

# 1

## Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa sócio assistencial atualmente no país, que atende cerca de 11,1 milhões de famílias brasileiras. O PBF tem sido objeto de várias questões e debate entre os que o consideram uma política meramente clientelista e assistencialista e os que o consideram como alavancando a economia dos setores (e regiões) mais pobres do país. O programa vem sendo apontado como a grande fonte de apoio e legitimidade política dos governos federal e estadual, apesar de constituir-se em uma política de transferência de renda de valor irrisório em relação às necessidades da população mais pobre.

Face às divergências, questões e debates que esse programa vem suscitando na sociedade e no meio profissional, essa pesquisa objetiva entender o significado e as mudanças que o PBF vem causando sobre a realidade de vida de um grupo de famílias assistidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – CRAS IV Novo Horizonte, moradoras do município de Cariacica – Espírito Santo. Cariacica é um dos municípios de maior carência sócio econômica da região metropolitana da Grande Vitória - ES.

A partir da segunda metade da década de 1990, surge uma grande novidade na política social brasileira que são os Programas de Transferência de Renda do Governo Federal destinados à população pobre do país. Essa mudança na política social e nos programas sociais compensatórios ocorreu a partir da própria Constituição Federal (CF) de 1988, que assegurou por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) benefícios assistenciais às pessoas idosas e aos portadores de necessidades especiais – o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>1</sup>. As políticas de transferência de renda vêm se consolidando como importante faceta do sistema de proteção social brasileiro.

---

<sup>1</sup> O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa de política social, garantido pela Constituição Federal de 1988, no capítulo II da Assistência Social, seção IV, inciso V e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), capítulo I, artigo 2º, inciso V (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993) e está em vigor desde 1º de janeiro de 1996. É um benefício de 01 (um) salário mínimo destinado a pessoas idosas, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos (Estatuto do Idoso – lei nº 10.741, artigo 34 de 03 de outubro de 2003) e a pessoa portadora de deficiência, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, cuja renda mensal *per capita* seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

Outro programa importante de Transferência de Renda do Governo Federal diz respeito ao Bolsa Família. O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, instituído pelo Governo Federal em outubro de 2003, que tem como público alvo famílias em situação de extrema pobreza e também aquelas consideradas pobres, que apresentam, em sua composição, gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes com idade entre 0 a 17 anos.

O PBF é um programa audacioso que tem como objetivo articular três dimensões essenciais no enfrentamento e na superação da fome e da pobreza: o alívio imediato da pobreza; o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação e a promoção de programas complementares (programa de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos).

Dentro dessa perspectiva, o PBF tem uma dimensão intersetorial na medida em que, propõe uma atuação de várias áreas de intervenção, sendo entretanto um programa (não propriamente uma política) de governo. Apesar da previsão de participação de outras áreas, o PBF está prioritariamente articulado à Assistência Social.

Como um conjunto, a Assistência Social está garantida na Constituição Federal de 1988 no artigo 203<sup>2</sup> formando o tripé da Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e da Saúde. Foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) que em seu artigo 1º, a define como política de Seguridade Social, sendo direito do cidadão e dever do Estado prover os mínimos sociais mediante a um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, garantindo assim as necessidades básicas a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

---

<sup>2</sup> A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

**I** - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

**II** - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

**III** - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

**IV** - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

**V** - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988).

O modelo de assistência social que vem sendo implementado nos últimos governos - Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva - é marcado por algumas tendências que indicam uma permanente resistência em constituir a assistência social como política de Seguridade Social. Entre os indicativos desta afirmação, citamos o acesso aos benefícios da LOAS, implementados tardiamente e com caráter altamente seletivo, reduzindo os direitos constitucionais e transformando-os em políticas focalizadas e compensatórias.

Consideramos de suma importância estudo sobre o PBF, pois trata-se de certa forma, de um novo modelo de proteção social com base em programas de transferência de renda adotados pelo Governo Federal. O surgimento e a implantação do programa têm sido marcados por posições contraditórias. Para o Governo Federal, o PBF nasce para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira que é o de combater a fome e a miséria e também promover a emancipação das famílias mais pobres do país.

Outro fator determinante para estudo do tema acima citado é que os programas de assistência social no Brasil têm sido direcionados pelos atuais governos a determinados “públicos”, a “segmentos mais vulneráveis”, a “grupos ou focos” que se encaixam em seus critérios altamente seletivos, contradizendo os princípios universalizantes da Constituição Federal de 1988 regulamentados na LOAS/1993.

Sendo assim, o presente trabalho tem como tema principal o Programa Bolsa Família (PBF), sendo definido como objetivo geral da pesquisa identificar e analisar o significado do PBF sobre as famílias atendidas pelo CRAS IV Novo Horizonte – do Município de Cariacica – Espírito Santo (ES).

O Bolsa Família é um programa recente no Brasil, assim como meu interesse de estudo sobre a temática que o envolve. Durante toda minha trajetória acadêmica estive envolvida em discussões referentes à área da Seguridade Social, em especial a Assistência Social. Todos os trabalhos acadêmicos, inclusive o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado *“Benefício de Prestação Continuada (BPC): política de seguridade social ou uma inclusão precária?”*, monitorias nas disciplinas de Assistência e Previdência Social e Oficina I, bem como as participações em Congressos, jornadas, mini-cursos ministrados na Faculdade

Salesiana de Vitória e Faculdade Metodista do Espírito Santo, foram direcionados para a área da Assistência Social.

