



Aláisa de Oliveira Siqueira

**Programa Bolsa Família:
autonomia ou legitimação da pobreza?**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC–Rio.

Orientadora: Prof^a Ana Maria Quiroga

Rio de Janeiro
Agosto de 2008



Aláisa de Oliveira Siqueira

**Programa Bolsa Família:
autonomia ou legitimação da pobreza?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profª Ana Maria Quiroga

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Myrtes de Aguiar Macedo

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Drª Rosana Morgado

UFRJ

Prof. Nizar Messari

Vice-Decano de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2008

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Aláisa de Oliveira Siqueira

Graduou-se em Serviço Social na Faculdade Salesiana de Vitória em 2004. Participou de diversos congressos na área de Serviço Social. Ministrou Mini-Curso sobre o Programa Bolsa Família na Faculdade Salesiana de Vitória e na Faculdade Metodista do Espírito Santo. Atualmente trabalha como Preceptora de Estágio em Serviço Social na Faculdade Salesiana de Vitória – ES.

Ficha Catalográfica

Siqueira, Aláisa de Oliveira

Programa bolsa família: autonomia ou legitimação da pobreza? / Aláisa de Oliveira Siqueira; orientadora: Ana Maria Quiroga. – 2008.

107 f.: il.; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui bibliografia

1. Serviço social – Teses. 2. Política Social. 3. Programa Bolsa Família. 4. Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). I. Quiroga, Ana Maria. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

A minha orientadora Profª Drª Ana Maria Quiroga,
pela sua orientação, dedicação e paciência para a
realização deste trabalho.

Para minha “AMIGA” e “IRMÃ” Maria de Fátima
Silveira Sampaio, pelo apoio, incentivo e confiança.

Agradecimentos

Em primeiro lugar a Deus.

A minha orientadora Professora Dr^a Ana Maria Quiroga que compartilhou comigo seu conhecimento. Obrigada pelo apoio e parceria para a realização deste trabalho. Obrigada pelo carinho e atenção.

Aos professores da Pós-Graduação da PUC Rio: Prof^a Dr^a Sueli Bulhões, Prof^a Dr^a Ilda Lopes, Prof^a Dr^a Myrtes de Aguiar, Prof^o Dr. Ricardo Ismael e Prof^a Dr^a Ana Quiroga e também a Prof^a Dr^a Yolanda Guerra da UFRJ pela contribuição e pelos ensinamentos.

Aos professores da Comissão Examinadora: Prof^a Dr^a Myrtes de Aguiar Macedo (PUC–Rio); Prof^a Dr^a Rosana Morgado (UFRJ) e Prof^a Dr^a Sueli Bulhões (PUC–Rio), obrigada por aceitarem participar da Banca de Defesa desta Dissertação. Suas contribuições serão muito bem vindas.

A Capes e à PUC–Rio, pelos auxílios concedidos, sem eles este trabalho não teria sido realizado.

Aos meus colegas de turma da PUC–Rio: Andréa Dalton, Andréa Medrado, Bianca, Cristiana, Dionísio, Edilma, Fabiana, Gisele, Helton, Lize, Marcelo, Márcio e Maija. Muito obrigada pelo carinho.

A minha amiga “Companheira de Viagem” Andréa Monteiro Dalton. Obrigada pela companhia, carinho, incentivo e paciência. Enfim obrigada por tudo. Foram momentos muitos difíceis, mas também de muitas alegrias, de aprendizado e companheirismo. **“É SÓ ALEGRIA MINHA AMIGA”**.

As secretárias do Departamento de Serviço Social da PUC–Rio, em especial a Joana e Marilene pela atenção e disponibilidade. Vocês duas são demais e muito competentes.

À Coordenadora dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS de Cariacica (ES) Cristiane Pecine dos Santos pela atenção e disponibilidade.

A toda equipe técnica do CRAS IV de Novo Horizonte, em especial a Kátia Mariano do Nascimento que contribuiu de uma forma especial para realização deste trabalho.

A minha amiga Precilla Giacomini Peçanha que me apresentou a Equipe Técnica do CRAS de Cariacica possibilitando minha primeira aproximação com o campo de pesquisa.

Aos familiares beneficiários do Programa Bolsa Família – PBF que me concederam a possibilidade de realizar este trabalho.

