



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FRANCISCO ADAUTO DE OLIVEIRA**

**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA  
PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS – UM ESTUDO NO BAIRRO  
BOM JARDIM EM FORTALEZA**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**FRANCISCO ADAUTO DE OLIVEIRA**

**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA PERCEPÇÃO DOS  
BENEFICIÁRIOS – UM ESTUDO NO BAIRRO BOM JARDIM EM FORTALEZA**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

**Orientador: Professor Dr. Hermano Machado Ferreira Lima**

**FORTALEZA**

**2009**

**FRANCISCO ADAUTO DE OLIVEIRA**

**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA PERCEPÇÃO DOS  
BENEFICIÁRIOS – UM ESTUDO NO BAIRRO BOM JARDIM EM FORTALEZA**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
Orientador

---

Prof. Dr. Francisco Horacio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
Membro

---

Prof. Dr. Fernando Menezes Xavier  
Universidade Federal do Ceará (UFC)  
Membro

*Silhuetas incertas, à margem do trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas – desempregados por período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários da renda mínima de inserção, vítimas das readaptações industriais, jovens à procura de emprego e que passam de estágio a estágio, de pequeno trabalho à ocupação provisória...  
– quem são eles, de onde vêm, como chegaram ao ponto em que estão, o que vão se tornar?*

R. Castel

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Hermano Machado, pela orientação, dedicação e paciência e pelas sugestões e anotações essenciais para o enriquecimento desse trabalho.

Ao amigo professor Fernando Xavier, pelo incentivo de sempre e pelas valiosas observações feitas na banca de qualificação e defesa, que muito influíram na direção da pesquisa.

Ao professor Horário Frota pelas sensatas observações na banca de qualificação e defesa.

Ao amigo professor Alberto Oliveira, pelas idéias iniciais para a elaboração do projeto de pesquisa.

A todos os colegas do mestrado profissional turma 2008.1 pela convivência e troca de conhecimentos, anseios e expectativas.

Ao grupo de gestores e técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) da Prefeitura de Fortaleza, por possibilitarem a realização da pesquisa de campo.

À equipe do CRAS Bom Jardim, através da coordenadora Anézia e aos técnicos Ana Claudia, Ana Cleide e Alexandre, pelo apoio total na infra-estrutura e nos contatos com as mulheres e jovens na realização dos grupos focais.

Ao Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) pelo apoio na realização do curso.

Ao Luciano Portela, companheiro de trabalho da Seplag, pelo suporte na editoração das figuras que compõem o presente trabalho.

Ao Aterlane pela força nos empréstimos de livros na biblioteca da UFC, imprescindíveis para a elaboração da dissertação.

Às senhoras e aos jovens participantes dos grupos focais, que com suas histórias de vida e depoimentos espontâneos e emocionados, proporcionaram-me a compreensão de como vivem e o que pensam aqueles que se encontram na vulnerável zona do risco e da exclusão social.

## DEDICATÓRIA

*Ao Mestre Cesário e Dona Nilza (in memorian), que com  
perseverança e trabalho construíram a estrada que me  
trouxe até aqui.*

*À Germana e Ravi, que me acompanham e iluminam  
cada palmo dessa estrada.*

## RESUMO

Os programas de transferência de renda se constituem em componentes de fundamental importância do sistema de proteção social do país para a redução das desigualdades e no combate à pobreza. Dos programas atualmente em vigor, o Bolsa Família é o de maior abrangência e alcance social, atendendo em torno de 16 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social. Uma das questões centrais do presente trabalho é investigar o significado de tais programas, sob a perspectiva dos beneficiários, verificando, no contexto da pesquisa, de que forma a renda recebida gera transformação nas condições de vida das famílias. Busca compreender, ainda, como os sujeitos se percebem beneficiários desses programas e a ocorrência de reajustamento na relação de dependência familiar a partir da condição de titularidade feminina, bem como se ocorre aumento da liberdade para concretizar aquilo que valoriza. Para tanto, a pesquisa foi aplicada junto a beneficiários e titulares de famílias inscritas no cadastro único de programas sociais do Governo Federal e atendidos pelo Centro de Referência à Assistência Social (CRAS) Bom Jardim, no município de Fortaleza. A técnica de investigação utilizada foi o grupo focal, com o intuito de captar as opiniões, contradições, falas e expressões dos atores envolvidos. Os principais resultados da pesquisa apontaram para a importância do benefício na vida das pessoas e o valor percebido pelos beneficiários, no sentido de permitir maior poder de compra de itens de necessidade e possibilitar a saída da condição de extrema pobreza. Possibilita, ainda, maior empoderamento da condição feminina no âmbito familiar, além de gerar maior liberdade e capacidade de realização. No entanto, o trabalho conclui que a renda recebida não é capaz de gerar transformação no âmbito das famílias atendidas nem induz ao protagonismo e a compreensão dos direitos sociais, sendo compreendido meramente como ajuda do governo.

**Palavras-chave:** Pobreza; política social; programas de transferência de renda; Bolsa Família.



## ABSTRACT

The programs of income transfer to constitute fundamental components of importance of social protection system in the country to reducing inequality and combating poverty. Of the programs currently in effect, the Bolsa Família is the most reach and outreach, taking around 16 million families in situations of social vulnerability. One of the central questions of this study is to investigate the significance of such programs from the perspective of beneficiaries, noting, in the context of research, how the transformation generates income received on the living conditions of families. It seeks to understand yet, how they perceive themselves as beneficiaries of these programs and readjustment in the occurrence of dependency relationship familiar from the condition of female ownership and, if there is increased freedom to pursue the things you value. For this, the research was conducted with the beneficiaries and holders of families enrolled in the single social programs of the Federal Government and attended by the Reference Center for Social Assistance (CRAS) in Bom Jardim, Fortaleza. The investigative technique used was the focus group, in order to capture the opinions, contradictions, statements and expressions of the actors involved. The main results of the research pointed to the importance of the benefit in people's lives and the value perceived by the beneficiaries in order to allow greater power to purchase items of need and enable the output of the condition of extreme poverty. It also makes possible greater empowerment of the female condition in the family, besides generating greater freedom and capacity to deliver. However, the paper concludes that the income received is not capable of generating change within the families met nor induce the role and understanding of social rights, understood as merely government help.

**Key-words:** Poverty, social policy, programs of income transfer, Bolsa Família.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	Mapa do município de fortaleza e regiões administrativas .....	82
FIGURA 2 -	Nível de renda da população do Grande Bom Jardim .....	86
FIGURA 3 -	Dimensões orientadoras dos grupos focais .....	92

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução da renda apropriada pelos centésimos da distribuição brasileira .....	38
GRÁFICO 2 - Brasil: evolução da desigualdade na renda familiar per capita – coeficiente de Gini – 1995-2005.....	38
GRÁFICO 3 - Número de pessoas em condições de extrema indigência por área censitária do Ceará, 2007 .....	40
GRÁFICO 4 - Evolução do Bolsa Família entre 2004 e 2008 por região .....	76
GRÁFICO 5 - FORTALEZA - Índice de desenvolvimento humano do município - por bairro (IDHM-B) - Região V .....	83
GRÁFICO 6 - Principais atividades econômicas do Bom Jardim .....	85

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Distribuição da pobreza no Brasil, Nordeste e Ceará em 2007 .....	39
TABELA 2 -	Arrecadação do FECOP 2004-2008 (R\$ 1.000) .....	41
TABELA 3 -	Evolução dos recursos destinados ao BPC .....	67
TABELA 4 -	Dados do BPC para o Ceará – 1º trimestre de 2009 .....	68
TABELA 5 -	Dados do cadastro único – bairro Bom Jardim .....	86

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Legislação de referência da Portaria No. 458 do PETI.....	71
QUADRO 2 - Programas remanescentes do Bolsa Família .....	73
QUADRO 3 - Tipos de benefícios do Bolsa Família .....	74
QUADRO 4 - Condicionalidades do Bolsa Família .....	75
QUADRO 5 - Composição dos grupos.....	90

## LISTA DE SIGLAS

BPC	- Benefício da Prestação Continuada
CadÚnico	- Cadastro Único
CAEN	- Curso de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIOPS	- Centro de Operações de Segurança
CPS	- Centro de Políticas Sociais
CRAS	- Centro de Referência da Assistência Social
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FECOP	- Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FNAS	- Fundo Nacional de Assistência Social
GPDU	- Gestão Pública e Desenvolvimento Urbano
IBASE	- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	- Instituto Brasileiro de Economia
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM-B	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
IRN	- Imposto de Renda Negativo
LEP	- Laboratório de Estudos da Pobreza
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	- Norma Operacional Básica
ODM	- Objetivos do Milênio
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAIF	- Programa de Apoio Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PcD	- Pessoas com Deficiência
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	- Produto Interno Bruto

PGRFM	- Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM	- Programa de Garantia de Renda Mínima
PMF	- Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNAD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAGE	- Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNB	- Produto Nacional Bruto
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ProJovem	- Programa Nacional de Inclusão de Jovens
RBC	- Renda Básica de Cidadania
RMG	- Renda Mínima Garantida
SENARC	- Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SEMAS	- Secretaria Municipal de Assistência Social
SEPLA	- Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento
SEPLAG	- Secretaria do Planejamento e Gestão
SNAS	- Sistema Nacional de Assistência Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
UECE	- Universidade Estadual do Ceará
UFC	- Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
LISTA DE FIGURAS.....	9
LISTA DE GRÁFICOS.....	10
LISTA DE TABELAS.....	11
LISTA DE QUADROS.....	12
LISTA DE SIGLAS.....	13
INTRODUÇÃO.....	17
<b>1 POBREZA E DESIGUALDADE.....</b>	<b>26</b>
1.1 Abordagens e concepções sobre o fenômeno da pobreza.....	26
1.2 As contribuições de Chambers e Amartya Sen na concepção de pobreza .....	33
1.3 Pobreza e desigualdade no caso brasileiro.....	37
1.4 Evolução da pobreza e extrema indigência no Ceará.....	39
<b>2 OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>43</b>
2.1 Elementos conceituais da política social e o sistema de proteção social	43
2.2 A proteção social na concepção dos direitos sociais.....	46
2.3 A discussão sobre política social e <i>Welfare State</i> .....	48
2.4 Os sistemas de proteção social no contexto brasileiro.....	50
<b>3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....</b>	<b>55</b>
3.1 As alternativas da complementação de renda.....	56
3.2 As experiências internacionais.....	59
3.3 O debate no Brasil.....	61
3.4 Os programas de transferência de renda nacionais.....	65
<b>4 A METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>78</b>
4.1 Sobre pesquisa qualitativa.....	78
4.2 O grupo focal como técnica de investigação.....	79
4.3 O Grande Bom Jardim como universo da pesquisa.....	81



4.4 Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS): as casas da família.....	87
<b>5 A PESQUISA DE CAMPO.....</b>	<b>89</b>
5.1 Planejamento da pesquisa.....	89
5.2 As falas e as percepções dos sujeitos sobre os programas de transferência de renda.....	94
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>115</b>

## INTRODUÇÃO

São muitas as ações desenvolvidas ao longo dos tempos por governos e sociedade para a superação da fome, da pobreza e da desigualdade. No entanto, mesmo em países desenvolvidos, com altas taxas de crescimento econômico, persiste a grave distância social entre ricos e pobres. Essa questão evidencia a necessidade de medidas que resultem em bem-estar para a ampla parcela da sociedade que não tem acesso aos recursos mínimos e vitais, como saúde, moradia, educação e alimento.

Nessa perspectiva, dentre as iniciativas dos governos em resolver os problemas associados à pobreza está o compromisso assumido em 2000 por 191 países estabelecendo os Objetivos do Milênio (ODM), documento que define metas, indicadores e prazos a serem cumpridos até 2015 por todos os signatários do documento e que, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2000), “pretende ir ao encontro das necessidades reais das pessoas de todo o mundo.” Como objetivo 1 dos ODM está a erradicação da extrema pobreza e da fome, tendo como metas básicas: 1) reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e 2) reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população que sofre com fome.

O Brasil, como membro participante dos ODM, segundo relatório do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA, 2007), já ultrapassou a meta de reduzir pela metade a proporção da população que vive com renda inferior a um dólar por dia. Enquanto, em 1990, 8,8% dos brasileiros viviam na pobreza extrema, em 2005 o percentual caiu para 4,2%, o que representa um resultado superior ao estabelecido pela ONU. Em termos absolutos, 4,7 milhões de pessoas deixaram a condição de extrema pobreza entre 1990 e 2005. Em 2005, o governo se comprometeu a reduzir o número de brasileiros em pobreza extrema a 25% do total existente em 1990 e a acabar com a fome no Brasil até 2015 (IPEA, 2007).

Mesmo assim, com os resultados positivos alcançados no cumprimento do objetivo 1 das metas do milênio, no Brasil ainda persiste uma distribuição de renda bastante desigual e perversa, o que acarreta um grande contingente de pobres e

necessitados. Esse quadro de desigualdade reforça a urgência de medidas no plano governamental como forma de reduzir o fosso entre privilegiados e miseráveis, através de políticas universalistas e focalizadas, permitindo a que pobres e indigentes tenham condições mais dignas de sobrevivência e cidadania.

No Ceará, com freqüência tem ocorrido, principalmente em décadas passadas, uma corrente migratória de nordestinos para o Sul do País em busca de melhores condições de vida e trabalho, descrentes da possibilidade de mudança e de melhoria nas condições básicas de trabalho e sobrevivência e empurrados pela precariedade dos serviços sociais elementares nas suas regiões. Não é por acaso que os cinturões de miséria e de pobreza somente têm aumentado em torno dos centros urbanos. É o desafio que está cotidianamente a desafiar os governantes e sociedade para a busca de soluções, através de políticas públicas e ações transformadoras da situação de pobres e miseráveis,

Segundo a pesquisa *“Miséria e a nova classe média na década da igualdade”* (NERI, 2008), o percentual da população cearense em situação de miséria entre 2005 e 2006 caiu 17,07%. Apesar da redução, o índice posiciona o Ceará no quinto lugar com maior situação de miséria no país, atrás apenas de Alagoas, Maranhão, Piauí e Pernambuco. Em 2006, o Estado possuía 36,05% de pessoas na miséria, ou seja, sobrevivendo com menos de R\$ 125,00 por mês. Isso representa 2,95 milhões de miseráveis. Outro dado da pesquisa é que, entre 2005 e 2006, a renda média do cearense cresceu 7,89%, de R\$ 246,18 para R\$ 265,59 por mês, valor maior apenas do que o registrado no Maranhão. Nesse quesito, o estado ocupa o 27º lugar como o estado de menor renda do país.

No que tange à concentração de renda, dados do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP) da Universidade Federal do Ceará (UFC, 2008), utilizando o índice de Gini<sup>1</sup>, numa análise dos resultados para os estados brasileiros, mostra que a desigualdade no Estado do Ceará teve uma queda significativa (5,28%) no ano de 2006, perdendo somente para os estados do Rio Grande do Norte (6,54%), Goiás (8,00%) e Amapá (8,69%). Tal redução foi mais intensa durante os anos do governo

---

<sup>1</sup> O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

FHC (4,33%) do que do Governo Lula (3,63%). Nos últimos 11 anos, a desigualdade no Ceará caiu mais de 10%, superando a queda média observada para todo o Nordeste. Pelo relatório, entre as 10 maiores regiões metropolitanas, Fortaleza tem a menor renda familiar *per capita* média, atingindo R\$ 387,49. Segundo a pesquisa, na Capital a renda é pior distribuída do que na média cearense. Os dados apontam que o abismo que separa os mais ricos dos mais pobres é maior na capital do que na média do estado. Dentre as regiões metropolitanas brasileiras, Fortaleza é a que apresenta os rendimentos médios menores em todas as faixas de renda (UFC/LEP, 2008).

Esse quadro real de pobreza no Estado arrasta para trás outros indicadores de importância extrema para o todo da sociedade como o analfabetismo, a violência, o desemprego e o trabalho informal, tornando a população carente extremamente vulnerável às adversidades econômicas do País e dependente das políticas e ações públicas que reduzam o grave quadro de desigualdade e pobreza da região.

Para alguns autores (ROCHA, 2004; SILVA, 1997; SCHWARTZMAN, 2006), em países com elevados índices de desigualdades como o Brasil, a eliminação do problema da pobreza não se dará somente através do desenvolvimento e crescimento econômico. Pelo contrário, segundo Kim (1997 *apud* BAR-EL, 2005) a desigualdade crescente é uma consequência do crescimento econômico. É preciso a implantação de outros mecanismos de redução e combate da pobreza, dentre esses os programas de transferência de renda. Em decorrência, nas últimas décadas tornou-se prioridade a alteração dos modelos de assistência e bem-estar social e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, seja através de políticas sociais universalizadas, seja através de ações focalizadas.

A partir de meados da década de 90 no Brasil, os programas de transferência de renda foram vistos como alternativas para a redução das desigualdades e combate à pobreza. Exemplos desses programas são o Benefício da Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa-Escola, ProJovem Adolescente, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e o Vale-Gás, os três últimos atualmente unificados no Programa Bolsa Família (PBF). Como características tais programas focam em clientela específicas, estão

integrados a outras ações sociais e contêm os aspectos das condicionalidades, ou seja, o repasse dos benefícios às famílias atendidas está atrelado a condições previamente estabelecidas que as famílias têm que cumprir, como a permanência das crianças nas escolas e a atenção à saúde de gestantes e nutrizes. Por serem programas condicionados, o processo de seleção dos domicílios obedece a critérios como idade, renda, tamanho da família etc.

Dos programas de transferência de renda em execução pelo Governo Federal, o programa Bolsa Família representa o de maior abrangência social do País. Criado em outubro de 2003, através da Medida Provisória no. 132, inicialmente o benefício incluía as famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00. A partir de 2006 de até R\$ 120,00 e a partir de 2009 passou a incluir famílias com renda de até R\$ 135,00, representando um montante de 11,9 bilhões do orçamento anual. O programa trouxe como principais inovações em relação às experiências de transferência de renda implantados no país durante a década de 1990, a possibilidade de estender o benefício para famílias pobres sem filhos ou indivíduos biologicamente vulneráveis e a implantação do mecanismo do Cadastro Único (CadÚnico) como forma de garantir maior controle e transparência na transferência dos recursos.

O Bolsa Família nasceu de experiências anteriores dos programas de distribuição de renda, das quais o primeiro passo foi o projeto de renda de cidadania<sup>2</sup>, de autoria de Eduardo Suplicy, votado em 2004. Atualmente, constitui-se em um componente fundamental do sistema de proteção social do país, apesar das críticas e polêmicas envolvendo o programa (LAVINAS, 2007; ZIMMERMANN, 2007). Os princípios norteadores do Bolsa Família são a intersetorialidade, a descentralização e o controle social e como objetivos básicos combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias pobres (BRASIL, 2004).

O Ceará foi o primeiro estado a atingir os 100% dos municípios com termos de adesão firmados para a implantação do Bolsa Família. A adesão formaliza o papel da parceria entre Governo Federal e Municipal, além disso, aprimora a

---

<sup>2</sup> Pelo projeto Renda de Cidadania, todos os brasileiros residentes no país, e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição sócio-econômica, têm o direito de receber anualmente um benefício monetário.

execução do Bolsa Família com a implantação do conselho de controle social, a indicação do gestor municipal e a atualização cadastral. Os governos municipais têm a responsabilidade pelo cadastramento e atualização das informações domiciliares no sistema governamental dos programas sociais. Segundo o jornal Valor Econômico (*apud* WEISSHEIMER, 2006), o dinheiro recebido pelas famílias do Ceará atendidas pelo Bolsa Família, equivale a 3,7% da massa mensal de rendimentos do Estado, um número superior à média nacional, em torno de 1%.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), indicam que, das capitais nordestinas, Fortaleza é a que mais tem beneficiários do programa Bolsa Família, com 137.883 famílias recebendo o benefício do Programa. Além de ser a primeira do Nordeste, Fortaleza também está entre as primeiras do País. No município, a gestão do Bolsa Família é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), que trabalha em parceria direta com as secretarias municipais de saúde e de educação e com o MDS.

Soares *et. al.* (2007) constataram que o índice de Gini brasileiro caiu cinco pontos percentuais de 1995 para 2004 e que se pode atribuir 21% dessa redução ao Bolsa Família, além do que vem possibilitando ganho no poder de compra de uma grande quantidade de famílias pobres que vivem em situação precária. Mas, a despeito dos indicativos positivos, o programa não é unanimidade. As críticas direcionadas ao Bolsa Família enfocam sobretudo seu caráter assistencialista, enfatizando tratar-se de um incentivo à acomodação e que leva seus beneficiários a se afastarem do mercado de trabalho, muito embora haja a necessidade de investigação mais aprofundada que dê sustentação a tais afirmativas, visto que grande parte das pesquisas existentes sobre o Bolsa Família privilegia, especificamente, os impactos do programa na renda das famílias.

Os outros programas de transferência de renda do Governo Federal já citados anteriormente, como o BPC, PETI e o ProJovem Adolescente, que integram o sistema de proteção social, têm importância fundamental na formação da renda básica da população pobre, atendendo, segundo dados do MDS, 265.000 famílias no Ceará.

Diante do contexto apresentado e, considerando a divergência de opiniões que circundam os programas de transferência de renda, que vão, desde a exaltação do seu papel redutor da pobreza ao seu caráter assistencialista e gerador de dependência do Governo Federal, optou-se, nesse trabalho, por uma abordagem que possibilite a investigação sob a perspectiva dos usuários desses programas, emergindo daí o problema da pesquisa: qual a percepção dos beneficiários sobre os programas de transferência de renda, no contexto dos direitos sociais, da cidadania e da transformação das condições de vida?

O trabalho, nesse sentido, abrangeu três eixos teóricos. O primeiro deles buscou compreender os conceitos de pobreza e desigualdade e suas vertentes teóricas; o segundo, as abordagens relacionadas à política social e o terceiro percorreu os debates acerca dos programas de transferência de renda e sua inserção no contexto do sistema de política social brasileiro. Para tanto, utilizou-se como objeto de estudo os beneficiários e titulares das famílias atendidas pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do bairro Bom Jardim, em Fortaleza, inscritos nos programas sociais do Governo Federal.

A relevância e pertinência da investigação apoiam-se no elevado índice de pobreza do Estado e na grande quantidade de famílias que atualmente se beneficia de tais programas, especificamente na cidade de Fortaleza. Nesse sentido, estudos empíricos e científicos têm grande importância, na medida em que a pesquisa, a análise e o estudo da realidade podem contribuir para a correção de rumos da política pública, propondo ações voltadas para melhoria da sua eficiência e eficácia.

Ao aprofundar os estudos enfocando a temática mencionada, a presente pesquisa pretendeu contribuir, de alguma forma, para que se extraiam lições e contribuições para o aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade social.

O envolvimento do pesquisador com o tema está vinculado às atividades profissionais executadas na Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), na sua atuação como analista de gestão pública, na preocupação com as questões ligadas à formulação e avaliação de políticas públicas e na sua vivência transcorrida no interior do estado, onde o quadro de pobreza e precariedade é mais presente.

Fundamenta-se, ainda, na busca do aperfeiçoamento das questões sociais e no entendimento sobre as várias dimensões dos programas de transferência de renda.

A escolha desse bairro da capital do Ceará se deu em virtude do grande número de famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, especialmente pelo Bolsa Família. Essa região, situada na área administrativa da Regional V do município, possui um dos menores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro (IDHM-B)<sup>3</sup> de Fortaleza.

Desse modo, desenhada a problematização do tema, foi delineado como objetivo geral do trabalho investigar a percepção dos beneficiários sobre os programas de transferência de renda, no âmbito dos direitos sociais, da cidadania e da capacidade de tais programas gerar transformação das condições de vida das famílias atendidas. Referido objetivo geral teve os seguintes desdobramentos, que serviram de orientadores do processo de desenvolvimento da pesquisa:

1. recuperar a trajetória das políticas sociais e dos programas de transferências de renda implementados no Brasil nos últimos anos;
2. investigar como os usuários avaliam os programas de transferência de renda e como se percebem sendo beneficiários de tais programas, na perspectiva dos direitos sociais e da cidadania;
3. investigar a capacidade dos programas de gerar transformação nas condições de vida das famílias;
4. investigar se o recurso recebido dos programas permite maior liberdade e capacidade para concretizar as coisas que valoriza.

Os procedimentos metodológicos utilizados para direcionar o trabalho tiveram por base os seguintes pressupostos, os quais serviram como guias no sentido de demonstrar a visão dos beneficiários sobre os programas enfocados:

---

<sup>3</sup> O IDHM-B utiliza como parâmetros três variáveis sociais: anos de estudo, população alfabetizada e rendimento.



- no campo do direito social, a participação como beneficiários de programas sociais do Governo Federal induz à compreensão do papel de protagonista e cidadão;
- consideram o benefício como elemento que possibilita a melhoria da renda, permitindo o acesso ao crédito e ao comércio, sem, no entanto, gerar transformação e alteração da condição socioeconômica da família e
- percebem que o benefício eleva a auto-estima e o bem-estar, no sentido de aumentar a liberdade para a concretização das coisas que valorizam e desejam realizar.

Com esses objetivos orientadores do projeto de pesquisa, o trabalho concluiu que a percepção dos beneficiários sobre os programas de transferência de renda transita em concepções relacionadas a favor, ajuda, amenização de necessidades, independência familiar, realização e ampliação das capacidades no sentido de remoção das privações de liberdades individuais.

Foi nesse universo complexo que a presente pesquisa se desenvolveu, na busca de compreensão das diversas faces e dimensões que permeiam a temática da desigualdade social, da liberdade de escolha, dos direitos e da cidadania.

O conteúdo da presente dissertação está estruturado em seis capítulos, além dessa introdução. No capítulo 1, são apresentados os principais conceitos sobre pobreza, desigualdade e exclusão social, enfocando as concepções de Schwartzman, Rocha, a abordagem de Amartya Sen, destacando--se os conceitos de liberdade e capacidades, os quais são utilizados no decorrer da presente dissertação. O capítulo contempla, também, a discussão sobre pobreza e desigualdade no Brasil e sua evolução ao longo dos anos e, em particular no Estado do Ceará e no município de Fortaleza.

No capítulo 2, é feita uma revisão sobre os elementos conceituais da política social e os sistemas de proteção social, sua relação com o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. São pontuadas as concepções de Di Giovanni sobre

política social e a relação com direitos sociais. Neste tópico, é apresentada a política social no contexto histórico a partir da Lei dos Pobres, na Inglaterra do século XVIII, investigando-se a trajetória dos sistemas de proteção social no Brasil, com ênfase para os instrumentos implantados a partir da Constituição de 1998.

No capítulo 3, é apresentada a trajetória dos programas de transferência de renda como mecanismos da política de proteção social, situando a questão no plano internacional e no âmbito brasileiro, apresentando os principais programas do atual cenário das políticas sociais.

O capítulo 4 apresenta a metodologia da pesquisa, enfocando-se os principais conceitos sobre pesquisa qualitativa e a utilização de grupos focais como técnica de investigação. Contextualiza ainda o bairro Bom Jardim como região de aplicação da pesquisa e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) como integrante da estrutura da proteção social brasileira.

No capítulo 5, são apresentadas as falas e as questões suscitadas a partir do trabalho de campo, procurando identificar a percepção dos beneficiários atendidos pelo CRAS Bom Jardim sobre os programas de transferência de renda, os resultados das reuniões dos grupos focais e ressaltados os pontos evidenciados nas reuniões que possuem ressonância com as questões centrais do trabalho.

No capítulo 6, estão formuladas as considerações finais, indicando-se as conclusões relevantes da pesquisa e as limitações e recomendações para trabalhos futuros envolvendo a temática pesquisada.

## 1 POBREZA E DESIGUALDADE

*É muito triste ser pobre  
ser pobre é um mal perene  
trocando o “p” pelo “n”  
é muito alegre ser nobre  
(...)*

*Lourival Batista (cantador repentista)*

A razão de todos os esforços para o estudo e o entendimento do fenômeno da pobreza é a sua eliminação. A pobreza e a miséria são como tragédias que desafiam governos e sociedade para a sua superação e para o estabelecimento de políticas públicas adequadas para combatê-las.

Conforme dados do Banco Mundial (2008 *apud* O POVO, 2008), considerando a linha da pobreza como uma renda individual inferior a US\$ 1,25 ao dia, em 2005 existiam 1,4 bilhão de pessoas abaixo da linha da pobreza, ou seja, 25% da população mundial. Esse número encontra-se acima do previsto, indicando que o processo de eliminação da pobreza ocorre de maneira lenta e não sugere otimismo. Com a atualização e revisão dos conceitos estipulados pela instituição para a obtenção das informações, que antes do novo método, consideravam miseráveis pessoas que vivem com menos de US\$ 1 ao dia, o número de homens e mulheres em extrema condição de pobreza em todo o mundo aumentou em 400 milhões.

Para alcançar a dimensão do que seja pobreza, é fundamental compreender seus conceitos, quem são os pobres e quais as várias definições que lhes são associadas. No Brasil, quais as discussões relevantes sobre o tema e em que circunstâncias surgiram as primeiras medidas para sua erradicação. Como fenômeno social, o debate sobre a pobreza envolve questões de natureza política, cultural, sócio-econômica e condições históricas de cada época.

### 1.1 Abordagens e concepções sobre o fenômeno da pobreza

Enquanto questão complexa, a definição de pobreza pode assumir várias configurações. De certa forma, esse fenômeno possui caráter multidimensional e

vem se transformando conforme a sociedade em que se encontra inserido, sendo encarado como uma das questões mais importantes da atualidade.

Conforme assinala Schwartzman (2004, p. 14), “a pobreza e a desigualdade são tão antigas quanto a humanidade e sempre vieram acompanhadas de fortes sentimentos morais.” Esse sentimento de que fala esse autor, o qual leva muitas das vezes a se encarar a pobreza como problema dos pobres, tem origem remota. Da visão de Malthus, que considerava a pobreza como originária do crescimento incontrolável da população, à visão marxista, que vê a pobreza como consequência da estrutura social da sociedade capitalista (SCHWARTZMAN, 2004).

As transformações do conceito de pobreza atravessam os séculos XIX, XX e XXI. Por essa época, conceituava-se pobreza meramente como insuficiência de renda. Em “As causas da pobreza”, Schwartzman (2004), faz menção ao historiador Michael Katz, o qual assinala as diferenças consideradas pelos autores do século XIX entre os conceitos de pobreza e mendicância:

A pobreza era entendida como condição natural das pessoas, que, em situações especiais, ficavam desvalidas e merecedoras de amparo; a mendicância, por outro lado, era uma deformação de caráter e, por isso, indigna de apoio e ajuda (p. 15).

Tal conceito é mutável entre países, sociedade e história, confundindo-se muitas vezes, na mesma discussão, os conceitos de fome e pobreza. Apesar da maioria dos estudos utilizarem de forma distinta os conceitos de fome e pobreza, por vezes estes fenômenos são empregados cotidianamente de forma similar, sendo que pobreza não envolve apenas a questão da fome, há que se considerar outros aspectos, como o acesso a direitos sociais básicos (ROCHA, 2004).

As discussões avançam para novas abordagens e, hoje, o conceito possui outra abrangência, que vai além da renda como indicador. De uma maneira geral, pobreza “[...] pode ser definida como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada” (ROCHA, 2004, p. 9). O aprofundamento dessa forma de entender o fenômeno leva ao questionamento do que seja *necessidades* e

*adequada*. Em torno desse ponto, a autora adverte de que tudo depende de cada contexto sócio-econômico.

Como forma de estabelecer uma segmentação própria para que sejam definidos indicadores e políticas adequadas a cada categoria de pobres, torna-se necessário explorar os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa. Rocha (2004) ressalta que pobreza absoluta é entendida como o não atendimento a um nível mínimo fixo de consumo ou renda e está relacionada à sobrevivência física; enquanto pobreza relativa deriva da relação entre o nível de pobreza e um padrão médio de consumo ou renda, ou seja, reflete “necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão [...]” (ROCHA, 2004, p. 11).

Sobre esses dois conceitos, Machado (2007) reforça que no caso da pobreza absoluta ela é entendida como a privação de uma série de requisitos mínimos para a sobrevivência que independem das condições sociais que lhe cercam. Já a pobreza relativa envolve não apenas a questão da subsistência, mas vai depender das condições sociais nas quais o indivíduo está inserido. Nessa concepção, pobreza adquire um sentido mais ampliado, sendo vista numa dimensão onde a privação não é apenas física, mas de outras condições e necessidades sociais.

Para países em fase de desenvolvimento e com índices elevados de concentração de renda, como o Brasil, e por ser um país onde existe um grande número de pessoas que não têm suas necessidades básicas atendidas, Rocha (2004) considera que medidas de pobreza absoluta são as mais recomendadas para que se possam estabelecer políticas públicas eficazes.

Trata-se, portanto, de definir parâmetros de valor correspondente a uma cesta de consumo mínima, seja ela alimentar (associada à linha de indigência), seja considerando o custo de atendimento de todas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário etc. (associada à linha de pobreza) (ROCHA, 2004, p. 43).

Outro elemento de discussão que compõe o debate sobre pobreza são as muitas formas de caracterizá-la levando-se em consideração as definições de linhas de pobreza. As linhas de pobreza e indigência são plenamente utilizadas por

instituições e governo como forma de quantificar os pobres no País, identificando a dimensão do problema e suas características regionais e históricas. Essa demarcação do que sejam pobres e não pobres é distinta conforme o país, bloco de países ou instituição que a utiliza. Enquanto linhas de indigência referem-se somente à estrutura de custos de uma cesta alimentar, definida por região, que inclui as necessidades de consumo calórico mínimo por pessoa, a linha de pobreza inclui, além dos gastos com alimentação, outros referentes a vestuário, habitação e transportes (ROCHA, 2004; BARROS *et. al.*, 2001). O entendimento que sobressai de todas as concepções e que resume a questão é que “pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade” (ROCHA, 2004, p. 13).

Várias são as formas existentes para definir e medir índices de pobreza. Conforme a autora, a metodologia utilizada pela União Européia, que adota linhas de pobreza relativas, com um dos conjuntos correspondendo a 60% do rendimento mediano em cada país membro, faz com que a linha de pobreza seja diferenciada para cada país. O Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) adota o valor correspondente a 50% da renda mediana como linha de pobreza nos países industrializados. Para o Banco Mundial, encontram-se na linha de pobreza aquelas pessoas que possuem uma renda individual inferior a US\$ 1,25 por dia. No Brasil, pobres são considerados aqueles que possuem renda domiciliar *per capita* mensal de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, ou seja, para o caso brasileiro, a renda se revela um bom indicativo do bem-estar das famílias (ROCHA, 2004).

No intuito de estabelecer um índice que fosse além da dimensão econômica, para aferir o crescimento de uma determinada população e incluir outras variáveis sociais, culturais, e políticas que influenciam a qualidade de vida, foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>1</sup>. Segundo Rocha (2004),

---

<sup>1</sup> O IDH foi proposto por Mahbub Ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, prêmio nobel de Economia de 1998. “[...] além de computar o PIB *per capita*, depois corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um”. *Desenvolvimento Humano e IDH*. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh/>>.

este índice foi inicialmente proposto pelo PNUD e divulgado pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, sendo “[...] um indicador baseado na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos fundamentais da condição de vida – a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*” (p. 23).

Por conta das várias definições e dimensões que envolvem a pobreza, vai depender do pesquisador a escolha da abordagem que sustentará os procedimentos metodológicos com os quais pretende trabalhar. No caso do Brasil, a pobreza está relacionada principalmente como decorrência de um quadro grave de desigualdade em razão da aguda concentração de renda, considerada uma das piores do mundo. A pobreza, então, está ligada à carência, escassez de meios de subsistência, ou da desvantagem em relação a um padrão ou nível de vida dominante (SILVA, 2003, p. 234).

Um outro conceito que comumente tem sido associado e tratado como sinônimo de pobreza é o de exclusão social. Para Sposati (2004, p. 187), “exclusão social é mais do que isso, indica a perversa decisão histórica de uns pela apartação de outros.” Acrescenta a autora que a exclusão social refere-se também à discriminação e a estigmatização, enquanto a pobreza, como já foi referida neste trabalho, define uma situação absoluta ou relativa. Ampliar a visão de exclusão a distancia da noção de pobreza, como reforça a autora:

“[...] pobre é o que não tem, enquanto o excluído pode ser o que tem sexo feminino, cor negra, opção homossexual, é velho etc. A exclusão alcança valores culturais, discriminações. Isto não significa que o pobre não possa ser discriminado por ser pobre, mas que a exclusão inclui até mesmo o abandono, a perda de vínculos, o esgarçamento das relações de convívio, que necessariamente não passam pela pobreza” (SPOSATI, 2004, p. 4).

Enquanto a pobreza expressa aqueles que são incapazes de atingir a um padrão de vida mínimo, desigualdade é a medida da distância que separa os mais pobres dos mais ricos; a exclusão social fundamenta a idéia da não-cidadania, ou, no dizer de Castel (1998), “desfiliação”. O autor utiliza o termo desfiliação associado à vulnerabilidade dos indivíduos no mercado de trabalho, o que equivale a uma condição que se caracteriza pela “[...] ausência de inscrição do sujeito em estruturas

portadoras de sentido” (CASTEL, 1998, p. 536). Para Castel (1998), “a exclusão é estanque. Designa um estado, ou melhor, estados de privação.” Nesse contexto, o desfilhado não é um excluído. Para o autor, isso, exatamente porque não vive uma situação de “ausência completa de vínculos”, não está fora da sociedade, mas distante do centro de coesão desta (BRANDÃO, 2002).

Castel (1998) introduz o conceito de “zona de vulnerabilidade” para situar os indivíduos que se encontram numa situação de precariedade do vínculo com o mercado de trabalho e das redes de solidariedade representadas pela família, comunidade e vizinhança. Essa ruptura torna os indivíduos fragilizados com relação às ligações socioeconômicas do indivíduo com a sociedade, gerando o aparecimento dos desfilhados.

... a associação trabalho estável – inserção relacional sólida caracteriza uma área de integração. Inversamente, a ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional conjugam seus efeitos negativos para produzir a exclusão, ou melhor, como vou tentar mostrar, a desfiliação. A vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade (CASTEL, 1998, p. 24).

Nessa “zona de vulnerabilidade”, onde se encontram os indivíduos em situação de privação e inexistência social e os “inúteis para o mundo” (Castel, 1998, p. 27), permeia também uma discussão que se situa na dimensão da cidadania e da ética. Desprovidos de assistência e de recursos, desintegrados e fragilizados, esse conjunto social expande a falta de inserção para a privação dos direitos. Como expressa Telles (2001):

No horizonte da cidadania, a questão social se redefine e o “pobre”, a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria, na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de degeneração de direitos (p. 51).

Na perspectiva da autora, “o enigma da pobreza está inteiramente implicado com o modo como direitos são negados na trama das relações sociais” (TELLES, 2001, p. 21). Essa negação se reflete nas várias formas como a pobreza é



encarada, tanto pelas instituições constituídas, como no contexto da sociedade brasileira, na visão de que os pobres são os “pobres”, indivíduos menores, subalternos, desclassificados, desprovidos de direitos e marginais, fora do contexto social. São os habitantes de um Brasil real, imagem ressaltada por Telles (2001, p. 60) ao considerar que “é, pois, no solo do Brasil real que se processa a lógica silenciosa das exclusões [...]”.

Situar a pobreza na dimensão da cidadania é enxergar o cidadão como detentor de direitos. A privação das condições materiais mínimas de sobrevivência, como o alimento e a moradia, é caracterizadora da pobreza, na mesma instância de que, a usurpação da liberdade de ir e vir é uma das expressões mais ameaçadoras dos direitos consagrados do cidadão. Telles (2001) enfatiza essa colocação, ressaltando que “[...] pobre é aquele que tem que provar o tempo todo, se fazer ver e reconhecer a si próprio e à sociedade, a sua própria respeitabilidade [...]” (p. 82).

Ao invocar a noção de cidadania, o indivíduo em condição de pobreza tem que enfrentar de modo sistemático a lógica arraigada de uma sociedade em que pobre é marginal, sujeito a perseguições e todo tipo de ameaças. No solo do “Brasil real”, o drama é ainda mais intenso quando esse pobre não tem vínculo com o trabalho. Dessa forma,

Sem direitos que garantam a identidade e o estatuto do trabalhador, o rompimento do vínculo do trabalho pode significar uma situação que joga o trabalhador na condição genérica e indiferenciada do não-trabalho, na qual se confundem as figuras do pobre, do desocupado, da delinqüência ou simplesmente da ociosidade e vadiagem (TELLES, 2001, p. 101).

Essa condição foi comprovada na pesquisa de mestrado “Pobreza, cidadania e direitos humanos no Brasil: um estudo sobre mídia e democracia” (CASTRO, 2006), na qual, a autora, ao fazer um extenso apanhado das matérias da mídia nacional enfocando a associação pobreza e cidadania, relacionadas a seis eventos nacionais de combate à pobreza, concluiu que:

A condição dos pobres foi construída no noticiário em oposição à do cidadão – entendida na perspectiva do voluntarismo individual e motivado pela compaixão – ou em relação à ação estatal e, em nenhum desses casos, essa condição se inscrevia na ordem dos direitos, seja na condição de excluídos desse terreno, seja na condição de sujeitos que tinham seus direitos violados (CASTRO, 2006, p. 135).

É, portanto, a constatação de uma realidade que expõe o distanciamento das concepções de pobreza e dos direitos. Essa situação torna mais complexo o fenômeno, visto que é a partir do entendimento da pobreza como inserida na dimensão dos direitos sociais que se procedem as iniciativas para sua superação.

## **1.2 As contribuições de Chambers e Amartya Sen na concepção de pobreza**

Robert Chambers (1983, apud SALLES; TUIRÁN, 2003) desenvolve o conceito de pobreza, a partir do entendimento de que o fenômeno vai além da natureza exclusivamente econômica, ou seja, “[...] existe um conjunto de problemas mais amplos que formam uma espécie de rede ou de círculo que se retroalimentam” (p. 67). Esse conceito estabelece cinco conjuntos de fatores inter-relacionados que compõem o contexto da pobreza:

a) pobreza – insuficiência de renda (dinheiro ou bens) e de riqueza em geral;

b) debilidade física – relacionada com a falta de força, desnutrição, saúde deficiente, incapacidade física e um alto grau de dependência do grupo a que pertence a pessoa;

c) isolamento – distância física e espacial, carência de educação, ignorância e a falta de acesso aos serviços e à informação;

d) vulnerabilidade – tensões internas e externas e com o perigo de tornar-se ainda mais pobre e carente;

e) falta de poder – incapacidade e a debilidade para enfrentar a exploração e as ordens dos poderosos (CHAMBERS, 1983 apud SALLES; TUIRÁN, 2003).

Nessa noção, conforme Salles e Tuirán (2003), ser pobre “[...] significa não somente carecer das condições mínimas de vida, mas, sobretudo carecer dos recursos indispensáveis para exercer os direitos elementares e constitutivos da cidadania social” (p. 67).

Essa sistematização de Chambers encontra-se estreitamente vinculada com a teoria das capacidades elaborada pelo prêmio nobel de economia Amartya Sen. Sen ampliou a discussão sobre a pobreza, igualmente, para além da insuficiência de renda. Essa concepção de Sen, fundamentada em dois conceitos-chave, liberdade e capacidade, serve como referência subjacente para a aplicação de parte da pesquisa de campo do presente trabalho, como apresentado mais adiante. Na perspectiva do autor, já não se considera que o desenvolvimento e o mercado dão conta da eliminação da pobreza, permitindo a inclusão social. Sen (2000), em sua análise, criou uma nova ótica de encarar a questão da pobreza, retirando o foco no desenvolvimento econômico e redirecionando para o desenvolvimento humano em todos os sentidos, fundado no bem-estar. Nesse contexto, corrobora Kerstenetzky (2000), para quem:

[...] as contribuições mais significativas de Sen ao debate sobre desigualdade e pobreza são, em primeiro lugar, a dimensão de avaliação dos estados sociais em termos de seres e fazeres, e do espaço aberto aos indivíduos para escolher entre seres e fazeres alternativos, isto é, em termos dos funcionamentos e capacidades dos indivíduos para levarem adiante seus planos de vida (p. 117).

Na abordagem de Sen (2007), o desenvolvimento não é alcançado apenas através do crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento da renda e da riqueza, avanço tecnológico, industrialização e modernização social, mas, tendo em vista a expansão das liberdades individuais. O desenvolvimento, nessa perspectiva, é um meio, e não um fim em si mesmo. O autor considera que “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2007, p.10). As liberdades, de que trata o autor, são inter-relacionadas e vinculam-se a oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Nesse sentido, o termo liberdade ganha uma dimensão ampliada para associar-se ao desenvolvimento. Assim, a liberdade passa a ter dois papéis fundamentais: o “papel constitutivo” e o “papel instrumental”. O papel constitutivo inclui:

[...] capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (SEN, 2007, p. 52).

O papel instrumental associado à liberdade, na abordagem de Sen (2007) refere-se aos direitos e oportunidades no contexto do desenvolvimento. Sen admite, então, cinco tipos de liberdades instrumentais que devem ser levadas em conta no enfoque do desenvolvimento como liberdade:

- 1) liberdades políticas – refere-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, de fiscalizar e criticar autoridades, de ter liberdade de expressão política, de ter poder escolher entre diferentes partidos políticos, de ter direitos políticos etc.;
- 2) facilidades econômicas – oportunidades de utilizar os recursos econômicos como propósitos de consumo, produção ou troca;
- 3) oportunidades sociais – disposições que a sociedade oferece em termos de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor;
- 4) garantias de transparências – referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de segredo e clareza;
- 5) segurança protetora – rede de segurança social, que impede que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte (SEN, 2007, p. 55-57).

O desenvolvimento, no conceito de Sen (2007), evidencia-se na forma da “[...] expansão de ‘capacidades’ (*capabilities*) das pessoas de levar a vida que elas valorizam” (p. 32). Capacidades, nesse caso, significa a possibilidade de a pessoa realizar seus objetivos. Nessa perspectiva, a pobreza, passa a ser vista como privação de capacidades. Esse conceito de privação de capacidades pode refletir-se, segundo o autor, em morte prematura, subnutrição, morbidez persistente, analfabetismo e outras deficiências.

O fundamental, nessa abordagem, é a questão da liberdade de escolhas entre o que Sen denomina de “funcionamentos” (*functionings*). Por funcionamentos, entendem-se as várias coisas e possibilidades de escolhas que uma pessoa valoriza realizar ou possuir. Conforme o autor, a gama de funcionamentos que uma pessoa pode valorizar vai desde faculdades básicas, como a estar nutrido, ou a outras mais complexas, como obter respeito próprio e participar da vida comunitária. Ou seja, o indivíduo possui capacidade, pelas combinações alternativas de funcionamentos que consegue realizar, entre as diversas possibilidades.

Sen (2007) menciona um exemplo que expressa adequadamente os conceitos de capacidades e funcionamentos:

Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de modo impossível para a segunda) (SEN, 2007, p. 95).

Ao desconsiderar o fator renda como vetor único da pobreza, muito embora esteja devidamente aceito pelo autor, que a renda inadequada é um dos importantes fatores que predispõe a pobreza, Sen (2000) avalia que existem outros fatores associados à privação e à exclusão e sobre os quais o indivíduo não possui controle, como condições culturais, ecológicas e ambientais. Dessa forma, a questão da renda pode ser agravada por outros aspectos relacionados a capacidades, como a idade, espaço geográfico, doença etc.

Aproximando essa abordagem para o caso do Brasil, evidencia-se a existência na questão da pobreza, de insuficiência de capacidades e de renda, ou seja, a falta de renda agrava a obtenção de capacidades e a liberdade de realização. Para o propósito da presente pesquisa, esses conceitos são utilizados no sentido de investigar se os beneficiários dos programas de transferência de renda obtêm maiores capacidades para realizarem seus objetivos.

### **1.3 Pobreza e desigualdade no caso brasileiro**

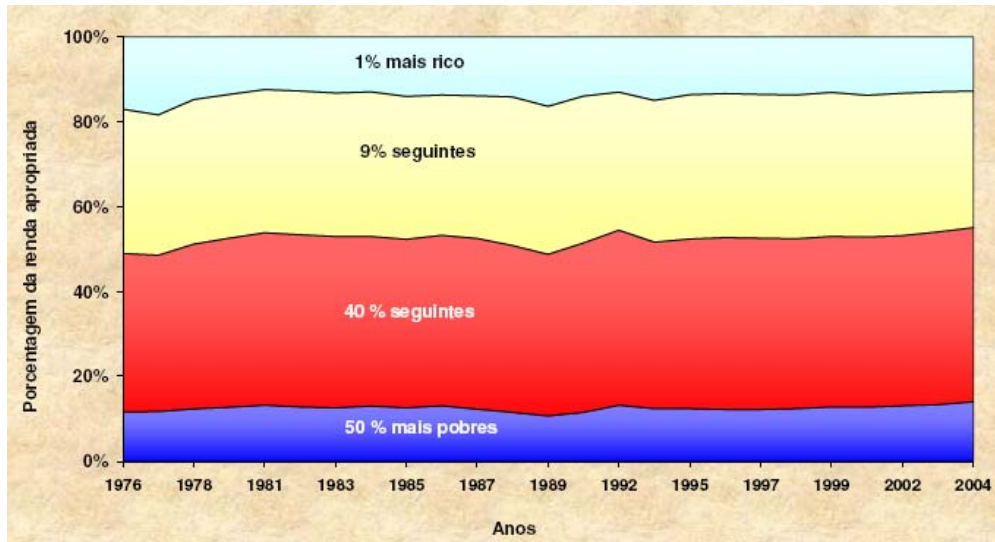
É consenso de que se existe pobreza é porque a renda encontra-se distribuída desigualmente, ou, conforme BARROS *et. al.* (2001, p. 1), “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”. Segundo os autores, o Brasil, embora exista um grande contingente da população vivendo abaixo da linha de pobreza, não pode ser considerado um país pobre, ou seja, a raiz dessa pobreza não está na escassez de recursos. Estudos de BARROS *et. al.* (2001) indicam que a renda média brasileira é significativamente superior à linha de pobreza, o que pode se associar o elevado grau da pobreza à concentração de renda do país. O Brasil, segundo os autores:

[...] é o país com maior grau de desigualdade [...] com a renda média dos 10% mais ricos representando 28 vezes a renda média dos 40% mais pobres. Um valor que coloca o Brasil como um país distante de qualquer padrão reconhecível, no cenário internacional, como razoável em termos de justiça distributiva (BARROS, *et. al.* 2001, p. 12-13).

A desigualdade brasileira já tem contornos de traço cultural. É histórico no país o cenário de concentração de renda, de separação entre os muito ricos e os muitos pobres, advindo do período escravocrata, do latifúndio e das oligarquias, parte dessa herança mantém a pobreza em níveis comparados aos países mais desiguais do mundo. Segundo Barros *et. al.* (2007), a desigualdade brasileira vem declinando desde 2001, no entanto, persiste ainda, em níveis extremamente elevados “e seriam ainda necessários mais de 20 anos para que atingíssemos níveis similares aos da média dos países com maior grau de desenvolvimento que o nosso” (p. 7). O reflexo é a extrema concentração de renda e distância entre os ricos e pobres. Enquanto 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda, além disso,

10% da população, os mais ricos, detêm a outra metade da renda nacional, conforme demonstra o gráfico 1.

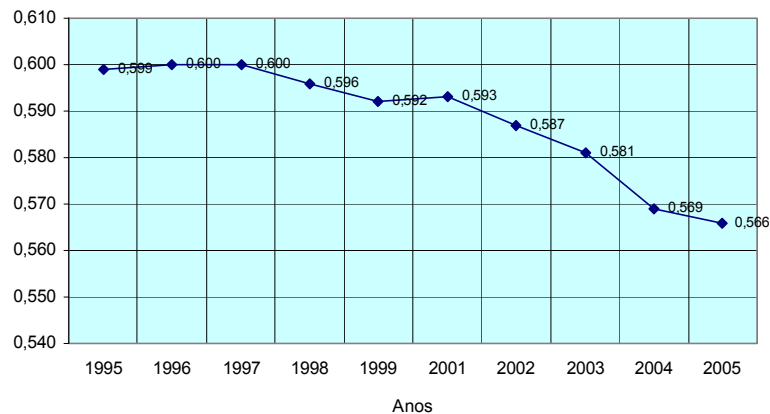
**GRÁFICO 1 - Evolução da renda apropriada pelos centésimos da distribuição brasileira**



Estimativas produzidas com base na PNAD de 1995 a 2005  
 Fonte: BARROS R. P. *et al*, 2007.

O estudo de Barros *et. al.* (2007) indica que entre 2001 e 2005 o grau de desigualdade de renda no Brasil declinou de forma acentuada e contínua (gráfico 2). Segundo o coeficiente de Gini, entre 2001 e 2005 o grau de desigualdade de renda no país passou de 0,593 para 0,566, significando uma redução de 4,6%.

**GRÁFICO 2 - Brasil: evolução da desigualdade na renda familiar per capita – coeficiente de Gini – 1995-2005**



Estimativas produzidas com base na PNAD de 1977 a 2005  
 Fonte: BARROS R. P. *et al*, 2007.

## 1.4 Evolução da pobreza e extrema indigência no Ceará

Se a pobreza por si só representa uma persistente ameaça à cidadania e aos direitos sociais de grande parcela da sociedade brasileira, a extrema indigência é a face mais indigna e ameaçadora da sobrevivência de um numeroso contingente de pessoas carentes, visto que elas têm afetadas suas condições básicas e vitais. Enquanto a linha de pobreza alcança os indivíduos com renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo e a indigência, indivíduos com renda familiar *per capita* de até ¼ salário mínimo, a extrema indigência caracteriza o indivíduo que sobrevive com renda familiar *per capita* mensal menor que 1/8 do salário mínimo (R\$ 58,12 em julho de 2009), ou R\$ 1,93 ao dia.

Segundo o documento Mapa da Pobreza e Desigualdade 2003 do IBGE, 170 municípios cearenses tinham mais da metade da sua população vivendo na pobreza. De acordo com o estudo, a situação da Região Metropolitana de Fortaleza é um pouco melhor. Em 2003, 43,2% da população era pobre. Outros 13,1% da população estavam em situação de indigência, com consumo total por pessoa abaixo de R\$ 82,95%/ mês (DUTRA, 2008).

Dados do Laboratório de Estudos da Pobreza da UFC (2009) indicam que o Ceará possui quase um milhão de pessoas na extrema indigência, ou seja, em torno de 10% da população (tabela 1). O Ceará fica atrás somente da Bahia e Maranhão, estados estes com maior número de pessoas extremamente indigentes do país<sup>2</sup>.

TABELA 1 - Distribuição da pobreza no Brasil, Nordeste e Ceará em 2007

	Brasil	Nordeste	%	Ceará	%
População	189.820.330	52.304.743	27,55%	8.358.376	4,40%
Pobreza	57.511.231	27.022.225	46,99%	4.342.343	7,55%
Indigência	23.872.505	13.450.718	56,34%	2.204.137	9,23%
Extrema indigência	10.394.383	5.956.542	57,31%	991.120	9,54%

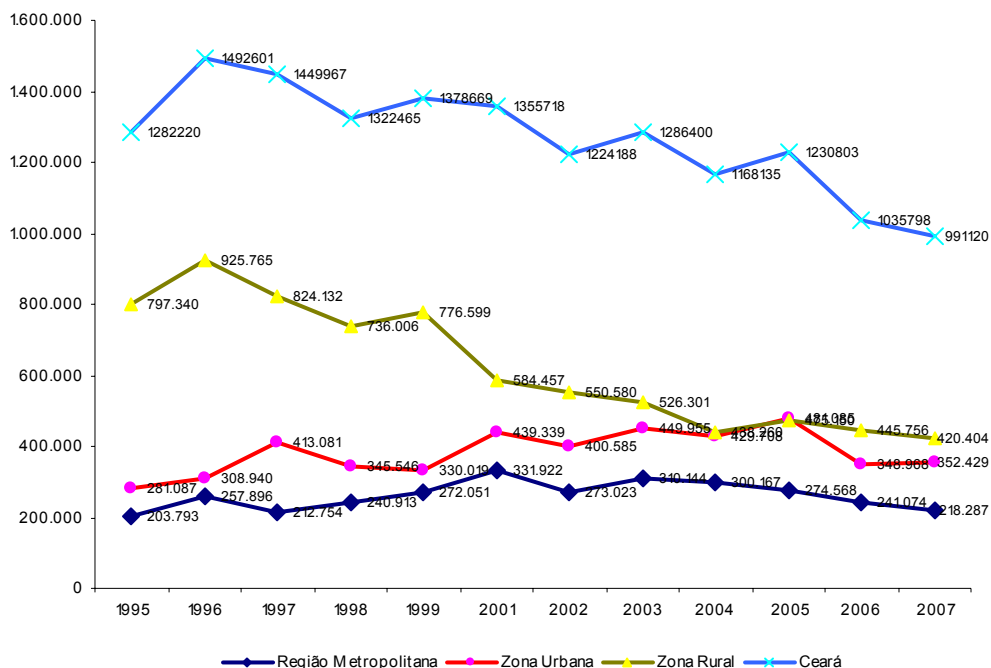
Fonte: LEP/CAEN/UFC

<sup>2</sup> Dados do Relatório “O Mapa da extrema indigência no Ceará e o custo financeiro de sua extinção” do Laboratório de Estudos da Pobreza/CAEN/UFC, 2009.



No que se refere à evolução da extrema indigência pelas regiões do Estado nos anos de 1995 a 2007, há uma diminuição, principalmente na zona rural.

**GRÁFICO 3 - Número de pessoas em condições de extrema indigência por área censitária do Ceará, 2007**



Fonte: LEP/CAEN/UFC

Segundo o mesmo relatório, grande parte desse contingente é jovem, sendo que quase 50% com até 15 anos de idade. Adicionalmente a essa situação, um pouco mais de 50% das pessoas acima de 15 anos - o que corresponde a 502 mil pessoas - tem até 4 (quatro) anos de estudos e mais de 80% destas pessoas têm até 8 (oito) anos de escolaridade, demonstrando o nível mínimo de educação das pessoas em extrema indigência. Constata-se, ainda, a maior proporção de mulheres nessa situação e que as pessoas economicamente ativas representam um pouco mais de um terço do total de pessoas extremamente indigentes (BARRETO, 2009).

Os pesquisadores do LEP, além de ressaltarem o grau de extrema indigência que se encontra no estado, indicam que para se eliminar a indigência seriam necessários por volta de R\$ 100 milhões mensais, transferidos diretamente

para essas pessoas e que, para a eliminação da extrema indigência, o custo seria de R\$ 26,3 milhões mensais (BARRETO, 2009).

No âmbito do Estado, em 2003 foi instituído o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), no sentido de combater a pobreza a partir da criação de meios para o fortalecimento do patrimônio individual e social das áreas pobres. Os recursos do FECOP são originados de percentual sobre a arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS).

Segundo dados do documento *Prestação de Contas e Relatório de Desempenho do FECOP* (2008), em 2008 o fundo arrecadou R\$ 203.947.870,26 (duzentos e três milhões, novecentos e quarenta e sete mil, oitocentos e setenta reais e vinte e seis reais) (tabela 2), destinados a 54 projetos para atendimento a famílias das áreas onde se concentram os maiores índices de pobreza do Estado.

TABELA 2 - Arrecadação do FECOP 2004-2008 (R\$ 1.000)

PERÍODO/ANO	2004	2005	2006	2007	2008
1º. Semestre	42.804	76.282	85.646	91.495	97.321
2º. Semestre	65.302	82.190	90.995	94.288	106.627
<b>Total</b>	<b>108.106</b>	<b>158.473</b>	<b>176.642</b>	<b>185.783</b>	<b>203.948</b>

Fonte: SEFAZ/CE.

O FECOP destina-se a complementar financeiramente projetos de transferência de renda e de infra-estrutura básica, social e produtiva. Esses projetos são demandados pela comunidade assistida, sendo selecionados e executados pelas secretarias setoriais do governo, em parceria com o Poder Público Municipal, ONGs e comunidades. O público-alvo do FECOP são as famílias que estão abaixo da linha de pobreza, não se limitando às famílias de forma isolada, estimulando-se uma integração destas por meio de ações comunitárias (CEARÁ, 2003).

Mesmo em face dessas iniciativas de combate à pobreza no Estado, há necessidade de implementação de políticas e programas de transferência direta de renda para o contingente elevado dos extremamente indigentes, na direção de que

estes alcancem o patamar próximo da pobreza, a partir do atendimento das condições mínimas de sobrevivência.

## **2 OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

### **2.1 Elementos conceituais da política social e o sistema de proteção social**

São recorrentes os debates e as discussões enfocando os aspectos ligados aos sistemas de proteção social e sua integração com as políticas de renda mínima, seja em países desenvolvidos, ou nos países chamados periféricos e ainda mais, no âmbito das organizações mundiais de estudos sobre pobreza e desigualdade. Referidas discussões têm ressaltado sempre o caráter contemporâneo e complexo dessa temática.

Pode-se afirmar que têm origem remota os sistemas de proteção social e que de uma forma ou de outra sempre estiveram presentes nas sociedades, expressando-se em forma de solidariedade social. Assim, como um sistema institucionalizado no âmbito do Estado, a política social assume diferentes formas e características conforme a evolução histórica da sociedade e do seu desenvolvimento. Essa característica da política social se manifesta em modelos informais, quando está associada à solidariedade via relação de parentescos, ou formais, quando institucionalizadas. Di Giovanni (1998) enfatiza as diversas formas com as quais se dá a proteção social nas sociedades antiga, moderna e contemporânea, ressaltando que essa solidariedade social pode ocorrer tanto por instituições não-especializadas (família), como em níveis mais complexos de organização social.

O que se constata é que, seja qual for a dimensão, histórica, espacial e temporal, há de se verificar evidências de que alguma forma de proteção ou solidariedade social existe, da maneira rústica, como se refere o autor, ou da forma mais sofisticada, conforme a sociedade em que se encontra inserida. Para Di Giovanni (1998, p. 10): “não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social.” Dentro dessa perspectiva, a proteção social se caracteriza por um conjunto de elementos de que o Estado dispõe para dar segurança social aos seus cidadãos, visando à manutenção das condições adequadas de vida e cidadania.

Os elementos que são disponibilizados pela sociedade para proteger seus cidadãos se configuram, de uma forma geral, em alocação de recursos e esforços. Segundo Di Giovanni (1998), a forma de alocação varia conforme o grupo social e os critérios históricos e culturais. Silva, Yazbek e Di Giovanni (2007), ao analisarem os sistemas de proteção social, os consideram como:

[...] formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros. Assim, podemos encontrar, mesmo em sociedades muito simples, instituições que são responsáveis pela proteção social, tais como família, as instituições religiosas e até mesmo algumas instituições comunitárias (p. 15).

Reforçam os autores que os sistemas de proteção social, independentemente de seu grau de complexidade, institucionalizados ou não, terão sempre alocados recursos, sejam sob a forma de esforço ou trabalho, na forma de bens e serviços ou sob a forma de dinheiro (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007). Nesse sentido, os sistemas de proteção social representam a (re) distribuição de recursos e serviços, visando proteger a sociedade quanto aos riscos decorrentes da sociedade capitalista. Essa transferência tem evidenciado a presença do Estado “[...] como provedor, produtor, gestor e regulador das transferências de recursos destinados à proteção social, sem que a tradição e o mercado deixem de estar presentes de maneira mais ou menos acentuada” (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007, p. 16).

Di Giovanni (1998) acentua que os critérios de alocação envolvem as dimensões da tradição, troca e autoridade (ou política). Esta última se apresenta na forma mais moderna de alocação, qual seja a presença do Estado como gestor e regulador.

O autor reforça que a existência de tal classificação não deve induzir a um pensamento evolucionista de que uma modalidade substitui a outra, mesmo porque nas sociedades não existe um registro histórico do desaparecimento de nenhuma das modalidades apontadas, embora possa se identificar a predominância de alguma em determinado período histórico (DI GIOVANNI, 1998).

Mesmo que exista na contemporaneidade a presença marcante do Estado na alocação de recursos para a proteção social, existe uma interação com outras formas de proteção social que estão relacionadas aos tipos privados (mercantil e não mercantil) e que estão associados aos critérios de tradição e troca de que trata Di Giovanni (1998). Segundo o autor, o tipo mercantil envolve as empresas de seguro, patronato, cooperativas, empresas de serviço etc., enquanto o tipo não-mercantil envolve as famílias, igrejas, filantropia e associações.

Na formação histórica das sociedades humanas é predominante a presença das entidades não-mercantis na proteção dos seus cidadãos e grupos contra os riscos naturais de sobrevivência, tais como velhice, doença, condições e intempéries da natureza e do ambiente e, principalmente, decorrentes de fatores que dizem respeito às condições políticas e culturais da sociedade. Nesse período, não há a presença do Estado como regulador dos sistemas de proteção social e atuante na diminuição desses riscos.

Viana e Lecovitz (2005 *apud* SILVA, 2007), ao desenvolverem a discussão sobre os riscos, consideram que a proteção social se fundamenta:

[...] na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência (p. 26).

Tais riscos, aos quais os indivíduos e grupos sociais são expostos, têm estreita aproximação com a vulnerabilidade relacionada à pobreza, à precariedade de condições de sobrevivência e envolvem aspectos da chamada “questão social”, como a globalização dos mercados, a moderna configuração do trabalho e o questionamento do modelo do capitalismo mundial.

Os sistemas de proteção social buscam invariavelmente atender às questões sociais e garantir um mínimo de suporte à parte da sociedade afetada particularmente pelos males do capitalismo. As ações emergem primordialmente para o atendimento à saúde, à educação, à previdência, ao trabalho e focam na subsistência e na assistência social. No entanto, há questões ainda em aberto quanto ao entendimento da proteção social como direito de cidadania. Telles (2001,

p. 29) enfatiza que nas sociedades igualitárias, “[...] o conflito aparece como acontecimento inevitável e irredutível da vida social, na medida em que os indivíduos se reconhecem e são conhecidos no seu igual direito de pôr em questão modos de ser em sociedade.”

## **2.2 A proteção social na concepção dos direitos sociais**

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ao considerar que “[...] a proteção social se insere no contexto dos direitos sociais exigíveis pelos cidadãos e traduzíveis em políticas” (CEPAL, 2006, p. 6-7), reforça a questão da falta de emprego e acesso a redes de apoio e assistência para os indivíduos e grupos socialmente vulneráveis. Para a instituição, há a necessidade de se repensar os mecanismos instituídos de solidariedade com fins de proteção social, visto que o mercado de trabalho não mostrou uma capacidade abrangente, seja em termos de criação de emprego de qualidade, seja em termos contributivos.

Na perspectiva dos direitos e segundo a categorização de Piron (2004), a CEPAL qualifica a proteção social da seguinte forma:

- a proteção social é um direito e não um benefício assistencialista;
- existem obrigações claras de parte dos Estados para garantir a proteção social;
- as obrigações essenciais e os padrões mínimos projetáveis, bem como as necessidades específicas dos grupos vulneráveis, devem orientar a atividade estatal;
- os princípios de direitos humanos não só justificam a proteção social, como também devem influir na formulação de marcos gerais de igualdade e não discriminação, de participação e de prestação de contas;
- na concepção e na prestação dos serviços de proteção social, deve-se levar em consideração o contexto social e político;

- deve-se reforçar a possibilidade de os cidadãos exigirem o exercício do direito à proteção social;
- devem ser adotados mecanismos de prestação de contas e de desenvolvimento da capacidade institucional para garantir a adequada formulação e a devida prestação dos serviços de proteção social e
- deve existir um vínculo entre a oferta e a procura de serviços (PIRON 2004 *apud* CEPAL, 2006, p. 15).

Os pressupostos emanados pela CEPAL reforçam a idéia de que a equidade e a proteção social não devem depender das estruturas de emprego e trabalho da sociedade moderna. O modelo predominante desde os fins da segunda guerra mundial até meados da década de 1970 era fundamentado no emprego formal de caráter contributivo, abrangendo apenas os trabalhadores formais, o que não respondia às necessidades dos grupos de trabalhadores informais. Outros mecanismos de transferência de renda devem ser repensados num contexto dentro e fora do mundo do trabalho. Para a CEPAL (2006):

É por isso que, juntamente com a busca de novas formas de melhorar a capacidade das economias de criar trabalhos decentes e ampliar a base contributiva, cabe garantir gradativamente um financiamento adequado e estável que complemente a proteção de origem laboral com mecanismos solidários de proteção não contributiva (CEPAL, 2006, p. 10).

O tratamento das políticas sociais na perspectiva dos direitos encontra respaldo em autores como Fleury (2005, p. 19), para quem, ao se focar o conceito de assistência social, reforça-se também a noção de que “se antes a referência básica era a pobreza e a condição de despossuído, hoje, os programas assistenciais tendem a ser concebidos como exercício e concretização dos direitos básicos de cidadania [...]”

Os mecanismos de proteção não contributivos são direcionados prioritariamente para a redução dos riscos sociais e para gerar distribuição de renda. Tais mecanismos devem estar associados àqueles de caráter contributivo que se



traduzem na forma de pensões e auxílios assistenciais e que devem atender às famílias que estão abaixo da linha da pobreza. A partir dos anos 80, passam a adquirir maior destaque e prioridade na agenda de governos e instituições o debate sobre a pobreza e as formas de minimizar seus efeitos. Tal debate está associado ao agravamento das desigualdades e a formação de grande contingente de pobres e miseráveis nas cidades e nas periferias, tornando-se um desafio para governantes, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento.

A construção de um sistema de proteção social tem um grau maior de dificuldade na sua montagem em países em que a consolidação política e democrática ainda se encontra em processo. Essa dificuldade está relacionada a aspectos sociais, culturais e de pouca prática no enfrentamento das questões em que seus beneficiários são a parte menos favorecida da sociedade. Em se tratando de países em que traços do autoritarismo ainda se mostram presentes, é mais ainda lento esse processo de compreensão da importância de um sistema de proteção social (SILVA, 2007).

### **2.3 A discussão sobre política social e *Welfare State***

No campo das discussões sobre política social, é freqüente a associação acerca da sua origem com o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar). Fundamentalmente, a questão reside em estabelecer as principais diferenças de um fenômeno do outro e, principalmente, situar em que momento histórico ambos apareceram. Para alguns autores, a política social confunde-se com o nascimento do *Welfare State*. Essa vinculação deriva do fato de os dois terem surgido no século XIX, o qual foi marcado por importantes transformações no mundo do trabalho, da produção e da democracia de massas (PEREIRA, 2008). O *Welfare State* é, para essa autora, “[...] aquele moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social” (2008, p. 23).

Para a mesma autora, existiram fatores que juntos determinaram fortemente o surgimento do *Welfare* no século XIX:

- a) o desenvolvimento do capitalismo rumo à industrialização;

- b) a formação dos estados nacionais e,
- c) a transformação dos Estados em democracia de massa, no marco da Revolução Francesa.

No que tange a política social, Ramesh Mishra (*apud* PEREIRA, 2008) assim a caracteriza:

Esta, a seu ver, tem caráter e escopo genéricos, que lhe permitem estar presente em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado compartilhada por diversos agentes “interessados” no atendimento de demandas e exigências não exclusivamente democrático-cívicas (p. 27).

É na busca da compreensão do que seja política social e de como procedeu historicamente sua evolução no contexto da formação de um sistema de proteção social, que emergem questões enfatizando o caráter contraditório e dinâmico da categoria, fundamentadas no fato de que, essa política, conforme o contexto político e econômico em que está inserida, pode atender a necessidades e objetivos de quem se encontra no poder, bem como servir ao atendimento das necessidades sociais, ou seja, a política social pode ser encarada como positiva ou negativa, dependendo do ângulo de análise e do poder estabelecido.

No contexto da origem e evolução da política social no âmbito internacional, Pereira (2008) enfatiza o fato de que política social antecede ao *Welfare State*, indicando a Lei dos Pobres, instituída no século XIV na Inglaterra e a legislação do seguro social no século XVIII na Alemanha Oriental, como marcos da tentativa de implantação e do reconhecimento de que o Estado deveria proteger o trabalhador contra os males do capitalismo que se configurava em perda de renda, acidentes, doenças, envelhecimento etc. (PEREIRA, 2008). A “Lei dos Pobres” caracterizou-se por uma iniciativa de reconhecimento da pobreza como um problema de Estado, no entanto, conforme assegura a autora, “sua índole era mais punitiva que protetora, mas não muito eficiente e eficaz no alcance de seus objetivos” (2008, p. 62). Por essa lei, “as temidas ‘vagabundagem’ e mendicância não foram debeladas por essa forma de controle social que incluía surras, mutilações e queimaduras com ferro e brasa nos andarilhos [...]” (2008, p. 62).

Configuravam-se, dessa forma, os marcos iniciais do sistema de política social que literalmente a ferro e fogo despontava o entendimento de proteção do homem trabalhador e cidadão, o qual levaria décadas de amadurecimento para que se transformasse em um sistema institucionalizado, mesmo que, evidenciando a cada momento histórico, seu caráter contraditório e dinâmico.

## **2.4 Os sistemas de proteção social no contexto brasileiro**

No Brasil, a literatura enfatiza a montagem da proteção social com a participação do Estado, a partir dos anos 1930. No entanto, considera-se que as ações nesse sentido caracterizaram-se como pontuais e descontínuas, não refletindo um sistema institucionalizado de proteção social, o que viria a ocorrer somente com a Constituição de 1988.

Autores como Pereira (2000) evidenciam que a política social brasileira teve expansão justamente nos períodos de regimes autoritários, derivando daí, um padrão de política social que tem como característica, dentre outras, uma “ingerência imperativa do poder executivo” (p. 126).

No plano econômico, a década de 1930 caracterizou-se pela passagem da economia agro-exportadora para a urbano-industrial. O governo Vargas expressava também as primeiras iniciativas no trato da questão social, criando o Ministério da Educação e Saúde Pública e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O governo passou a regulamentar as profissões e a acompanhar os direitos trabalhistas como férias e aposentadoria, no entanto, funcionava ainda o sistema de “[..] barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querelas reguladas jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada” (PEREIRA, 2000, p. 130).

Antes disso, ressalte-se que no aspecto da previdência social, a partir da década de 1920, foi instituída a Lei Elói Chaves, criando a Caixa de Aposentadorias e Pensões. Essa iniciativa não significava ainda um direito público, visto que significava um contrato entre empregado e empregador. Ao mesmo tempo, mesmo sendo uma mudança no entendimento da questão social, era um modelo que

privilegiava os trabalhadores formais, deixando de lado um enorme contingente de pessoas do meio rural que necessitava de proteção e atenção do Estado.

Segundo Pereira (2000), foi na década de 80 que ocorreram importantes mudanças relacionadas às políticas sociais no país:

[...] foi nesse período que, do ponto de vista formal-institucional, ocorreram significativos avanços políticos e sociais, os quais, conferiram à década de 80, ao lado do epíteto de “década perdida”, o de “década da redemocratização” (p. 152).

Para a autora, a mobilização da sociedade foi fator determinante para que as políticas sociais se tornassem centrais na agenda de reformas institucionais. Dessas, a alteração mais importante na estruturação de um sistema de proteção social no Brasil veio a ocorrer com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual afirmava a responsabilidade governamental na realização das políticas sociais, definindo princípios que deveriam romper corporativismos e clientelismos que marcavam as políticas sociais de décadas anteriores.

A Constituição reformulou o sistema de proteção social e introduziu valores, critérios e conceitos como “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros (PEREIRA, 2000, p. 152).

As principais orientações presentes na nova Constituição relacionadas à área social foram:

- a) maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais;
- b) universalização do acesso a benefícios e serviços;
- c) ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo;
- d) controle democrático exercido pela sociedade sobre atos e decisões estatais;
- e) redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e

f) adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos (PEREIRA, 2000, p. 153).

Outros avanços ocorreram no âmbito trabalhista, com importantes benefícios com previsão constitucional, além de alterações e progressos em outras áreas sociais como a educação, como o princípio da universalização do ensino fundamental, dentre outros. No entanto, conforme Pereira (2000), foi no âmbito da seguridade social que a Constituição avançou mais nas três políticas sociais: saúde e assistência social, de caráter distributivo, e a previdência social, de caráter contributivo.

Com relação à saúde, a Constituição lançou as bases do sistema único (SUS), na previdência social ampliou à mesma condição de direito a todos os trabalhadores, sejam urbanos, rurais ou domésticos. No entanto, na área da assistência social que a Constituição quebrou paradigmas arraigados, “ao transformar em *direito* o que sempre fora tratado como *favor* e de reconhecer os “desamparados” como titulares ou sujeitos de direitos” (PEREIRA, 1998 apud PEREIRA, 2000, p. 156).

Em virtude dessas alterações constitucionais, a partir de 1993 é implementada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instrumento fundamental na organização da assistência social no Brasil, no sentido de estabelecer a descentralização como premissa na gestão da assistência social e consolidar a responsabilidade do Estado no combate à pobreza. Conforme preconiza a LOAS, as ações assistenciais são implementadas pelas três esferas de governo, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1993).

A partir da criação do sistema de Assistência Social, estabelecem-se programas de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, à promoção da integração ao mercado de trabalho, à habilitação e à reabilitação de portadoras de deficiência e à promoção de sua integração à vida

comunitária, além da garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso (BRASIL, 1993).

Em 1997, é editada a Norma Operacional Básica (NOB) que conceitua o sistema descentralizado e participativo, amplia o âmbito de competência dos governos Federal, municipais e estaduais e institui a exigência de conselho, fundo e plano municipal de assistência social para o município poder receber recursos federais (BRASIL, 1998).

Esses instrumentos se inserem no Sistema Único da Assistência Social (SUAS) o qual foi implementado em junho de 2005, buscando, dentro da sua configuração, alterar o modelo de assistência até então vigente no Brasil, caracterizado pelo assistencialismo, fragmentação e pontualidade das ações. Essa nova forma de atuação, fundamentada na responsabilidade do Estado com a prestação dos serviços, projetos sócio-assistenciais, em parceria com a sociedade civil, que procura garantir todos os direitos a quem dela necessitar, obedece às diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e da própria Constituição Federal. Pelo modelo do SUAS, o Estado deve assegurar as formas distintas de proteção social, quais sejam: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

O objetivo da proteção social básica é a prevenção de situações de risco, por intermédio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Esse nível de proteção é destinado para a população que vive em situação de risco social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (MDS, 2009).

Os serviços relacionados à proteção social especial de média complexidade compreendem o atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Por isso, necessitam de maior estruturação técnico-operacional e atenção

especializada. Com relação aos serviços prestados pela proteção social básica, eles envolvem o atendimento às famílias e aos indivíduos com uma grave violação de direitos, sem vínculos familiares e comunitários e se inscrevem na necessidade de proteção integral a seus usuários. Integram os indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias. (MDS, 2009).

Por natureza da sua criação, o SUAS funciona dentro de um sistema de gestão descentralizada através de um sistema de financiamento compartilhado entre a União, estados e municípios. Os principais programas do SUAS são o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), Benefício da Prestação Continuada (BPC), ProJovem Adolescente, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, Bolsa Família e as iniciativas de segurança alimentar e nutricional e de inclusão produtiva.

O SUAS é organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social. Integram o sistema os órgãos, instâncias, entidades e trabalhadores dos três entes federados, tendo como órgãos gestores as instâncias de controle social, como os conselhos de assistência social; instâncias de pactuação como as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) e as instâncias de deliberação (Conferências de Assistência Social). Também são parte do sistema todos os trabalhadores que planejam e operam a política em todo o território nacional (MDS, 2009).

### 3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

*Mas doutor uma esmola  
a um homem que é são  
ou lhe mata de vergonha  
ou vicia o cidadão.*

*Zé Dantas (compositor)*

Os últimos anos do século 20 e o início do século 21 têm sido marcados por grandes alterações no âmbito das políticas sociais, envolvendo tanto os países desenvolvidos quanto os países considerados em desenvolvimento. Isso decorre, principalmente, devido às profundas transformações sociais com relação às mudanças na geopolítica internacional, à regionalização do comércio, a modernização tecnológica e à crescente onda de crise no mercado financeiro internacional, gerando, como resultado, profundo impacto no universo do trabalho e no aumento da pobreza e da exclusão social. No Brasil, no cenário da política social, com frequência, algumas questões são colocadas na pauta das discussões, como a grave situação de desigualdade persistente, o contingente maciço de pobres e indigentes e a falta de estruturação e priorização das ações governamentais para a solução desses problemas.

Assim sendo, fica evidenciada a necessidade de ações estatais voltadas para a proteção social dos que se encontram fora do mercado de trabalho, na linha da pobreza ou em situação de precariedade, bem como de projetos de inclusão e melhoria da renda e de acesso a bens e serviços. Nasce, dessa necessidade, o mecanismo de complementação ou de transferência de renda, como parte integrante do sistema de proteção social brasileiro, no sentido de possibilitar e melhorar a distribuição de renda. Essa experiência, já existente em outros países, constitui parte de um contexto mais amplo das discussões sobre renda mínima garantida (RMG) ou renda básica de cidadania (RBC).



### 3.1 As alternativas da complementação de renda

As denominações para as experiências sobre renda mínima em curso nos países da Europa, Estados Unidos e Canadá e, particularmente no Brasil, são muitas. Renda mínima incondicional, renda de subsistência, benefício universal, renda básica de cidadania, renda de inserção etc. Cada um desses programas possui suas particularidades e características, convergindo, sempre, para a busca de garantir um mínimo de renda para os indivíduos ou para famílias. Essas características enfocam as restrições à população-alvo para definir as condições de acesso como idade, tempo de residência, perfil de renda etc., como também a modalidade de concessão e montante do benefício, assim como a sua fórmula de cálculo, tipo de cobertura, se individual ou familiar, período de recebimento, forma de financiamento, como também a definição quanto à sua inserção no contexto de outros programas sociais.

A idéia de programas de garantia de renda mínima foi, inicialmente, formulada por autores e pensadores liberais no século XIII e consistia na criação de uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar (LAVINAS, 1998).

Para a autora, “a renda mínima é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital” (1998, p. 1). Essa concepção de política social de caráter redistributivo é praticada por países europeus, como Alemanha e Dinamarca, entre outros, já nos anos 30 ou 40.

O cálculo para se chegar ao valor a ser transferido no contexto da renda mínima leva em conta a diferença entre todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, segundo a realidade de cada país, ou seja:

“[...] o montante da renda mínima constitui-se no diferencial entre a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, teto esse estipulado em função da composição demográfica da família, isto é, número de crianças, de inativos ou idosos e das condições de vida no país. Calcula-se o valor da renda a ser transferida em caráter cumulativo. Assim, o valor pago a um adulto sozinho é o valor de referência a partir do

qual calcula-se a fração que será paga aos demais membros da família. Este valor é, portanto, inferior àquele que deve receber uma família de dois adultos sem filhos, que por sua vez é também inferior ao que será pago a uma família composta por dois adultos e um dependente e assim sucessivamente. Não existe um valor preestabelecido por família, apenas um piso individual” (LAVINAS, 1998, p.1)

No sentido de identificar convergências entre esses programas, Euzéby (1991 *apud* LAVINAS; VARSANO, 1997) elencou os seguintes pontos relevantes:

- a) ser universal, destinando-se a todos que se encontram em situação de necessidade decorrente de insuficiência de renda;
- b) ser um direito subjetivo, isto é, atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado;
- c) ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho e
- d) ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja individual ou familiar (p. 3).

Para o autor, no entanto, existe uma característica básica compartilhada pelos programas de RMG da Europa, qual seja a de ser “[...] uma renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social” (EUZÉBY (1991 *apud* LAVINAS; VARSANO, 1997)p. 4).

Buscando identificar os fundamentos teóricos subjacentes a esse tipo de complementação de renda e classificá-los como modalidade, no contexto de renda mínima, Goujon (*apud* SILVA, 1997) identifica duas grandes tendências:

“[...] uma que denomina de inspiração “liberal” que apresenta a garantia de renda mínima como mecanismo de proteção social, e outra que considera de inspiração “distributiva”, para a qual, a

garantia de uma renda mínima é apontada como mecanismo de modificação de repartição de renda” (p. 40).

Nessa perspectiva, a corrente liberal compreende a proteção social como intervenção do Estado e, nesse sentido, impossível de responder às demandas da realidade econômica e social. Por essa visão, a luta contra as injustiças sociais deve focar nos mais necessitados, em contraposição à abordagem universalista da proteção social. Conforme Silva (1997), esse entendimento encontra afinidade na concepção do “[...] ‘maximin’ proposto por Raws (1987), que defende uma concepção de justiça mais generosa para aqueles que têm menos” (p. 40).

Nessa mesma corrente de entendimento, Euzéby (1988 *apud* SILVA, 1997) reconhece, também, duas origens nas propostas da renda mínima. Uma de caráter liberal, que compreende a renda mínima como meio de ofertar uma segurança material aos mais necessitados, o que se constitui, segundo o autor, em um salário de “exclusão social”. Uma outra corrente, de concepção intervencionista, a qual situa a renda mínima como um elemento de um novo sistema de proteção social. Nesse contexto, “a renda mínima se situa nos sistemas de proteção social existentes, como mecanismo de solidariedade para reforçar sua efetividade redistributiva” (p. 43).

Para Vanderborght e Parijs (2006), renda básica de cidadania é “[...] uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida” (p. 35). Essa idéia, expressada de formas e denominações diversas em épocas e lugares, traz como conteúdo básico a garantia de renda a todas as pessoas.

Os autores identificam na *Utopia*, de Thomas More (1478-1535), a primeira e mais antiga indicação de uma garantia de renda. Segundo eles, “o viajante Rafael a encomenda com eloquência ao arcebispo de Cantuária como instrumento bem mais eficaz que a pena capital para combater a criminalidade” (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006, p. 37).

A renda básica de cidadania guarda algumas características que a diferem de outros mecanismos de renda garantida:

- 1) é financiada pelo poder público;
- 2) é paga em dinheiro a seus beneficiários;
- 3) não estabelece qualquer restrição à forma como a mesma é utilizada por quem recebe;
- 4) sua periodicidade obedece a intervalos regulares, podendo ser semanal, mensal, trimestral ou anual e
- 5) é paga a todas as pessoas indistintamente, aos ricos e aos pobres, desconsiderando outras rendas recebidas, o patrimônio pessoal e outros recursos (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006).

### 3.2 As experiências internacionais

Programas de transferência de renda, renda mínima ou renda de cidadania, como forma de dotar o cidadão de direitos mínimos básicos de subsistência e à vida, têm experiências práticas e concretas em países da Europa e nos Estados Unidos, conforme Suplicy (2002). Para ele, a partir dos anos 1930, muitos países da Europa,

[...] introduziram maneiras de garantia de uma renda mínima, seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social (p. 75).

Nos Estados Unidos, conforme o autor, na década de 1930 foi criado o Ato de Seguridade Social, quando se instituiu o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes. Tal programa se constituía em um complemento de renda às famílias com renda abaixo do mínimo estipulado, cujas mães eram viúvas e apresentavam dificuldades de cuidar dos seus filhos e oferecer-lhes educação. Segundo Silva (2007, p. 34), em 1974 foi criado nos Estados *Unidos o Eamed Income Tax Credit-EITC* (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida), destinado a famílias que efetivamente estivessem trabalhando e possuíssem crianças. Abaixo de

um determinado limite, as famílias recebiam uma transferência monetária variável, conforme a renda e o número de filhos.

Suplicy (2002, p. 82) relata ainda que, experiências de complementação de renda podem ser destacadas também na América Latina, em países como Uruguai, Chile, Venezuela e Argentina.

Todo o debate acerca dos programas de transferência de renda surge no contexto da chamada crise do *Welfare State*. Na década de 1980, o advento da economia globalizada e o redimensionamento dos mercados tiveram influência decisiva na dimensão do trabalho e do salário, trazendo como consequência o agravamento do desemprego e a decorrente acentuação da desigualdade e da pobreza. Essa fase levou a um repensar do modelo do *Welfare State*, pois esse estado do bem-estar social já não atendia às novas questões sociais da época. Com o que corrobora Silva (2007), para quem:

O desenho original do *Welfare State* – seguro social, formado pela contribuição dos que encontram inseridos no mercado de trabalho, e a assistência social, representada por serviços e auxílios sociais destinados a categorias sociais específicas em dificuldade, não responde mais às novas questões sociais (p. 36).

Surge, nesse contexto, a discussão acerca dos programas de transferência de renda como saída para solucionar a grave crise de bem-estar social. Esse debate coloca a questão sob várias perspectivas e visões. Daqueles que entendem tais programas como meramente compensatórios aos que os consideram como mecanismo eficiente de redistribuição de renda.

Para esse trabalho, torna-se importante pontuar duas definições acerca dos programas de transferência de renda. Para Silva (2007, p. 19) tais programas são compreendidos como “aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias.” Acrescenta a autora que essas transferências são vinculadas a componentes compensatórios no âmbito da educação, saúde e trabalho. No entender de Lavinas (1998), é

um programa de governo que transfere recursos públicos em dinheiro para as famílias pobres, isto é, aquelas que não têm como

garantir o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia etc. (p. 9).

### 3.3 O debate no Brasil

O debate sobre programas de renda mínima efetivamente teve início no Brasil já na década de 1970, a partir da publicação na Revista Brasileira de Economia de um artigo de Antonio Maria da Silveira (SILVA, 2007, p. 87). Nele, o autor defende a idéia do Imposto de Renda Negativo (IRN)<sup>1</sup> e expressa a tese de que os beneficiários do programa seriam todos os pobres. Para Silveira (1975 *apud* SILVA, 2007), o Imposto de Renda Negativo “seria uma transferência monetária proporcional à diferença entre o mínimo de isenção e a renda auferida ao pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para fixação do nível de isenção” (p. 87). Defendia o economista que os mais idosos da população pobre teriam prioridade quando da implementação do programa, seguindo progressivamente ao longo da faixa etária até atingir os mais novos. Para ele, a justificativa levava em conta os aspectos humanísticos e o fato de não trazer impacto sobre o mercado de trabalho (SILVA, 2007).

Após três anos, no livro *Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil*, Edmar Bacha e Mangabeira Unger alertam de forma contundente para a necessidade da redistribuição de renda no Brasil, através de um programa de renda mínima garantida, o qual “objetiva fornecer a todas as famílias brasileiras uma renda monetária pelo menos equivalente ao salário mínimo no Centro-Sul do país” (BACHA e UNGER, 1978, p. 19). A proposta visava atacar o problema do alto grau de desigualdade no Brasil, identificado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 1970.

Essa discussão se amplia e alcança dimensão nacional com a apresentação pelo senador Eduardo M. Suplicy, no início da década de 1990, do Projeto de Lei propondo a instituição de um programa de garantia de renda mínima (PGRM). As principais características do PGRM eram:

---

<sup>1</sup> O IRN foi proposto inicialmente pelo economista Milton Friedman no livro “Capitalismo e Liberdade” (1962). Conforme Friedman, o imposto negativo designa “um crédito de imposto prefixado e reembolsável acoplado a uma tributação linear de renda” (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006).

- 1) um imposto de renda negativo, que contemplava todas as pessoas residentes no país;
- 2) os beneficiários deveriam ser maiores de 25 anos de idade, com rendimentos brutos mensais inferiores a um valor que correspondesse a 2,5 vezes o salário efetivo na época, ou seja, 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa ativa e 30% no caso de possuir rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada (SUPLICY, 2002, p. 339);
- 3) os benefícios seriam corrigidos nos meses de maio e novembro de cada ano ou toda vez que a inflação acumulada atingisse 30%. Anualmente, no mês de maio, além da correção dos valores nominais em função da inflação passada, haveria um acréscimo real, da mesma magnitude, da variação do PIB por habitante, do ano anterior (RAMOS, 1998);
- 4) no projeto aprovado, a implantação do PGRM se daria de forma gradual, iniciando-se pelas pessoas com idade acima de 60 anos em 1995 e finalizando no ano de 2002, quando se atingiria o universo previsto, de todos os indivíduos maiores de 25 anos e
- 5) os recursos do PGRM teriam como origem o orçamento da União, no entanto, é previsto que, paralelamente à sua implantação, sejam desativados os programas e entidades associados à política social compensatória (RAMOS, 1998).

O projeto de lei recebeu várias emendas constitucionais e parecer favorável do relator. Foi aprovado pelo Senado em 1991, mas, na Câmara dos Deputados, não teve o andamento necessário para sua aprovação final. No entanto, segundo Silva (2007), é reconhecida a sua importância para o avanço da discussão no Brasil.

Independentemente de críticas e elogios, o PGRM tem o mérito, inquestionável, de ter iniciado o debate sobre a renda mínima na opinião pública brasileira, inspirando a criação de um imenso conjunto de programas de transferência de renda em

implementação, por iniciativa de municípios e pelo Governo Federal (p. 47).

A partir de então, passava o país a ter uma proposta concreta de um programa de renda mínima, o que gerou as mais diversas opiniões. Dentre os posicionamentos a favor do projeto, com algumas alterações, estava o do economista José Marcio Camargo. Camargo, sugerindo a criação da condicionalidade referente à educação dos filhos dos beneficiários, propondo que o ideal seria “criar um programa que complementasse a renda de todos os trabalhadores, desde que eles coloquem seus filhos em escolas públicas.” (CAMARGO, 1992, p. 216). Essa proposição veio a vingar anos depois quando da implantação do programa Bolsa-Escola no Brasil. Em outros artigos da mesma época, o economista, ao defender os programas de renda mínima, sugere a família como beneficiária ao invés do indivíduo, como consta no projeto de Suplicy.

A sanção dessa lei em 2004 tornou o Brasil o primeiro país do mundo a aprovar, oficialmente, uma renda básica universal para todos os cidadãos do país. Na opinião de Silva (2007), “esse programa é reconhecidamente um avanço no âmbito da política social brasileira” (p. 15).

A partir desse período, vários municípios brasileiros passaram a implantar programas com essa característica, vinculando-os a contrapartidas que as famílias teriam que cumprir, como a manutenção de crianças na escola e a saúde preventiva. As principais evidências foram verificadas nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo e em Brasília (DF).

No município de Campinas (SP), em 1995, verificou-se a primeira experiência concreta da implantação de um programa de renda mínima no Brasil – o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). Referida iniciativa tinha como unidade beneficiária a família e constituía-se em uma complementação monetária, diferencial, destinada a famílias carentes, com renda familiar mensal *per capita* inferior a R\$ 35,00, residentes em Campinas há, pelo menos, dois anos antes da publicação da lei (SILVA, 2007, p. 49).



O programa de Campinas é considerado pioneiro e seu escopo inovador no contexto das políticas sociais do país, por alguns aspectos diferenciados: oferecia uma renda monetária a famílias em situação de extrema pobreza e priorizava as famílias que possuíam crianças desnutridas ou nas ruas. Além disso, as famílias eram obrigadas a manter as crianças na escola e freqüentar o posto de saúde.

O reitor, à época, da Universidade de Brasília, Cristovam Buarque, foi o primeiro a apresentar a idéia do Bolsa-Escola, inicialmente chamado Renda Mínima Familiar, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília, entre 1986 e 1989 (SILVA, 2007). Buarque, em sua idéia inicial, articulava renda mínima com educação. Quando da sua eleição para governador de Brasília, introduziu o Bolsa-Educação ou Bolsa-Escola. Pelo programa, todas as famílias com renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita*, morando no Distrito Federal por no mínimo cinco anos, com crianças de 7 a 14 anos de idade, teria direito a receber um salário mínimo, desde que seus filhos freqüentassem 90% das aulas na escola pública (SUPLICY, 2002, p.127).

O principal objetivo do programa era manter crianças para a escola e criar condições para que alcançassem a idade adulta com melhores perspectivas no mercado de trabalho. O programa tinha o mérito de desencorajar o trabalho infantil, de estimular crianças a permanecerem na escola e de ampliar a importância da educação na vida desses cidadãos.

As experiências relatadas e as propostas mencionadas foram seguidas por vários municípios brasileiros e, sem dúvida, tiveram sua influência na definição e concepção de outros programas nacionais. A importância dessas propostas concretizou o fato de que é possível tornar realidade o conceito de transferência de renda como fator de alteração nas condições sociais da população brasileira. Para Silva (2007), é a partir de 2001 que “pode-se vislumbrar o Quarto Momento do desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil” (p. 92).

É nesse período que ocorre uma verdadeira proliferação dos programas, a partir de iniciativas do Governo Federal, sendo implementados descentralizadamente em nível municipal. É a fase do segundo mandato do governo Fernando Henrique, na qual são gerados: a transformação do Programa

Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM), em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa-Escola” e a criação do Programa Bolsa-Alimentação, entre outros. Ocorreu, nesse período, a expansão dos programas nacionais que já foram implementados em anos passados, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Benefício de Prestação Continuada (BPC).

### **3.4 Os programas de transferência de renda nacionais**

#### **3.4.1 O Benefício da Prestação Continuada (BPC) – transferindo renda para idosos e deficientes**

O BPC é um direito garantido pelo Art. 203 da Constituição Federal de 1988, inciso V, de caráter não contributivo e universal e foi um dos programas iniciais da política de transferência de renda do Governo Federal. Vinculado à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no. 8.742 de 1993, prevê:

A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência<sup>2</sup> e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família<sup>3</sup>, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo 20 da LOAS, o direito ao benefício é concedido a pessoas a partir de 70 anos. No entanto, a Lei no. 9.720 de 1998 alterou o artigo da LOAS, determinando a idade de 67 anos como critério de acesso ao benefício. Com a aprovação do Estatuto do Idoso, através da Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, o benefício foi ampliado, reduzindo a idade de acesso para 65 anos e permitindo, ainda, que dois idosos da mesma família tenham direito ao benefício. O Art. 34 do Estatuto do Idoso determina:

Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-

---

<sup>2</sup> Para efeito de concessão desse benefício, pessoa com deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

<sup>3</sup> Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa, a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo.

mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 2003).