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca dos temas: Política de Assistência Social, contextualização dos Programas de Transferência de Renda, Programa Bolsa Família – PBF, Centro de Referências de Assistência Social – CRAS, Família, utilizando autores especialistas no assunto: Pastorini (1998); Pereira (2002, 2004); Rocha (2006); Silva (1997, 2004); Yazbek (2004); Mestriner (2001), Sposati (1997, 1998, 2004) e Telles (1998). Foi realizado também um levantamento e estudo da ampla legislação e documentos oficiais relativos ao PBF.

Para realização desta dissertação foi utilizada a pesquisa quanti-qualitativa, de cunho exploratório, visto que se fez necessária a investigação de um fenômeno dentro do seu contexto real. Para a coleta dos dados foi utilizada a técnica da entrevista semi-estruturada a partir de um roteiro básico de questões adaptados às condições de diálogo com os diferentes entrevistados.

De acordo com Goldenberg (2005, p. 62-63), a integração da pesquisa quantitativa e qualitativa:

[...] permite que o pesquisador faça um *crucamento* de suas conclusões de modo a ter maior confiança que seus dados não são produto de um procedimento específico ou de alguma situação particular. Ele não se limita ao que pode ser coletado em uma entrevista: pode entrevistar repetidamente, pode aplicar questionário, pode investigar diferentes questões em diferentes ocasiões, pode utilizar fontes documentais e dados estatísticos.

A combinação de metodologias no estudo do mesmo fenômeno tem por objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo, partindo do princípio que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, e que:

[...] enquanto os métodos quantitativos pressupõem uma população de objetos de estudo comparáveis, que fornecerá dados que podem ser generalizáveis, os métodos qualitativos poderão observar, diretamente, como cada indivíduo, grupo ou instituição experimenta, concretamente, a realidade pesquisada. A pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que podem ser estudadas quantitativamente [...] Goldenberg (2005, p. 62-63).

Paralelo ao aprofundamento teórico, deu-se início à pesquisa empírica. Para solicitar autorização para concretização da mesma, foi realizada uma reunião na

Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho (SEMAST) com a Assistente Social, Coordenadora dos CRAS de Cariacica.

O universo dessa pesquisa abrange o PBF no ano de 2007, no município de Cariacica (ES). Trata-se de um dos maiores municípios do Estado do ES, possuindo atualmente 356.536 mil habitantes (IBGE 2007), e que vem enfrentando sérios problemas na área econômica, social e política.

Até o final do mês de maio de 2007 no CRAS de Novo Horizonte, foram contabilizadas 505 (quinhentos e cinco) famílias cadastradas. Sendo que 77 (setenta e sete) delas recebem o Bolsa Família.

A pesquisa de campo foi realizada em duas fases. Em um primeiro momento foi analisado o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) das 77 (setenta e sete) famílias que recebem o Bolsa Família assistidas no CRAS IV. Foi disponibilizado à pesquisadora um computador com acesso livre ao programa CadÚnico na SEMAST. O período compreendido para análise do CadÚnico foi de junho a agosto de 2007.

A utilização do CadÚnico possibilitou o acesso a dois conjuntos básicos de dados. O primeiro, relacionado às condições de vida dos responsáveis legais e seu grupo familiar (qualificação, escolarização, rendimento, composição familiar) e o segundo conjunto relacionado às condições do domicílio (propriedade, padrão de construção, nº de cômodos, disponibilidade de água, luz, saneamento básico, coleta de lixo).

Em um segundo momento foram entrevistados 16 (dezesesseis) beneficiários do Bolsa Família, assistidos no CRAS Novo Horizonte. Os dados foram coletados a partir de visitas domiciliares no período de outubro de 2007 a janeiro de 2008.

Os beneficiários do programa entrevistados foram esclarecidos sobre o objetivo da pesquisa e sobre os procedimentos éticos utilizados e assinaram o Termo de Compromisso Livre e Esclarecido (TCLE), concordando em participar da pesquisa. As entrevistas foram gravadas e transcritas. A utilização da técnica da entrevista semi-estruturada, possibilitou uma análise qualitativa em relação às mudanças e significados do PBF na realidade familiar da população atendida no CRAS.

A presente dissertação foi estruturada em uma introdução, seguida de quatro capítulos e as considerações finais.

No primeiro capítulo, a partir da revisão bibliográfica, abordamos uma discussão mais geral sobre a Proteção Social Brasileira e a Assistência Social, apresentando um breve resgate histórico dessa proteção, e também da Assistência Social.

No segundo capítulo, dissertamos sobre as concepções de Mínimos Sociais e os Programas de Transferência de Renda, resgatando sua trajetória no contexto brasileiro. Nesse mesmo capítulo, discutimos a temática do Programa Bolsa Família (PBF), apresentando algumas características consolidadas no desenho do programa como: seu foco de ação, suas condicionalidades, critérios de seleção e inclusão.

No terceiro capítulo, apresentamos um breve perfil do município de Cariacica (ES), trazendo algumas características específicas do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Novo Horizonte, local onde foi realizada a pesquisa de campo. Ainda nesse capítulo realizamos a caracterização das famílias atendidas, utilizando os dados do Cadastro Único do Governo Federal, o CadÚnico.

No quarto e último capítulo, realizamos uma discussão sobre a temática da família e logo em seguida, apresentamos os dados e resultados obtidos na pesquisa empírica realizada com os beneficiários do PBF, que identifica e analisa o significado e as possíveis mudanças que o programa realiza na realidade familiar desses usuários.

Por fim, apresentamos as considerações finais resultantes das observações, reflexões e estudos, expressando minhas opiniões em relação às possibilidades e os limites do programa. O presente trabalho privilegia uma discussão sobre o Bolsa Família, os desafios postos para ampliar a inclusão dos beneficiários na condição do “direito a ter direitos” à proteção social. Espera-se que com ele possa contribuir para a compreensão e o debate sobre o maior e mais polêmico Programa de Transferência de Renda existente no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF).