulada, que é a disponibilidade do seguro social para a população assalariada; e por fim, a cidadania plena, que trata da garantia dos direitos por meio da Seguridade Social.

As primeiras medidas de proteção social, de cunho liberal clássico (no *laissez-faire* do século XVIII e XIX), correspondem à Assistência Social, dirigida ao pobre, incapaz de obter seu sustento no mercado. No entanto, para o indivíduo que passa a ter acesso à assistência precisa ele demonstrar a natureza de sua necessidade e incapacidade, renunciando a “outros direitos inerentes à condição de cidadania” em relação ao Estado, construindo-se como um “não-

cidadão”. É neste processo que se desencadeia a *cidadania invertida* (SIQUEIRA, 2013, p. 243).

O termo pobreza também é visto como conceituação de “risco social” e “vulnerabilidade”, como por exemplo, a Política Nacional de Assistência Social que define seus usuários como cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos afetivos, ciclos de vida, identidades estigmatizadas, desvantagens pessoais em virtude de deficiências, usuários de substâncias psicoativas, entre outros. (MDS, 2005, p. 27).

Seja um conceito ou outro, os termos “vulnerabilidade” ou “população de risco” têm sido utilizados como sinônimos ou em substituição ao termo “pobreza”. Sendo o “risco” a perda da contradição na perspectiva de análise e pobreza enquanto relação de contradição, baseada na exploração de classe – uma população é pobre porque a outra é rica. (SIQUEIRA, 2013, p. 249)

Autores como Vasconcelos (2001) discutem a categoria pobreza pela linha do “empoderamento”, entendendo como *uma forma alternativa de solução de problemas sociais, e ainda mais, uma nova estratégia para ampliar a leitura de cidadania marshalliana, adequando-se às contemporâneas demandas dos movimentos sociais. Para Marshall (1967) as interpretações dos direitos de cidadania têm sido enfaticamente apropriadas pelos movimentos sociais contemporâneos para formular ou enquadrar estratégias de “empowerment”, suas reivindicações específicas e identidades, tanto para si mesmos como para a sociedade mais ampla* (idem, p. 34).

Faleiros relata que empoderamento é o fortalecimento do sujeito, do pobre/do frágil, inscrito nas relações sociais mais gerais e complexas existentes no processo de hegemonia/contra hegemonia, dominação/resistência, conflito/consenso. Na verdade, para este autor o “empoderamento” dos frágeis, como estratégia do Serviço Social, se desenvolve num processo de resgate de sua “autoestima, sua autonomia e sua cidadania” (1997 p. 62-64).

Se por um lado, para a efetivação deste empoderamento, há desresponsabilização do Estado, por outro podem abrir campo para iniciativas inovadoras de ampliação de cidadania e de atendimento das particularidades que as medidas universais, às vezes, não contemplam (...) numa perspectiva de “empowerment”, a flexibilização dos serviços pode contribuir para reduzir a dependência, sem que se renuncie à garantia de direitos (FALEIROS, 1997, p. 61)

Diante dessas diversas análises e formas de debater sobre pobreza no âmbito do Serviço Social, entende-se, portanto, a pobreza enquanto conceito, objeto de intervenção e delimitação do público alvo. Em alguns momentos ele é *idealizado* ou *naturalizado* no campo acadêmico, como se a intervenção profissional com a pobreza não estivesse relacionada de forma estrutural com a riqueza e se a diversidade de manifestações da “questão social” não fossem formas de expressão da dialética acumulação/pauperização.

Neste sentido, entende-se que o Assistente Social, através das políticas sociais discutidas neste trabalho dissertativo, não atua somente com a população pobre, mas nas manifestações da “questão social” entendidas pela contradição capital-trabalho, exercendo sua profissão a partir dos fenômenos derivados da relação pobreza/acumulação. Por este motivo, acredita-se ser importante a compreensão dessas expressões para que nos capítulos seguintes a questão da Família, usuária central na Política Social brasileira, seja melhor compreendida e analisada.

2 FAMÍLIA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Por muitos anos o debate sobre família foi colocado em segundo plano no que se refere às políticas sociais brasileiras, ela passou a ser tema de discussão a partir dos movimentos sociais, em especial a luta das mulheres e dos defensores de direitos humanos de crianças e adolescentes. Foi com a provocação desses atores que o tema família passa a fazer parte da agenda e das primeiras intervenções do Estado.

Para Sarti (2007), a Revolução Industrial, com o impacto do desenvolvimento tecnológico, que separou o mundo do trabalho do familiar e instituiu a dimensão privada da família, contraposta ao mundo público, ocasionou significativas mudanças. Esta autora destaca que na década de 1960, em escala mundial, a pílula anticoncepcional “separou” a sexualidade da reprodução, as mulheres passaram não somente ter o “destino” da maternidade, mas também foram inseridas no mundo social. A pílula, juntamente com a expansão do feminismo e sua inserção no mercado de trabalho, gerou mudanças nas relações familiares, alterando, consideravelmente, toda a dinâmica familiar.

Na década de 1970, com a possibilidade de contracepção, é reivindicado o direito à livre escolha da maternidade e nos anos 1980 surgem às novas tecnologias reprodutivas, dissociando dessa forma, a obrigatoriedade de relação sexual entre homens e mulheres, trazendo, portanto, uma nova mudança na concepção de família, ampliando assim seu conceito e possibilidades. Nos anos 1990, as alterações familiares ganham um novo impulso a partir da difusão do DNA. Com a comprovação desse exame a paternidade passou a ser definida e a mulher, mesmo que em pequena proporção, deixa de ser responsabilizada individualmente pelos seus atos, recurso que também efetivou sua “proteção”.

Na contemporaneidade as famílias têm sido colocadas como centralidade nas políticas sociais, passando a ser alvo de programas compensatórios. O direito ao não trabalho coloca as famílias brasileiras em situação constante de ameaça de sobrevivência, restando-lhes apenas sua inserção nos programas sociais para que tenham maior visibilidade e, em última instância, alcancem de fato sua emancipação e autonomia.

2.1 Programa Bolsa Família: do Fome Zero ao Brasil sem Miséria

Nos anos 1990, as políticas de combate à pobreza são inseridas na agenda nacional e passam a fazer parte do objeto de investigação de estudiosos vinculados a universidades (teses, dissertações, monografias, pesquisa, extensão), institutos de pesquisa, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que em 2013 publicou uma coletânea de textos relacionados aos dez anos do Programa Bolsa Família; e autores como Rocha (2013), Rego e Pinzani (2013), que estudaram sobre programas de Transferência de Renda no Brasil relacionando-os com a pobreza e ouvindo a voz das famílias beneficiárias, dentre outros.

A influência por esta temática advém de vários fatores, o mais importante deles foi a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida¹³, sendo um dos maiores movimentos sociais dos últimos anos que, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, provocou a sociedade brasileira a indignar-se e a mobilizar-se na luta contra a fome e a pobreza.

No Brasil, o debate sobre renda mínima iniciou em razão da apresentação de um projeto de lei nº 80/1991 de autoria de Eduardo Matarazzo Suplicy (PT), então Senador da República pelo estado de São Paulo. A proposta do Senador foi aprovada em 6 de dezembro de 1991 e encaminhada à Câmara de Deputados em 1992 o qual deu origem ao projeto de lei nº 2.561/1992 que foi submetido à Comissão de Finanças e Tributação, obteve parecer favorável do Deputado Federal do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto (PMDB-RS).

O projeto de lei do Senador Suplicy¹⁴, embora aprovado no Senado, ficou interrompido no Congresso Nacional por mais de 6 anos e acabou sendo substituído por projetos similares, até que o projeto do Deputado Federal do Rio Grande do Sul, Nelson Marchezan (PSDB), foi aprovado, com algumas modificações. No dia 03 de novembro de 1996 Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da república, no seu governo sanciona a Lei nº 9.533 de 10/12/1997 em 02 de junho de

¹³ A campanha da Ação da Cidadania iniciou-se com a coleta e distribuição de alimentos e, depois, orientou-se para a defesa da Reforma Agrária, para programas de geração de emprego e renda, para formação de cooperativas, etc. Dos resultados, destaca-se a afirmação da segurança alimentar como um direito de todos os cidadãos brasileiros. (TELLES, 1998)

¹⁴ O projeto instituiu um programa de renda mínima de abrangência nacional, que previa atingir 38 milhões de pessoas. De acordo com o projeto, toda a pessoa com mais de 25 anos cuja renda mensal fosse inferior a 2 salários mínimos, teria direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre aquele patamar e a sua renda. (TELLES, 1998)

1998(Decreto nº 2.609), mas somente no segundo semestre de 1999, o Programa de Renda Mínima começou a ser implementado no Brasil.

Em 1995 e 1996, tramitaram, no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado, diversos projetos de lei propondo a criação de programas de Transferência de Renda, tipo renda mínima ou bolsa-escola, tendo os seguintes autores: senadores José Roberto Arruda (PSDB-DF); Ney Suassuna (PMDB-PB), e dos deputados Pedro Wilson (PT – GO), Zaire Resende (PMDB-MG), Fernando Ferro (PT-PE), Renan Calheiros (PMDB-AL), Chico Vigilante (PT-DF) e Haroldo Sabóia (PT-MA), sendo que algumas dessas propostas foram incorporadas ao projeto do deputado Nelson Marchezan. Destes, o Projeto de Lei nº 3.723, de 1997, de autoria de Heraldo Sabóia, se destinava, especificamente, para as trabalhadoras rurais dedicadas à extração artesanal de óleo, castanha e outros produtos do babaçu (“quebradeiras de coco”) em regime de economia familiar, portanto apresentava um caráter regional. (SILVA, 2007, p. 41)

A Lei nº 9.533, de 10/12/1997, que criou o Programa de Garantia de Renda Mínima, que entrou em vigor em 1998, sofreu alteração em 2001 após criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação (Programa Bolsa Escola).

É importante destacar que, a partir do Bolsa Escola, o Brasil ganha projeção internacional e, passa a ser uma referência, juntamente com o México, no desenvolvimento de programas de transferência de renda. Isso fez com que buscasse tanto o seu aperfeiçoamento do sistema, como também, e ao mesmo tempo, se abrisse para conhecimento e socialização com demais países da América Latina. (STEIN, 2005, p. 321)

As primeiras experiências dos programas de transferência de renda no Brasil não foram muito diferentes dos demais países latino-americanos, tais experiências só vieram a se desenvolver em meados da década de 1990. Silva (2004) indica que no ano de 1995 foram registradas as primeiras experiências de programas implantados em alguns municípios brasileiros, a exemplo de São Paulo (Campinas, Ribeirão Preto, Santos) e no Distrito Federal (Brasília).

No ano de 1994, com a estabilização monetária, o país passa a potencializar a criação de programas de transferência de renda focalizados nos pobres, dessa vez priorizando os mais vulneráveis, dentre eles os pertencentes às famílias que tinham crianças de 7-14 anos em idade escolar obrigatória. Frequência na escola e, no caso de Campinas, participação da família e dos filhos nas atividades socioeducativas, eram condicionalidades do programa.

Depois dessas primeiras iniciativas, a experiência de transferência de renda foi se expandindo para seis capitais (Salvador, Vitória, Belém, Natal, Boa Vista e Belo Horizonte), além de várias outras cidades como Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Londrina (PR). Outras 104 propostas estavam em fase de tramitação nos legislativos de 16 Estados e 88 municípios, afirma Telles (1998).

Estes programas pareciam inovadores por atenderem os pobres de forma contínua via transferência de renda por um período mínimo de tempo – geralmente dois anos. Especificamente em 1995, inicia-se o Programa Bolsa Escola, um programa cuja responsabilidade era do Ministério da Educação e Cultura (MEC) que visava não apenas elevar a renda de imediato, mas, por meio da educação, atuar também sobre as causas estruturais da pobreza, de forma a reduzi-la no futuro.

Em 1996, o então Presidente da República, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, lançou um programa de renda mínima de abrangência nacional – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e no mesmo ano, por se tratar de um benefício aprovado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, implantou o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O Programa Bolsa Escola aparece com uma nova roupagem a partir da aprovação da Lei nº 10.219 de 11/04/2001 e como forma de melhor acompanhar as famílias, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) através do decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, institui o Cadastro Único, que é um sistema informatizado de cadastro das famílias beneficiárias.

Nesse mesmo ano, o Ministério da Saúde institui o Programa Bolsa Alimentação através da medida provisória nº 2.206-1 de 06/09/2001, tendo como objetivo principal dar proteção de nutrição e saúde para gestantes, nutrízes e crianças de até 6 anos de famílias de baixa renda.

No ano de 2002, inicia-se outro programa de transferência de renda regulamentado pelo Decreto nº 4.102 de 24/01/2002, cujo objetivo era compensar monetariamente às famílias a cada dois meses com o valor de R\$ 15,00, este benefício foi chamado de Auxílio Gás.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) é eleito o novo Presidente da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e as questões do combate à fome, à pobreza e à desigualdade passam a ser tema de destaque na agenda pública. Neste

governo é criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, instituindo o Programa Fome Zero como sua principal bandeira de luta.

No início de sua gestão, cria o Cartão Alimentação dando continuidade aos programas de transferência de renda do Governo de Fernando Henrique Cardoso, mas trouxe uma inovação, unificou o valor de R\$ 50,00 por família correspondendo a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, independentemente do valor de renda ou da composição familiar. No entanto, diante de várias dificuldades de sua operacionalização, inclusive com impactos negativos para o primeiro ano de gestão, o programa foi extinto e no mesmo ano lançado o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF) considerado o carro-chefe do Programa Fome Zero, é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza e/ou extrema pobreza cuja transferência do benefício financeiro garante minimamente o acesso aos direitos sociais básicos como a saúde, alimentação, educação e assistência social. Para Silva (2007),

Os programas de transferência de renda inauguraram um debate, que se aprofundou durante toda a década de 1990, passando a constituir, nesse início do século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade. (SILVA, 2007, p. 33)

O Programa Bolsa Família é a proposta do Governo Federal, instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, para unificação dos Programas de Transferência de Renda, inicialmente restrita à unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. A proposta de unificação tem como propósito manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais.

Situando-se no âmbito da Presidência da República, caracterizando-se como destinado a ações de Transferência de Renda com condicionalidades, devendo sua execução ocorrer de forma descentralizada, com a conjunção de esforços entre os entes federados, considerando a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, Medida Provisória nº 132, Art.º 3)

O PBF foi regulamentado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e sua finalidade é beneficiar famílias

em situação de pobreza (com renda mensal *per capita* de R\$77,00 a R\$ 154,00)¹⁵ e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00).

O PBF possui três eixos principais: Transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. (MDS, 2014)

Para a inclusão no PBF, as famílias devem estar cadastradas em sistema informatizado, o Cadastro Único (CadÚnico), que consiste em um instrumento capaz de identificar e caracterizar as famílias de acordo com a sua renda familiar. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família.

Em 2011, já no governo da atual presidente Dilma Rousseff (PT), o Programa Bolsa Família reforça o compromisso com a população em situação de desproteção social, ao lançar o desafio para o Estado e toda a sociedade brasileira de superar a extrema pobreza. Esta presidenta fortaleceu o Programa Fome Zero da gestão anterior, criando em seu governo o Plano Brasil sem Miséria (BSM), que se refere a um conjunto de ações articuladas e integradas que envolvem o Programa Bolsa Verde, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, o Programa Mais Educação, coordenado pelo Ministério da Educação e o PRONATEC, que se refere a cursos profissionalizantes destinados a públicos específicos, entre eles as famílias beneficiárias do PBF.

Em 2012 o Programa Bolsa Família se expande a partir do Brasil Carinhoso, que passou a contemplar ações direcionadas para a primeira infância. Essas iniciativas fortalecem a consolidação do programa, tendo em vista que todas as alterações ocorridas nos recursos foram incorporadas ao mesmo cartão magnético, portanto, provocam mais “estabilidade monetária” às famílias porque houve também aumento no valor do benefício.

¹⁵ Valores alterados em junho de 2014, antes era R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) aponta que em abril de 2015, existiam 27.189.653 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 81.811.228 pessoas, ou seja, em média três pessoas por família. A distribuição das famílias cadastradas conforme a renda per capita mensal declarada aponta 13.145.749 até R\$77,00; 4.436.369 entre R\$77,00 e R\$ 154,00; 5.780.530 entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; 3.827.005 acima de meio salário mínimo. O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou no mês de junho de 2015, 13.716.766 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 167,78. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.301.404.544,00 no mês. (MDS, SAGI, 2015)¹⁶

No estado da Paraíba, em abril de 2015, 809.068 famílias estavam inscritas no Cadastro Único, dentre as quais 514.434 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, representando 43,98% da população do estado. Segundo a fonte de informação, “o percentual de cobertura do Programa Bolsa Família era de 114,0% do público potencial no mês de maio de 2015”, na busca ativa de junho de 2011 a março de 2015, registrou 31.935 famílias em situação de extrema pobreza que foram incluídas no Cadastro Único e no PBF do estado. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 179,59 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 92.384.689,00 no mês. (MDS, SAGI, 2015).

No município João Pessoa, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em abril de 2015 era de 99.641 dentre as quais: 63.510 com renda per capita familiar de até R\$77,00; 13.667 entre R\$77,00 e R\$ 154,00; 15.713 entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; 6.751 acima de meio salário mínimo. O PBF beneficiou, no mês de junho de 2015, 59.071 famílias, representando uma cobertura de 118,8% da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 158,52 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 9.363.877,00 no mês. (MDS, SAGI, 2015).

¹⁶ Informações contidas no site: www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi (Acesso em 10 de Maio de 2015)

2.2 Família: antecedentes e conceitos

Com a Proclamação da República em 1889, algumas mudanças significativas ocorreram no âmbito da família, a industrialização, principalmente no eixo centro-sul, acelerou o processo de urbanização, migração e o “fim” do trabalho escravo. Também neste período, houve discussões no tocante ao papel da mulher para garantir os alicerces da moral social e familiar. Para Neder (2005):

Ao contrário da família tradicional, a nova mulher “moderna”, deveria ser educada para desempenhar o papel de mãe (também uma educadora - dos filhos) e de suporte ao homem para que este pudesse enfrentar a labuta do trabalho fora de casa. A “boa esposa” e a “boa mãe” deveria ser prezada e deveria ir à escola, aprender a ler e escrever para bem desempenhar sua missão como educadora. (NEDER, 2005, p. 31)

Este era o perfil de mulher que os positivistas do início do século tinham como modelo para o “novo” Brasil, sobretudo no projeto republicano no qual a educação ocupa lugar fundamental para o ideal de “ordem e progresso”.