A minha querida “IRMÃ” Maria de Fátima, sem o seu apoio e sua ajuda eu não teria conseguido realizar este grande sonho. Seu apoio foi fundamental. Obrigada por tudo.

A minha querida amiga e irmã Kátia pelo incentivo e apoio. A Gilson, Tatiana e Rafael, vocês são minha família de coração. Amo muito vocês.

Aos meus afilhados Fernando e Alice. Peço desculpas pelo tempo que estive ausente em suas vidas. Amo vocês demais.

A Flávio e Gisela que sempre me apoiaram e estiveram presentes em minha vida.

A minha amiga Eliana Moreira Nunes Garcia, primeira pessoa a me incentivar a fazer o mestrado quando ainda era sua aluna do 2º período em Serviço Social. Obrigada pela atenção, paciência, por sempre compartilhar comigo seu conhecimento e principalmente por acreditar em mim.

A minha amiga Silvia Neves Salazar pelo incentivo, apoio nos momentos de desânimo e também por acreditar em mim.

A Cristina Teixeira Sampaio, secretária da Coordenação de Estágio da Faculdade Salesiana de Vitória, muito obrigada pela ajuda e apoio.

A minha amiga Maristela Dal Moro que abriu as portas de sua casa no Rio, me recebendo com muito carinho e atenção. Seu apoio foi fundamental para esta minha grande vitória.

A Inês Maria, que sempre me apoiou e esteve presente em minha vida nos meus momentos de desânimo e desespero.

Resumo

Siqueira, Alaísa de Oliveira; Quiroga, Ana Maria. **Programa Bolsa Família: autonomia ou legitimação da pobreza?** Rio de Janeiro. 2008. 107p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho objetiva estudar as mudanças e significados do Programa Bolsa Família (PBF) na realidade familiar da população atendida por um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O PBF é o maior programa sócio assistencial operando no país, atendendo aproximadamente 11,1 milhões de famílias brasileiras (2008). Objeto de questões e debates acerca de seu caráter meramente clientelista, assistencialista ou de alavanca à economia dos setores mais pobres do país, o programa é apontado como fonte de apoio e legitimidade política dos governos federal e estadual, apesar de constituir-se em uma política de transferência de renda com valores irrisórios em relação às necessidades da população atendidas. Face às divergências que esse programa vem suscitando, torna-se importante seu estudo, principalmente devido ao seu nível altamente seletivo e focado nos “segmentos mais vulneráveis”, contradizendo os princípios universalizantes da Constituição Federal/88 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993). A pesquisa foi realizada no CRAS Novo Horizonte, Cariacica/ES. Foram analisados os Cadastros do Governo Federal (CadÚnico) das 77 famílias atendidas e, também, realizadas 16 entrevistas semi-estruturadas, através de visitas domiciliares, possibilitando a observação da realidade da população assistida. Podemos afirmar que o PBF hoje é imprescindível para os que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, ainda que evidenciada a necessidade de uma maior articulação com as políticas de saúde e da educação como também com as demais políticas, principalmente o Programa de Geração de Trabalho e Renda para superar seu caráter focalizado e operar mudanças efetivas na realidade das famílias beneficiárias.

Palavras-chave

Política Social; Programa Bolsa Família (PBF); Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Abstract

Siqueira, Alaísa de Oliveira; Quiroga, Ana Maria. **Family Fund Program: autonomy or poverty legitimation?** Rio de Janeiro. 2008. 107p. Msc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study aims at analyzing the changes and meanings of the Brazil's Family Fund Program (*PBF*) in the reality of families being assisted by CRAS- *Centro de Referência de Assistência Social* (Social Assistance Reference Center). *PBF* is currently the country's largest socio-assistance program, assisting about 11,1 million Brazilian families (2008). Reason of several questions and debates about its merely clientelistic or assistential characteristic or its role as economic booster to the poorest sectors in the Brazil, this program has been pointed out as great support and political legitimacy from the federal and state governments, even though it is an income transfer policy with irrelevant amounts concerning the needs of the assisted families. Due to the controversy this program has raised, we considered this study extremely important, especially because of its highly selective level, focused on the “the most vulnerable segments” opposing the universal principles of the Federal Constitution of 1988 and the Organic Law of Social Assistance (LOAS/1993). The study was carried out at CRAS Novo Horizonte, Cariacica, Espírito Santo (ES). Seventy-seven (77) Federal Record files (CadÚnico) of the assisted families were used. Also, 16 semi-structured interviews were carried out through home visits, in order to observe the reality of the assisted family. It can be asserted that the *PBF* is an essential program to those living in poor or extremely poor conditions, even though it needs to be more articulated to health and education policies, as well as other public policies, especially the Income and Work Generation Program, in order to overcome its focalized feature and promote effective changes in the reality of the families it assists.