De acordo com Szymanski (2002), família *“é uma associação de pessoas que escolhe conviver por razões afetivas e assume um compromisso de cuidado mútuo, e se houver, com crianças, adolescentes e adultos”*. Para esta autora, existem nove tipos de composição familiar, as quais podem ser consideradas famílias.

O primeiro tipo de família é a nuclear, que inclui duas gerações, com filhos biológicos; depois temos a família extensa, que inclui três ou quatro gerações; há também as famílias adotivas temporárias e as famílias adotivas que podem ser bi-raciais ou multiculturais; tem família que são casais; famílias monoparentais, chefiadas por pai ou mãe; famílias de casais homossexuais com ou sem crianças; famílias reconstituídas depois do divórcio; e por fim, várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo (SZYMANSKI, 2002). Assim, destaca-se que:

A família, nas suas mais diversas configurações constitui-se como um espaço altamente complexo. É construída e reconstruída histórica e cotidianamente, através das relações e negociações que estabelece entre seus membros, entre seus membros e outras esferas da sociedade, e entre ela e outras esferas da sociedade, tais como Estado, trabalho e mercado. Reconhece-se também que além de sua capacidade de produção de subjetividades, ela também é uma unidade de cuidado e de redistribuição interna de recursos.

Portanto, ela não é apenas uma construção privada, mas também pública e tem um papel importante na estruturação da sociedade em seus aspectos sociais, políticos e econômicos. (MIOTO, 2010, p. 167-168)

A multiplicidade de tipos de organização familiar também é um desafio posto na formulação das políticas sociais. Há famílias sem filhos, famílias chefiadas por mulheres, famílias extensas, pessoas que se casam, mas permanecem na mesma residência, até mesmo casais separados que continuam a viver juntos por falta de condições para se manterem sozinhos, há famílias formadas por segunda união, famílias chefiadas pelos avós, famílias de casais homoafetivos, ou seja, uma dimensão de realidades que estabelece um olhar para cada uma dessas especificidades.

De fato, a família, como realidade histórica, cujas funções e papéis se relacionam a processos sociais, econômicos e culturais, ocupa um papel central na reprodução social. A família, portanto, participa da reprodução da força de trabalho, tanto do ponto de vista material quanto do ideológico. Cumpre papéis no âmbito da socialização e educação das crianças e funciona como importante anteparo assistencial no caso de doenças, velhice e das circunstâncias adversas relacionadas ao trabalho. As formas de inserção no mercado de trabalho definem, em grande parte, as condições de vida das famílias e demarcam as fronteiras de inserção social. (ALENCAR, 2013, p. 134)

Como relata Alencar (2013), as famílias, por estarem inseridas ou não nos processos de trabalho, elas revelam as expressões da questão social, no momento que passam a vivenciar questões de desemprego, falta de moradia, saneamento básico, alcoolismo, entre outros.

Analisando o debate deste tema no Brasil, percebe-se que as primeiras iniciativas para a discussão aconteceram no período do Estado Novo. Foi na Era Vargas a realização de políticas públicas direcionadas às famílias, caracterizadas, essencialmente, pelo autoritarismo nazi-fascista¹⁷ e com forte participação da Igreja nesse processo.

¹⁷ Em 1937, Vargas anunciou a nova Constituição, de inspiração fascista, que suspendia todos os direitos políticos, abolindo os partidos e as organizações civis. O Congresso Nacional foi fechado, assim como as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. O Estado Novo conjugou autoritarismo político e modernização econômica, sob um pano de fundo nacionalista e fascista. A relação que a ditadura varguista estabelecia com a sociedade era de controle e vigilância. Foi instituído o sindicato oficial, filiado ao Ministério do Trabalho e abolida a liberdade de organização sindical.

Esse período histórico marca, no Brasil, a consolidação do capitalismo de base urbano-industrial, que com um projeto econômico e político ideológico reformulou a ação do Estado e da economia no país, e, conseqüentemente, uma nova forma de relação do Estado com as classes sociais emergentes.

A primeira instituição criada para atuar com famílias foi a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Essa instituição coordenada por Darci Vargas, esposa do presidente Getúlio Vargas, cuidava das famílias durante o período que os soldados tinham sido recrutados para a 2ª Guerra Mundial. Após esta Guerra, a LBA passa a trabalhar com assistência à maternidade e à infância, atuando com instituições filantrópicas através de convênios. Carvalho (2007), afirma que:

Desde o pós-guerra, nos países capitalistas centrais, a oferta universal de bens e serviços proporcionados pela efetivação de políticas públicas pareceu mesmo descartar a família, privilegiando o indivíduo cidadão. O progresso, a informação, a urbanização, o consumo fortaleceram a opção pelo indivíduo portador de direitos. Apostava-se que a família seria prescindível, substituível por um Estado protetor dos direitos dos cidadãos. (CARVALHO, 2007, p. 267)

Na década de 1960, tanto na teoria como nas práticas sociais críticas, a família é vista como antagônica à organização popular e aos movimentos sociais. Para Sawaia (2007),

A família é o espaço da reprodução do capital e da alienação; garante, por meio da ação da mãe (boa gestora da pobreza), a socialização menos rebelde e menos dispendiosa; é menosprezada como o lugar da intimidade, das emoções e da irracionalidade, como mediação privilegiada da reprodução da desigualdade e do autoritarismo. Portanto, constitui um espaço antagônico à esfera pública, espaço de liberdade, por isso foi substituída por comunidade, grupo, sindicato, classe, etc. (SAWAIA, 2007, p. 41)

Como ressalta a autora, as famílias foram respeitadas por sua individualidade, sendo considerada como espaço privado, fazendo-as serem representadas através de segmentos ou grupos específicos, fragilizando, dessa forma, a oportunidade de se fortalecer enquanto categoria na busca de efetivação de políticas públicas a elas direcionadas.

Nos anos 1970, as políticas públicas incidem sobre a mulher no grupo familiar, estratégia utilizada como forma de desenvolver suas condições e habilidades para melhor administrar o lar, do ponto de vista das economias

domésticas e do planejamento familiar. Nesse período aconteceram os “grupos de mães”, fase de *boom* econômico e carência de mão-de-obra, de expansão do movimento feminista e da liberação sexual.

A Constituição Federal de 1988 traz importantes alterações no âmbito da família, a primeira delas é a quebra de chefia conjugal masculina, na qual homens e mulheres passam a ter direitos e deveres iguais, outra alteração bastante significativa é a igualdade de direitos com relação aos filhos legítimos ou ilegítimos, esta última foi reiterada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), documento aprovado em 13 de Julho de 1990. Com a comprovação do exame de DNA, qualquer criança, confirmada a paternidade, gerada a partir de uniões consensuais ou de casamentos ilegais, possuem seus direitos de filiação paterna e materna.

O Art.16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos descreve a família como sendo o *núcleo natural e fundamental da sociedade, com direito à proteção da sociedade e do Estado*. Já o Art. 226 da CF de 1988 define que “*família é a base da sociedade, tem especial proteção do Estado e representa a comunidade formada por qualquer um dos cônjuges e seus descendentes*”.

Na contemporaneidade há diversas mudanças nos padrões de relacionamentos entre homens e mulheres, gerando impactos nas relações familiares, destacando-se, inclusive, a posição da mulher que tem ocupado fortemente os espaços públicos, sejam nos postos de trabalho, nas lideranças comunitárias ou até mesmo nos espaços de políticas públicas.

Na década de 1990, mais precisamente em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que *se estabelece como política pública não contributiva e visa garantir proteção social a todos que dela necessitem, sendo direito do cidadão e dever do Estado* (Art. 1º). Em 1994, no Ano Internacional da Família, emerge uma grande oportunidade de consolidação e avanços dos direitos humanos no Brasil. Temáticas relacionadas à pessoa com deficiência, criança, adolescente, idoso, jovem, mulher, ou seja, o tema família, até este período foi historicamente esquecido e posto a um plano secundário na evolução das lutas sociais no país. Para Costa (2005):

Essa relativa desmobilização política na área de família no Brasil encontra raízes em sua evolução histórica. Em momentos de ruptura social, como na luta pelas Reformas de Base, no início dos anos

sessenta, as forças conservadoras souberam mobilizar o sentimento familiar do povo e os valores prevalecentes nessa área contra mudanças que pretendiam beneficiar os seguimentos mais oprimidos da população, como por exemplo, a reforma agrária. (COSTA, 2005, p. 22)

A Política Social para a família brasileira foi direcionada por muito tempo apenas para a distribuição de cestas básicas, medicamentos, próteses, enxovais para bebês, etc. Outra prática bastante comum era abrigar crianças e adolescentes órfãs ou não, pois se acreditava ser menos oneroso para o Estado, assim como a política de saúde mental, na qual era primordialmente direcionada para favorecimento da higienização através da institucionalização. Neste aspecto, Sposati (2003), descreve que:

O 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – particulariza a assistência social como política pública, reconhece o usuário como sujeito de direitos e sugere que seja ampliada sua participação e realizada a ruptura com a leitura caritativa e tutelar com que a assistência social era tratada e gerida. (SPOSATI, 2003, p. 13)

Nos anos 2000, especificamente em 2004 com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e reforçada em 2011 com a Lei 12.435 - Lei do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) foi instituída como um dos pilares de organização a matricialidade sociofamiliar que passa a garantir uma rede de serviços, programas e benefícios, reavivando, dessa forma, o debate sobre família, em especial a garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Neste sentido, a família torna-se núcleo central de protagonismo social e convívio, ela é a mediadora das relações.

A família, independente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social. (PNAS, 2004, p. 41)

Discutir família na sociedade brasileira é entender algumas disparidades e características que colocam de um lado um grupo elitista e prioritário, e do outro, um perfil assistencialista e tutelar. Assim fundou-se a política social em atenção às

famílias no Brasil, iniciada de forma setorizada, centralista e institucionalizada que Carvalho (2005) define como *“práticas conservadoras, nas quais não se tinham o foco na família, e sim, nos grupos como mulher, trabalhador, criança, negro”*. A autora afirma que:

Vive-se no Brasil hoje um verdadeiro “apartheid” entre ricos e pobres. Não se percebe, mas este “apartheid” é notório, especialmente nas regiões metropolitanas, onde a maioria da população vive confinada em cortiços, favelas e casas precárias das periferias, excluídos não apenas do acesso a bens e serviços, mas também do usufruto da própria cidade. A pequena população rica vive em bairros que são verdadeiros condomínios fechados com todos os bens e serviços disponíveis. (CARVALHO, 2005, p. 96)

Compreende-se que o Estado deve garantir mínimos sociais aos cidadãos que não conseguem obtê-los em função das condições adversas impostas pela forte desigualdade social e má distribuição de renda, sobretudo a crise no mundo do trabalho. Na atual realidade brasileira, caracterizada pelo aumento do desemprego, precarização dos vínculos no trabalho, baixos salários, associados, ainda, à crise dos padrões de seguridade social com a reforma do Estado brasileiro, ampliou ainda mais a responsabilidade da família.

Na Assistência Social, os programas de transferência de renda recolocaram as famílias como alvo prioritário e como um parceiro preferencial para sua implementação, principalmente aquelas em situação de pobreza e/ou pobreza extrema. Na Saúde a família também foi potencializada, principalmente a partir do Sistema Único de Saúde (SUS), que implantou os Programas de Saúde da Família (PSF) e tanto na Assistência Social quanto na Saúde que a figura da mulher se destaca como interlocutora dessas políticas.

A família vem sendo, nos últimos anos, tomada como referência central no âmbito dos programas sociais, o que vem reforçando o seu papel como importante referência no campo da política social. Torna-se hegemônica, nos debates políticos e no conjunto de medidas Socioassistenciais, a proposição de que, por meio de programas com foco na família, potencializam-se ações mais efetivas no combate à pobreza e à miséria. (ALENCAR, 2013, p. 133)

A família hoje é referência para os programas sociais de combate a pobreza, fruto da efetivação do que preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):

Esta legislação define que a Assistência Social tem por objetivo, entre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. Parágrafo único: Para o enfrentamento à pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (LOAS, 1993, Art. 2)

Esta legislação normativa da Política de Assistência Social destaca como público alvo segmentos sociais em situação de pobreza e desproteção social, são eles: pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas em situação de rua. A LOAS não assegura o acesso a renda às famílias em situação de desproteção social, essa efetivação se dá através dos programas de transferência de renda, neste sentido, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem avançando e se consolidando através de formulação, estruturação e implantação de programas, serviços e benefícios para afirmar a assistência social como direito de cidadania.

Mioto (2013) ressalta que os problemas de proteção social não se resumem às famílias, estes extrapolam suas possibilidades, pois estão condicionadas ao acesso à renda e ao usufruto de bens e serviços universais e de qualidade. Portanto, ao trabalhar com família, exige-se a necessidade da perspectiva do direito, da totalidade e a categoria da integralidade como princípio de atenção.

Conforme essa última autora, a proteção social no tocante a família parte de uma proposta *familista*, que se apoia na lógica do sucesso ou do fracasso familiar em prover seus membros. Quando há fracasso, a recorrência ao Estado ocorre de forma prioritariamente compensatória e temporária, ressaltando assim, que a família enquanto sujeito central na política possui uma perspectiva também de responsabilização da mesma e de desresponsabilização do Estado.

A ideia central da proposta *familista* reside na afirmação da tradição secular que existem dois canais naturais para satisfação das necessidades dos indivíduos: a família e o mercado. Somente quando esses falham é que interferência pública deve acontecer e, de maneira transitória. Então o que vem embutido no campo da incorporação da família na política social é a falência da família. Ou seja, a política pública acontece prioritariamente, de forma compensatória e temporária, em decorrência da sua falência no

provimento de condições materiais e imateriais de sobrevivência, de suporte afetivo e de socialização de seus membros. Isso corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do Estado. (MIOTO, 2010, 168-169)

A autora destaca que o *“período de institucionalização dos novos marcos da proteção social brasileira coincide com o avanço de tese liberal do Estado Mínimo”* e, no caso do Brasil, o período neoliberal relaciona-se com a proteção social definida pela Constituição de 1988, no entanto, caracterizando-se com o viés da privatização e da focalização nas políticas públicas.

2.3 Famílias beneficiárias e trajetórias de vida: o que dizem as usuárias?

Neste subitem apresenta-se um relato das vivências dos sujeitos que fazem o Programa Bolsa Família no município de João Pessoa, especificamente, as famílias beneficiárias residentes nos bairros de Mandacaru e Alto do Céu. Foram analisadas suas experiências e as trajetórias de vida a partir do período em que se tornaram beneficiárias.

Foram coletados as informações das quatorze famílias entrevistadas, histórias marcadas por perdas, experiências de pobreza, mas também de superação, as falas exprimem um certo conformismo com a situação a qual se encontram, poucas delas conhecem efetivamente seus direitos e sabem lutar para adquiri-los.

Mulheres têm sido incorporadas de forma crescente no mercado informal de trabalho, possuem baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, trajetórias de vida marcadas por uma luta diária no contexto de precariedade, fazendo-as recorrerem e serem cada vez mais dependentes dos programas sociais, sendo a única alternativa de sobrevivência, tornando-se, conforme apresentado nas falas, a única garantia de renda mensal para adquirir bens e alimentar seus familiares.

Através das entrevistas realizadas com as beneficiárias, buscou-se apreender o que elas conheciam de serviços públicos existentes no bairro; o que achavam em ter o cartão do benefício em seu nome, além de investigar a realidade vivenciada antes e depois do Programa Bolsa Família. Dito isto, ao perguntar sobre a situação vivida durante o período mínimo de cinco anos vários foram os relatos, dos quais podemos destacar:

No que se refere à questão de desemprego, das quatorze famílias entrevistadas onze responderam que ficaram desempregadas e três responderam

que não. Ao perguntar se estas beneficiárias perderam algum familiar ou pessoa importante, dez responderam que sim e quatro responderam que não. Importante ressaltar que destas dez famílias que afirmaram terem perdido pessoas da família, quatro delas dizem respeito a assassinatos no próprio bairro, geralmente ligados a questão da violência urbana e das drogas, vejamos:

*“Perdi sim, meu neto, assassinado por conta das drogas”
(Entrevistada nº 03).*

*“Perdi dois irmãos, assassinados aqui no próprio bairro”
(Entrevistada nº 08)*

Vale ressaltar que as outras perdas estavam relacionadas à morte natural, de pais ou avós das entrevistadas, não necessariamente ligada a violência como as falas relatadas acima. Quando se pergunta sobre problemas de saúde, novamente dez beneficiárias responderam que sim e quatro que não.

Uma questão importante indagada às famílias foi se elas tinham recebido apoio de políticos para aquisição do benefício, entre todas as entrevistadas nenhuma delas teve este apoio, situação bastante louvável tendo em vista o quanto a Assistência Social recebeu influência deste segmento no início da implementação das políticas sociais, na qual, em municípios brasileiros de pequeno porte o “primeiro damismo” muito dificultou sua efetivação devido a estes e outros fatores influenciadores.

Sabe-se da dificuldade dessas famílias no que se refere às condições de moradia, assim, foi indagado se alguma delas tinha passado por situação de enchentes, inundações, desabamento ou expulsão. Das quatorze famílias, 50% já vivenciaram uma dessas situações, inclusive a entrevistada nº 03 enfatizou que passa por esta situação todos os dias, *é somente chover, mas o dinheiro é pouco e não tenho como ir para outro lugar*, destaca.

Quando se pergunta se os filhos frequentam a creche, escola ou universidade, doze das quatorze entrevistadas afirmaram que sim, as duas restante não possuem filhos. Neste aspecto, acredita-se ser importante destacar que uma das beneficiárias retomou os estudos agora aos 57 anos, incentivada pela Assistente Social do CRAS de Mandacaru. A entrevistada nº 06 informou que os filhos são do Programa Mais Educação e que se sente muito satisfeita com o

atendimento recebido, já a entrevistada nº 13, com muita alegria e entusiasmo respondeu:

“Passei por muitas dificuldades na vida para criar meus filhos, mas graças a Deus um está fazendo faculdade e outra este ano conclui o ensino médio. Isso me deixa muito feliz e realizada”. (Entrevistada nº 13)

Também foi questionado se durante a gestação, o pré-natal foi realizado no posto de saúde, neste item, doze entrevistadas responderam que sim e outras duas relataram ter feito na Maternidade Cândida Vargas, uma delas ainda destacou: *na minha época não era como hoje, eu tive foi meus filhos em casa.* (Entrevistada nº 12).

Quesitos como educação e saúde foram enfatizados em decorrência das condicionalidades do Programa Bolsa Família, no entanto, também foi perguntado sobre o conhecimento e participação nos serviços da Assistência Social, como CRAS, CREAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e, ainda, sobre o Centro de Atendimento Psicossocial (CAP's), este ligado a saúde. Surpreendeu o fato de um número considerável dessas famílias não conhecer ou não participar de atividades por eles ofertados, inclusive das quatorze famílias, apenas uma conhecia e estava inserida no curso ofertado pelo Pronatec. Sobre estes resultados, veremos nos gráficos a seguir as implicações da pesquisa de forma mais detalhada.

Como forma de conhecer a participação social destas famílias no território que habitam, perguntou-se também se as mesmas frequentam reuniões na igreja, associações de bairro ou algum grupo específico, entre as famílias entrevistadas, onze delas participam com frequência, geralmente em atividades ligadas à religião. Destas, apenas uma relatou frequentar grupo de Alcoólicos Anônimos.

Analisando certa “concessão de autonomia” no que diz respeito ao Programa Bolsa Família, ao questionar se as beneficiárias sentiam-se satisfeitas pelo Bolsa Família serem no nome delas, onze das entrevistadas respondem que gostam muito, pois sabem controlar os recursos e escolhem com o que irão gastar a partir das necessidades da família, ainda neste aspecto, uma das beneficiárias respondeu que preferia que fosse no nome do esposo, pois ele sai para resolver as coisas e isto a deixa mais confortável, relata.

Perguntou-se também sobre situações de trabalho infantil vivenciado na família e neste item, cinco responderam que sim, inclusive já testemunharam acidentes advindos desta situação devido a uma pedreira existente no bairro Alto do Céu. Também foi perguntado sobre a situação de violência doméstica na família, das quatorze entrevistadas, apenas três passaram por esta situação.

Outro item importante que se destaca é a pergunta que diz respeito às famílias que em alguma situação precisaram do Estado e não foram atendidas. Sete das famílias afirmaram que sim e diversas foram às respostas:

Precisei de uma laqueadura e não consegui (Entrevistada nº 02).

Preciso de orientações sobre minha aposentadoria, da última vez que fui ao INSS informaram que os quatro anos que paguei foi de forma indevida. Sinto-me enganada (Entrevistada nº 06).

Fui ao CRAS algumas vezes pedir colchão e cesta básica e nunca fui atendida (Entrevistada nº 08).

Precisei de um exame e até agora nada (Entrevistada nº 09)

Precisei de um trabalho, aguardo resposta até hoje (Entrevistada nº 10).

Me inscrevi numa casa e nunca recebi resposta (Entrevistada nº 12)

Como se percebe nas falas, mesmo com a Constituição Federal proclamada em 1988, com a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e o Sistema Único de Assistência Social de 2011, o estado brasileiro ainda não é capaz de atender todas as demandas sociais apresentadas por seus usuários, assim como as unidades e equipamentos existentes já descritos neste estudo, são incapaz de dar cobertura universal não somente as famílias beneficiárias, mas sobretudo, a todos cidadãos que necessitar. Por fim, quando se perguntou se estas famílias em algum momento de suas vidas passaram por ausência de necessidades básicas, doze delas afirmaram que sim, inclusive enfatizando que não gostam nem de imaginar como viviam antes de ser beneficiária do Programa Bolsa Família.

3 PROTEÇÃO SOCIAL E FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS: COMPREENDENDO OS TERMOS AUTONOMIA E INCLUSÃO SOCIAL

“Somente quando o Estado se torna elemento ativo no ordenamento das relações sociais é que se torna possível a autonomia dos indivíduos e a cidadania somente é atingida quando os direitos sociais, na prática e na legalidade, se tornam invioláveis e universais”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93)

Autonomia é um termo de origem grega cujo significado está relacionado com independência, liberdade ou autossuficiência. Em Ciência Política, a autonomia de um governo ou de uma região pressupõe a elaboração de suas próprias leis e regras sem interferência de um governo central nas tomadas de decisões.

Em Filosofia, autonomia é um conceito que determina a liberdade de um indivíduo em gerir livremente a sua vida, efetuando racionalmente as suas próprias escolhas. Na Educação, autonomia do estudante revela capacidade de organizar sozinho os seus estudos, sem total dependência do professor, administrando de forma eficaz o seu tempo de dedicação no aprendizado e escolhendo de forma eficiente as fontes de informação disponíveis.

Para Pereira (2000), ser autônomo não é só ser livre para agir como bem se entender, mas, acima de tudo, “*é ser capaz de eleger objetivos e crenças, valorizá-los e sentir-se responsável por suas decisões e atos*”. Portanto, uma pessoa autônoma é aquela capaz de agir sobre seus ideais e respeitar a autonomia é valorizar as escolhas de cada um, evitando, dessa forma, o impedimento de suas ações.

É não se dobrar à bruta realidade representada pela falta de recursos materiais básicos como alimentação adequada, abrigo digno, saúde, etc. É o senso de tornar-se dono da sua própria vida, a capacidade de assumir responsabilidade pelas próprias ações sem obedecer a mecanismos inexoráveis de comportamentos impostos pelas carências materiais e pelo ambiente social imediato. (REGO; PINZANI, 2013, p. 39)

Neste sentido, para o presente trabalho ter autonomia é ter qualidade de independência, ter a liberdade para tomar decisões, ter responsabilidade sobre seus próprios atos e de ter autossuficiência, pois como afirma Rego e Pinzani (2013), *autonomia é a percepção de si como sujeito capaz de fazer escolhas livres*.

Quanto ao conceito de Inclusão Social, entende-se por um conjunto de meios e ações que combatem a exclusão aos benefícios da vida em sociedade que podem ser de origem geográfica, educacional, de faixa etária, existência de deficiência ou preconceitos raciais. Inclusão Social é oferecer aos indivíduos oportunidades de acesso a bens e serviços, dentro de um sistema que beneficie a todos e não apenas aos mais favorecidos no sistema meritocrático em que vivemos.

A Inclusão Social deu início às primeiras elaborações de políticas e leis na criação de programas e serviços, principalmente as políticas públicas voltadas para pessoa com deficiência. Durante muitos anos esse termo era especificamente voltado ao atendimento das necessidades especiais desse público alvo. Consistia em criar mecanismos que adaptassem os deficientes aos sistemas sociais comuns e, em caso de incapacidade por parte de alguns deles, criar-lhes sistemas especiais que lhes possibilitassem a participar ou "tentar" acompanhar o ritmo dos que não tinham alguma deficiência específica. Tornou-se uma prática comum deliberar e discutir acerca da inclusão de pessoas com algum tipo de deficiência.

O termo Inclusão Social é compreendido por Sposati (1996) como a *definição de mínimos sociais estabelecidos de um padrão básico que contemple a idéias de dignidade e cidadania*. Para esta autora:

Estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de outro estatuto de responsabilidade pública e social [...] é fundar uma nova cultura num contexto de grande acidez à sua proliferação. E mais adiante, considero que há uma dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra que considero ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão. (SPOSATI, 1996, p. 13-15)

Amartya Sen(2000)em seus estudos traz o termo liberdade como pressuposto para o desenvolvimento pleno do homem. Este autor indiano destaca que *“superar privação, destituição e opressão é parte central do processo de desenvolvimento”*.Para ele, tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas é dispor da liberdade de condições que permitam a satisfação de tais

necessidades. Diante disso, Sen contesta a abordagem de insuficiência de renda, embora não a desconsidere, prioriza o conjunto de capacidades e habilidades que cada indivíduo possui de escolher livremente seu modo de vida.

A privação relativa de renda pode resultar em privação absoluta de capacidades. Ser relativamente pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é elevada pelos padrões mundiais. Em um país generalizante opulento, é preciso mais renda para comprar mercadorias suficientes para realizar o mesmo funcionamento social. (SEN, 2000, p. 111)

Percebe-se, contudo, que não podemos deixar de valorizar a capacidade do indivíduo de superar-se e do Estado em prover essa superação. Somente um ser autônomo e incluído socialmente é capaz de ser esse ator na esfera política, econômica, social e psicológica, tendo em vista de ser um indivíduo que se inquieta, interroga, reflete e delibera com liberdade e responsabilidades.

Sposati, em um estudo realizado na cidade de São Paulo que teve como tema Mapa da Exclusão/Inclusão Social, trabalhou com os conceitos de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, sobre o termo autonomia vejamos o que diz a autora:

O conceito de autonomia é compreendido, no âmbito do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, como a capacidade e a possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, especiais, culturais, políticas e sociais, sob as condições de respeito às ideias individuais e coletivas, supondo uma relação com o mercado, onde parte das necessidades deve ser adquirida, e com o Estado, responsável por assegurar outra parte das necessidades; a possibilidade de exercício de sua liberdade, tendo reconhecida a sua dignidade, e a possibilidade de representar pública e partidariamente os seus interesses sem ser obstaculizado por ações de violação dos direitos humanos e políticos ou pelo cerceamento à sua expressão. Sob esta concepção o campo da autonomia inclui não só a capacidade do cidadão se autossuprir, desde o mínimo de sobrevivência até necessidades mais específicas, como a de usufruir de segurança social pessoal mesmo quando na situação de recluso ou apenado. É esse o campo dos direitos humanos fundamentais. (SPOSATI, 1996, p. 57)

No que se refere ao padrão básico de inclusão social, Sposati descreve e relata que há certa mutação de uma dada situação de exclusão ou de inclusão. Exigindo, contudo, a necessidade de efetivar o conhecimento que se tem sobre padrões básicos de vida humana, dignidade, cidadania, padrões estes que se contrapõem a medidas de pobreza ou de indigência que estão aquém da não

pobreza e seguramente da inclusão. Contudo, conhecendo os termos autonomia e inclusão social, conceitos importantes para leitura deste estudo a seguir têm-se características, metodologia e os resultados alcançados neste pesquisa. A saber:

3.1 Caracterizando o território da pesquisa

A Paraíba compõe a Região Nordeste juntamente com Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Figura 1 - Mapa Da Região Nordeste



Fonte: Site do Brasil Escola.

Segundo os dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos 193,9 milhões de habitantes do país em 1º de julho de 2012, residentes nos 5.565 municípios brasileiros, 53.907.144 mil vivem nos nove estados do Nordeste. Esse total corresponde a quase 90% do contingente demográfico das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.

O território nordestino é limítrofe com as regiões Norte (a oeste), Centro-Oeste (a sudoeste), Sudoeste (ao sul), além de ser banhado pelo oceano Atlântico (ao norte e leste). Sua extensão territorial é de 1.554.257 quilômetros quadrados, sendo o terceiro maior complexo regional do Brasil, ocupando 18,2% da área do país.

A densidade demográfica da região é de 34,1 habitantes por quilômetro quadrado e o crescimento demográfico é de 1,3% ao ano. O Nordeste apresenta características físicas e socioeconômicas que variam de acordo com a região, fato que criou as sub-regiões do Nordeste: Meio-Norte, Zona da Mata, Agreste e Sertão.

Devido ao constante processo de desenvolvimento e concessão de benefícios fiscais pelos governos estaduais como isenção de impostos, doação de terrenos, mão de obra barata, etc., a economia nordestina vem recebendo várias indústrias, um dos exemplos foi à instalação da Ford, na Bahia, diversas empresas têxteis, no Ceará, e a FIAT, localizada na cidade pernambucana Goiana meio caminho para a Paraíba.

A exploração do petróleo é outro elemento essencial para a economia do Nordeste, a região é a segunda produtora do país e a maior na extração de petróleo em terra. Possui também um dos principais polos petroquímicos do Brasil, o de Camaçari, na Bahia. A região Nordeste apresenta uma grande diversidade cultural com população indígena, comunidades quilombolas, ciganos, entre outros. É um dos complexos regionais mais ricos em manifestações culturais.

O Estado da Paraíba conta com 223 municípios, tem uma população residente de 3.943.885 habitantes distribuídos numa área de 56.469,744 km², com densidade demográfica de 66,70 hab./km², dos quais 2.838.678 concentram-se na área urbana e 927.850 residem na área rural.

Possui uma extensão territorial relativamente pequena, é classificada como a sexta menor unidade da federação, representando 3,6% do território nordestino e 0,7% do brasileiro, a Paraíba emerge como o quinto estado mais populoso, comportando 7,10% da população da região. De acordo com o Decreto Lei de 12.984 de 14/08/2009, a Paraíba tem como base territorial 14 Regiões Geoadministrativas¹⁸ as quais contemplam todas as microrregiões do estado e tem como sede os seguintes municípios: João Pessoa, Guarabira, Campina Grande, Cuité, Monteiro, Patos, Itaporanga, Catolé do Rocha, Cajazeiras, Sousa, Princesa Isabel, Itabaiana, Pombal e Mamanguape.

¹⁸ A Divisão Geoadministrativa do Estado da Paraíba foi definida pelos Decretos 12.984 de 17.02.1989, 14.171 de 19.11.1991 e 30.531 de 14.08.2009 com a finalidade subsidiar o planejamento do Governo do Estado. A definição da localização das regiões de fronteiras tomou-se como referência a sede de cada Região Geoadministrativa.

Figura 2 -Mapa do estado da Paraíba



Fonte: Google mapas, 2015.

No Diagnóstico Socioeconômico do estado (2012) realizado pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG), foi identificado que a expansão demográfica paraibana foi menor do que a média do Brasil e do Nordeste. Seu Produto Interno Bruto (PIB) é de R\$ 31,947 bilhões representando 6,29% do PIB regional, no entanto, a produção paraibana representa apenas 0,85% do PIB do Brasil, colocando-a em 18º no ranking nacional.

No que se refere aos aspectos econômicos, o estado apresenta uma estrutura produtiva peculiar, em que a administração pública, segmento que engloba instituições e autarquias e a prestação de serviços como saúde e educação providos pelo governo, por exemplo, tem uma importância relativamente elevada, sendo, inclusive, o segundo setor em participação na composição do PIB estadual, atrás apenas do segmento de comércio e serviços. Por conseguinte, outros setores econômicos passam a ter menos relevância no estado, como o caso do industrial e, especialmente, do agropecuário, ressalta o diagnóstico.

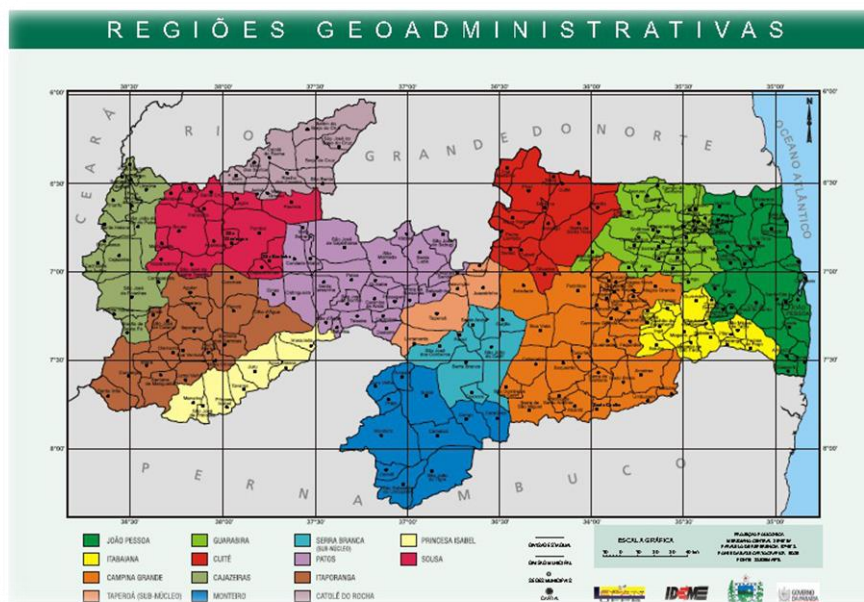
Quanto aos aspectos sociais, a Paraíba apresenta, de forma geral, estatísticas desfavoráveis quando comparadas com as do Brasil e em alguns casos, seu posicionamento regional tem sido satisfatório. Como exemplo podemos citar a mortalidade infantil: tanto a Paraíba, como no Nordeste e no Brasil, este indicador

apresentou uma queda acentuada nos últimos anos e, em 2010, o estado registrou uma taxa de 14,44, inferior ao Nordeste (15,57), porém superior ao Brasil (13,86).

De acordo com os dados do IBGE, no estado somente 45,76% dos domicílios são saneados, ou seja, o abastecimento de água e esgotamento sanitário é por rede geral ou fossa séptica e o lixo coletado direta ou indiretamente. Apesar deste indicador está acima da média nordestina (40,02%), a proporção é baixa e ainda está aquém da média registrada pelo Brasil, que foi aproximadamente 61%.

Outra situação delicada na Paraíba é a educação. A taxa de analfabetismo das pessoas com 10 anos ou mais foi de 20,20% no ano de 2010, portanto, um quinto da população não sabe ler nem escrever. Este índice classifica a Paraíba entre os piores dos estados Nordestinos, no entanto, segundo o diagnóstico da SEPLAG, apesar dessa difícil situação, o estado evoluiu positivamente no período recente. Em 2000, a proporção de analfabetos era aproximadamente 26%, seis pontos percentuais acima da registrada em 2010.

Figura 3 - Mapa das 14 Regiões Geoadministrativas



Fonte: Governo do Estado da Paraíba.

Na Paraíba, está situado o município de João Pessoa, capital do estado, localizada na microrregião do litoral paraibano e juntamente com os municípios de

Cabedelo, Santa Rita, Bayeux e Conde, compõe a região metropolitana¹⁹. O município de João Pessoa concentra a maior quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família. Descrever sobre trajetória de famílias beneficiárias é considerar os diferentes significados de pobreza e inclusão/exclusão social vivenciada por estes sujeitos. Analisar suas concepções, condições de vida e estratégias de sobrevivência diante das dificuldades apresentadas é, sobretudo, compreender as situações que particularizam esses atores, a forma como pensam e constroem seu lugar social, são trajetórias vividas pela luta diária diante das situações de precariedade, desemprego e morte de filhos, conforme registrado nas entrevistas aplicadas.

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, na maioria, chefiadas por mulheres colocam em evidência a construção de um novo papel social negado historicamente. Em suas falas foi percebido um movimento de aceitação e negação de uma situação de vida que lhes impõe uma partilha desigual e injusta do que é socialmente produzido, mulheres batalhadoras, que vêm no benefício à garantia de uma renda mensal para alimentar seus filhos. Histórias marcadas por privação das necessidades básicas, pessoas que, mesmo inseridas no programa de transferência de renda da política de Assistência Social, desconhecem esse espaço, nunca foram até o CRAS e mesmo os filhos estudando em escola pública, não conhecem ou não frequentam os Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários.

Descrever sobre pobreza e programas de transferência de renda, é perceber que essas populações estão inseridas em determinados territórios. Por território, compreende-se que é o espaço onde aportam conflitos, disputas e relações baseadas em vínculos afetivos, são locais de efetivação das políticas públicas. Para Koga (2011), *território é um fator dinâmico no processo de exclusão/inclusão social, na medida em que expressa a distribuição de bens civilizatórios direcionados para a qualidade de vida humana.*

Consolidar políticas públicas é observar cada local a partir de suas fragilidades e potencialidades, é no território que acontece a própria dinâmica do cotidiano que ultrapassa os limites geográficos, cartográficos ou comunais. A perspectiva territorial pode ganhar um viés de comunidade simplesmente de

¹⁹ Nomenclatura utilizada para definir os municípios localizados próximos a capital paraibana.

convivência e o local pode significar sinônimo de redução ao exercício da cidadania, é preciso estabelecer a distinção entre a dimensão territorial e a dimensão comunitária.

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresenta-se desiguais. (KOGA, 2011, p. 33)

Neste sentido, ressalta-se que o referido trabalho teve sua análise concentrada no estado da Paraíba, mas precisamente em dois bairros da capital, João Pessoa.

Figura 4 - Mapa do Município de João Pessoa/PB



Fonte: Google mapas, 2015.

A capital paraibana apresenta crescimento populacional superior à média do país (1,14%) e do Nordeste (1,07%), com um índice de 1,63% de crescimento anual. Esse crescimento, segundo o Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (IDEME, 2011) é decorrente de sua capacidade de absorver parcela da força de trabalho que ocupa os setores socioeconômicos onde se destacam as atividades urbanas.

João Pessoa apresenta uma taxa demográfica de 34,1 hab./km², segundo o IBGE, é a maior taxa demográfica do Estado. A população soma 723.515

habitantes, e está predominantemente concentrada na Zona Urbana com 720.785 habitantes, sendo 720.785 residentes na área urbana e 2.730 na área rural. Possui 65 bairros e no que se refere aos Programas de Transferência de Renda – Programa Bolsa Família (PBF), João Pessoa possui um total de 60.744 beneficiários.

Segundo a Topografia Social da Cidade de João Pessoa²⁰ (2010), é a 3ª cidade mais antiga do Brasil, fundada em 5 de Agosto de 1585, a capital do estado teve seu primeiro nome Nossa Senhora das Neves, em seguida passou a ser chamada de Filipéia, em 1588, sob o domínio português, passou a ser chamada de Frederiskstadt em 1634, depois de Parayba, 1654. Até 4 de setembro de 1930, a capital chamou-se Paraíba do Norte, quando teve seu nome alterado para João Pessoa, em homenagem ao Presidente do Estado, assassinado no Recife em plena campanha política.

Dos 723.515 habitantes desta cidade, 46,58% são homens e 53,32% mulheres. Comparando com o Censo Demográfico do IBGE (2000), que totalizava 597.934 habitantes, percebe-se um aumento de 125.580 habitantes, ou seja, um crescimento de 21%. Em 2000, a população de João Pessoa representava 17,36% da população paraibana e 0,35% da população do país, portanto, uma taxa que pode ser considerada alta com relação a outros estados da federação. (PMJP, 2010, p. 45).

O estudo da Topografia Social de João Pessoa traça um diagnóstico dos territórios partindo do pressuposto que a gestão da Assistência Social é voltada para a capacidade protetiva da família, *uma política de segurança de convivência familiar e social, de direitos humanos e defesa da dignidade humana pelas seguranças de acolhida, de sobrevivência e autonomia*. (PNAS, 2004, p. 31)

Neste sentido, possibilitou ao município de João Pessoa a compreensão de indicadores, o delineamento dos territórios, bem como o conhecimento do diagnóstico sobre os serviços, benefícios, usuários e beneficiários da política de Assistência Social.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e consequentemente a Norma Operacional Básica, em 2005, a Assistência reconhece que os territórios de proteção social básica são aqueles que devem oferecer a

²⁰Instrumento de gestão idealizado pela Profa. Dra. Marinalva Conserva que aprofunda o diagnóstico das situações de vulnerabilidade social da cidade, tendo em vista a consolidação da política nos territórios. O estudo sinaliza importante salto na perspectiva de intervenção e olhar direcionado para consolidação de serviços Socioassistenciais que garantam a defesa dos direitos sociais.

segurança socioassistencial a todos que vivem nas cidades e sua ação preventiva deve chegar às famílias através do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Neste mesmo ano, um marco regulatório passa a vigorar no desenvolvimento urbano da cidade, quando em 2005, na gestão do Prefeito Ricardo Coutinho, através do Plano Diretor que prevê o planejamento, o controle e o uso do espaço urbano, ele atualiza a Lei Complementar através do Decreto nº 6.499, de 20 de março de 2009 e no mesmo período institui o Orçamento Democrático²¹ (Lei 10.429) e o município passa a ser dividido em 14 regiões orçamentárias. Para Conserva (2009),

No mesmo ano a Secretaria de Transparência Pública institui o Orçamento Democrático (OD) como um instrumento de participação popular nas decisões do governo no que tange ao gasto dos recursos públicos. Com a experiência das plenárias públicas descentralizadas, o OD delimita as regiões sócio espaciais da cidade, seguindo uma divisão por bairros em zonas (norte, sul, leste, oeste), estas passaram a ser divididas em 14 regiões orçamentárias. (CONSERVA, 2009, p. 10)

Como afirmou Conserva (2009), a capital do estado é dividida em 14 regiões orçamentárias na qual o bairro do Cristo pertence à 7ª Região, Cruz das Armas à 8ª Região, Ilha do Bispo à 9ª Região e Mandacaru, território desta pesquisa, pertence à 11ª Região Orçamentária.

Contudo, a Topografia Social do município de João Pessoa estabeleceu com precisão a realidade dos territórios da cidade e revelou a dinâmica das relações que se expressam no relevo habitado, possibilitando, dessa forma, a compreensão das quatro principais áreas de extrema vulnerabilidade, locais estes que contam com uma unidade de CRAS, são eles os bairros: Cristo, Cruz das Armas, Ilha do Bispo e Mandacaru. Vejamos o quadro abaixo:

²¹A partir de 2013, o Orçamento Democrático é denominado de Orçamento Participativo, porém mantêm-se as 14 regiões orçamentárias, agora denominadas de regiões de participação popular.

Quadro 1 - Perfil da População por Índice de Exclusão. João Pessoa, PB - 2010

TERRITÓRIO	IEX²² AUTONOMIA	IEX QUALIDADE DE VIDA	IEX DESENVOLVIMENTO HUMANO	IEX EQUIDADE
CRISTO	- 0,42	- 0,40	- 0,15	- 0,42
CRUZ DAS ARMAS	- 0,74	- 0,31	- 0,11	- 0,43
ILHA DO BISPO	- 0,96	- 0,66	- 0,48	- 0,52
MANDACARU	- 0,75	- 0,14	- 0,14	- 0,41

Fonte: Transcrita e adaptada da Topografia Social do Município de João Pessoa(2010, p. 77), na qual utilizamos apenas os bairros que possuem CRAS.

Como se pode observar, no que se refere aos indicadores da Topografia Social do município de João Pessoa (Autonomia, Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano e Equidade), o bairro da Ilha do Bispo é o território que concentra maior população em exclusão de autonomia e concentração populacional de baixa renda.

O estudo topográfico realizado também apontou os bairros conforme índice populacional e na 11ª Região Orçamentária (RO), Alto do Céu e Mandacaru se destacam com os maiores índices, seguidos do Bairro dos Estados, Bairro dos Ipês, Padre Zé e Pedro Gondim.

Quadro 2 - Índice Populacional e Quantidade de Domicílios da 11ª Região Orçamentária. João Pessoa, PB – 2010.

BAIRRO	POPULAÇÃO RESIDENTE	QUANTIDADE DE DOMICÍLIO
ALTO DO CÉU	14.981	3.575
MANDACARU	12.776	3.291
BAIRRO DOS ESTADOS	8.726	2.383
BAIRRO DOS IPES	7.874	2.135
PADRE ZÉ	7.053	1.631
PEDRO GONDIM	2.739	706

Fonte: Transcrita e adaptada da Topografia Social do Município de João Pessoa(2010, p.50), na qual utilizamos apenas os bairros que possuem CRAS.

Outro aspecto analisado foi o perfil da população por índice de vulnerabilidade social, de acordo com o quadro abaixo é identificando três níveis

²² Índice de exclusão social que mede a distância para mais e para menos, de cada variável no território.

escalados, o bairro de Mandacaru também se destaca entre os bairros mais vulneráveis.

Quadro 3 – Perfil da População por Índice de Vulnerabilidade Social. João Pessoa, PB - 2010

TERRITÓRIO	VULNERABILIDADE SOCIAL			
	MUITO ALTA	ALTA	MÉDIA	BAIXA OU MUITO BAIXA
CRISTO	17.786	6.079	13.236	-
CRUZ DAS ARMAS	19.714	6.280	1.652	-
MANDACARU	7.437	5.339	-	-
ILHA DO BISPO	6.386	1.539	-	-

Fonte: Transcrita e adaptada da Topografia Social do Município de João Pessoa(2010, p.105), na qual utilizamos apenas os bairros que possuem CRAS.

O bairro de Mandacaru²³ situa-se na zona norte da cidade de João Pessoa, faz divisa com o Bairro dos Ipês, Bairro dos Estados, Padre Zé, Róger e com o município de Cabedelo. A ocupação do território aconteceu a partir da população que foi alocada nos sítios existentes na área, outrora propriedade das famílias Machado, Brito, Paiva e Barros Moreira. Na época os sítios foram doados por essas famílias ao Instituto São José para uso e administração.

Com a Lei Municipal nº 1.574, de 04 de setembro de 1998, o bairro Mandacaru foi desmembrado e sua delimitação geográfica foi estabelecida até a linha do trem. Com essa divisão, tudo que ficou após a linha do trem foi denominado Alto do Céu, contíguo à Mandacaru.

Segundo o Censo Demográfico de 2010, o Bairro de Mandacaru conta com 12.776 habitantes, configura-se com grandes manifestações culturais populares, possui três agremiações carnavalescas de tribos indígenas: Tupinambás, fundada na década de 1930, Guanabara (1960) e Tupi-Guarani (1985) – esta última fundada por Mestre Zé Moura (falecido em 2010), mestre das quadrilhas juninas da ciranda realizada na Comunidade Beira Molhada no Alto do Céu.

Pelo bairro passa a linha ferroviária e a linha de transporte urbano, tem 80% de suas ruas calçadas, saneamento básico e água encanada, comércio desenvolvido, postos de saúde, CRAS, escolas públicas municipais e estaduais e

²³ A caracterização do bairro foi realizada por pesquisadoras do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais (NEPSS) da UFPB e é parte do relatório da Pesquisa Proteção Social da Família.

biblioteca comunitária - a Biblioteca Comunitária Mandacaru é um ponto de leitura da Associação Comunitária de Educação e Cultura, parceria com o Ministério da Cultura.

Possui atualmente uma pedreira em atividade, uma fazenda de camarão, vários equipamentos sociais e um pequeno campo de futebol. Mandacaru, do ponto de vista da segurança, é tido como um dos bairros mais violentos da capital paraibana.

O Bairro Alto do Céu é caracterizado por uma população de baixa renda, localiza-se também no município de João Pessoa, tendo como limites: ao Norte – Cabedelo; ao Sul – Mandacaru; ao Leste – Cabedelo e ao Oeste – Roger. Alto do Céu²⁴ era considerado um aglomerado subnormal²⁵ de Mandacaru, mas depois da Lei nº 1.574, publicada no Semanário Oficial do Município, de 08 a 14 de outubro de 1998, que delimita e nomeiam todos os bairros, Alto do Céu passou a ser considerado um bairro do município de João Pessoa.

Segundo informações do Censo Demográfico de 2000, o Alto do Céu possuía uma população de 14.981 habitantes, onde o sexo feminino predominava com um percentual de representatividade de 55%. É constituído por aproximadamente 3.575 domicílios. Algumas ruas são pavimentadas, casas em bom estado de conservação, sendo todas em alvenaria. O comércio local está bem centralizado, dispondo de mercadinhos, farmácia, padarias, depósito de construção, açougue, etc. Em algumas áreas já existe saneamento básico e no bairro a população conta com os serviços de escolas municipal e estadual, creche, associação comunitária, posto de saúde, posto policial, campo de futebol e praça.

Em 2006, o bairro foi contemplado com o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) de urbanização integrada, no qual foi viabilizado saneamento básico e a pavimentação das ruas. Dentro do bairro Alto do Céu estão encravados sete aglomerados subnormais, a saber:

1) Beira da linha ou São Pedro;

²⁴ Importante destacar e compreender a identidade das famílias beneficiárias com relação aos territórios que pertencem. Para nós profissionais da política de Assistência Social o bairro Alto do Céu fica localizado em outro espaço, onde inclusive está localizado o CRAS de Mandacaru.

²⁵ É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

- 2) Vila dos Teimosos;
- 3) Jardim Mangueira;
- 4) Porto de João Tota;
- 5) Vem-Vem ou Jardim Ester;
- 6) Jardim Coqueiral;
- 7) Beira Molhada.

Estes aglomerados subnormais caracterizam-se pela sua aproximação a esgotos a céu aberto, animais soltos nas ruas e catadores de resíduos sólidos, geralmente ficam ao longo da maré e a beira da linha de trem. Neste sentido, apresenta-se a caracterização de cada aglomerado supracitado:

1) “Beira da Linha” ou “São Pedro”

Beira da Linha ou São Pedro é um aglomerado situado ao longo da beira da linha do trem cujo nome da rua é São Pedro. A população está estimada em 1.200 pessoas, distribuídas em cerca de 300 casas. As habitações localizam-se em uma rua não pavimentada, mas transitável. A maioria das casas (90%) é em alvenaria, possuindo em média três cômodos. As instalações sanitárias são precárias e ficam localizadas sempre fora das casas.

2) “Vila dos Teimosos”

Vila dos Teimosos está situada por trás da Rua São Pedro. É uma área pequena, com o formato de um T e possui apenas 41 casas. Sua população é estimada em 165 pessoas. Essa Vila tem o nome de Teimosos por conta da população já ter sido retirada da área que é sujeita a alagamento, mas sempre retorna para o mesmo local. A Vila possui todas as casas de alvenaria, em bom estado, mas apresenta precariedade em relação às condições de saneamento básico.

3) “Jardim Mangueira”

Jardim Mangueira limita-se com a linha do trem, o mangue e algumas barreiras. A via de acesso principal é através da Rua José Ataíde. Não existe pavimentação, as ruas são muito acidentadas e periodicamente alagadas pela maré, transformando-se assim numa área de risco. O tráfego de veículos é difícil e em algumas ruas a população não tem acesso à coleta de lixo, depositando-o no mangue.

Há aproximadamente 512 casas, com uma população de aproximadamente 2.060 pessoas. A maioria das casas (90%) é de alvenaria, em bom estado e regular. O comércio local é praticamente de bares. Existe uma associação de moradores, com pouca participação da população que foi beneficiada com melhoria habitacional em quase sua totalidade e, recentemente, mais de 40 famílias foram retiradas do local chamado “buracão”, recebendo apartamento da Prefeitura Municipal de João Pessoa.

4) “Porto de João Tota”

O Porto de João Tota limita-se com o mangue, a fazenda de camarão Aquamaris e uma antiga lavanderia. O principal acesso dá-se pela Rua Rodrigues Alves. A população é de aproximadamente 2.500 pessoas, distribuídas em cerca de 600 casas e 70% das moradias são em alvenaria, 30% em taipa.

A topografia da área é plana, porém é permanentemente alagada pela proximidade da maré. Não existe saneamento básico, as instalações sanitárias é precária e boa parte das casas não possui privada. O comércio local compõe-se de mercadinho, açougue, fiteiros e bares. Os equipamentos sociais existentes são: uma escola de ensino fundamental, igreja protestante, centro espírita e telefones públicos. A coleta de lixo é feita só na avenida principal da área.

5) “Vem-Vem ou Jardim Ester”

Vem-Vem ou Jardim Ester tem como ponto de referência a caixa d’água, o ponto final do ônibus Mandacaru e o campo de futebol. As vias de acesso são a Rua Visconde de Ouro Preto e Rua Fernandes Vieira. Não há pavimentação, mas as ruas são planas e de fácil acesso.

É uma das mais bem estruturadas áreas dos aglomerados subnormais. Dispõe de água tratada, energia elétrica, saneamento básico, coleta de lixo, transporte coletivo. A população está estimada em 880 pessoas, distribuídas em 176 casas. Na maioria (90%) as casas são boas, tendo em média 3 a 4 cômodos. Quanto aos serviços comunitários, a localidade possui uma lavanderia, praça, campo de futebol, mercadinho, oficina e igreja protestante. Há uma associação comunitária, mas está fechada no momento.

6) “Jardim Coqueiral”

Jardim Coqueiral tem como via principal de acesso a Av. Tancredo Neves. É uma área de terreno acidentado e plano, alagado periodicamente pela maré. As casas oferecem condições regulares de habitabilidade, que são em torno de 760 moradias, destas 90% de alvenaria e 10% em taipa. A população estimada é de 3.300 pessoas.

O saneamento básico é apenas em uma parte do local, na outra os moradores possuem fossa ou vala. O comércio é caracterizado por padaria, mercearia, açougue e bar. Conta com uma pequena Escola Estadual, Igreja Católica, Protestante e lavanderia comunitária são alguns dos equipamentos sociais que a área dispõe.

7) “Beira Molhada”

Beira Molhada limita-se com o mangue e a fazenda de camarão Aquamaris. Possui cerca de 300 casas, com uma população de aproximadamente 1.400 pessoas. A maioria das casas é construída em alvenaria e estão em bom estado de conservação.

A pavimentação e o saneamento básico se dão de forma parcial. Apesar de já ter uma parte com saneamento, muitos moradores permanecem com fossa. O comércio local é composto de bares, fiteiros e mercadinho. Existe telefone público e escolinha infantil (particular). Os outros serviços, a comunidade utiliza dos vizinhos.

Antes de se evidenciar as falas das famílias beneficiárias, para melhor compreensão do território aplicado a pesquisa, segue no quadro abaixo os equipamentos existentes nos bairros de Mandacaru e Alto do Céu:

Quadro 4 - Equipamentos que Compõem a Rede Socioassistencial dos Bairros de Mandacaru e Alto Do Céu. João Pessoa, PB - 2010.

EQUIPAMENTOS INTERSETORIAIS	ÁREA DE ATUAÇÃO	SERVIÇOS
A.A – Alcoólatras Anônimos	-	Grupo de alto ajuda para dependentes químicos;
Associação Beneficente São José	Assistência Social e Educação	Serviço de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário; Reforço escolar; Teatro e dança;
Associação Comunitária de Educação e Cultura – CACTOS	Cultura	Organização de eventos comunitários; Organização de ações culturais na comunidade;
Associação Comunitária do Jardim Mangueira	Misto	Cursos Profissionalizantes; Alfabetização de Jovens e adultos;
Centro de Referência da Cidadania Inv. Antônio A. de Lima	Assistência Social e outros	Serviço de fortalecimento de vínculo; Cursos profissionalizantes; Desenvolvimento de programas sócio assistenciais; Viabilização de documentação civil;
Centro de Saúde de Mandacaru	Saúde	Clinica geral, pré-natal, citológico, pediatria, hipertensos, diabéticos, grupo de idosos, grupo de gestantes, planejamento familiar, curativos, etc.
Centro Social Urbano Monsenhor José Coutinho	Assistência Social e outros	Cursos profissionalizantes; Viabilização de documentação civil; Educação de jovens e adultos;
Conselho Tutelar Norte	Assistência Social	Unidade de Proteção e defesa de direitos da criança e do adolescente; Atendimento a criança e ao adolescente com violação de direitos;
CRAS – Mandacaru	Assistência Social	Serviços Socioassistenciais, PAIF, Projovem Adolescente, Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, entre outros;
CREI Dona Tana	Educação	Centro de referência em educação infantil; Apoio pedagógico e cuidado de crianças;
CREI João Tota	Educação	Centro de referência em educação infantil; Apoio pedagógico e cuidado de crianças;
CREI Oduvaldo Oliveira Batista	Educação	Centro de referência em educação infantil; Apoio pedagógico e cuidado de crianças;
Escola Estadual Monsenhor Pedro Anísio Bezerra Dantas	Educação	Ensino Fundamental e Médio
Escola Estadual de Ensino Fundamental Padre Ibiapina	Educação	Ensino Fundamental 1º fase;

Escola Estadual de Ensino Médio Odilon Coutinho	Educação	Ensino Fundamental – 1º fase;
Escola Estadual Padre Cícero Romão Batista	Educação	Ensino Fundamental 1º fase;
Escola Municipal e Fundamental Senador Ruy Carneiro	Educação	Ensino Fundamental, biblioteca aberta à comunidade (aos sábados), EJA;
Escola Municipal Francisco Moura	Educação	Ensino Fundamental ao 9º ano;
Escola Municipal Major José de Barros Moreira,	Educação	Ensino Fundamental, EJA e educação de jovens;
Escola Municipal Violeta Formiga	Educação	Ensino Fundamental;
FAPAI – Fundação de Assistência e Proteção à Adolescentes e Infância, Fundação Educacional e Cultural Otacílio Gama	Assistência Social e Educação	Serviço de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário; Educação Infantil;
	Esporte	Escolinha de Judô, futsal, basquete e futebol de campo.
Jornal Mandacaru	Comunicação	Informativo popular;
Paróquia Sagrado Coração de Jesus	-	Pastoral do menor;
Rádio Comunitária Jardim Mangueira	Comunicação	Rádio difusora comunitária
Rádio Comunitária RC Som	Comunicação	Rádio difusora comunitária
Sociedade Pam Recreativa de Mandacaru	Mista	Biblioteca pública; Esporte;
USF – Unidades de Saúde da Família (9 unidades)	Saúde	Clinica geral, pré-natal, citológico, pediatria, hipertensos, diabéticos, grupo de idosos, grupo de gestantes, planejamento familiar, curativos, etc.

Fonte: Caracterização das regiões pesquisadas (PROCAD, 2014).

No quadro acima se percebe a ampla rede de serviços oferecida no bairro, isto se deu pelo estudo desenvolvido para a construção do Plano Municipal de Assistência Social o qual apontou necessidade de investimento nestes e em outros bairros, bem como a Topografia Social já apresentada. Conforme descreve Ribeiro (2012),

Alguns instrumentos foram construídos para direcionar a efetivação do SUAS no município, deste destacamos dois grandes estudos: a Topografia Social da cidade de João Pessoa (2010), instrumento de gestão que aprofunda o diagnóstico das situações de vulnerabilidade social da cidade, tendo em vista a consolidação da política nos territórios; e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (2011-2013) desenvolvido sob a coordenação da Secretária Marinalva Conserva em 2011, o Plano é marco orientador para intervenção das ações de assistência social no município e principalmente berço indicador para implantação de serviços nos territórios vulneráveis. (RIBEIRO, 2012, p. 84)

A partir das considerações acima e analisando o quadro com a rede de serviços existentes, percebe-se o quanto essas famílias são assistidas pelo poder público e incluídas socialmente neste território. Estas e as demais ações ressaltadas foram estratégias de gestão que o município utilizou para fortalecer a Política de Assistência Social. Concluída a caracterização do território pesquisado, segue abaixo a metodologia desenvolvida na pesquisa.

3.2 A pesquisa

Neste estudo dissertativo utilizou-se de um formulário aplicado a quatorze beneficiárias do Programa Bolsa Família residentes nos bairros de Mandacaru e Alto do Céu. Selecionaram-se, aleatoriamente, sete em cada um dos bairros, essencialmente, usuários que apresentassem o perfil desejado, ou seja, famílias inseridas no programa há mais de cinco anos. Elas foram encontradas em seus domicílios, no primeiro perguntou-se se era beneficiária e há quanto tempo, ao término da entrevista, solicitou-se que indicasse beneficiários com o perfil da pesquisa, e assim sucessivamente nas demais entrevistas. Identificou-se, no decorrer da aplicação, que o número de quatorze formulários com questões qualitativas seriam suficientes. Isto é, até que a repetição em suas falas não tornasse mais necessária à aplicação de formulários.

Para os referenciais teóricos metodológicos das categorias família, pobreza e política de assistência social utilizou-se discussões realizadas nos estudos de Carvalho (2003), Costa (2004), Sarti (2005), Miotto (2004), Szymanski (2002), Campos (2004), Alencar (2013) e outros que formam a base conceitual e teórica nestas temáticas. Assim como os estudos produzidos por Stotz (2005), Rocha (2013), Sen (2000), Castel (2004), Antunes (1998), Paugam (2003), Sposati (1996), Silva (2004), Yazbek (2004), Telles (1998), entre outros que constituem a discussão histórica e conceitual a respeito do fenômeno da pobreza a partir de uma leitura dos processos de desenvolvimento social e econômico erigidos na sociedade.

Portanto, trata-se de uma pesquisa de campo, que privilegia os aspectos qualitativos, uma vez que a utilização deste método traz elemento adequado para a obtenção das informações necessárias a compreensão da questão, bem como, trabalha com os significados, [...] *“motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos*

fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis”.(MINAYO, 1994, p.21).

Para Gil (1999, p 42), pesquisa pode ser entendida como um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico e o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.O referido autor destaca, ainda, que o método dialético fornece as bases para uma interpretação dinâmica e da totalidade da realidade, já que estabelece que os fatos sociais, não podem ser entendidos isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. (GIL, 1999, p32)

Desse modo, a investigação inspirou-se no método crítico-dialético, objetivando uma compreensão da totalidade da realidade concreta, ou seja, trazer a tona elementos fundamentais para elucidar o desenvolvimento das políticas sociais, inserindo-as no contexto sócio histórico de reprodução das relações sociais e capitalistas.

Conforme Minayo (1994),

A metodologia não só contempla a fase de exploração de campo (escolha do espaço da pesquisa, escolha do grupo de pesquisa, estabelecimento dos critérios de amostragem e construção de estratégias para entrada em campo) como a definição de instrumentos e procedimentos para análise dos dados. (MINAYO, 1994, p. 43)

Para a coleta de dados foi utilizada a observação sistemática, formulário, diário de campo e levantamento bibliográfico. Este estudo contempla os três níveis da pesquisa: o exploratório, o descritivo e o explicativo, pois, segundo Gil (1999) são complementares.

Na interpretação e análise de dados foram utilizados nos dados quantitativos a sistematização através de tabulação, gráficos, quadros e tabelas; e nos dados qualitativos, a leitura analítica, procurando compreender de forma crítica a realidade. De acordo com Minayo e Sanches (1993):

[...] a relação entre quantitativo e qualitativo, entre objetividade e subjetividade não se reduz a um *continuum*, ela não pode ser pensada como oposição contraditória. Pelo contrário, é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais “ecológico” e “concreto”, aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa. (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 257)

Esta pesquisa foi realizada de acordo com a Resolução de nº 196/96 e 466/2012 que apontam normas e etapas que cuidam para que todo estudo que envolve seres humanos tenha o compromisso de resguardar a integridade dos participantes. Sendo assim, foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba (CEP/CCS) a partir da Plataforma Brasil, na qual depois de inseridos os documentos exigidos como Projeto de Pesquisa, Carta de Anuência e o Termo de Consentimento Livre Esclarecido, conforme documentos em anexo foram aprovados por unanimidade na 1ª Reunião realizada no dia 19/02/2015.

3.3 Resultados Alcançados

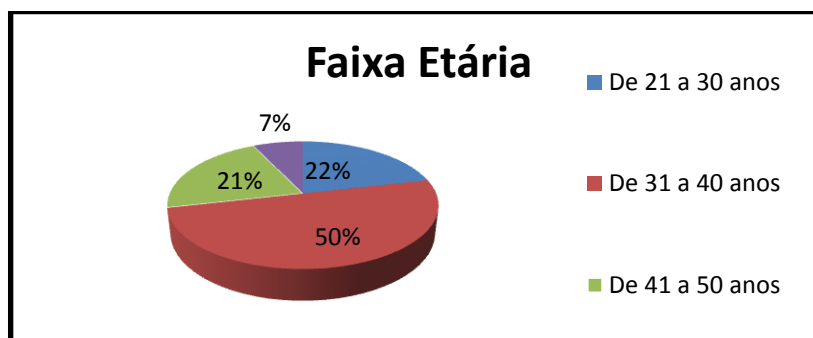
Evidenciou-se na análise das entrevistas que situações de vulnerabilidades estão, profundamente, presentes. A maioria das beneficiárias nunca teve acesso ao mercado formal de trabalho, possui baixa escolarização, utiliza o benefício para aquisição de alimentos e sanar pequenas necessidades. Sua importância está vinculada essencialmente pela garantia de uma renda mensal, contudo, “continuam pobres e carentes de inúmeros direitos”, como assinalam Rego e Pinzani (2013). Verifica-se, também, que é comum encontrar a figura feminina como responsável pelo núcleo familiar e pela posse do cartão do benefício e, conseqüentemente, “[...] o ganho de um sentimento precioso: aquisição de mais respeitabilidade na vida local”. (idem, 2013).

Todas as entrevistadas tiveram seus benefícios bloqueados ou cortados por algum motivo, e nenhuma delas declarou que contou com a ajuda de políticos para se inscreverem no PBF. Embora residentes no bairro considerado vulnerável e de forte exclusão social, em área de manguezal, proximidade com a linha de trem e de presença de córregos, todas as participantes informaram que nunca passaram por situações de enchente, seca, expulsão, desabamento ou incêndio. Vejamos a seguir alguns dos resultados alcançados:

No Gráfico 1 tem-se a faixa etária das responsáveis pelo benefício, a qual se dá em torno de 31 a 40 anos, das dezesseis beneficiárias, sete se encontram nesta fase da vida, o que equivale a 44% dos questionários aplicados. Também foi

possível observar que nenhuma beneficiária está na faixa etária dos 51 aos 60 anos, muito embora exista beneficiária com mais de 60 anos.

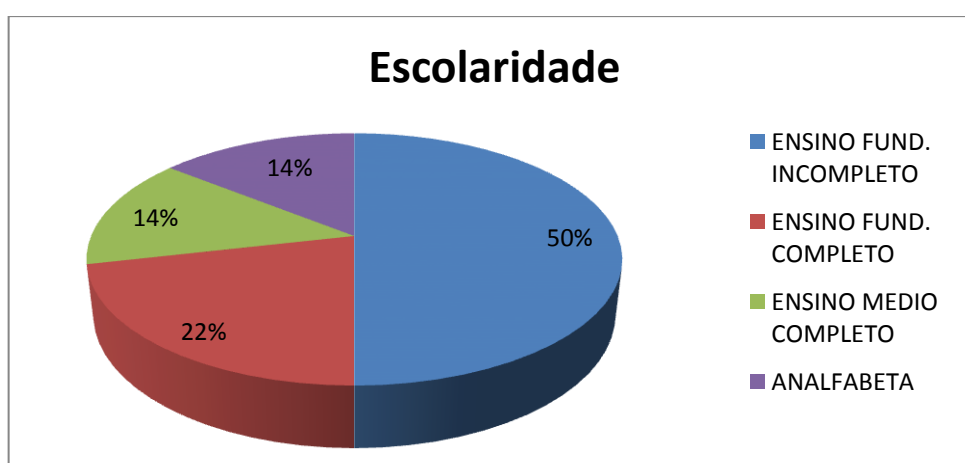
Gráfico 1 – Faixa etária das beneficiárias entrevistadas em João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

O gráfico 2 demonstra a escolaridade do responsável pelo benefício, no qual tem-se que 56% das beneficiárias estudaram até o ensino fundamental incompleto, seguido do ensino fundamental completo que contabilizou 19%. Duas pessoas são analfabetas e nenhuma delas está com o ensino médio incompleto ou cursando o ensino superior.

Gráfico 2 – Escolaridade das beneficiárias entrevistadas no município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

Diferente do que defende o senso comum, as beneficiárias dos bairros de Mandacaru e Alto do Céu possuem poucos filhos. A representatividade é de 44%

para mães que tiveram até dois filhos, seguido de 37% para quem teve de três a quatro filhos e um percentual de 6% para quem teve sete ou mais filhos.

Campello (2013) ressalta que o PBF não tem provocado aumento da taxa de fecundidade entre as mulheres beneficiárias. A tendência de declínio da fecundidade da população brasileira continua em todas as faixas de renda, e a redução recente tem sido maior justamente entre os mais pobres. Estes dados também são comprovados por pesquisa do MDS através do PNAD, que afirma que o *número de filhos por família no Brasil caiu 10,7%, sendo que entre os 20% mais pobres a queda registrada no mesmo período foi 15,7%. A maior redução foi identificada entre os 20% mais pobres que vivem na região Nordeste: 26,4%*²⁶.

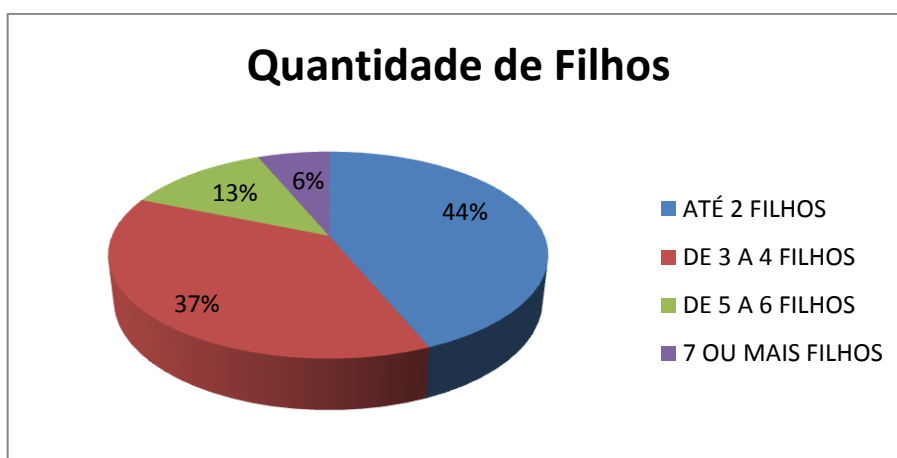
Ainda neste aspecto, destaca-se a presença de mães que engravidaram e constituíram família muito cedo, outras que possuem companheiros, mas negam as informações, conforme comprovado nas falas:

“Tenho 31 anos, constitui família aos 15 e hoje moro com meu pai, meu filho e um amigo”. (Entrevistada nº 02)

“Tenho 58 anos, constitui família aos 17, tive 7 filhos, mas apenas 02 estão vivos”. (Entrevistada nº 05)

“Tenho 44 anos, constitui família aos 11 anos quando engravidei e tive 04 filhos”. (Entrevistada nº 11)

Gráfico 3 – Quantidade de filhos das beneficiárias entrevistadas no município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

²⁶ Sobre a referida pesquisa, é válido conferir a matéria disponível no site da Carta Maior. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/pessoas-pobres-tem-mais-filhos-para-receber-o-bolsa-familia-1378.html>>

Conforme o gráfico a seguir (04), a situação ocupacional das beneficiárias é em sua maioria na condição de *desempregada*, quando respondem que trabalham, as entrevistas comprovaram que são *trabalhos informais, sem vínculo empregatício*.

Identifica-se que 69% não trabalham, 25% trabalham, mas sem carteira assinada, 6% é aposentada ou pensionista e nenhuma trabalha com carteira assinada. Das 16 entrevistadas, 04 descreveram sua profissão, dentre elas manicure e diaristas. Seus companheiros também trabalham, mas de forma informal através de *biscates*.

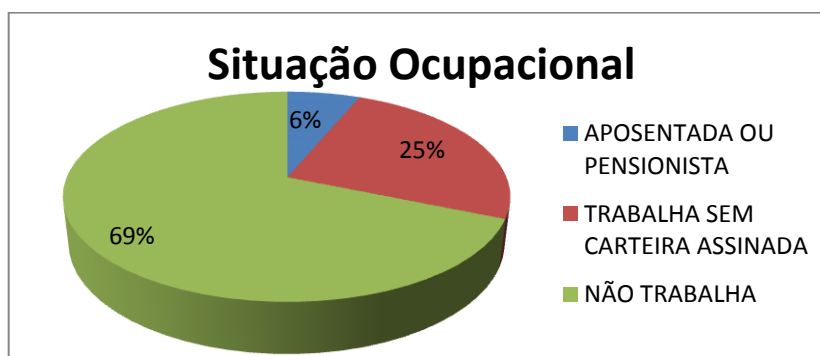
“Estou desempregada, minha mãe é quem trabalha, mas não tem carteira assinada”. (Entrevistada nº 04)

“Sou diarista, meu esposo está desempregado, mas ajuda na renda familiar com alguns biscoitos”. (Entrevistada 06)

“Estou desempregada, meu esposo trabalha mais de forma eventual”. (Entrevistada nº 08)

Os depoimentos ressaltam sobre a possibilidade de um emprego e qualificação profissional como aspectos essenciais para atingir um padrão de vida melhor ante seu efeito estabilizador na reprodução social dos indivíduos. Ao estudar as classes subalternas, a autora Carmelita Yasbek (1993) desperta nossa atenção para compreendermos as vivências daqueles que são atingidos cotidianamente pelas diferentes formas e expressões da pobreza, que são impedidos de partilhar muito pouco dos bens e riquezas socialmente produzidos.

Gráfico 4 – Situação ocupacional das beneficiárias do município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

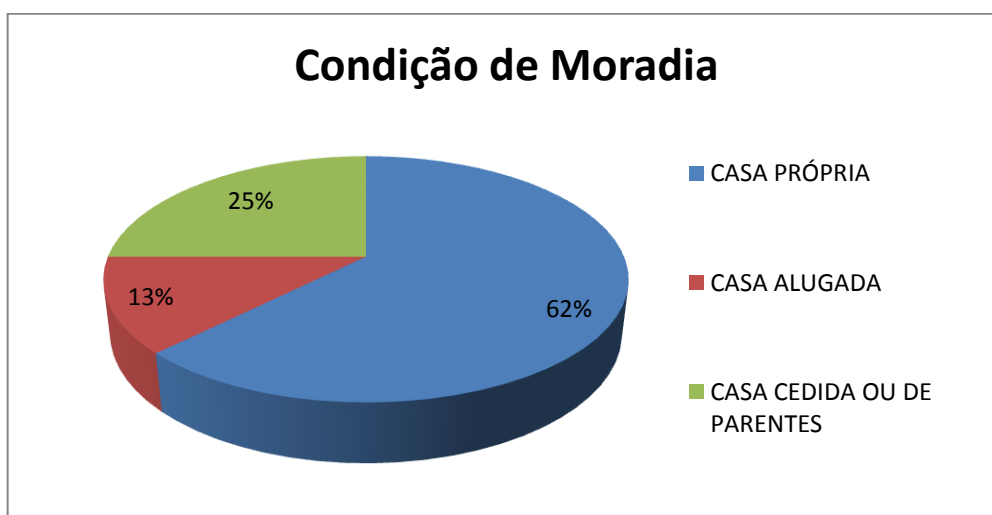
No que se refere à condição de moradia das famílias beneficiárias, percebe-se que 62% delas moram em casa própria, 25% moram em casa cedida ou de parentes e apenas 13% residem em casa alugada. Conforme se afirmou anteriormente, o bairro Alto do Céu recebeu vários investimentos da Gestão Municipal à exemplo de escolas em tempo integral, PSF, praças e casas populares, contudo, ao perguntar sobre o que essas beneficiárias sonham ou desejam elas ainda respondem que é a casa própria. Isso se dá porque na maioria das vezes residem com os pais.

*“O benefício representa muita coisa, ter o dinheiro certo todo mês é muito bom. Meu sonho é ter uma casa e não precisar pagar aluguel”.
(Entrevistada nº 02)*

*“Queria uma casa própria, porque esta é da minha mãe”.
(Entrevistada nº 14)*

Lima (2003, p. 224) assinala que ter casa própria significa uma ascensão na base da hierarquia social em que os pobres se situam, representa uma conquista expressiva. “É mais que uma aquisição de um bem, é adquirir dignidade para não ter que viver de favor”, destaca a autora.

Gráfico 5 – Condição de moradia das beneficiárias do município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

Neste item apresentam-se os resultados obtidos no estudo os quais comprovam a análise feita nos primeiros capítulos, percebe-se que a maior

utilização do benefício é destinada a compra de alimentos, representando afirmação em 68% dos questionários. O segundo e terceiro itens comprados com o PBF é medicamento com 14% e gás de cozinha com 9%. A única entrevistada que não utiliza o benefício para comprar comida é porque com o valor recebido ela paga a mensalidade escolar do filho na rede privada.

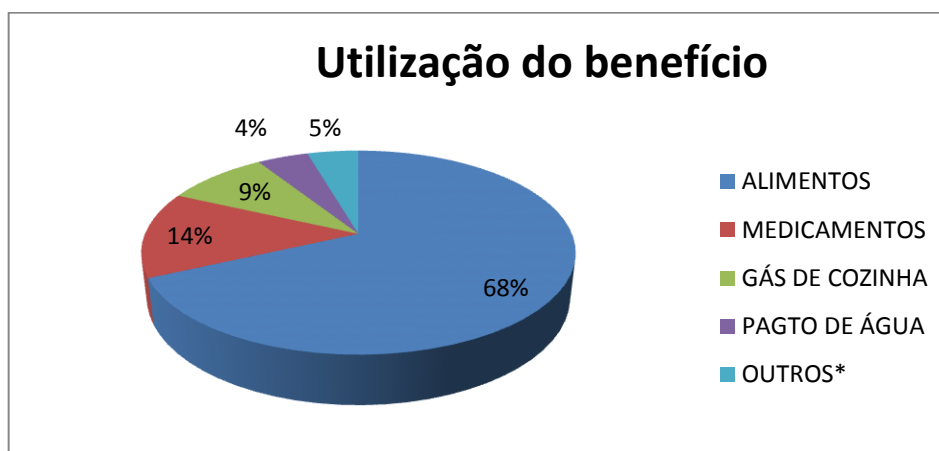
“É uma boa ajuda, esse dinheiro cai do céu, é um complemento. Minha vida melhorou, antes não tinha dinheiro certo, agora na hora do aperto, sei que tenho para contar”. (Entrevistada nº 10)

“Esse valor é muito bom, é a garantia de pagar a mensalidade escolar do meu filho”. (Entrevistada nº 12)

“Representa muita coisa, ajuda e muito. Antes só Jesus, já passei muitas necessidades, antes era eu e meu marido desempregados.” (Entrevistada nº 13)

Na luta cotidiana pela sobrevivência, marcada por privações e dificuldades, o benefício permite obter um padrão mínimo de consumo. Para Sarti (2003, p. 129), “as compreensões acerca da pobreza remetem a três questões principais: à falta de perspectiva de superação, à pobreza como condição intransponível e à questão do trabalho, que se destaca como alternativa para se “viver a pobreza com dignidade””.

Gráfico 6 – Utilização do benefício conforme as beneficiárias do município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

Os dados dos questionários, que estão distribuídos no gráfico a seguir (7), indicam o quanto as famílias não conhecem ou pouco frequentam os serviços da Política de Assistência Social. Dos 16 questionários aplicados apenas duas famílias conhecem o CRAS e participam dos serviços ofertados, contabilizando um total de 6%, das famílias restantes, 50% não conhecem nem participa dos serviços e 50% conhecem, mas não frequentam.

Quanto ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), percebe-se que mesmo a família não conhecendo o CRAS, os filhos que participam do SCFV registraram 9%. Sabendo que o SCFV tem como público alvo crianças e adolescentes com idades de 6 a 17 anos, faixa etária exigida para inserção no Programa Bolsa Família, surpreende-nos ao perceber que 25% conhecem, mas não frequentam o serviço e 16% não conhecem as atividades lá desenvolvidas.

De acordo com Ribeiro (2012), ao desenvolver sua capacidade protetiva no território, os CRAS se destacam como a unidade de referência para uma cultura democrática, na qual são sustentadas práticas de autonomia e protagonismo do usuário atendido, isso significa a adesão a uma das funções imprescindíveis da assistência que é a defesa social e institucional. Segue as falas das famílias:

“Conheço o CRAS, mas não utilizo os serviços oferecidos. Ele não serve para nada”. (Entrevistada nº 01)

“Conheço o CRAS, sei que lá é responsável pelo Fome Zero, que tem cursos, teatro, ajudam para o trabalho, mas não frequento”. (Entrevistada nº 03)

“Conheço o CRAS, já participei do Projovem. Ele é útil na proteção da família, pois lá que cadastramos para receber os benefícios, mas no momento não utilizo os serviços ofertados”. (Entrevistada nº 04)

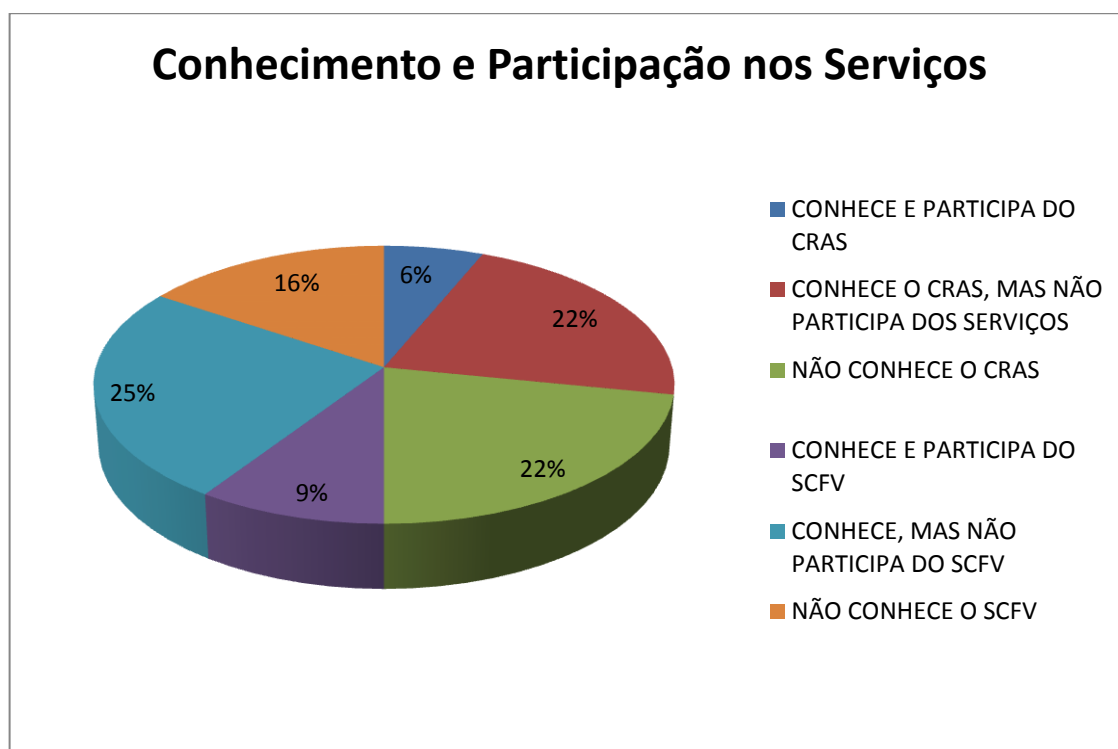
“Nunca recebi visita de profissionais em minha casa e meus filhos não frequentam o Serviço de Convivência e Fortalecimentos dos Vínculos”. (Entrevistada nº 06)

“Conheço o CRAS, sei que lá faz cadastro, mas não participo dos serviços oferecidos nem meus filhos do SCFV”. (Entrevistada nº 14)

Outra dimensão que merece atenção na implementação dos CRAS diz respeito às funções estabelecidas no documento de orientações técnicas CRAS, que determina duas funções precípuas. A gestão territorial no CRAS, que responde ao princípio de descentralização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e

oferta do serviço de atendimento integral à família, estas compreendem “a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica, a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência” (MDS, 2009, p. 19).

Gráfico 7 – Conhecimento e participação nos serviços do município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

No gráfico (08) questiona-se o período que as famílias pretendem permanecer no Programa Bolsa Família. 38% responderam até quando tiverem direito, seguido de 25% que corresponde ao período em que seus filhos completarem 18 anos e 13% responderam que pretendem receber ainda por muito tempo. As demais, 6%, afirmaram:

“Por cinco meses”. (Entrevistada nº 05)

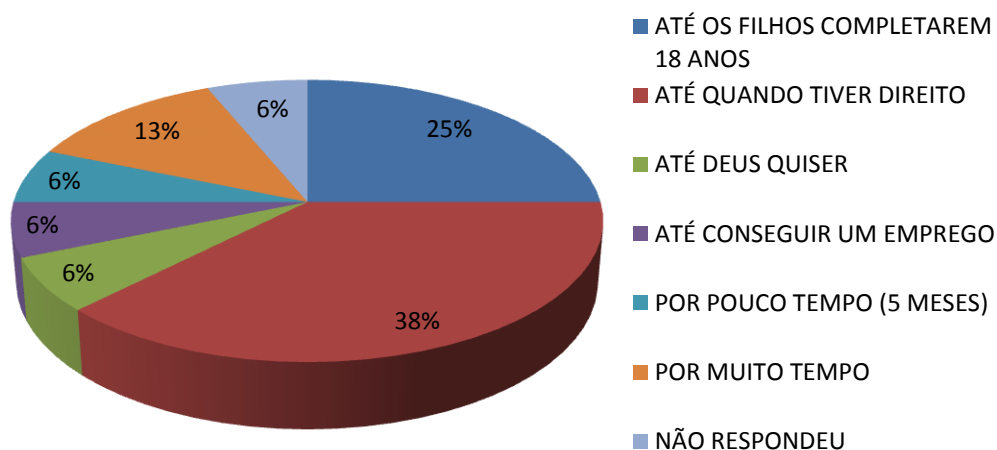
“Quando conseguir um emprego”. (Entrevistada nº 08)

“Até Deus quiser”. (Entrevistada nº 11)

E finalizando com uma beneficiária que “não soube ou quis responder”. (Entrevistada nº 13)

Os direitos, legalmente regulamentados e assegurados através de legislações brasileiras, são minimamente compreendidos por essas famílias, mas como afirma Gomes (1989), direitos sociais no Brasil foram por muito tempo construídos a partir dos direitos trabalhistas e nesta realidade, o direito o qual nos referimos é o direito de cidadania, ancorado a uma justiça social fundada na intervenção do Estado mediante distribuição de serviços e benefícios.

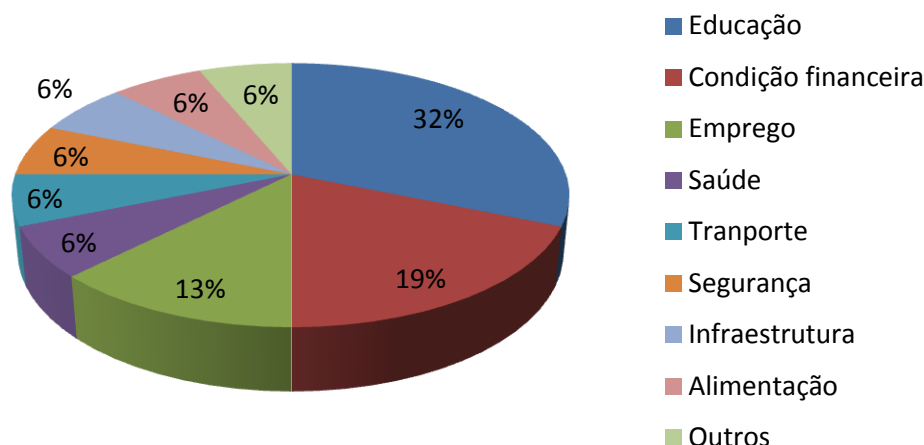
Gráfico 8 – Permanência no PBF segundo as beneficiárias do município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

No tocante à melhoria de vida nos últimos anos e o porquê, as beneficiárias responderam em sua maioria (75%) afirmaram que sua vida melhorou nos últimos anos, enquanto 25% afirmam que não. Os motivos encontram-se distribuídos no gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Melhoria de vida nos últimos anos conforme as beneficiárias do município de João Pessoa/PB

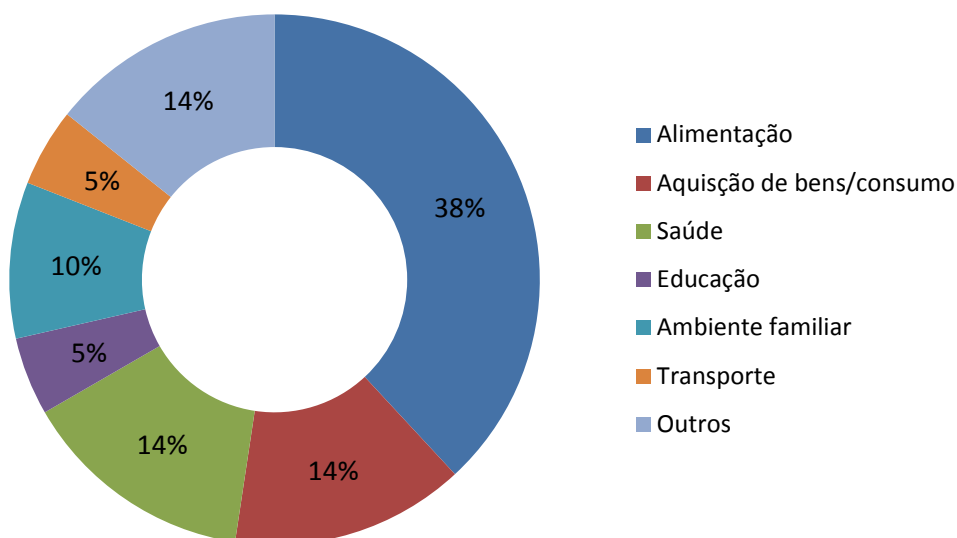


Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015.

Quando se pergunta o que melhorou nos últimos anos sem necessariamente relacionar a inserção no programa, apontam em sua maioria que houve melhoria na situação financeira e nos serviços educacionais, no entanto, quando em seguida se pergunta sobre esta mudança fazendo uma co-relação com o benefício de transferência de renda, verifica-se nas falas que a melhoria se deu em torno do acesso à alimentação (ver gráfico 11).

As beneficiárias que afirmaram que não ocorreram melhorias das condições de vida (25%) afirmaram isto devido aos seguintes motivos cada uma: aumentam os preços de itens e não do salário; violência no bairro; doença; morte na família; e falta de emprego.

Gráfico 10 - Mudança/melhora nas condições de vida da sua família relacionadas à inserção no programa de transferência de renda no município de João Pessoa, PB - 2015



Fonte primária: Formulário aplicado em janeiro de 2015. Respostas múltiplas.

Nas trajetórias dessas beneficiárias, constatou-se que em razão de condições de existência marcadas por privações em decorrência da pobreza, a busca constante do acesso e permanência ao Programa Bolsa Família é uma alternativa de suprir as necessidades básicas e enfrentamento à outras dimensões da vida diária, que as fazem participantes ou inseridas socialmente na “sociedade do consumo”, expressões vigentes no atual sistema capitalista.

Para Telles (1998):

No que diz respeito aos programas de renda mínima, os desafios que aí se apresentam ao mesmo tempo em que atualizam o pesado legado de nossa história, são também redefinidos – e dramatizados – em um cenário marcado pela pobreza e exclusão social crescente, o sucateamento dos (desde sempre) precários serviços públicos e os arranjos neoliberais hoje propostos para as políticas sociais. (TELLES, 1998, p.13)

As razões que as levaram à inserção no PBF, geralmente, mostram realidades vivenciadas que possui uma relação direta com o desemprego, separações, morte de filhos e ausências nos seus mais diversos sentidos. São realidades que mostram a habilidade de “utilizar” e “administrar” poucos recursos financeiros para que o mínimo não deixe de faltar.

Como forma de contemplar o objeto de estudo deste trabalho, analisou-se abaixo as questões qualitativas. As entrevistas referem-se especificamente às informações quanto ao valor do benefício, a compreensão das famílias sobre o Programa Bolsa Família, e se o mesmo tem proporcionado Inclusão Social e Autonomia às famílias beneficiárias.

Os valores recebidos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 66,00 à R\$ 287,00. Considerando o valor do benefício equiparado ao salário mínimo vigente, vejamos o que foi identificado:

Tabela 1 - Valor do benefício recebido pelas entrevistadas do município de João Pessoa, PB - 2015

RENDIMENTO EM SALÁRIO MÍNIMO (SM)	VALOR DO BENEFÍCIO
Até $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo	11
De $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ Salário Mínimo	03
De $\frac{1}{2}$ a 1 Salário Mínimo	0
TOTAL	14

Fonte primária: Formulário aplicado em Janeiro de 2015.

Ao questionar sobre o que o Programa Bolsa Família representa na vida das famílias, as respostas foram unânimes em torno da garantia de uma renda mensal, principalmente para comprar alimentos. Este relato se repete nas perguntas realizadas e se torna comum entre as falas das entrevistadas. Como afirma Araújo (2007, p.163), a semelhança do discurso nas entrevistadas expressa elementos que deixam claro a permanência de estereótipos existentes na sociedade brasileira, “a diferença é que para os pobres esses estereótipos são internalizados como um sinal visível da injustiça vivenciada, da desigualdade social e das práticas que reforçam a violência simbólica dirigida contra eles”.

“O benefício representa muita coisa, aí de mim se não fosse esse dinheiro, fico só pensando quando deixar de receber um dia. Antes era muito sofrimento porque vivia de bico, agora fico aliviada porque compro até fiado e sei que terei o dinheiro para pagar”. (Entrevistada nº 01)

“Esse benefício chegou na hora certa, minha vida era bem pior quando não recebia. Às vezes acho injusto porque uns recebem mais sem precisar e outros recebem menos passando necessidades. Se não recebesse, hoje não tinha nem saúde trabalhando muito lavando roupa”. (Entrevistada nº 06)

Para Telles (1998), “pobreza é aquilo que escapa ao mercado, diz respeito aos indivíduos que não podem ou não têm condições de se adequar à racionalidade da economia e atender às suas exigências de desempenho e eficácia”. Esta autora destaca, ainda, que o Estado deve garantir uma cidadania ampliada sob a égide de uma noção de responsabilidade pública no que diz respeito a padrões de vida mínimos, que “programas de transferência de renda poderiam cumprir sua promessa de incorporar, incluir e promover o sentido de autonomia e auto-realização de cidadãos em situação de ameaça à dignidade de suas pessoas”. (TELLES, 1998, p. 8)

Ampliando este debate e complementando o que já foi apresentado neste trabalho, Sposati (1996) defende que “estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, é fundar uma nova cultura num contexto de acidez à sua proliferação”, denominando esse processo de revolução da consciência da cidadania. Mais adiante esta autora “considera que há uma dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita e outra que considero ampla, a primeira se funda na pobreza e sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão”. (SPOSATI, 1996, p. 15)

Rego e Pinzani (2013) discutem que a posse do cartão do PBF muitas vezes representa o único rendimento monetário recebido ou até mesmo a primeira experiência regular de obtenção de rendimento. “O direito de escolha se exerce na compra de um tipo de alimento a mais que de outro, de uma roupa ou calçado, de um creme para o cabelo e assim por diante”.

A autonomia política é fruto de uma produção ininterrupta no tempo, de uma construção realizada durante um longo processo de enfrentamento coletivo entre o novo e o velho; portanto, um processo no qual os sujeitos sociais se encaram para poder dizer quem são e o que desejam da vida. Isso, per se, supõe uma temporalidade de que é sempre tridimensional porque se refere a três modalidades de tempo: o da memória, o do projeto e o do desejo do futuro. (REGO E PINZANI, 2013, p. 223)

Neste sentido, segue algumas falas das beneficiárias, as quais podem não ter a autonomia e inclusão social desejada por todo cidadão brasileiro, porém, sentem-se, apesar de toda fragilidade e exclusão, felizes em fazer parte da sociedade de consumo, condição esta proposta pelo sistema capitalista vigente.

“O benefício representa segurança, ajuda, estabilidade. Tenho crédito para comprar e poder pagar depois. Antes de ser beneficiária eu vivia numa prisão, dependia tudo do marido (neste momento falou baixo para ele não escutar), foi uma alegria em casa quando o cartão chegou. Sou autônoma e incluída socialmente porque minha filha estuda em uma escola pública em outro bairro (Sesquicentenário), daí com esse dinheiro eu pago o transporte para ela ir”. (Entrevistada nº 03)

“Esse dinheiro ajuda bastante porque somos muito necessitados. O benefício é uma segurança, antes ficava dependendo de biscate. Tenho autonomia porque com ele compro as coisas para meu filho, ajuda muito”. (Entrevistada nº 04)

“Esse benefício é tudo, me ajuda bastante. Não receber o PBF é muito ruim, quem não tem salário depende do governo. Tenho autonomia porque com ele pago minhas coisas, se não tivesse fazia falta. No dia da inscrição era muita gente, pensei que não conseguiria, mas deu tudo certo, graças a Deus”. (Entrevistada nº 05)

“Acho bom, antes incomodava muito por dinheiro e não tinha, agora vou receber e resolvo minhas coisas, quando recebi foi uma felicidade, essa beneficiária estava muito feliz porque o filho cursava faculdade”. (Entrevistada nº 14)

Encontram-se, ainda, beneficiárias que não se sentem autônomas e externaram-se com as seguintes afirmações:

“É ótimo, mas o dinheiro é muito pouco, minha vida está do mesmo jeito, nada mudou”. (Entrevistada nº 11)

“O benefício é tudo, ajuda muito. Antes minha vida era um terror, passava muitas necessidades, fiquei grávida, sozinha, desempregada e o benefício foi quem me salvou. Não me proporciona autonomia porque o governo dá com uma mãe e tira com a outra, recebo este valor, mas pago aluguel e tudo aumentou. (Entrevista nº 07)

Este último relato descreve a compreensão das famílias acerca da atual conjuntura nacional com relação ao governo petista, inclusive dúvidas, inseguranças e alguns questionamentos foram percebidos durante o período em que estava sendo aplicada a entrevista. Para concluir, mesmo temporariamente este debate, segue abaixo duas importantes falas evidenciadas neste trabalho:

“O PBF é minha salvação, mas se eu trabalhasse dava para quem precisava porque conheço pessoas de carteira assinada que

recebem bolsa família. Com este dinheiro pago minhas coisas, compro uma sandália para meus filhos, antes do programa o que estudava a tarde esperava o da manhã chegar com a sandália". (Entrevistada nº 08)

"É tudo, chega numa hora boa, se não fosse isso nem sei o que seria da minha vida. Eu trabalhava, mas levava calote, as pessoas não querem pagar pelo nosso trabalho, quer dar roupa usada, comida velha". (Entrevistada nº 09)

As entrevistadas nº 08 e nº 09 chamaram bastante atenção no momento em que relatavam suas trajetórias. A primeira chegou a dizer que tinha dois filhos e apenas uma sandália, antes do Programa Bolsa Família o filho que estudava a tarde esperava o irmão chegar da escola para calçar a mesma sandália, e que após o PBF ela teve a oportunidade de comprar calçados para seus filhos. A segunda entrevistada tem 41 anos, cuida de sete netos, uma das crianças foi estuprada e está sendo acusada de espancar um dos netos, inclusive no momento da entrevista conhecemos mais um dos netos, recém-nascido, que estava na sua casa com a nora e seu filho adolescente.

No campo da assistência social, muitas vezes se reforça as figuras do "pobre beneficiário, do desamparado e do necessitado", mas como afirma Yazbek (2003), "romper com essa lógica e superar a identificação das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é o desafio".

Deste modo, a afirmação da política de Assistência Social como política pública e como um direito social necessário em tempos de fortes desigualdades sociais se faz fundamental na reafirmação da cidadania e da justiça social.

4 CONSIDERAÇÕES

No estudo “*Programa Bolsa Família e a Trajetória de Vida dos Beneficiários: Inclusão Social e Autonomia são Possíveis?*” compreende-se que apesar de com todas as iniciativas para o enfrentamento à pobreza, e dentre aquelas estes os programas de transferência de renda,esses ainda não são adequadospara provocar mudanças mais profundas na trajetória de vida de seus beneficiários. No que se refere ao Programa Bolsa Família, tem-se as condicionalidades, que trata de uma responsabilidade pública de caráter coletivo direcionado para o âmbito individual, ou seja, os pobres são cobrados pela sua inserção e frequência nos serviços, no qual não se observa a qualidade dos atendimentos ofertados, bem como a efetividade da prática profissional nestes espaços sócioocupacionais. Este aspecto foi identificado nas falas, quando se percebe a não compreensão das famílias beneficiárias sobre o que é e para que se destinam os serviços da política de Assistência Social, a exemplo do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos (SCFV), mesmo aquelas que conhecem relatam que não os frequentam.

Os depoimentos trazem a questão dos serviços ofertados, para algumas beneficiárias a educação pública é de boa qualidade e para outras, preferem pagar escolas privadas, mesmo sendo estabelecimentos simples localizados no próprio bairro. Inclusive é importante ressaltar que quando questionadas sobre a utilização do benefício de transferência de renda, a única fala na qual a utilização não foi para alimentação, foi o relato que o benefício do PBF é utilizado para pagar a mensalidade escolar do filho.

Assim, é evidente como a questão da alimentação termina sendo um pilar e um objetivo fundamental do Programa Bolsa Família, visto que se trata de uma necessidade básica e humana, como afirma Karl Marx, das *necessidades do estômago e da fantasia*. Mas ainda trata-se de um desafio uma eficiente articulação da necessidade de alimentação juntamente com a política nacional de segurança alimentar, assim como a agricultura familiar, com o objetivo de realizar uma alimentação saudável e de qualidade.

Os serviços de saúde possuem mais efetividade no território, devido, essencialmente, à visita dos agentes de saúde nas residências. Muito embora houvesse relatos de dificuldade no atendimento ou acesso a exames específicos, foi notória a presença dos serviços de saúde na trajetória dessas beneficiárias, que diferentemente da assistência, visitam e fazem frequentemente o acompanhamento das famílias.

Neste sentido, destaca-se, a ausência de relação entre as políticas de Seguridade Social (Saúde, Assistência e Previdência), cada uma trabalha em um modelo e uma lógica. A saúde é universal, mas na maioria das vezes não existe a interlocução entre unidades fundamentais neste território, como a relação existente entre as USF e o CRAS. A Assistência Social é para quem dela necessitar, muito embora o acesso se dê, conforme o próprio PBF prioriza, através de um recorte de renda. E a Previdência Social, que acontece de forma contributiva, desconsidera toda a precarização nos vínculos (ou não) de trabalho existentes na contemporaneidade, além do próprio BPC, que a LOAS o regulamenta como um benefício assistencial e até hoje continua vinculado ao INSS, não tendo, inclusive, qualquer trabalho articulado com os CRAS.

Discutir, verdadeiramente, a eficácia do Programa Bolsa Família é reconhecer as fragilidades na democratização do acesso, a melhoria dos serviços prestados, a cobrança de condicionalidades que os usuários já tem direito por serem cidadãos brasileiros, enfim, se reconhece que o benefício atende necessidades imediatas, dá a estas famílias a garantia de uma renda mensal, mas, até o momento, não está sendo capaz de possibilitar mudanças mais eficazes que promovam uma efetiva autonomia e inserção social. Para tanto, o debate deve ser fortalecido em torno da melhor distribuição de renda que tem possibilidade de acontecer a partir de uma nova política econômica, exigindo, até mesmo, a coparticipação de todos os entes federados, sejam eles, união, estados, distrito federal e municípios.

A luta pela sobrevivência nas trajetórias de vida se evidenciou neste estudo, nas falas das beneficiárias, percebe-se a garantia de uma renda mensal e que este valor proporciona aquisição de alimentos, o que antes não se tinha como possibilidade. Neste aspecto, é importante identificar até que ponto a pobreza tem sido pauta da agenda pública, o que se tem como foco é seu enfrentamento e superação ou um modelo de proteção social brasileiro “mercadorizado”, o qual se

estimula o consumo, o crédito e a financeirização da economia? Na verdade o Programa Bolsa Família proporciona às famílias beneficiárias Autonomia e Inclusão Social ou apenas as tem colocado na lógica do capitalismo brasileiro, caracterizado por empréstimos, seguros e cartões?

O Programa Bolsa Família, ao longo desses dez anos, conseguiu se efetivar, mesmo com todas as fragilidades, em todos os 5.561 municípios brasileiros, tornando-se, importante para o fortalecimento da economia local, onde muitas vezes o valor repassado do governo federal aos municípios é maior que o Fundo de Participação Municipal (FPM), ocasionando, dessa forma, o atendimento às necessidades imediatas, sem causar mudanças mais profundas.

Destaca-se, ainda, a necessidade de não apenas reforçar o discurso favorável aos programas de transferência de renda focalizados nas famílias pobres ou em situação de extrema pobreza, mas, sobretudo, fazer com que o profissional de Serviço Social seja capaz de compreender a totalidade desses programas na atual conjuntura de desigualdades e má distribuição de renda. Exige-se, portanto, a capacidade de ler para além do que está escrito nos normativos orientadores, necessita-se de assistentes sociais pró-ativos e que não somente façam o trabalho diário de acompanhar e atualizar cadastros de famílias beneficiárias, e que possam assim ultrapassar a lógica do *fatalismo* ou *messianismo* profissional.

É importante analisar de forma crítica a vivência dessas famílias, acompanhar suas trajetórias e possibilidades para superação da condição de pobreza, exclusão e trabalho precário, somente dessa forma seremos capazes de tornar concreto o projeto ético-político da nossa profissão e, acima de tudo, nos sentirmos corresponsáveis pela mudança de cultura que se encontra presente em grande parte da população brasileira.

Diante dessas constatações inseridas no debate atual, há de se reconhecer a relevância do Programa Bolsa Família na mudança de vida de seus beneficiários. Programas de transferência de renda não são capazes de superar desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais produzidas no capitalismo e, muito menos erradicar a pobreza nas suas diferentes dimensões, contudo, são experiências que se destacam na política pública brasileira por terem sido pioneiras e que vem se aperfeiçoando cotidianamente, além de terem retirado da miséria milhares de brasileiros.

Erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade não acontece sem a perspectiva de longo prazo. Os programas de transferência de renda ganham centralidade porque articulam dimensões econômicas e sociais, incorporam uma visão que contemplarão gerações futuras e são vistos como iniciativas que repercutem de forma mais imediata nos indicadores de pobreza e desigualdade, além da família beneficiária passar a ser vista não apenas como um pobre, mas também como um cidadão que terá acesso a outras políticas públicas setoriais, passando, inclusive, a pertencer à sociedade do consumo.

Este estudo mostra, através dos relatos, a importância da garantia de renda mensal na vida desses beneficiários. Certamente não é possível Inclusão Social e Autonomia aos moldes da classe dominante, no entanto, o benefício proporciona acesso a bens mínimos, por muito tempo negado a estes atores sociais. Ainda neste aspecto, cabe destacar a forte redução de postos de trabalhos, e mesmo que existam, na maioria das vezes são informais, sem qualquer garantia previdenciária prevista.

As famílias consideram essencial a inserção no mercado de trabalho, na ausência, o PBF se apresenta como alternativa para acesso a uma renda mensal que garanta padrões mínimos de estabilidade. Relacionada a tais questões, buscou-se apreender o significado e importância do Programa Bolsa Família na condição de pobreza das famílias beneficiárias, observando que o programa proporcionou mudanças em suas trajetórias de vida e melhorou suas expectativas em relação ao acesso a alimentação, princípio fundamental à sobrevivência humana.

5REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Família, Trabalho e Reprodução Social: Limites na Realidade Brasileira. In: DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica M^a T. de. (orgs). **Família & Famílias: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 5^a Edição. São Paulo: Cortez, 1998.

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e Programas de Transferência de Renda: concepções e significados**. Tese de doutorado: São Luiz, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2^a Ed. São Paulo: Cortez, p. 174-195, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. Brasília: Senado Federal, 2012.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Conselho Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União. Brasília – DF, 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Mauricio Castro. **Projeto Ético Político do Serviço Social e a sua relação com a Reforma Sanitária**: Elementos para o debate. Serviço Social e Saúde, 4^a Edição. São Paulo, Cortez; Brasília-DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família**: Uma década de inclusão e cidadania. Organizadores Teresa Campelo e Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPOS, Marta. **Fortalecendo Famílias**. São Paulo. SAS – PUC/SP, 2004.

CARDOSO, Franci Gomes. **Organização das classes subalternas**: um desafio para o Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1995.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 11^a Edição. Petrópolis - RJ: Vozes, 2013.

COBO, Bárbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda**: contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

COGGIOLA, Osvaldo. **Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios**: histórico e análise comparada da experiência brasileira. Mimeo, 2009.

CONSERVA, Marinalva. **Série Histórica da Assistência Social em João Pessoa**. Texto relatório de estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. UFPB/PUCSP, 2009.

_____. Marinalva (coord.) **Relatório técnico** - Pesquisa Proteção Social de Famílias no estado da Paraíba. NEPPS/UFPB. João Pessoa, 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n.24, São Paulo, 1991, p.84-116.

FALEIROS, Vicente de Paula. Renda mínima: uma avaliação. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, p.11-24, 1997.

_____. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **A invenção do trabalhismo: política e legislação social no Brasil: 1917-1937**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidade: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2ª edição. São Paulo, Cortez, 2011.

LIMA, Ântonia Jesuíta de. **As multifaces da pobreza: forma de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos**. Teresina: Halley, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MDS. **SAGI**: Secretaria de Avaliação e Gestão da informação. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em 16 abr 2015.

MIOTO, Regina Célia. Que família é essa? In: WANDERLEY, Mariângela B; OLIVEIRA, Isaura I. (Orgs.) **Trabalho com Famílias**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004.

_____. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, V. 12, N.2, P. 163-176, Jan./Jun. 2010.

_____. Família e Assistência Social: Subsídios para o Debate do Trabalho dos Assistentes Sociais. In: DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica M^a T. de. (orgs). **Família & Famílias: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.

_____. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2ª edição. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____.; SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cad.Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Rev. Temporalis**. Ano 2, n. 3 (jan/jul). p. 41-49, Brasília: ABESP; Grafile, 2001.

NOGUEIRA, Gustavo Maurício Figueiras [et al]. **Diagnóstico socioeconômico do Estado da Paraíba: unidade e diversidade territorial**. João Pessoa: Seplag, 2012.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. Tradução Camila Giorgetti, Tereza Lourenço; pref. e ver. Maura Pardini Bicudo Vêras. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. RJ, Editora Campus, 2000.

POPULAÇÃO. **Dados do bairro de Mandacaru**. Disponível em: <<http://populacao.net.br/>>. Acesso em 10 abr 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PROJETO FOME ZERO: **Uma proposta de Segurança Alimentar para o Brasil**. Instituto de Cidadania. 3ª versão, 2002.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

RIBEIRO, Waleska Ramalho. **As redes intersetoriais e o território da proteção social em João Pessoa**. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

ROCHA, Sônia. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SARTI, Cynthia A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (orgs). **Família, Redes, Laços e Políticas Públicas**. 3ª Edição. São Paulo: Cortez – Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2007.

_____. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. **Mapa da Inclusão/Exclusão social da cidade de SP**. São Paulo: Educ, 1996.

_____. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. Assistência Social, políticas públicas e participação pós-Constituição de 1988. **Cadernos Abong**, série especial, out. 1995.

_____. **A menina LOAS.** São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Concepções e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.** Brasília: MDS, Unesco, 2009.

_____. **Topografia Social da Cidade de João Pessoa.** Aldaíza Sposati (Coord.) RAMOS, Frederigo. KOGA, Dirce. CONSERVA, Marinalva. SILVEIRA, José Constantino. E GAMBARDELLA, Alice. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2006.

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina:** recentes ou tardias estratégias de proteção social? Tese de Doutorado. CEPPAC/UNB, 2005.

STOTZ, Eduardo Navarro. **Pobreza e capitalismo.** In: Para compreender a pobreza no Brasil. Rio de Janeiro. Contraponto: Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

SILVA, Maria Ozanirada Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza.** São Luiz: EDUFMA, 2013.

_____. **O Serviço Social e o popular:** resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo: Cortez, 1995.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social:** diferentes concepções e compromissos políticos. 1ª edição – São Paulo: Cortez, 2013.

SZYMANSKI, Heloisa. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 71. São Paulo: Cortez, 2002.

STOTZ, Eduardo Navarro; VALLA, Victor Vincent e; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Para compreender a pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Contraponto: Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. **Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades.** São Paulo: Polis, 1998.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **A proposta de *empowerment* e sua complexidade:** uma revisão histórica na perspectiva do Serviço Social e saúde mental. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, nº 65, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, nº 77, ano 25, 2004.

_____. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo: 2004.

_____. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012

APENDICES

APÊNDICE A– TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) Senhor (a),

Esta pesquisa é sobre **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A TRAJETÓRIA DE VIDA DOS BENEFICIÁRIOS: INCLUSÃO E AUTONOMIA SÃO POSSÍVEIS?** Está sendo desenvolvida pela pesquisadora **CARMEN LÚCIA DE ARAÚJO MEIRELES** aluna do Curso de **PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL** da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação da Profa. **DRA. MARIA DE FÁTIMA MELO DO NASCIMENTO**.

O objetivo principal do estudo é **ANALISAR O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA TRAJETÓRIA DE VIDA DOS BENEFICIÁRIOS E AO MESMO TEMPO IDENTIFICAR SE O PROGRAMA PROPORCIONOU AUTONOMIA E INSERÇÃO SOCIAL AOS SEUS USUÁRIOS**.

A finalidade deste trabalho é adquirir a confiança dos beneficiários e contribuir para os estudos a cerca do Programa Bolsa Família, que em 2014 completou 10 anos de existência.

Solicitamos a sua colaboração para participar desta entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis, para a sua saúde, no entanto, caso ocorra, os devidos procedimentos serão realizados de forma ética e responsável sob a orientação da Resolução nº 466/2012.

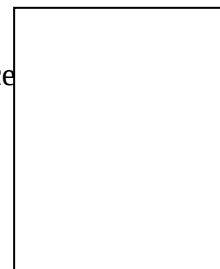
Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o (a) senhor (a) não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador (a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição (*se for o caso*).

Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido (a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

Assinatura do Participante da Pesquisa
ou Responsável Legal

OBSERVAÇÃO: (em caso de analfabeto - acresce



Espaço para impressão

dactiloscópica

Assinatura da Testemunha

Contato do Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para a pesquisadora
CARMEN LUCIA DE ARAUJO MEIRELES.

ENDEREÇO: RUA HUERTA FERREIRA DE MELO, 300 – APTO 704 – BESSA – JOÃO
PESSOA/PB - TELEFONE: (83) 3246-8027/8705-7572/9989-1289.

Ou

Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba
Campus I - Cidade Universitária - 1º Andar – CEP 58051-900 – João Pessoa/PB

☎ (83) 3216-7791 – E-mail: eticaccsufpb@hotmail.com

Atenciosamente,

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do Pesquisador Participante

Obs.: O sujeito da pesquisa ou seu representante e o pesquisador responsável deverão rubricar todas as folhas do TCLE apondo suas assinaturas na última página do referido Termo.

APÊNDICE B – Questionário aplicado

ROTEIRO DE ENTREVISTA²⁷

1. CARACTERIZAÇÃO DA FAMÍLIA E DO/A BENEFICIÁRIO/A

NOME	SEXO	IDADE	RELAÇÃO COM O BENEFICIÁRIO	ESCOLARIDADE	SITUAÇÃO OCUPACIONAL
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					

2. CONDIÇÃO DE MORADIA DA BENEFICIARIA

AREA URBANA OU RURAL	CASA PRÓPRIA, ALUGADA OU CEDIDA	NATURALIDADE	TEMPO QUE RESIDE NO LOCAL

3. SITUAÇÃO DE TRABALHO DA FAMÍLIA

SITUAÇÃO	ATÉ ½ SM	DE 01 A 02 SM	DE 02 A 03 SM	MAIS DE 03 SM
TRABALHO FORMAL				
TRABALHO INFORMAL				
BPC IDOSO				
BPC PCD				
APOSENTADORIA				
PENSÃO				

²⁷ Este questionário se baseou na Pesquisa Proteção Social da Família aplicada no Estado da Paraíba, produto do projeto de cooperação acadêmica – Casadinho Procad - realizado entre o Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB) e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PEPG-SSO/PUC-SP).

BOLSA FAMÍLIA				
DESEMPREGADO				
OUTRO				

4. DADOS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

TEMPO QUE RECEBE O PBF	LOCAL QUE ACESSOU O BENEFÍCIO	QUAL O VALOR DO BENEFÍCIO	POR QUANTO TEMPO PRETENDE RECEBER O BENEFÍCIO	RECEBE OUTRO BENEFÍCIO ALÉM DO PBF	JÁ TEVE O BENEFÍCIO BLOQUEADO OU CORTADO ALGUMA VEZ

5. UTILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

- ☐ Alimentos ☐ Vestuários ☐ Material Escolar
☐ Medicamentos ☐ Imóveis ☐ Pagamento de água, luz, telefone ou aluguel
☐ Eletrodomésticos ☐ Melhorias na casa ☐ Outros _____

6. TRAJETÓRIA DE VIDA DURANTE O PERÍODO QUE RECEBE O BOLSA FAMÍLIA

	SITUAÇÃO VIVIDA	SIM	NAO
A	FICOU DESEMPREGADO NESSE PERÍODO		
B	PERDEU ALGUM FAMILIAR OU PESSOA IMPORTANTE PARA VOCÊ		
C	VOCÊ OU ALGUÉM DA FAMÍLIA TEVE PROBLEMAS DE SAÚDE		
D	TEVE APOIO DE POLÍTICOS PARA RECEBER O BENEFÍCIO		
E	PASSOU POR ENCHENTES, INUNDAÇÃO, DESABAMENTO, EXPULSÃO		
F	OS FILHOS FREQUENTAM A CRECHE, ESCOLA OU UNIVERSIDADE		
G	NO PERÍODO DA GESTAÇÃO FEZ O PRENATAL NO POSTO DE SAÚDE		
H	SE SENTE SATISFEITO/A PORQUE O BENEFÍCIO É NO SEU NOME		
I	PARTICIPA DE ATIVIDADES NO CRAS E/OU CREAS		
J	ALGUÉM DA FAMÍLIA FREQUENTA O CAPS		
K	FREQUENTA REUNIÕES NA IGREJA, ASSOCIAÇÃO OU GRUPOS ESPECÍFICOS		

L	JÁ FEZ OU ESTA FAZENDO ALGUM CURSO DO PRONATEC		
M	NA FAMÍLIA FOI IDENTIFICADO SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL		
N	NA FAMÍLIA JÁ HOVE SITUAÇÕES DE VIOLENCIA DOMESTICA		
O	ALGUÉM DA FAMÍLIA PARTICIPA DOS SERVIÇOS DE CONVIVENCIA (SCFV)		
P	HÁ SITUAÇÕES QUE VOCE ESPEROU DO ESTADO E NÃO FOI ATENDIDO/A		
Q	HOVE FASE EM SUA VIDA DE AUSENCIA DAS NECESSIDADES BASICAS		

7. ANOTAÇÕES IMPORTANTES SOBRE AS RESPOSTAS DA TABELA ANTERIOR

8. QUESTÕES COMPLEMENTARES

8.1. Durante o período que recebe o benefício qual a situação ocupacional da família?

- ☐ Trabalha até hoje de carteira assinada ☐ Sempre trabalhou mais nunca teve a carteira assinada
☐ Nunca trabalho de carteira assinada ☐ Trabalhou algumas vezes, mas por períodos curtos

8.2. O que o Programa Bolsa Família representa para você e sua família?

8.3. Você pode relatar sua vida antes e depois que passou a receber o Programa Bolsa Família?

8.4. O benefício lhe proporcionou Inclusão Social e Autonomia? Por quê?

ANEXOS

ANEXO A–Decreto que regulamenta o PBF

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos
DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.

Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

DECRETA:

Art. 1o O Programa Bolsa Família, criado pela Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2o Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Da Finalidade do Programa Bolsa Família

Art. 3o O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001.

§ 1o Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto no 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

§ 2o Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2o deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

Art. 4o Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Seção II

Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

Art. 5o O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4o da Lei no 10.836, de 2004, e na Lei no 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6o O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Casa Civil da Presidência da República; e

VII - Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

Art. 7o Fica criado o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6o, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF.

Parágrafo único. Os representantes referidos no caput e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8o O CGPBF poderá instituir grupos de trabalho, em caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões.

Art. 9o Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos.

Art.10. A participação no CGPBF será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.

Parágrafo único. Não será remunerada a participação no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho referidos no art. 7o e 8o, respectivamente.

Seção III

Das Competências e das Responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípiosna Execução do Programa Bolsa Família

Art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1o Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família por meio de termo específico, observados os critérios e as condições estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2o As adesões e os convênios firmados entre os entes federados e a União no âmbito dos programas remanescentes, que se encontrarem em vigor na data de publicação deste Decreto, terão validade até 31 de dezembro de 2005.

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no § 1o do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados termos de cooperação entre a União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3o.

§ 1o Os termos de cooperação deverão contemplar a realização, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias, para a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania, contemplando a possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou para o aumento do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família.

§ 2o Por ocasião da celebração do termo de que trata o caput, os entes federados poderão indicar instituição financeira para realizar o pagamento dos benefícios em sua territorialidade, desde que não represente ônus financeiro para a União, mediante análise de viabilidade econômico-financeira e contrato específico, a ser firmado entre a instituição indicada e o Agente Operador do Programa Bolsa Família.

§ 3o O contrato firmado com base no § 2o deverá receber a anuência formal e expressa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem assim a anuência do ente federado a que se relaciona.

Art. 13. Cabe aos Estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

- VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e
- VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Seção IV Do Agente Operador

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

- I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;
- II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;
- III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;
- IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

CAPÍTULO II DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Seção I Da Seleção de Famílias Beneficiárias

Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastro Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastro Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3º, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

Seção II Dos Benefícios Concedidos

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

- I - benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- II - benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:

- a) gestantes;
- b) nutrízes;
- c) crianças entre zero e doze anos; ou
- d) adolescentes até quinze anos; e

III - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.

§ 1º Para fins do Programa Bolsa Família, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome regulamentará a concessão de benefícios variáveis à gestante e à nutriz, visando disciplinar as regras necessárias à operacionalização continuada desse benefício variável.

§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso III terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário.

Art. 20. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o constante no art. 12.

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

Seção III

Do Pagamento e da Manutenção dos Benefícios

Art. 22. Seleccionada a família e concedido o benefício serão providenciados, para efeito de pagamento:

I - pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, a notificação da concessão à Caixa Econômica Federal;

II - pela Caixa Econômica Federal:

- a) a emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;
- b) a notificação da concessão do benefício ao seu titular;
- c) a entrega do cartão ao titular do benefício; e
- d) a divulgação, para cada ente federado, do calendário de pagamentos respectivo.

Art. 23. O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.

§ 1º O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Bolsa Família.

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será aceito pela Caixa Econômica Federal declaração da Prefeitura ou do Governo do Distrito Federal que venha a conferir ao portador, mediante devida identificação, poderes específicos para a prática do recebimento do benefício.

§ 3º Mediante contrato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal, os benefícios poderão ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, observada a legislação aplicável.

Art. 24. Os valores postos à disposição do titular do benefício, não sacados ou não recebidos por noventa dias, serão restituídos ao Programa Bolsa Família, conforme disposto em contrato com o Agente Operador.

Parágrafo único. Fica suspensa a concessão do benefício caso a restituição de que trata o caput ocorra por três vezes consecutivas.

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

- I - comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;
- II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, definida na forma do § 4º do art. 28;
- III - comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento;
- IV - desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;
- V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa; ou

VI - aplicação de regras existentes na legislação relativa aos Programas Remanescentes, respeitados os procedimentos necessários à gestão unificada, observado o disposto no § 2º do art. 3º.

Parágrafo único. Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso em questão deverá ser encaminhado aos órgãos competentes.

Art. 26. Os atos necessários ao processamento mensal dos benefícios e das parcelas de pagamento serão editados segundo regras estabelecidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

CAPÍTULO III

DAS NORMAS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Seção I

Do Acompanhamento das Condicionalidades

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Parágrafo único. Caberá aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa.

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei no 10.836, de 2004:

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º A suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos resultante do acompanhamento das condicionalidades serão normatizados em ato administrativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

Seção II

Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.

§ 1o O conselho de que trata o caput deverá ser composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o Município ou o Distrito Federal julgar conveniente.

§ 2o Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersectorialidade prevista no § 1o.

§ 3o Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e

VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastramento Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1o A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

§ 2o A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

Seção III

Da Fiscalização

Art. 33. A apuração das denúncias relacionadas à execução dos Programas Bolsa Família e Remanescentes será realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 1o Os documentos que contêm os registros realizados no Cadastramento Único do Governo Federal deverão ser mantidos pelos Municípios e Distrito Federal pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

§ 2o A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania poderá convocar beneficiários, bem como agentes públicos responsáveis pela execução do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, os quais ficarão obrigados a comparecer e apresentar a documentação requerida, sob pena de sua exclusão do programa ou de responsabilização, nos termos da lei.

Art. 34. Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da data de notificação ao devedor, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia - SELIC, e de um por cento ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

Art. 35. Constatada a ocorrência de irregularidade na execução local do Programa Bolsa Família, conforme estabelecido no art. 14 da Lei no 10.836, de 2004, que ocasione pagamento de valores indevidos a beneficiários do Programa Bolsa Família, caberá à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais:

I - determinar a suspensão dos pagamentos resultantes do ato irregular apurado;

II - recomendar a adoção de providências saneadoras do Programa Bolsa Família ao respectivo Município ou Distrito Federal, para que providencie o disposto no art. 34;

III - propor ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal a aplicação de multa ao agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita, cujo valor mínimo será equivalente a quatro vezes o montante ilegalmente pago, atualizado anualmente até a data do seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

IV - propor à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, com o objetivo de submeter ao exame preliminar do Sistema de Controle Interno e ao julgamento do Tribunal de Contas da União os casos e situações identificados nos trabalhos de fiscalização que configurem a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, na forma do art. 8o da Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 1o Os créditos à União decorrentes da aplicação do disposto nos incisos II e III do caput deste artigo, serão constituídos à vista dos seguintes casos e situações relativos à operacionalização do Programa Bolsa Família:

I - apropriação indevida de cartões que resulte em saques irregulares de benefícios;

II - prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;

III - inserção de dados inverídicos no Cadastramento Único do Governo Federal de Programas Sociais do Governo Federal que resulte na incorporação indevida de beneficiários no programa;

IV - cobrança de valor indevido às famílias beneficiárias por unidades pagadoras dos Programas Bolsa Família e Remanescentes; ou

V - cobrança, pelo Poder Público, de valor associado à realização de cadastramento de famílias.

§ 2o Os casos não previstos no § 1o serão objeto de análise e deliberação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 3o Do ato de constituição dos créditos estabelecidos por este artigo, caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual deverá ser fundamentado e apresentado no prazo máximo de trinta dias a contar da data de notificação oficial.

§ 4o O recurso interposto nos termos do § 3o terá efeito suspensivo.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do art. 8o da Lei no 10.836, de 2004, poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.

Art. 38. Até a data de publicação deste Decreto, ficam convalidados os quantitativos de benefícios concedidos a partir da vigência da Medida Provisória no 132, de 20 de outubro de 2003, e os recursos restituídos nos termos do art. 24.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2004; 183o da Independência e 116o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Patrus Ananias

ANEXO B—Lei que regulamenta o PBF

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

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

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos. § 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros; II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento; III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento. § 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais). § 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.

§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º. § 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º. § 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas. § 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo. § 9º O benefício a que se refere o § 8º será

mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem. § 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros. § 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. § 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil. § 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família. § 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. *Vide Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 411, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007

Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 21. Os arts. 20 e 30 da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 20

..... II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de três benefícios por família; III - o benefício variável, vinculado ao adolescente destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família.

..... § 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). § 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e II - o benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). § 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. § 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos.

..... § 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.