Key-words

Social Policy; Family Fund Program (*PBF*); Social Assistance Reference Center (*CRAS*).

Sumário

1.	Introdução	18
2.	O Sistema de Proteção Social Brasileiro e a Assistência Social	24
2.1.	A formação do Sistema de Proteção Social Brasileiro	24
2.2.	A trajetória da Assistência Social	30
2.3.	A Assistência Social hoje	35
3.	Mínimos Sociais e os Programas de Transferência de Renda	38
3.1.	Os mínimos sociais: uma política de proteção social?	38
3.2.	Os Programas de Transferência de Renda e o Bolsa Família	40
3.3.	A trajetória dos Programas de Transferência de Renda	42
3.4.	O Programa Bolsa Família (PBF): critérios de seleção, de inclusão, condicionalidades, CadÚnico e valor do benefício	49
4.	Caracterização das famílias atendidas no CRAS IV Novo Horizonte – Cariacica (ES)	57
4.1.	Perfil do município de Cariacica	57
4.2.	Campo de pesquisa: CRAS IV Novo Horizonte	59
4.3.	Perfil das famílias atendidas no CRAS IV Novo Horizonte	63
5.	A família, o trabalho e a Proteção Social	73
5.1.	As famílias pobres e a vulnerabilidade social	75
5.2.	O Programa Bolsa Família (PBF) e seu significado para os que recebem o benefício	79
6.	Considerações finais	89
7.	Referências bibliográficas	93
8.	Anexos	98
8.1.	Anexo 1 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	99

8.2.	Anexo 2 - Roteiro para Entrevista	100
8.3.	Anexo 3 - Lista de Leis, Normas, Portarias e Decretos referentes ao Programa Bolsa Família (PBF)	101
8.4.	Anexo 4 - Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal	108

Lista de siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada
BVCE – Benefício Variável de Caráter Extraordinário
BVJ – Benefício Variável Jovem
CadÚnico – Cadastro Único
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAP's – Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEF – Caixa Econômica Federal
CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
DOU – Diário Oficial da União
ES – Espírito Santo
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensão da Estiva
IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores do Estado
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NIS – Número de Identificação Social
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica de Assistência Social
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PGRFM – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGTR – Programa de Geração de Trabalho e Renda
PIS – Programa de Integração Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEMAST – Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho
SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UERJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFRJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Lista de quadros

Quadro 1 - A evolução dos direitos sociais no Brasil	25
Quadro 2 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF)	53
Quadro 3 - Valores de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) com renda mensal de até R\$ 60,00 reais por pessoa	54
Quadro 4 - Valores de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) com renda mensal de até R\$ 60,01 a R\$ 120,00 reais por pessoa	55
Quadro 5 - Estimativa de famílias pobres segundo perfil do bolsa família e do cadastro único	59

Lista de mapas

Mapa 1 - Região Metropolitana da Grande Vitória	58
Mapa 2 - Região 10 de Cariacica onde está localizada o CRAS IV Novo Horizonte	61

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Idade dos Responsáveis Legais pela família	64
Gráfico 2 - Sexo dos Responsáveis Legais pela família	65
Gráfico 3 - Estado Civil dos Responsáveis Legais pela família	65
Gráfico 4 - Qualificação Escolar dos Responsáveis Legais pela família	66
Gráfico 5 - Qualificação Profissional dos Responsáveis Legais pela família	67
Gráfico 6 - Rendimento Mensal dos Responsáveis Legais pela família	68
Gráfico 7 - Composição Familiar	68
Gráfico 8 - Situação do domicílio	69
Gráfico 9 - Número de Cômodos dos domicílios	69
Gráfico 10 - Tipo de Construção dos domicílios	69
Gráfico 11 - Tipo de Abastecimento de Água dos domicílios	71
Gráfico 12 - Tipo de Iluminação dos domicílios	71
Gráfico 13 - Destino do Lixo dos domicílios	72
Gráfico 14 - Tipo de Escoamento Sanitário dos domicílios	72

“Mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo”.

Josué de Castro