O programa é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação, por intermédio do Sistema Nacional de Assistência Social (SNAS), de forma compartilhada com estados, Distrito Federal e municípios, em consonância com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) compete a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC são originados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

O BPC integra o conjunto de cobertura do SUAS, constituindo, como prestação de transferência de renda, as ofertas da proteção social básica. A proteção básica tem por objetivos “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004). Nesse sentido, o BPC cumpre os objetivos da proteção básica, através da regularidade e segurança dos rendimentos que possibilitem o atendimento às necessidades de sobrevivência.

Para ter direito ao benefício, o idoso ou deficiente deve comprovar, idade (no caso do idoso), incapacidade (no caso do deficiente) e renda mensal bruta familiar<sup>4</sup>.

O BPC é dirigido a dois segmentos em situação de particular vulnerabilidade. Um pelo ciclo de vida e pobreza e outro por desvantagem da deficiência e pobreza. Por isso, torna-se fundamental o Estado exercer o comprometimento com a melhoria das condições de vida dos beneficiários, para que eles possam desenvolver as potencialidades e adquirir a autonomia, que é da própria missão da proteção básica. Os beneficiários do BPC carecem de fortalecer

---

<sup>4</sup> Considera-se renda mensal bruta familiar a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família, composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, exceto quando se aplica a concessão do BPC a outro idoso na família, conforme previsão do parágrafo único do Art. 34, da Lei no. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso).

seus vínculos familiares e comunitários no exercício do direito a segurança de convívio e também carecem de cuidados, alguns próprios da proteção básica, outros próprios da proteção especial (MDS, 2006).

Para se compreender a dimensão da importância do benefício do BPC no contexto da redução da pobreza e das desigualdades sociais, segundo Barros (2005), o BPC contribui em 9% para a queda da desigualdade de renda das famílias, e em 14% para a diminuição da razão entre a renda dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres. Além disso, “aproximadamente 72% da renda transferida pelo BPC vão para domicílios abaixo da linha de pobreza, sendo que 50% da renda total vão para domicílios que seriam extremamente pobres ou indigentes na ausência do programa” (SOARES *et. al.*, 2006, p.10).

Dados do MDS (2009) indicam que o BPC atende atualmente no País a quase 3 milhões de pessoas idosas e com deficiência, representando um orçamento em torno de 13,8 bilhões de reais (tabela 2).

**TABELA 3 - Evolução dos recursos destinados ao BPC**

Ano	Benefícios	Valor (R\$)
2003	1.701.240	4.533.221.508
2004	2.061.013	5.814.283.018
2005	2.277.365	7.523.861.444
2006	2.477.485	9.718.787.581
2007	2.680.823	11.548.344.925
2008	2.934.472	13.785.788.691

Fonte: MDS (2009).

No Ceará, no primeiro trimestre de 2009, o programa destinou benefícios a 178 mil pessoas, significando 237,7 milhões de reais (MDS, 2009) (tabela 3). Esse dado mostra a relevância do programa para uma parte considerável da população que convive com a questão da pobreza e da incapacidade de gerar renda para a própria sobrevivência.

TABELA 4 - Dados do BPC para o Ceará – 1º trimestre de 2009

BPC	Benefícios	Valor (R\$)
PcD <sup>5</sup>	109.200	145.900.000
Idosos	68.800	91.800.000
Total	178.000	237.700.000

Fonte: MDS (2009).

### 3.4.2 O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem): os jovens como foco da política social

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) foi instituído pela Lei no. 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no. 11.692, de 10 de junho de 2008, sendo regulamentado pelo Decreto no. 6.629 de 2008.

Através da Lei no. 11.692 de 2008 ficam estabelecidas quatro modalidades do programa: ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; ProJovem Urbano; ProJovem Campo – Saberes da Terra e ProJovem Trabalhador. Pela mesma Lei, fica autorizada a União a conceder auxílio financeiro no valor de R\$ 100,00 aos beneficiários do ProJovem nas modalidades: ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador e, ainda, criado, no âmbito do Programa Bolsa Família, o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

No caso específico do ProJovem Adolescente, trata-se de um programa de transferência de renda que integra a proteção social básica do SUAS. O público-alvo do programa são jovens com idade entre 15 a 17 anos e se destina a proporcionar capacitação teórica e prática, através de atividades que possibilitam a manutenção do jovem no ambiente de ensino e o fortalecimento dos vínculos

<sup>5</sup> Inclui o Renda Mínima Vitalícia (RMV). Benefício da Previdência Social de caráter assistencial, que vigorou de 1975 a 1996 e que foi posteriormente assumido pelo BPC.

familiares e comunitários, ajustando-o e preparando-o para a inclusão no trabalho. O participante do ProJovem recebe de forma direta uma bolsa durante o período em que estiver participando do programa e desenvolvendo atuação comunitária (MDS, 2008).

Podem participar do ProJovem Adolescente, jovens que encontram-se na faixa etária indicada e que:

- pertençam a famílias beneficiárias do programa Bolsa Família;
- tenham participado do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;
- estejam vinculados ou tenham sido inseridos no serviço de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual e
- sejam egressos de medida socioeducativa de internação ou estejam em cumprimento de outras medidas socioeducativas e medidas de proteção, conforme disposto na Lei no. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>6</sup> (MDS, 2008).

Os objetivos do programa visam fundamentalmente a promoção da inclusão social de jovens, qualificando e valorizando a sua participação social, por meio do desenvolvimento de atividades sócio-educativas que estimulem o desenvolvimento de projetos de interesse individual e coletivo, o estímulo e a descoberta do potencial dos jovens e do território (MDS, 2008).

O ponto focal do jovem ao programa é o CRAS, desde que este centro possua as condições físicas, espaços adequados, materiais e recursos humanos compatíveis para a aplicação do programa. Para atendimento ao ProJovem, o CRAS deve dispor de profissionais de nível superior, orientador social e facilitadores de oficinas de convívio, com o propósito de desenvolver, dentro de critérios

---

<sup>6</sup> Conforme orientação do MDS, os jovens egressos dessas medidas deverão ser encaminhados ao ProJovem Adolescente pelos programas e serviços especializados de assistência social do município, do Distrito Federal, ou pelo gestor de assistência social, nos casos demandados formalmente pelo Conselho Tutelar, pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário (MDS, 2008).

metodológicos definidos, as atividades de socialização e ações socioeducativas junto aos participantes. No Ceará, o programa atende a 41.200 jovens, transferindo renda mensal no total de 6,4 milhões de reais (MDS, 2009).

### 3.4.3 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

O PETI representa um conjunto de ações que visam a retirada de crianças e adolescentes do universo do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante<sup>7</sup>. Como regra, atende famílias de crianças com idade inferior a 16 anos e envolve o resgate da cidadania, promoção dos direitos de seus usuários, bem como a inclusão social de suas famílias (MDS, 2009). O PETI concede uma bolsa às famílias desses meninos e meninas em substituição à renda que traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm que matricular seus filhos na escola e fazê-los freqüentar a jornada ampliada. A jornada ampliada representa uma forma de reter as crianças nas salas de aula, através do estudo e de atividades socioeducativas, buscando, permanentemente, evitar o retorno ao trabalho infantil.

A Portaria no. 458 de 04 de outubro de 2001 estabeleceu as diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com base em orientações já estabelecidas na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e em convenções da OIT e da ONU, conforme demonstrado no quadro 1:

---

<sup>7</sup> Considera-se trabalho perigoso, penoso, insalubre ou degradante: *Na área urbana*: comércio em feiras e ambulantes, lixões, engraxates, flanelinhas, distribuição e venda de jornais e revistas, comércio de drogas. *Na área rural*: culturas de sisal, algodão e fumo, horticultura, cultura de laranja e de outras frutas, cultura de coco e outros vegetais, pedreiras e garimpos, salinas, cerâmicas, olarias, madeiras, marcenarias, tecelagem, fabricação de farinha e outros cereais, pesca, cultura da cana-de-açúcar, carvoaria; cultura do fumo. Essa conceituação obedece à Portaria N° 20, de 13 de setembro de 2001, do Ministério do Trabalho e Emprego e a Convenção n° 182 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

**QUADRO 1 - Legislação de referência da Portaria No. 458 do PETI**

<b>Legislação</b>	<b>Conteúdo</b>
<b>Constituição de 1988</b>	Art. 227 - "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."
<b>Estatuto da Criança e do Adolescente</b>	Capítulo V, art. 67: "(...) é vetado: 1) o trabalho noturno; 2) o trabalho perigoso, insalubre ou penoso; 3) o trabalho realizado em locais prejudiciais à formação das crianças e adolescentes, 4) o trabalho realizado em horários e locais que não permitem a freqüência à escola de crianças e adolescentes." Capítulo II, artigo 17: "O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais."
<b>Convenção 138 da OIT</b>	Estipula que a idade mínima de admissão ao trabalho ou ao emprego não deverá ser inferior à idade da conclusão do ensino obrigatório.
<b>Convenção 182 da OIT</b>	Sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, de 1999: defende a adoção de medidas imediatas e eficazes que garantam a proibição e a eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil e das consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes.
<b>Convenção sobre os direitos da Criança, da ONU de 1989</b>	Consagrou a doutrina de proteção integral e de prioridades aos direitos da infância.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a legislação que regulamenta o PETI, a bolsa de R\$ 40,00 é paga para as famílias residentes nas áreas urbanas de capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes. Para as famílias de residentes em outros municípios ou em áreas rurais o valor da bolsa é de R\$ 25,00. A identificação do domicílio no CadÚnico é a base de dados para que seja feita a classificação do beneficiário nas áreas urbana ou rural.

No que se refere às condicionalidades do programa para o recebimento da transferência de renda, as famílias têm que assumir os seguintes compromissos:

- retirada de todas as crianças/adolescentes de atividades laborais e de exploração;
- freqüência mínima da criança e do adolescente nas atividades de ensino regular e no serviço socioeducativo, no turno



complementar ao da escola, de acordo com o percentual mínimo de 85% (oitenta e cinco) da carga horária mensal exigida e

- acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos (MDS, 2009).

O PETI foi implantado no Ceará no ano de 2000 e atualmente existem 25,4 mil crianças beneficiárias do programa, representando R\$ 1,9 milhão, de acordo com dados do MDS (2009).

#### **3.4.4 O programa Bolsa Família**

Os dois mandados do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) foram marcados pela tendência de afirmação do Brasil no contexto internacional da economia globalizada, sendo pontuais as ações voltadas para as políticas sociais. O início do governo Lula estabelece um novo momento no contexto das políticas sociais, pela firme determinação no combate à miséria e à fome. Para Silva (2007), essa época representa “o Quinto Momento no desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no país” (p. 93).

O discurso que estabelece como principal estratégia de governo o Fome Zero indica o tom voltado eminentemente para o social do presidente recém-eleito, aliado a uma profunda expectativa das camadas mais necessitadas da população, as quais visualizavam o momento como uma provável ascensão do nível de renda. Isso fez com que fosse criado o ambiente político capaz de alterar e reduzir o enorme fosso de desigualdade no país. Dessa forma, no âmbito do Fome Zero, os programas de transferência de renda adquirem importância fundamental no combate à pobreza.

Em 2003, ocorre um novo avanço no contexto da política social brasileira, quando o governo decide unificar quatro dos programas de transferência de renda existentes, que eram o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão-Alimentação, em um único programa chamado Bolsa Família, destacando-se este como o programa com maior visibilidade e importância.

**QUADRO 2 - Programas remanescentes do Bolsa Família**

Programa	Valor do benefício (R\$)	Critério de elegibilidade
Auxílio-Gás	7,50 por mês	Para cada família
Bolsa-Escola	15,00	Para cada filho entre 6 e 15 anos (até três filhos)
Bolsa-Alimentação	15,00	Para cada filho até 6 anos (até três filhos)
Cartão-Alimentação	50,00	Famílias do programa Fome Zero

Fonte: Elaborado pelo autor

Nesse mesmo governo são verificados relevantes aumentos do volume de recursos orçamentários destinados ao Bolsa Família e, em paralelo, ocorre significativo aumento do número de famílias<sup>8</sup> atendidas por programas dessa natureza nos três níveis de governo.

O público do PBF é composto por famílias pobres e extremamente pobres. São consideradas extremamente pobres as famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa. Já famílias pobres são aquelas com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa, conforme o Decreto no. 5.749 de 11 de abril de 2006. Para que essas famílias façam parte do programa, é necessário que os municípios as identifiquem e as cadastrem no cadastro único dos programas sociais<sup>9</sup>.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a proteção às famílias deve ser de responsabilidade das três esferas de governo. Assim sendo, para o atendimento integral às famílias, a articulação começa no âmbito do Governo Federal, através do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família. O MDS, através da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), é responsável pela gestão e operacionalização do programa. Aos estados, compete a responsabilidade quanto às ações de desenvolvimento local e regional, através da implementação de

<sup>8</sup> Para efeito do PBF, família é uma unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros (MDS, 2006).

<sup>9</sup> No Cadastro Único podem estar inscritas famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Já no Bolsa Família entram as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa. Portanto, nem todas as famílias cadastradas serão necessariamente incluídas no Bolsa Família (MDS, 2006).

programas complementares de geração de trabalho e renda e de apoio às atividades produtivas. Conforme a Portaria no. 246/2005, a adesão do município ao PBF exige a indicação do gestor e a implantação da instância de controle social (MDS, 2006).

Conforme o quadro 3, o Bolsa Família possui três tipos de benefícios financeiros: Benefício básico, benefício variável e benefício vinculado ao adolescente:

**QUADRO 3 - Tipos de benefícios do Bolsa Família**

<b>Modalidade</b>	<b>Descrição</b>
<b>Benefício básico</b>	No valor de R\$ 62,00, pago exclusivamente para famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até R\$ 60,00.
<b>Benefício Variável (BV)</b>	No valor de R\$ 20,00, pago para as famílias com crianças e adolescentes até 15 anos de idade. Cada família pode receber até no máximo três benefícios deste tipo, totalizando R\$ 60,00.
<b>Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ)</b>	No valor de R\$ 30,00, pago para as famílias com jovens de 16 e 17 anos. Cada família pode receber até no máximo dois benefícios deste tipo, totalizando R\$ 60,00.

Fonte: MDS (2009)

No Bolsa Família, a manutenção do pagamento de benefícios depende do cumprimento das condicionalidades de saúde e educação. Segundo o documento Guia do Gestor do Bolsa Família (MDS, 2006):

o objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social. E dessa forma promover a melhoria da situação de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável (p. 33).

Por isso, as famílias devem obedecer às seguintes exigências relacionadas à educação e à saúde:

**QUADRO 4 - Condicionalidades do Bolsa Família**

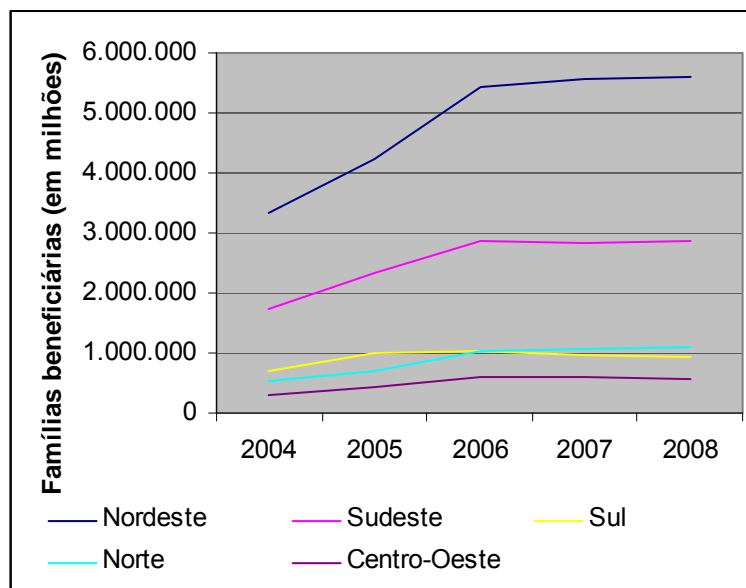
Educação	Saúde
Matricular as crianças adolescentes de 06 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino.	<p><i>Para gestantes e nutrizes:</i></p> <p>Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência e</p> <p>Participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.</p>
Garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo.	<p><i>Para os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos:</i></p> <p>Levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização e</p> <p>Levar a criança às unidades de saúde portando o cartão de saúde para acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações.</p>
Informar, de imediato, sempre que ocorrer mudança de escola dos dependentes de 06 a 15 anos, para acompanhamento da frequência escolar.	

Fonte: MDS

Recentes pesquisas apontam o Bolsa-Família como tendo efeito positivo na redução da desigualdade social. Segundo estudo do Centro Internacional da Pobreza, a partir de pesquisa feita pelo PNUD, o Índice de Gini (que mede o grau de distribuição da renda) caiu nos últimos anos, num período de 1996 a 2004, 4,7 pontos percentuais e 21% dessa queda podem ser atribuídas às rendas que vêm do programa Bolsa-Família (SOARES *et. al.*, 2007).

Dados de 2009 indicam 16,9 milhões de famílias cadastradas no Bolsa-Família, representando um acréscimo de mais do dobro do número existente em 2005, ou seja, 8,7 milhões. De acordo com números do MDS (2009), em fevereiro de 2009, no Brasil, 11.353.445 famílias receberam benefícios do Bolsa Família, a um valor médio de R\$ 84,49 por família, totalizando R\$ 959,3 milhões. No Ceará, existem 907,2 mil famílias recebendo o benefício, significando transferência de renda na ordem de R\$ 79,4 milhões (MDS, 2009).

GRÁFICO 4 - Evolução do Bolsa Família entre 2004 e 2008 por região



	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Nordeste</b>	3.320.446	4.245.574	5.442.567	5.573.605	5.612.868
<b>Sudeste</b>	1.730.675	2.325.379	2.875.677	2.848.034	2.852.885
<b>Sul</b>	700.664	987.068	1.027.439	956.129	927.893
<b>Norte</b>	527.652	697.644	1.023.507	1.081.636	1.101.647
<b>Centro-Oeste</b>	292.405	444.786	596.620	583.672	579.908

Fonte: MDS (2009)

Muito embora os números enfatizem o impacto positivo do programa na redução das desigualdades sociais e para a melhoria das condições de vida de parcela considerável da população pobre, as críticas e polêmicas coexistem com essa realidade e enfocam principalmente as fragilidades do controle da frequência escolar, as dificuldades no cumprimento das condicionalidades em virtude da carência dos serviços públicos, a fiscalização sobre o cadastramento das famílias e sobre os critérios de acesso, bem como as dificuldades de articulação com outros programas do governo visando a intersectorialidade das ações.

Apesar disso, o conjunto de programas de transferência de renda representa, na atualidade, um dos principais elementos do sistema de política social

do governo, como forma direta de transferir renda para as camadas mais pobres e extremamente pobres da população.

## 4 A METODOLOGIA DA PESQUISA

### 4.1 Sobre pesquisa qualitativa

Ao considerarmos que a principal questão da ciência é o estudo da realidade, mesmo que não possamos apreendê-la por completo, a pesquisa é o instrumento para se chegar o mais próximo possível dessa realidade e intervir, o que se faz necessário, para tanto, conhecê-la (DEMO, 1981).

É o que se propõe a execução de um trabalho de pesquisa, o qual deve ter como objetivo encontrar respostas para a questão central orientadora do projeto e ainda estar orientado por um elenco de fases para sua consecução, que envolve o planejamento, levantamento, interpretação e análise dos dados. Para tanto, deve utilizar-se do instrumental disponível e que melhor atenda ao que se pretende investigar.

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa é de caráter descritivo. Segundo Vergara (2000 *apud* FERNANDES; GOMES, 2000, p. 7):

a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlação entre variáveis e define sua natureza, descrevendo um fenômeno e evidenciando suas características conhecidas (p. 7).

O que se pretende no presente trabalho é conhecer parte específica de uma determinada comunidade, seus traços, atitudes e como se relacionam as variáveis referentes ao objeto estudado, bem como as várias dimensões que derivam dessa discussão para, em seguida, interpretá-las.

Quanto à forma de abordagem, na produção do conhecimento científico, as pesquisas são divididas em quantitativas e qualitativas. Enquanto as pesquisas quantitativas se mostram apropriadas a situações que envolvem possibilidades quantificáveis de variáveis, as pesquisas qualitativas alcançam aspectos mais profundos e subjetivos do tema em estudo (DIAS, 2000).

A expressão “pesquisa qualitativa” assume diferentes significados nas

ciências sociais, envolvendo um conjunto de técnicas interpretativas que têm como objetivo compreender os componentes de um sistema complexo de significados (NEVES, 1996). Analisando o método qualitativo em comparação com a abordagem quantitativa das pesquisas, Dias (2000) enfoca a característica da pesquisa qualitativa em tratar aspectos subjetivos:

De forma geral, os métodos qualitativos são menos estruturados, proporcionam um relacionamento mais longo e flexível entre o pesquisador e os entrevistados, e lidam com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes do que os métodos quantitativos (p. 1).

Para o desenvolvimento desse trabalho, a opção foi pela pesquisa qualitativa, visto que, o que nos interessou no presente estudo foi captar e revelar as percepções e opiniões dos atores, estabelecendo com os mesmos uma dinâmica de participação para aprofundamento das questões centrais do trabalho, o que somente é possível na interação coletiva.

É possível relacionar a questão da subjetividade que caracteriza a pesquisa qualitativa com o problema central do projeto, visto que, as respostas se dão através das palavras, dos gestos e da linguagem não-verbal. Nesse caso, é de fundamental importância a técnica utilizada, pois é na seleção da técnica de coleta de dados que o pesquisador se orienta pelo método que melhor atende aos objetivos da pesquisa, movido pela necessidade de captar visões do mundo e permitir a construção coletiva. Para Triviños (1987, p.137) a pesquisa qualitativa “[...] não admite visões isoladas, parceladas, estanques.”

A pesquisa qualitativa pode ser aplicada de diferentes formas: entrevistas, história de vida, história oral, observação participante e, mais recentemente, tem evidenciado o uso do grupo focal. Na presente pesquisa, como instrumento de coleta de dados, a técnica utilizada foi o grupo focal.

#### **4.2 O grupo focal como técnica de investigação**

O grupo focal como técnica investigativa, segundo Dias (2000, p. 3), tem como objetivo central “identificar percepções, sentimentos, atitudes e idéias dos



participantes a respeito de um determinado assunto, produto ou atividade.”

Para Caplan (1990 *apud* DIAS, 2000) os grupos focais são “pequenos grupos de pessoas reunidos para avaliar conceitos ou identificar problemas” (p. 3). Essa técnica se constitui em uma ferramenta comum usada em pesquisas de marketing para determinar as reações dos consumidores a novos produtos, serviços ou mensagens promocionais e, da qual os pesquisadores têm se apropriado para estudar interações de fenômenos sociais. Neto *et. al.* (2002) define grupo focal como:

Uma técnica de pesquisa na qual o pesquisador reúne, num mesmo local e durante certo período, uma determinada quantidade de pessoas que fazem parte do público-alvo de suas investigações, tendo como objetivo coletar, a partir do diálogo e do debate com e entre eles, informações acerca de um tema específico (p. 5).

Bunchaft e Gondim (2004, p. 66) analisando a técnica do grupo focal acrescenta que “o grupo é tomado como uma unidade de análise, ou seja, se uma posição é apresentada por um participante do grupo, mesmo não sendo partilhada por todos os outros integrantes, na análise dos resultados é tomada como do grupo.”

As razões para se utilizar o grupo focal como técnica para este trabalho residiu no fato de o que interessou ao pesquisador foi a opinião coletiva, a interação e a sinergia criada pela discussão grupal, o que pode gerar novos contextos não expressados pela entrevista individual. É a busca do nível mais profundo das expressões, dos significados, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores, que se apresentam pela linguagem comum e na vida cotidiana – o objeto da abordagem qualitativa (MINAYO, 2008).

A realização de grupos focais segue orientações e técnicas já praticadas em estudos similares e que servem como guias para o presente trabalho. A observância dos seguintes critérios contribuiu para sua aplicação adequada e minimizaram riscos de insucesso e não atendimento aos objetivos pretendidos pela investigação, quais sejam:

- deve-se ter uma equipe composta por dois pesquisadores: um exercendo a função de mediador e outro a de relator-observador, durante a realização dos grupos focais;
- devem ter uma duração entre uma e duas horas;
- o grupo deve ser composto de 4 a 12 pessoas;
- deve-se elaborar um “roteiro de debate”, construído a partir dos objetivos da pesquisa e elaborado através de questões-chave que favoreçam o levantamento das informações para a elucidação dos objetivos propostos e
- os debates devem ser registrados de duas formas: através da gravação (gravador ou filmagem) e através das anotações das falas, assim como algum registro da linguagem não-verbal (posturas, expressões etc.) (NETO *et. al.*, 2001).

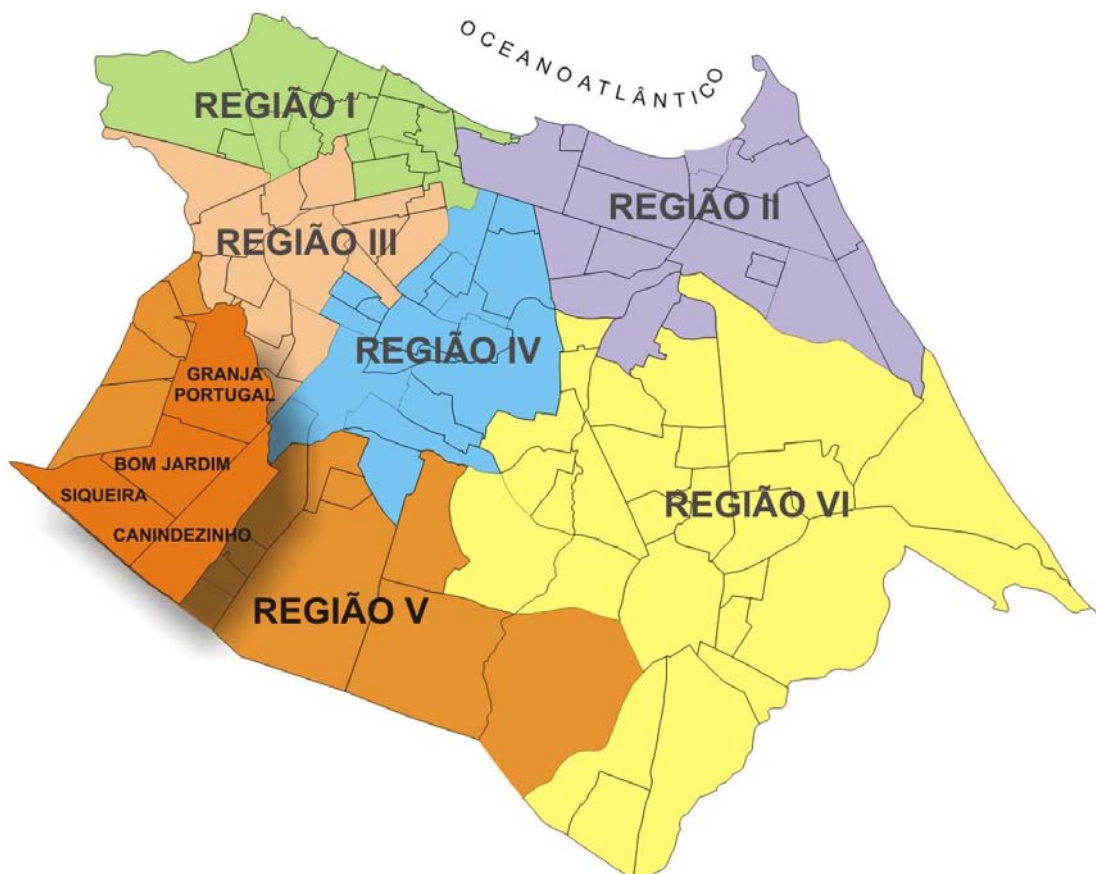
A preocupação com o tempo do grupo focal é partilhada por Dias (2000, p. 4), para quem “a discussão ocorre durante aproximadamente duas horas [...] Conforme o grau de complexidade de determinada pesquisa e as questões e os objetivos assim justificarem, o tempo de aplicação do grupo focal pode demandar mais de uma reunião.

### **4.3 O Grande Bom Jardim como universo da pesquisa**

Conforme o relatório “*Diagnóstico sócio-participativo do Grande Bom Jardim*” (GPDU/UECE, 2003), o Bom Jardim é formado por três comunidades: Parque Santo Amaro, localizado entre as imediações da Chácara Santo Amaro até na altura do conjunto habitacional Tia Joana. Parque São Vicente, localizado nas imediações do conjunto habitacional Tia Joana até a rua José Maurício, divisa com o Sítio Varjota e Parque Santa Cecília, localizado a noroeste da av. Urucutuba. Pelo relatório, no bairro existem seis assentamentos: Santo Amaro ou Pantanal, Planalto Urucutuba ou Marrocos, Nova Esperança, Igualdade, Lago Verde e o Nova Canudos. O bairro expandiu-se e, atualmente, a região do Grande Bom Jardim é

formada pela junção dos bairros Siqueira, Granja Lisboa, Canindezinho, Granja Portugal e Bom Jardim, conforme demonstra a figura 1.

FIGURA 1 - Mapa do município de Fortaleza e regiões administrativas



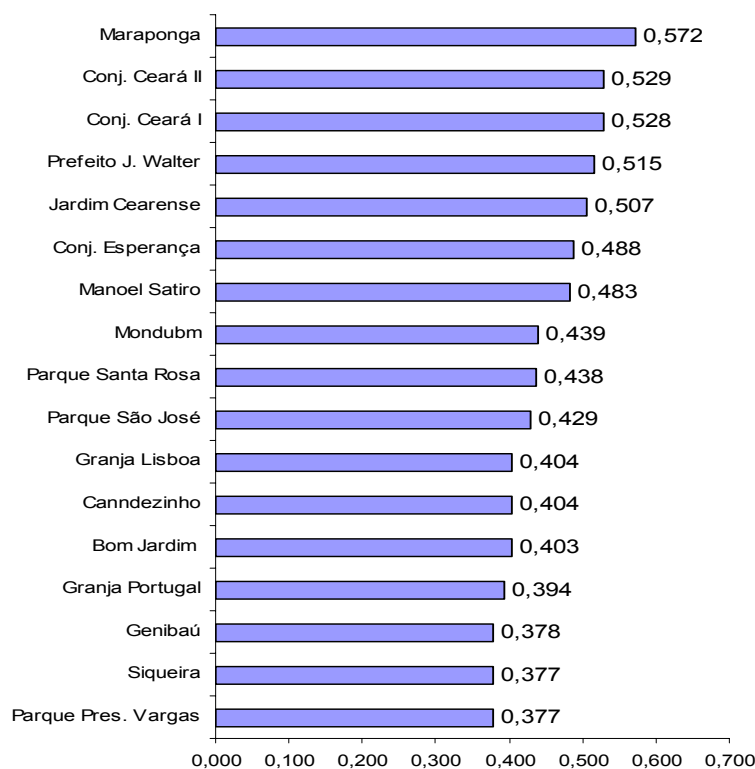
Fonte: PMF/SEPLA (2004)

O Grande Bom Jardim, de acordo com dados do IBGE, possui 175.000 habitantes, população superior ao município do Crato (CE). Esse contingente elevado de habitantes congrega uma parte considerável dos problemas sociais da capital do Ceará.

O reflexo disso é que, dos dez bairros com menor renda *per capita* de chefes de família em Fortaleza, a Regional V participa com quatro bairros do Grande Bom Jardim: Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira. O relatório *Fortaleza em Números* (PMF/SEPLA, 2004) aponta que o IDHM-B do bairro é de 0,403 (gráfico 5), estando situado na faixa dos de menor IDHM do município. Com frequência, essa situação de precariedade é associada ao alto índice de

criminalidade e violência do bairro em comparação com outras regiões do município, expondo o quadro de miséria e pobreza da população do Bom Jardim.

GRÁFICO 5 - FORTALEZA - Índice de desenvolvimento humano do município - por bairro (IDHM-B) - Região V



Fonte: PMF/SEPLA (2004)

O Bom Jardim convive com o estigma de ser um bairro violento e perigoso. Essa imagem é reforçada pela freqüente presença na mídia e nas estatísticas oficiais que colocam a região como uma das mais violentas de Fortaleza. Conforme o jornal Diário do Nordeste (2009), o bairro liderou o *ranking* de criminalidade em Fortaleza no ano de 2008, com 27 assassinatos. Dados da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança do Estado do Ceará (CIOPS) apontam que em 2005 e 2006 o Bom Jardim esteve entre os cinco bairros mais violentos da capital (PAIVA, 2007).

As ocorrências de violência se manifestam através de assaltos, brigas de gangues e comercialização de drogas (GPDU/UECE, 2003). O mais crítico desse

cenário, que não é diferente de comunidades que se localizam às margens das grandes cidades, é o envolvimento predominante de crianças, adolescentes e jovens. Como forma de interferir nessa realidade e amenizar o quadro de carência da comunidade, ONG's, associações, igrejas, entidades sem fins lucrativos e o Centro de Referência à Assistência Social, desenvolvem projetos sociais no âmbito do bairro junto à população carente, envolvendo crianças, adolescentes, jovens e adultos em atividades educativas, culturais e de capacitação de mão-de-obra para o trabalho. Exemplo de entidade com atuação no Grande Bom Jardim é o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS). O CDVHS congrega lideranças comunitárias, militantes de pastorais sociais, profissionais liberais e colaboradores internacionais no desenvolvimento de estratégias e projetos de políticas sociais para o desenvolvimento local sustentável voltados para a criança e o adolescente, a geração de trabalho e renda, a capacitação de lideranças comunitárias e a busca de soluções para os problemas sociais da região.

Tradicionalmente, as periferias das grandes metrópoles são áreas de maior incidência de violência urbana e o Bom Jardim é um reflexo dessa realidade, seja por conta do baixo grau de escolaridade de sua população, seja por descaso do poder público em fornecer os serviços sociais básicos à comunidade. No entanto, como observa Paiva (2007):

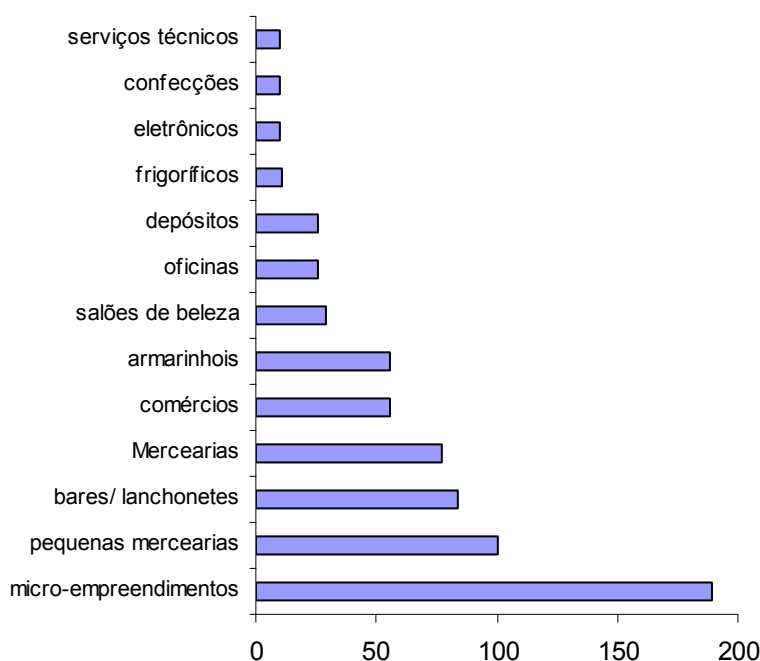
A maioria da população das áreas estigmatizadas internamente é de trabalhadores de baixa renda (pedreiros, lavadeiras, domésticas, metalúrgicos, recicladores, dentre outros) que, possivelmente, não possui relação nenhuma com a criminalidade (p. 10).

O elevado grau de precariedade social que caracteriza o bairro torna o risco maior para seus moradores e visitantes. Tal risco está associado à ocorrência de algo ruim ou violento que ameaça a segurança individual e coletiva. Sobre o Bom Jardim, Paiva (2007) ressalta que:

[...] as relações sociais existentes no bairro passam a ser mediadas por um sistema de confiança que pressupõe um grau menos ou mais elevado do risco de acordo com o local de moradia. Por isso, certas localidades são vistas como locais perigosos, onde o risco de algo ruim acontecer é relativamente alto em relação a outros espaços (p. 13).

Segundo levantamento do GPDU/UECE (2003), o perfil socioeconômico do bairro é caracterizado predominantemente pela existência de micro-empresendimentos, pequenas mercearias, bares e lanchonetes, dentre outros, conforme demonstra o gráfico 6, além das atividades informais representadas pelos ambulantes e vendedores autônomos.

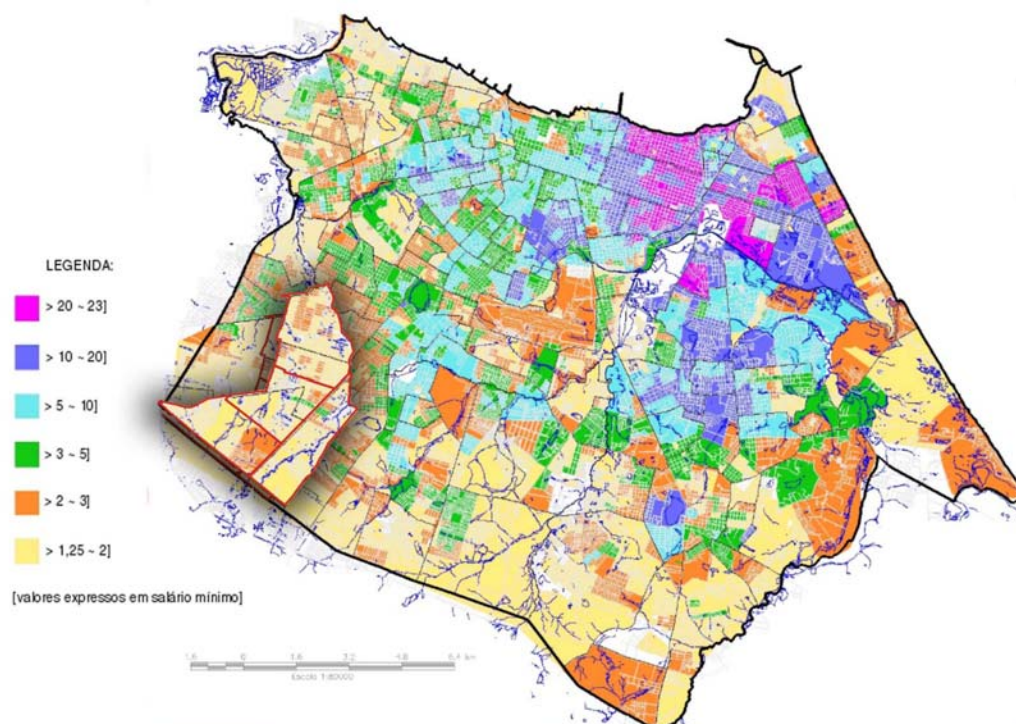
GRÁFICO 6 - Principais atividades econômicas do Bom Jardim



Fonte: GPDU/ UECE (2003)

Conforme demonstra a Figura 2, o nível de renda da população do Grande Bom Jardim encontra-se situado entre os mais baixos do município de Fortaleza, com sua população formada predominantemente por pessoas que possuem renda entre 1,25 e 3 salários mínimos. Esse dado, em conjunto com o fator de alta densidade populacional da região, explica o fato de o Grande Bom Jardim possuir um dos maiores contingentes de pobres e extremamente pobres inscritos no cadastro de programas sociais do Governo.

FIGURA 2 - Nível de renda da população do Grande Bom Jardim



Fonte: PMF/SEPLA

Dados do cadastro único de programas sociais do Governo Federal (PMF/SEMÁS, 2008) indicam que o bairro do Bom Jardim possui 10.989 domicílios cadastrados, sendo o segundo bairro de Fortaleza em número de famílias participantes dos programas sociais, ficando atrás apenas do bairro do Jangurussu que possui 14.063 domicílios cadastrados. Na mesma razão, é o segundo em beneficiários do Bolsa Família (7.499 famílias), representando 68,15% do total de domicílios cadastrados (tabela 5).

TABELA 5 - Dados do cadastro único – bairro Bom Jardim

QTD. DOMICÍLIO	QTD. PESSOAS	POPULAÇÃO	MÉDIA PESSOA/ DOMICÍLIO	DOMICÍLIOS COM PBF (JUL/08)	% DOMICÍLIOS PBF/ DOMICÍLIOS CADASTRADOS
10.989	44.793	39.186	4,1	7.489	68,15%

Fonte: PMF/SEMÁS (2004) - base do cadastro único – Fortaleza (CE).

#### **4.4 Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS): as casas da família**

Os CRAS são considerados as portas de entrada dos usuários da rede de proteção social e se constituem em unidades públicas da política de assistência social, de base municipal, integrantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesses centros, também podem

ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais (MDS, 2009, p. 11).

Localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, têm por objetivo a prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, e à articulação destes serviços na sua área de abrangência. Algumas ações da proteção social básica devem ser desenvolvidas necessariamente nos CRAS, como o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF)<sup>10</sup> e outras, mesmo ocorrendo na área de abrangência desses centros, podem ser desenvolvidas fora de seu espaço físico, desde que a ele referenciadas. Os equipamentos possuem estrutura de salas destinadas a reuniões, cursos profissionalizantes, convivência e outras atividades socioeducativas, além de cantina e biblioteca.

De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, o CRAS Bom Jardim, por referenciar mais de 5.000 famílias, é classificado como de grande porte, ou seja, sua equipe de referência deve ser composta de quatro técnicos de nível médio e quatro técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. Todos os trabalhadores do CRAS (coordenação, técnico e apoio administrativo) têm a função

---

<sup>10</sup> O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) expressa um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativos e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e, especialmente, acompanhamento sociofamiliar. Tem como objetivos principais: a) contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social; b) fortalecer os vínculos familiares e comunitários; c) promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades (MDS, 2009). Acesso em 14 de agosto de 2009.



de prestar assistência, atendimento e informações à população da sua área atendida. O CRAS Bom Jardim encontra-se localizado entre a igreja matriz do bairro e a delegacia de polícia, em uma área de grande densidade populacional, possuindo como áreas de abrangência, além do Bom Jardim, os bairros Granja Lisboa e Canindezinho.

Os CRAS se constituem em um espaço de importância relevante para a execução e acompanhamento das políticas públicas destinadas às regiões carentes de atenção social, e por serem um elemento de integração entre indivíduos que buscam se inserir nos programas sociais. A percepção de quem visita o CRAS Bom Jardim é de um ambiente de grande efervescência e integração social, onde circulam assistentes e mobilizadores sociais, instrutores, crianças, jovens, senhoras e idosos, cada qual desenvolvendo uma atividade, seja de coordenação e execução pedagógica, lúdica, administrativa, ou como participante das atividades dos programas, como o ProJovem e o Inclusão Produtiva, seja como participantes das atividades sociais. Há ainda uma movimentação intensa de pessoas na busca de se cadastrarem ou de atualização das suas informações no CadÚnico, que as permite se inserirem como beneficiárias do Bolsa Família ou outro programa do Governo Federal.

A opção pelo bairro Bom Jardim para o desenvolvimento do presente trabalho está fundamentada em fatores de caráter socioeconômico que indicam essa região da capital como propícia ao tipo de discussão que se propõe investigar. Por ser um bairro de elevada densidade populacional e formado predominantemente por famílias de baixa renda, pode-se inferir que o estudo é revelador do ponto de vista da pesquisa social, a partir das discussões e das interações dos grupos.

## 5 A PESQUISA DE CAMPO

[...] *isso é um milagre do céu.  
Antes eu não era nada  
agora me sinto gente  
com esse dinheiro!*

*(participante do grupo focal)*

### 5.1 Planejamento da pesquisa

Obedecendo ao que a literatura recomenda (BUNCHAFIT; GONDIM, 2004; DIAS, 2000; GATTI, 2005), o planejamento é etapa fundamental na realização de grupos focais; para tanto, algumas providências foram essenciais para o desenvolvimento e eficácia da pesquisa de campo.

A seleção dos beneficiários convidados a participar dos grupos foi feita mediante amostra intencional a partir do CadÚnico, que é a base de dados socioeconômicos do MDS e que consolida as informações dos domicílios cujas famílias possuem renda mensal *percapita* de até ½ salário mínimo. Nele estão registrados os dados como:

- a) identificação do domicílio e da família, bem como das pessoas que a compõem;
- b) características familiares;
- c) identificação do domicílio e suas características;
- d) renda e gastos da família e
- e) informações gerais sobre propriedades e atividades rurais, dentre outros.

Para efeito da pesquisa, tornou-se necessário estabelecer um recorte da população existente no CadÚnico, visando permitir a adequação dos grupos focais aos objetivos do estudo. Para tanto, foram definidos os seguintes pré-requisitos para participação das reuniões:

- a) estar inscrito no Cadastro Único dos programas sociais do Governo Federal há pelos menos um ano;

- b) ser beneficiário ativo de um dos programas de transferência de renda do Governo Federal;
- c) Ser morador do Grande Bom Jardim e
- d) Ser atendido pelo CRAS Bom Jardim.

Conforme demonstrado no quadro 5, o planejamento da pesquisa envolveu a composição de grupos heterogêneos formado por titulares de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, beneficiários do BPC e participantes do ProJovem, em número de dez pessoas por grupo. A amostra dos participantes foi não probabilística e atendeu aos critérios já mencionados.

**QUADRO 5 - Composição dos grupos**

<b>Grupo</b>	<b>Participante</b>	<b>Quantidade</b>
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulares de famílias beneficiárias do Bolsa Família</li> <li>• Beneficiários do BPC</li> <li>• Jovens participantes do ProJovem</li> </ul>	10
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulares de famílias beneficiárias do Bolsa Família</li> <li>• Beneficiários do BPC</li> <li>• Jovens participantes do ProJovem</li> </ul>	10
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulares de famílias beneficiárias do Bolsa Família</li> <li>• Beneficiários do BPC</li> <li>• Jovens participantes do ProJovem</li> </ul>	10
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulares de famílias beneficiárias do Bolsa Família</li> <li>• Beneficiários do BPC</li> <li>• Jovens participantes do ProJovem</li> </ul>	10

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme foi constatado no decorrer da pesquisa, a composição dos grupos de titulares de famílias beneficiárias do Bolsa Família é formada pelo gênero predominantemente feminino, comprovando o resultado da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008), de que a maioria dos titulares dos domicílios atendidos pelo PBF é de mulheres (94%),

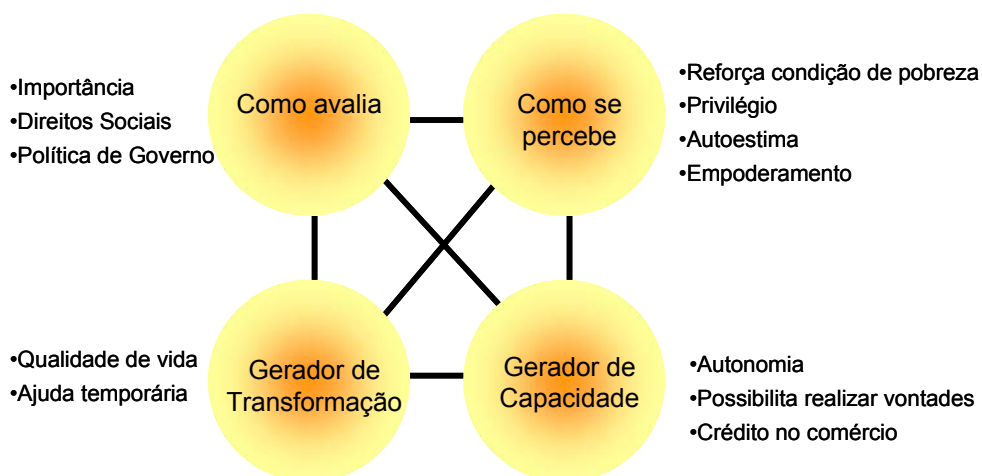
reafirmando a regra de que a titularidade do cartão deva ser concedida preferencialmente às mulheres. Essa orientação tem como base estudos sobre o papel da mulher na manutenção do domicílio e na sua capacidade em usar os recursos financeiros em benefício de toda a família (MDS, 2006).

Os participantes foram convidados antecipadamente, através de carta-convite impresso e entregue diretamente pelos técnicos do CRAS, na qual constavam os objetivos e as informações básicas sobre as reuniões. Para a realização destas, foi utilizado espaço físico das dependências do CRAS.

Em cada reunião, o responsável pela pesquisa atuou como moderador e um assistente exerceu a função de relator, anotando falas, expressões não-verbais e complementando informações, situações ou fatos não registrados pelo recurso do gravador e que serviram de subsídio para o relatório da pesquisa. Cada reunião foi precedida de apresentação, pelo moderador, dos objetivos do evento, as regras básicas e a identificação da equipe. A todos foram entregues crachás de identificação e solicitado que se apresentassem individualmente. Ao moderador coube a função de conduzir e monitorar as discussões, como também estimular a descontração e encorajar a participação coletiva. Ao final de cada sessão, o moderador elaborou o relatório com as conclusões preliminares. O objetivo era de que não ocorresse perda da “memória” e dados importantes e não registrados fossem desperdiçados. Serviram, ainda, como subsídio para o aperfeiçoamento do processo.

A condução dos grupos focais foi feita com o suporte de questões previamente elaboradas, com vistas a estimular a reflexão, facilitar a dinâmica coletiva e a discussão entre os participantes, além de servir de guia para o facilitador. Essas questões abrangeram as seguintes dimensões associadas ao objetivo do trabalho:

FIGURA 3 - Dimensões orientadoras dos grupos focais



Fonte: Elaborado pelo autor

Em uma pesquisa dessa natureza, considera-se que a questão central pode suscitar outras questões secundárias que ampliam e aprofundam a visão sobre o tema. No caso específico desse trabalho, outros assuntos foram pauta de discussões entre os membros participantes e de alguma forma ampliaram o escopo da pesquisa, tais como:

- a) as aspectos ligados às condições de acesso aos programas – dificuldades, restrições e atendimento;
- b) as questões associadas ao cumprimento das condicionalidades – as dificuldades de acesso aos serviços públicos;
- c) as oportunidades de maior interação social dos beneficiários e
- d) a utilização indevida do benefício por jovens e pais de família – fiscalização.

Em se tratando de pesquisa qualitativa, com as características da realizada neste trabalho, a análise dos dados coletados adquire importância elevada pelo caráter subjetivo das opiniões e das falas. A transcrição do material gravado nos grupos focais em confrontação com as anotações realizadas no momento das sessões pelo relator e pelo moderador deve ser feita de forma minuciosa, de maneira que as questões e pontos de vista mais relevantes sejam devidamente

captados e registrados para tabulação e análise pelo pesquisador.

Neste tipo de técnica, conforme Catti (2005),

[...] é preciso ter o cuidado de ressaltar o que foi realmente relevante para o grupo, configurando-se tendências, mostrando-se conexões. As inferências a partir daí devem encontrar apoio claro nesse processo analítico, no ocorrido, no falado, ou no silenciado. Não se deve esquecer que generalizações impróprias devem ser evitadas [...] (CATTI, 2005, p. 32).

Segundo a autora, as “interações em grupo” são o foco central para utilização do grupo focal como técnica de pesquisa (CATTI, 2005, p. 33), pois é a partir do arsenal de elementos capturados que o pesquisador desenvolve e analisa os resultados em função dos objetivos da pesquisa.

A visita ao CRAS Bom Jardim ocorreu em seis oportunidades. Na primeira buscou-se um contato inicial, procurando apresentar para a coordenadora os objetivos da investigação, quais as pessoas que deveriam participar, seu perfil e qual a dinâmica e estrutura das reuniões. Evidenciou-se ainda, a logística para convocação desses participantes. Nessa ocasião, verificou-se o espaço físico que melhor se adaptasse à necessidade da pesquisa.

Na segunda visita, o pesquisador foi apresentado pela coordenadora à equipe do CRAS, sendo novamente ressaltados os objetivos da pesquisa e definida a agenda de datas e horários das reuniões. Na ocasião, foi definido que os participantes seriam chamados através de convite impresso, o qual seria entregue nas residências e no próprio CRAS pela equipe do centro. A terceira visita objetivou a entrega dos convites impressos onde constavam os objetivos, datas, horários e regras básicas das reuniões e entregues ainda à coordenação do CRAS os formulários para listagem dos participantes de cada reunião.

Realizadas as reuniões e transcritas as gravações, foi feita uma verificação preliminar dos dados, palavras-chave foram destacadas e agrupadas por temática, semelhanças e afinidade, possibilitando a interpretação e a análise.

## 5.2 As falas e as percepções dos sujeitos sobre os programas de transferência de renda

O planejamento inicial para a realização das reuniões dos grupos focais previa o número de cinco reuniões com dez participantes selecionados de forma heterogênea em termos de idade, sexo, programa e situação social, visando dar maior amplitude e diversidade nas falas e opiniões. No entanto, quando da realização da primeira reunião, verificou-se um elevado grau de interferência sonora do ambiente externo, originada das pessoas (senhoras, jovens e crianças) que aguardavam no espaço contíguo à sala das reuniões do CRAS, para atualização do cadastro único e realização de outras atividades. Essa interferência, de certa forma, dificultou a concentração dos participantes e do facilitador, bem como a audição da gravação no momento da transcrição. Isso fez com que fosse revisto o planejamento das próximas reuniões, sendo decidido que o número de participantes seria reduzido para cinco e as reuniões aumentadas para um total de sete, no intuito de preservar a quantidade prevista de participantes.

As reuniões enfatizaram algumas questões que permeiam o universo dos indivíduos desfavorecidos e vulneráveis socialmente. Nesse sentido, conceitos como direitos sociais, favor, ajuda, empoderamento, autonomia etc. foram evidenciados e ajudaram a compreender o significado dos programas de transferência de renda sob a perspectiva dos seus beneficiários.

*“Eu não tinha nada na vida, só o Nosso Senhor do Céu, mas com o milagre do Lula, eu me tornei gente. Ele me deu uma pensão graças a Deus” (participante 3, grupo I).*

Esse relato, rico em significados, traduz o sentimento predominante nas reuniões dos grupos focais. Se perceber como alguém que não tinha nada na vida, apenas o apego à esperança divina como tábua para escapar das dificuldades do dia-a-dia é o retrato de uma pobreza conformada e aceita. O *não ter nada* tem o significado de vazio e impotência diante da realidade. É a noção de “*desfiliaados*” e “*inúteis para o mundo*”, de que se refere Castel (1998). Na concepção da declarante, por obra do “milagre” humano, várias vezes ressaltado nos depoimentos, a mão do

homem transformou em “*gente, quem não era*”. Mais ainda, deu um dinheiro certo e regular, por mínimo que seja, para quem “*não tinha nada na vida*.” Essa certeza de um fixo mensal aumenta a segurança e a possibilidade de ter o que antes não possuía.

As falas, em alguns momentos, foram carregadas de emoção e, por vezes, choro, como a de uma participante, ao relatar uma situação, para ela, constrangedora, de ver os netos descalços e não poder comprar um chinelo para eles. Mas, a partir do momento que começou a receber o dinheiro do Bolsa Família pôde, finalmente, dar mais dignidade a quem não tinha o mínimo. Em outra ocasião, uma senhora já idosa, relata a situação em que vive, com ela e o marido doentes e a única fonte de renda que permite comprar remédios é o Bolsa Família dela e o BPC do marido. Durante a fala, a senhora se emociona e chora por conta das dificuldades e da importância desses benefícios para a vida de ambos, pois “[...] *sem eles nós já tinha (sic) morrido*.”

No decorrer das reuniões, certas questões, que não haviam sido planejadas no roteiro de discussão, foram surgindo e ganhando importância, a partir dos depoimentos e das conversas. Com isso, os eixos temáticos foram se ampliando e essas questões passaram a fazer parte do roteiro para os grupos seguintes, tornando mais rico o material transcrito e o resultado final. A abordagem da questão da fiscalização e do uso do recurso foi uma dos temas adicionados, bem como a forma como gastam o dinheiro recebido.

Com relação à questão de como os beneficiários avaliam os programas de transferência de renda, a ênfase nas expressões reflete a grande importância desses benefícios na vida dessas famílias, principalmente por permitir a compra de um mínimo de alimentação, remédios e para o reforço na educação dos filhos. A percepção de que a existência desses programas e a renda recebida ajudam na composição da renda familiar e, portanto, permite em certa medida, a saída da condição de extrema pobreza, é ressaltada na fala dos participantes:



*Eu acho que é um benefício bom, só que eu fico assim impressionada, porque vem um governo muda, vem outro governo muda o cartão e a senha. Eu tenho seis pessoas lá (em casa) o Bolsa Família que eu recebo é de R\$ 72,00, quando o dinheiro chega nas minhas mãos tem muito valor, porque a primeira coisa que eu fiz ontem foi ir na farmácia e comprar um remédio que estava faltando (participante 1, grupo I).*

*Eu acho que foi a melhor coisa que o Lula fez na vida, porque tinha muitas famílias passando necessidade e depois do dinheiro que o Lula deu é que melhorou. E as crianças que viviam na rua agora estão nas escolas (participante 2, grupo I).*

*Na minha opinião, eu penso ser uma coisa muito boa, que ajuda a cada família que não tem uma renda certa com carteira assinada. É ótimo. É algo que o Governo está nos dando (participante 3, grupo II).*

Uma evidência bastante observada durante as conversas com os participantes é uma expressiva incidência de mulheres sem a presença do companheiro, ou seja, separadas, abandonadas, viúvas, mães solteiras etc. Essa ruptura na estrutura da família nuclear ajuda a explicar o sentimento de importância que as mesmas dão ao recurso recebido.

*Não fiz nada para o Governo, mas trabalhei muito com meu marido, mas ele não agradeceu e me deixou (participante 1, grupo II).*

*Mudou a minha vida. Porque pessoas como eu que não tem marido, já ajuda, eu pago até reforço escolar para meus filhos (participante 1, grupo I).*

*Depois que eu passei a receber o Bolsa Família, minha vida melhorou foi muito. Os meus filhos que não queriam ir para o colégio, por causa desse dinheiro, eles querem ir para o colégio, agora vão direto. Assim que eu recebo o dinheiro, eu dou logo 10 reais para cada um. O resto eu compro as coisas deles que faltam no colégio e o restante eu faço umas compras. Hoje, eu trabalho nas casas, faço faxina e lavagem de roupa porque em casa moram eu, minha mãe e meus 3 filhos (participante 5, grupo IV).*

De um modo geral, de acordo com os grupos, constatou-se que o benefício, seja qual for o valor, é um complemento da renda familiar e possibilita à família utilizar o dinheiro para comprar aquilo que a renda da mulher e/ou do homem não consegue. Seja para comprar um medicamento, mantimentos, pagar um curso, pagar serviços essenciais como energia elétrica ou, como no relato de uma senhora, “[...] pagar o plano funerário da minha família”. Esse fato expõe a situação de extrema necessidade da população de beneficiários e a importância da transferência de renda para essas famílias, em virtude de permitir que as necessidades, além da

fome, sejam amenizadas ou resolvidas. Essa situação revela, de certa forma, uma dependência da renda que os programas oferecem.

*É bom. Eu uso para pagar o plano funerário da minha família (participante 5, grupo III).*

*Para mim também foi muito importante, principalmente porque eu tenho sete filhos e só quem trabalha é o meu marido. Então, quando é necessário comprar calçados, roupas e cadernos eu compro com a ajuda do Bolsa Família que tem o valor de R\$ 182,00 mais a bolsa do ProJovem que é de R\$ 102,00 (participante 1, grupo I).*

*Para mim foi uma ajuda muito boa, porque hoje eu posso pagar um curso para minha filha (participante 2, grupo VI).*

*Eu acho muito importante e necessário. Porque existem pessoas que aproveitam esse benefício na educação das crianças, na alimentação. Outras pessoas usam como forma de conseguir um meio de trabalho, de se empregar de maneira produtiva; mas nem todos têm essa noção (participante 7, grupo I).*

*É uma ajuda para fazer umas compras, pagar os meus remédios (participante 3, grupo VI).*

Do ponto de vista do entendimento do benefício como uma política de Estado, a percepção dos beneficiários leva a uma vinculação direta do recurso ao governo Lula, ou seja, os programas atualmente existentes expressam tão somente a vontade passageira de um governo ocasional. Em diversas falas, a vinculação do dinheiro recebido é personificada ao governante atual e encarado como ajuda ou, no entender de uma senhora, como “*milagre do Lula*”. Essa associação direta dos programas como uma ajuda reflete a identificação da população de beneficiários com a classe social do presidente (“*ele é do povo*”) e explica, de certa forma, os vários relatos que demonstram a insegurança e a dúvida dos mesmos com a permanência do benefício em caso de mudança de governo.

*É uma ajuda para as famílias, porque existem muitas passando fome, como as que são pobres do interior e que depois que passaram a receber esse dinheiro melhoraram em muito suas condições (participante 4, grupo VII).*

*É uma ajuda que nós temos para sobreviver. Minha preocupação é que foi criado pelo Lula e, quando ele sair, vai acabar (participante 1, grupo II).*

*O responsável por esse dinheiro é o Lula, porque ele olha para os pobres e os outros só olhavam para os ricos (participante 1, grupo III).*

*É do Lula. Depois que ele entrou no governo melhorou bastante para as famílias carentes. Ele é do povo (participante 4, grupo VI).*

*Foi ele (o Lula) que lutou pelas pessoas pobres e foi uma maneira que ele achou para ajudar a pobreza e também ganhar voto. Porque no tempo do Sarney não tinha isso? Ele fez foi acabar com o que a gente tinha e trazer a carestia. Se o Lula sair, vocês vão ver ... (participante 8, grupo I).*

Quando se trata da compreensão de tais programas como um direito, a percepção dos grupos de beneficiários é ambígua. Mesmo que em alguns relatos o benefício seja associado a uma questão de cidadania, “*porque a gente paga impostos*”, o que repercute predominantemente nos grupos é a compreensão do benefício como uma ajuda, um favor e, até mesmo, uma caridade. Por várias vezes, o dinheiro recebido é focado como uma *ajuda do Governo*. Nesse aspecto, não se comprova uma hipótese da pesquisa, de que existe, da perspectiva dos sujeitos, a noção do recurso como um direito do cidadão.

*Eu penso que é um direito, porque a gente paga os nossos impostos e ele cumpre com um direito que nós temos (participante 9, grupo I).*

*É um direito que a gente tem, porque esse dinheiro vem dos próprios impostos que a gente paga (participante 3, grupo VII).*

*Na realidade, o governo Lula tem ajudado muito os necessitados. É uma ajuda. É o melhor governo que já teve, porque antes a gente não tinha nada aí ele (Lula) criou o Bolsa-Família e isso foi uma coisa que só ele podia fazer para ajudar os pobres (participante 1, grupo I).*

*É um favor, porque o Governo não mandou ninguém colocar filho no mundo para ele criar (participante 3, grupo II).*

*É uma caridade. Eu crio três netos com esse dinheiro e não sei o que vai ser se um dia esse dinheiro acabar (participante 2, grupo I).*

Como regra geral, o maior programa de transferência de renda do País, o Bolsa Família, transfere o benefício para a mulher que seja responsável pelo domicílio, ou cônjuge. Isso faz com que a transferência de renda para mulheres aumente seu “empoderamento”, no sentido de permitir maior autonomia do poder de decisão no âmbito familiar e aumento do poder de barganha. É o que concluiu a pesquisa “Avaliação de impacto do programa Bolsa Família” (MDS, 2007) e que ficou latente nas reuniões dos grupos focais. Esse “empoderamento” se traduz na independência financeira manifestada pelas beneficiárias em relação ao

companheiro e aos filhos, bem como no sentido do aumento da autoestima por poder realizar coisas sem estar pedindo ou dependendo de alguém.

*Eu acho que em certas famílias isso (depende do marido) existe bastante, pois tem marido que não quer a mulher independente, deseja que ela esteja precisando dele sempre. Porém, em outras o marido se acha orgulhoso porque a mulher já não precisa tanto dele, se quer comprar algo já tem o seu próprio dinheiro. E o dinheiro que ele ganha serve para ajudar em casa, então cada família é um caso (participante 3, grupo III).*

*Eu tiro pela minha irmã, que não trabalhava e tudo que precisava pedia ao marido; se tivesse precisando de um chinelo tinha que ficar pedido, hoje ela tem o dinheiro dela ela compra o que está precisando quando recebe o dinheiro (participante 9, grupo VI).*

*Muda a relação dentro de casa, sim. Hoje eu sou uma que tenho meu dinheiro e não preciso mais estar pedindo a ninguém (participante 4, grupo II).*

*Influi na relação com o marido. Antes eu dependia do meu marido, hoje eu já posso comprar algo para meus filhos sem depender dele (participante 1, grupo IV).*

*Tenho mais liberdade, porque não preciso pedir dinheiro de homem, até porque ele está desempregado não tem de onde tirar (participante 1, grupo I).*

*Para quem dependia do marido, ter esse dinheiro é outra coisa. Porque antes a gente pedia e ele dizia que não tinha, agora é só pegar o dinheiro e fazer, não precisa pedir e nem perguntar o que fazer com o dinheiro (participante 2, grupo I).*

Um benefício indireto e não monetário ainda pouco destacado no âmbito da análise dos programas de transferência de renda é a possibilidade de integração e criação de redes de convivência e solidariedade entre seus usuários. Essa socialização tem como elo motivador o CRAS, para onde são canalizadas as atividades inerentes ao cadastro único e a programação de atividades sociais e de qualificação da população inscrita nos programas sociais. A fala dos beneficiários nas reuniões dos grupos reflete essa interação, quando expressam a mudança que tiveram em seus cotidianos a partir da inscrição para participarem dos programas sociais, em virtude de conhecerem mais pessoas, fazerem amizades, aprenderem um ofício, interagirem com membros de outros programas e participarem das ações sociais do centro. Durante as reuniões dos grupos focais, era intensa a movimentação no CRAS, em razão dos ensaios da quadrilha junina dos idosos,

todos beneficiários do Bolsa Família e do BPC. O reflexo é a melhoria da autoestima e da qualidade de vida, como expressos nos relatos.

*Eu vivia lá em casa chorando, foi quando minha filha chegou e me perguntou se eu queria fazer parte do programa para idosos. Hoje, eu sou outra pessoa. Quando chego às reuniões dos idosos as pessoas me beijam e abraçam, me tiram para dançar (participante 2, grupo II).*

*Minha vida mudou, pois a gente faz parte dos cursos, passa a conviver em grupos e conhece mais pessoas (participante 1, grupo II).*

*Conheci mais pessoas aqui no CRAS, pois no período do cadastramento a gente conversa, troca telefone e até discute sobre o programa (participante 5, grupo I).*

*O que eu acho bom do benefício são os cursos, porque antes eu quase não saía de casa e agora saio e conheço mais pessoas (participante 6, grupo I).*

*[...] porque quando começou o cadastramento para o Bolsa Família a vizinhança toda começou a se falar por causa do programa (participante 1, grupo II).*

*Eu fiz muitas amizades no CRAS por causa do meu grupo de idosos (participante 4, grupo VI).*

*[...] porque nos cadastramentos você conhece muitas pessoas de outros bairros, faz novas amizades, passa a participar mais da comunidade, aumenta a auto-estima. Você passa a conhecer os problemas dos outros também. Você se sente mais cidadão e participativa (participante 5, grupo II).*

Uma questão colocada para os grupos focais era como os participantes se percebiam enquanto beneficiários de programas de transferência de renda, no intuito de investigar, como hipótese, se isso contribui para reforçar neles a condição de pobreza. De um modo geral, foi ressaltada a condição de que se sentem privilegiados por receberem o benefício, não sendo, em nenhum momento, explicitado sentimento de que ser beneficiário significa ser pobre. Em alguns casos, quando o pesquisador deu ênfase no termo pobreza, a reação em alguns participantes era de que se sentiam “ricas” por terem o privilégio do benefício enquanto outras não tinham e estas, sim, seriam as “pessoas pobres”. Constata-se a intenção de se afastarem da rotulação de pobreza pelo sentido pejorativo que o termo denota, podendo significar “marginalidade”, “favelados” ou “pessoas pouco instruídas”.

*Tem uma amiga minha que disse que sente vergonha de receber uma ajuda tão pequena do Governo mas eu não, não tô fazendo nada de errado e esse dinheiro me ajuda. Fico feliz todo mês ter uma renda certa (participante 9, grupo I).*

*Eu me sinto bem recebendo essa ajuda. Porque, às vezes, o salário que a gente recebe não dá para complementar a renda mensal e pagar as contas de água, luz e se preciso comprar algum remédio (participante 3, grupo 6).*

*Eu me acho é rica, porque antes não tinha nem alimentação na minha casa. Agora, graças a Deus e ao Governo eu tenho o que almoçar e jantar, posso também comprar os meus remédios e ajudar minha filha a criar meus netos (participante 4, grupo VI).*

*Não me vejo como pobre porque recebo R\$ 420,00 e esse dinheiro me ajuda muito (participante 1, grupo V).*

*Eu penso que quem recebe tem que se sentir privilegiado, porque existem por aí famílias mais carentes que vivem em situação mais precárias que a nossa e elas não recebem esse atendimento que temos. Devemos é ficar orgulhosos por está fazendo valer a pena os nossos direitos (participante 2, grupo II).*

*Eu me sinto beneficiada, porque fui escolhida. Foi uma benção, pois tem pessoas que precisam e não recebem (participante 7, grupo I).*

*Me sinto valorizada. Porque o Lula sabe que a gente precisa e que não teve a oportunidade que muitos tiveram e que não somos de família rica e nem fizemos uma faculdade (participante 5, grupo I).*

Uma questão que freqüentemente tem sido associada a programas de transferência de renda, principalmente ao Bolsa Família, é a de que a renda recebida leva à acomodação e à permanência de seus beneficiários na condição de pobreza, excluindo-os de uma possibilidade de melhoria e saída da situação de vulnerabilidade social. O entendimento dessa questão, sob a perspectiva dos usuários, mesmo que exista um viés nas falas, reflete uma vontade de melhorar de condição, pois “[...] isso não vai ser prá toda vida.”

De modo geral, os sujeitos evidenciam a necessidade de declararem, diante dos outros participantes, que são suficientemente aptos a um dia melhorarem de vida, mesmo que, em outros relatos, sintam profunda insegurança e medo de perderem o benefício por conta de mudança de Governo ou por não mais atenderem às condições exigidas para manutenção no programa. Observou-se, ainda, que sobre essa questão, os relatos e opiniões são diferentes conforme a faixa etária do declarante. Para pessoas de maior faixa etária, existe pouca esperança de melhoria

nas condições de vida e maior insegurança quanto a uma possível mudança de governo. Com pessoas de média idade e jovens, as respostas demonstram vontade de um dia não mais necessitarem dos programas.

*Olhe, se um dia acontecer da minha família melhorar de vida eu deixo o benefício para alguém que realmente precisa. Eu abro mão; agora se for como eu vejo, muitas pessoas por aí que não precisam e recebem, vou continuar recebendo [...](participante 1, grupo I).*

*Eu penso que se um dia eu melhorar de vida, eu irei deixar o dinheiro para outra pessoa que estiver precisando mais (participante 5 grupo I).*

*Tem sim (gente que se acomoda). Na minha rua tem uma mulher que passa o dia em casa, porque sabe que naquele dia ela receberá R\$ 100,00 e com eles dá para pagar uma parte das suas despesas. Junta com o do marido ... (participante 4, grupo III).*

*Eu sei que vou ficar muito triste de esse dinheiro acabar, ou o governo resolver tirar da gente porque eu já conto com ele prá comprar remédio, pagar uma luz, comprar uma comida prá casa. O que o meu marido recebe é incerto e não dá prá tudo lá em casa (participante 5, grupo IV).*

Um destaque extraído dos depoimentos dos beneficiários é a atenção e cuidado no futuro dos filhos e extensivo aos netos. É recorrente a referência à utilização do dinheiro recebido para custear material escolar, cursos (técnicos, de informática), estudo, reforço escolar, fardamento etc. Transparece dessa constatação a preocupação em ofertar à nova geração uma condição melhor do que a atual e que esta decisão passa pela educação e formação profissional. A pesquisa “*Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*” (IBASE, 2008) comprovou essa dado, indicando que no Nordeste, 40% do gasto do benefício são com material escolar, representando o segundo item na escala de consumo. Essa constatação reflete um desejo dos atores de, através da educação, quebrar o ciclo geracional de pobreza, pela não reprodução dessa condição para os filhos e netos.

*É maravilhoso. Porque agora posso ajudar a pagar os cursos do meu filho (participante 1, grupo II).*

*É uma ajuda. Porque minha filha faz um curso no centro e já serve para pagar o curso e pagar as passagens (participante 2, grupo I).*

*No meu caso, eu trabalho meu e marido também, mas, com esse dinheiro, eu pago o curso de computação da minha filha mais velha. Já dos meus filhos que são 3 e 6 anos e que estudam em colégio do Estado, eu pago*

*reforço escolar .Esse dinheiro eu uso mais para manter meus filhos com certo conforto (participante 2, grupo II).*

*Na minha casa é o meu filho de quinze anos que administra o dinheiro, ele paga o curso dele e o resto dá para irmã comprar o que estiver precisando. Esse dinheiro eles compram caderno, caneta, lápis. Eu não conto com esse dinheiro para despesas da casa, mas meus filhos contam para as deles (participante 8, grupo I).*

*Porque antes eu não tinha como pagar alguns cursos para minha filha, agora pago inglês e marketing (participante 8 grupo I).*

*Apesar de ser pouco serve para pagar um curso ou comprar fardamento (participante 1, grupo VI).*

*[...] porque hoje posso pagar as passagens de ônibus para meus filhos irem para a escola e comprar o material escolar deles (participante 2, grupo II).*

Conforme a pesquisa “*Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*” (IBASE, 2008) o principal item adquirido com a renda do Bolsa Família é alimentação, em 87% dos entrevistados<sup>11</sup>. De maneira geral, a constatação possível de se chegar a partir das reuniões dos grupos focais é que são várias as alternativas de uso do benefício, sendo o gasto com educação a principal recorrência. Medicamentos, óculos, roupa, conta de água e luz, passagens, alimento, material escolar, cursos, aluguel, móveis, eletrodomésticos e ajuda para os filhos e netos, são ressaltados com frequência nos depoimentos dos beneficiários. É possível, no entanto, pontuar algumas falas que ressaltam o uso indevido do benefício, seja para o marido gastar com bebida, seja para o jovem adquirir droga<sup>12</sup>. O importante de se verificar é que o benefício dá maior autonomia para as famílias menos favorecidas. A percepção é de que muita coisa mudou com a possibilidade de entrar no supermercado, na vendinha ou na mercearia e comprar o que se necessita.

*Antes, quando eu não recebia os meus meninos iam para a escola, às vezes, não tinham caderno, não tinham chinelos, hoje, a gente tem*

<sup>11</sup> Pela pesquisa do IBASE, o principal item de gasto do benefício é com alimentação, ou seja, 87% (no Nordeste, 73%). 2º.) material escolar, 46%. 3º) vestuário, 37%; 4º) remédios, 22%; 5º) gás, 10%; 6º) luz, 6%; 7º) tratamento médico, 2%.

<sup>12</sup> Em um grupo focal, um participante mencionou o uso indevido do benefício por parte de jovens beneficiários do ProJovem, segundo o qual o jovem participa da atividade no CRAS em um período, porém, fora das atividades, utiliza o dinheiro para a compra e consumo de drogas, facilmente encontrada na região do Bom Jardim. “*O Projovem é bom. Os cursos que eu faço são legais mesmo. Minha mãe pega meu dinheiro me dá uma parte. Tem pessoa que vem para fazer o curso e se especializar, mas também têm outras que vem só para receber o dinheiro e ir comprar drogas.*”



*caderno, lápis, caneta, tem a passagem do menino na hora de ir para o colégio (participante 4, grupo II).*

*Com o dinheiro do BPC eu pago o colégio onde minha filha estuda e com o que sobra compro caderno, chinelo e o que falta em casa (participante 1, grupo I).*

*Compro a alimentação, roupa, pago o curso do menino e o reforço escolar para ajudar no colégio (participante 4, grupo I).*

*O que sobra eu dou para minha filha comprar umas roupas para ela (participante 1, grupo III).*

*Gasto com curso da minha filha e alimentação dos meus filhos (participante 2, grupo I).*

*Eu gasto com alimentação. Em casa só tem eu pois marido não pode trabalhar, só recebe aposentadoria do Governo, então todo o dinheiro do Bolsa Família eu deixo no supermercado (participante 5, grupo IV).*

*Eu pago as passagens de ônibus da minha filha para ela ir ao colégio (participante 2, grupo II).*

*Eu tenho uma filha e compro as coisas que ela está precisando (participante 8, grupo I).*

*Eu gasto com comida, porque meu marido está desempregado (participante 10, grupo I).*

O dinheiro de programas como o Bolsa Família, BPC, PETI e o ProJovem pode ser aplicado da forma como os usuários realmente têm vontade, podendo escolher do jeito que querem, como qualquer outra família. Conforme já foi demonstrado neste trabalho, houve aumento na quantidade de alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias. Mas, dentro da perspectiva de que pobreza não representa apenas insuficiência de renda, mas, conforme conceitua Amartya Sen (2007), significa ainda, a falta de liberdade para concretizar coisas que valoriza, dentre as possibilidades existentes, questionou-se também, junto aos grupos se o benefício tornava possível a realização de algo que tivessem vontade, no intuito de verificar em que dimensão, além da subsistência básica, a renda é utilizada.

O significado importante a se inferir como percepção dos beneficiários é que a renda recebida é um meio para a concretização do que antes da inclusão no programa não era possível de realizar e, ainda, representa mais liberdade, autonomia e independência.

*[...] A primeira coisa que eu faço com o dinheiro é comprar a comida que está faltando, mas eu também fiz cursos oferecidos aqui, como de bijuterias. Acabo comprando material para fazer isso também. E aí já vendo umas bolsinhas e ajuda mais ainda. A gente tem que fazer o dinheiro render mais (participante 9, grupo I).*

*Eu consegui comprar uma cômoda para minha filha guardar as roupas dela e também uma televisão. Tudo que ela precisa eu compro com o dinheiro do Bolsa Família (participante 1, grupo II).*

*Esse dinheiro me ajuda a comprar o que eu quero se eu somar com meu salário. Meu sonho era fazer um curso de informática e agora com o dinheiro eu posso, porque sei que é um dinheiro certo até quando o Lula quiser. Depois, não sei (participante 4, grupo IV).*

*Consegui fazer uma reforma em minha casa devagarzinho com o dinheiro do Bolsa Família e já troquei minha televisão (participante 5, grupo III).*

A percepção dos beneficiários quanto à possibilidade do benefício recebido gerar transformação da realidade familiar, no sentido de alterar a condição social, remete à constatação de que, de fato, o benefício ajuda e melhora, mas não transforma a condição socioeconômica do domicílio. Apesar disso, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desde o início do programa de transferência direta de renda, em 2003, até julho de 2009, 1,96 milhão de famílias saíram do Bolsa Família por alcançarem um nível de renda per capita superior à estabelecida para o recebimento dos benefícios, de até R\$ 140,00 por pessoa (COSTA; PACHECO, 2009).

Isso demonstra a capacidade de os programas alterarem o quadro de pobreza e extrema pobreza sem, no entanto, gerar transformação. Essa constatação é confirmada por recente pesquisa da FGV (2009) de que há uma melhora da renda e da desigualdade por conta de programas de transferência de renda, mas não é suficiente para mudar radicalmente a situação familiar do ponto de vista das condições socioeconômicas.

A partir da visão de alguns beneficiários e que pode ser visto como uma concepção que prevalece dos grupos, é de que os programas possuem caráter compensatório, no sentido de agregação de uma renda adicional, fixa e regular:

*Consegue mudar para melhor porque eu pago luz, água, ainda ajudo minha filha e consegui construir meu quarto. Graças a Deus também pude ganhar meus óculos (participante 1, grupo II).*

*Como cada família tem seus problemas, não consegue mudar toda a realidade mas ajuda bastante (participante 3, grupo I).*

*Para mudar mesmo era preciso que fosse mais dinheiro, porque eu não posso ajudar ninguém da minha família; sempre que recebo já tenho meus compromissos para cumprir. Em um mês compro remédio, no outro pago meus óculos e eu vivo sem depender do meu marido que é aposentado. No começo da minha doença, ele comprava meus remédios, a caixa custava R\$ 151,00, porém, quando entrei no programa para receber os remédios ele parou de comprar (participante 1, grupo V).*

*A pessoa querendo consegue, você pode ajudar seus filhos pagando cursos, comprar uma alimentação melhor, uma fruta ou verdura. Agora quando você não quer, fica difícil; às vezes, é o homem quem recebe o dinheiro, então quando recebe vai é beber (participante 5, grupo II).*

*Está mudando muitas famílias em que a mãe não tinha o que colocar no fogo, agora tem. Há pessoas que fazem uma feira boa, recebem R\$ 102,00, R\$ 103,00 ou R\$ 112,00. Mudou muito e ainda está mudando (participante 4, grupo I).*

Pela perspectiva dos sujeitos, existem falhas no âmbito dos programas como Bolsa Família e ProJovem que poderiam ser combatidas e sanadas, no sentido de melhorar a operacionalização e o atendimento. Um dos problemas mais recorrentes nas falas dos usuários é a questão associada aos critérios de seleção de quem deve receber recursos do Bolsa Família. Na avaliação dos grupos, existem famílias que se encontram em situação mais favorável em termos de renda, emprego e condição financeira, no entanto, recebem benefício do programa, no lugar de uma outra família em situação crítica de miséria e insegurança alimentar.

Outro problema bastante mencionado diz respeito à fiscalização do uso do recurso. Nesse ponto, mesmo que pelas regras do programa, o beneficiário pode fazer uso da forma que lhe convier; pelos relatos dos mesmos, a utilização indevida para consumo de bebida alcoólica e compra de drogas deveria ser fiscalizada pelo Governo. Na compreensão dos grupos, aqueles que fazem uso do recurso para as finalidades mencionadas deveriam ser excluídos dos programas e o recurso ser destinado a quem realmente necessita.

*Sobre o programa todos eles são bons, mas penso que o ProJovem deveria ser mais fiscalizado. Porque onde eu moro, alguns meninos recebem o ProJovem e investem em droga [...](participante 1, grupo III).*

*Os cursos que eu faço são legais mesmo. Minha mãe pega meu dinheiro me dá uma parte. Tem pessoa que vem para fazer o curso e se*

*especializar, mas também tem outras que vêm só para receber o dinheiro e ir comprar drogas (participante 1, grupo I).*

*Tem gente que não sabe usar o dinheiro. Eu faço de tudo para ele render na minha mão, mas conheço gente que gasta o dinheiro com bebida e esse programa ProJovem tem muito jovem que quer alguma coisa, mas tem outros que querem mesmo é usar o dinheiro para comprar droga (participante 5, grupo II).*

Cumpridos os passos que sistematizaram o trabalho com os grupos focais e permitiram captar os relatos e depoimentos expostos anteriormente, pode-se afirmar, que com relação à técnica:

- 1) O estabelecimento de critérios para a composição dos grupos, levando em conta suas características e perfis dos participantes, é condição fundamental para o alcance dos objetivos. Com relação ao trabalho com os grupos na presente pesquisa, alguns participantes não se envolveram nas discussões, por timidez ou falta de motivação, ocasionando a redução do conteúdo do material captado. Esse fator pode ter sido agravado pela idade de alguns participantes, os quais não possuíam a desenvoltura verbal e espontaneidade de outros.
- 2) O espaço físico adquire relevância decisiva ao se trabalhar com grupos de pessoas idosas, em virtude do sistema de gravação nem sempre captar as falas com a nitidez necessária e devido às discussões paralelas inevitáveis. No caso da pesquisa, o vazamento de som externo à sala das reuniões tornou algumas discussões inaudíveis. No entanto, sem prejuízo do resultado final.
- 3) A sistemática de transcrição das opiniões, complementada pelas anotações do observador conferem fidelidade ao trabalho e expressão da verdade captada, constituindo-se no material essencial à análise (SOARES *et. al.*, 2000). Essa providência conferiu veracidade ao trabalho e permitiu que expressões fossem registradas sem o uso do sistema de gravação.

- 4) Uma reunião prévia para validação do roteiro de questões a serem discutidas é essencial. Isso evita alteração no decorrer da pesquisa e possibilita a reordenação dos temas a serem tratados antes das reuniões definitivas com os grupos. No caso do presente trabalho, os ajustes se procederam no decurso da pesquisa, inserindo questões julgadas relevantes.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do contexto teórico-metodológico, o presente trabalho buscou investigar os programas de transferência de renda na percepção dos seus beneficiários, delimitando o universo da pesquisa aos usuários atendidos pelo Centro de Referência da Assistência Social Bom Jardim. Tendo como pressupostos de que a participação como beneficiário induz a noção de direitos e cidadania, e que os recursos recebidos propiciam transformação nas condições de vida, além de possibilitar mais liberdade para a concretização de algo que valorizam e desejam realizar, o trabalho percorreu concepções teóricas que abrangem pobreza, políticas sociais e programas de transferência de renda.

Para que os objetivos previstos neste trabalho fossem alcançados, necessário se fez contextualizar, de início, o fenômeno da pobreza no contexto dos sistemas de proteção social e das políticas públicas, pois, considera-se que a meta primordial de toda política social é o combate às desigualdades sociais e à pobreza. Como fenômeno multifacetado e dinâmico, a pobreza vem desafiando instituições, governo e sociedade, no sentido de desenvolverem ações e políticas públicas eficazes que altere essa realidade. No entanto, mesmo que as metas do milênio sejam alcançadas até 2015, segundo a ONU, em função de perdas de empregos e redução de ganhos decorrentes da recente crise econômica que atingiu os países em escala global, um sexto da população mundial ainda estará em situação de fome.

Para a realização desse trabalho, a pobreza foi considerada não apenas como insuficiência de renda, mas, como a privação de liberdade para concretização daquilo que se valoriza, como conceitua Sen (2007). Por esta abordagem, a redução da pobreza não se dá somente através do desenvolvimento econômico, mas, sobretudo, através de variáveis que vão além do aumento da riqueza. Para Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo de expansão das liberdades individuais. Esse entendimento foi determinante para o direcionamento do trabalho de campo e para as constatações daí decorrentes, em virtude de se ampliar a concepção do fenômeno e permitir que outros elementos fossem inseridos no contexto da pesquisa.

A problemática da pobreza é uma das discussões fundamentais para que se possa compreender o contexto dos sistemas de proteção social e dos programas de transferência de renda. No entanto, conforme demonstrado no decorrer do trabalho, existem nuances e concepções distintas sobre o fenômeno, que envolve questões relacionadas ao tempo, história, cultura e região. Além disso, há formas diferentes de se considerar o que é pobreza e como caracterizar quem são pobres. Para sublinhar essa discussão, foram apresentados os principais conceitos relacionados à temática, no intuito de pontuar os aspectos teóricos que serviram de referência para as discussões posteriores da dissertação.

A pesquisa de campo enfatizou que, no universo dos sujeitos atendidos pelos programas de transferência de renda e que, pelos parâmetros estabelecidos, se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, o conceito de pobreza reflete ambiguidades. Seja porque se trata, na realidade, de um conceito em que há dificuldade de entendimento pela população mais vulnerável socialmente, seja pela resistência, constrangimento ou por uma questão ligada à autoestima de se considerarem pobres. Talvez por tentativa de se descolarem da associação com o "atraso" e da "marca da inferioridade" de que trata Telles (2001).

Os discursos de alguns atores sugerem que ser pobre é estar atrelado à "humilhação", muito embora, as falas reproduzam um sentido dúbio sobre essa questão, pois é pela condição de pobreza que advém a "ajuda" do governo, bastante ressaltada nas falas. Percebe-se que o conceito carrega um estigma e uma considerável conotação negativa da qual os participantes desejam distanciar-se. Para eles, *"pobres são os outros, os que estão em situação inferior à minha..."*

É no sentido de amenizar ou resolver as questões ligadas às desigualdades sociais e proteger os indivíduos em situação de pobreza ou, conforme Castel (1998), aqueles que estão na "zona de vulnerabilidade", que os sistemas de proteção social existem. Nesse contexto, sempre ocorreu alguma forma de proteção social, seja através dos vínculos comunitários informais e das relações de parentesco, seja da forma institucionalizada através dos governos e instituições. É daí o surgimento dos programas de transferência de renda como alternativas para reduzir as desigualdades e a pobreza nas regiões mais vulneráveis socialmente.

Os programas de transferência de renda (ou renda mínima) tiveram sua origem no período do declínio do *Welfare State* nos países desenvolvidos da Europa como Alemanha, Inglaterra e França. Para Silva (1997 *apud* Lima, 1998), essa discussão tem relação com as transformações ocorridas no panorama da economia internacional com repercussão no mundo do trabalho e o redimensionamento do Estado. Nesse sentido, o *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social já não respondia às mudanças em curso na sociedade e na economia.

Verificadas as experiências internacionais sobre programas com essa concepção, o debate no Brasil surgiu ainda na década de setenta, mas foi somente nos anos 90 que a discussão se ampliou com a aprovação da lei instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima.

Os programas atuais em execução no Brasil, tanto em nível federal como no âmbito dos estados e municípios, a despeito das providências no sentido de correção de distorções relacionadas principalmente à focalização, acesso e fiscalização têm despertado polêmicas, críticas e elogios com enfoques distintos. De um lado, entende-se que a transferência direta de recursos para a população pobre e extremamente pobre induz à acomodação, desestímulo ao trabalho, gera dependência e que “dar o peixe” não tem impacto na saída da situação em que se encontram. Além disso, programas como o Bolsa Família, com ampla cobertura e alcance social, sozinho não consegue retirar as famílias da situação de pobreza, sendo necessárias alterações na estrutura dos serviços públicos prestados aos cidadãos, bem como de outras ações que de forma intersetorial e articuladas consigam “dar o peixe ensinando a pescar”, para que os beneficiários desses programas encontrem as chamadas portas de saída e autonomia. Por outro lado, pesquisas enfocando esses programas, em especial o BPF e o BPC, indicam que há redução gradativa da desigualdade social e da pobreza.

Sobre o principal programa do Governo Federal, dentre outros pontos, questiona-se a não existência de uma sistemática e canal de atendimento aos beneficiários diretos no sentido de captar e dar atenção aos problemas e idéias. O presente trabalho, de certa forma, repercute as falas, sentimentos, opiniões e anseios dos atores desse cenário e expõe as ambigüidades e contradições presentes em uma pesquisa dessa natureza.



A percepção dos sujeitos beneficiários desses programas, de um modo geral, traduz a noção de importância expressa em vários relatos orais. Isso está refletido na forma como eles se manifestam, inclusive através da espontaneidade das emoções. Em certo sentido, esse valor atribuído ao dinheiro certo e regular é alçado a uma transferência “divina” e associado a “milagre”. Essa conotação faz com que haja um distanciamento da noção de direitos sociais e da cidadania, constatado nos recorrentes registros de vinculação ao presidente Lula como benemerência e ajuda monetária.

De fato, esse dado é reforçado por pesquisa realizada no município de Maracanaú (CE), na qual as famílias contempladas pelo programa não viam a transferência monetária mensal como um direito e sim como um ato de bondade ou como uma ajuda, personificado na figura do presidente Luis Inácio Lula da Silva (LIMA, 2008). Considerando que uma das hipóteses do presente trabalho é que ser beneficiário induziria à compreensão dos direitos e reforçaria a “condição de agente” (SEN, 2007) e seu papel de protagonista e cidadão, conclui-se a priori a negação do pressuposto, além de que reafirma a dependência dos sujeitos daquilo que para eles tem o significado de bem-estar do governo e a condição de “refém” do contexto político. Considerando que uma política pública deve ter como objetivo despertar a consciência de direitos nos seus destinatários, há uma ampla janela de oportunidade para que os formuladores de políticas públicas busquem eliminar essa distância entre o favor e o direito.

Numa outra direção, o trabalho investigou se a renda recebida possibilita a transformação da situação familiar no sentido de mudar a realidade de carência e necessidade. Nesse ponto, a percepção dos beneficiários é de que há uma melhora considerável na situação financeira domiciliar, no sentido do ter e do ser. Isso em virtude de possuir as condições para adquirir itens de consumo para o sustento da família, arcar com cursos para os filhos e realizar outras despesas do cotidiano, como também pelas condições de sociabilidade e autonomia relativa que os programas proporcionam, além de que, por ser um programa caracterizado pela regularidade, permite um planejamento maior do curto orçamento familiar, principalmente para um contexto em que a maioria das famílias encontra-se em atividades econômicas informais.

No entanto, por mais que os programas consigam suprir as necessidades mínimas essenciais, servindo com uma agregação na renda do domicílio, não gera transformação do quadro socioeconômico familiar. Essa constatação confirma um dos pressupostos da presente pesquisa e encontra ressonância em recente trabalho do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP), indicando que políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade conseguem ter impacto superior na redução da pobreza do que aquelas que promovem exclusivamente a expansão da renda da população (LEP/UFC, 2009). Por mais que o benefício seja visto como “milagre” ou “ajuda”, essa capacidade de alterar a realidade socioeconômica das famílias é limitada.

Seguindo o enfoque já manifestado nesse trabalho de não considerar a pobreza apenas como insuficiência de renda, conclui-se que, na percepção dos beneficiários, a renda recebida aumenta a capacidade e torna possível a concretização de uma série de objetivos e vontades que vão além da segurança alimentar. Essa capacidade envolve a melhoria das condições de saúde (aquisição de remédio, óculos) até o pagamento de cursos e compra de insumos e capacitação que permita uma inclusão produtiva no mercado de trabalho. Essa liberdade ampliada tem reflexo na elevação da auto-estima e no bem-estar dos sujeitos, fato manifestado nos grupos, pela percepção de mais autonomia, respeito no comércio local (melhoria do crédito), na vizinhança e na integração com a comunidade.

No percurso desse trabalho, ficaram evidentes aspectos limitantes da pesquisa que sugerem o aprofundamento em outros trabalhos. Essas limitações estão relacionadas a elementos como o tamanho da população pesquisada, a característica da região estudada e o método de investigação, fornecendo ao trabalho uma característica específica que não permite a generalização dos resultados. No estudo, alguns temas e questões correlatos ao objetivo foram surgindo e que sugerem o aprofundamento em pesquisas futuras sobre a temática dos programas de transferência de renda, como: a) de que forma promover a inclusão produtiva dos beneficiários? b) qual a capacidade de geração das oportunidades de saída da população beneficiária? e c) a renda recebida consegue promover a inclusão social do contingente de beneficiários?

Conforme exposto, programas de transferência de renda como o Bolsa

Família provocam um aumento da renda das camadas mais necessitadas, e melhorias são percebidas pelos seus beneficiários, mas não geram o necessário aumento nos índices de qualidade de vida da população atendida. É preciso que algumas questões pontuadas nesse trabalho, como a ampliação da cobertura para os mais necessitados seja revista pelo Governo Federal, no sentido de retirar da extrema pobreza a parcela que mais atingida pela desigualdade social.

Torna-se prioridade que os critérios normativos de acesso sejam obedecidos e geridos pelos sujeitos responsáveis pelo cadastramento das famílias, como forma de evitar distorções e injustiças aos que mais necessitam da transferência de renda. Além disso, o equacionamento dos problemas relacionados à fiscalização quanto ao recebimento e utilização imprópria do benefício deve ser pauta de atenção das instituições envolvidas, no intuito de, cada vez mais, tornar a transferência de renda um mecanismo eficiente de redução da pobreza. Além do mais, há necessidade de alteração nas estruturas sociais do país relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, como saneamento básico, educação, saúde, habitação, para que tais programas surtam o efeito desejado de redução da pobreza e da desigualdade.

É preciso que a existência desses programas esteja vinculada a metas de desempenhos sociais, para que não se crie um contingente de dependentes da renda do Governo Federal e que sejam criadas alternativas para a saída da situação de carência e vulnerabilidade social em que se encontra essa ampla parcela da sociedade. Além disso, é necessário se investir em projetos de desenvolvimento, capacitação e geração de renda, para que, aos poucos, essas famílias adquiram a necessária autonomia.

## BIBLIOGRAFIA

BACHA E.; UNGER R. M. **Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BARRETO, F. A. *et. al.* **Evolução dos indicadores de renda, desigualdade e pobreza para o Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza: uma visão comparativa nacional pós-plano real.** Fortaleza: LEP/CAEN/UFC, 2008. Disponível em: < <http://www.caen.ufc.br/~lep/relatoriolep02.pdf>> Acesso em 04 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **O mapa da extrema indigência no Ceará e o custo financeiro de sua extinção.** LEP/CAEN/UFC. Fortaleza: 2009.

BARROS, R. P. **O papel do programa Bolsa Família no combate à desigualdade e à pobreza no Brasil.** Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil.** Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2001.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil.** Texto para Discussão, n. 1.258. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

BRANDÃO, A. A. **Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil.** Revista Emancipação. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **O BPC na perspectiva do SUAS.** Seminário Nacional: MDS e Ministério Público Ampliando o Controle do BPC. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento social: guia de políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS.** Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. **Programa Bolsa Família: guia do gestor.** Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. **Orientações técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social.** Disponível em: [http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/arquivo-2-guia\\_1\\_snas\\_11\\_06\\_06-diagramada-versao-final.pdf/view](http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/arquivo-2-guia_1_snas_11_06_06-diagramada-versao-final.pdf/view) Acesso em 19 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Portaria no. 458 de 04 de outubro de 2001**. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **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. Brasília: 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei No. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Institui o Estatuto do Idoso. Brasília: 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei No. 10.835, de 08 de janeiro de 2004**. Institui a Renda Básica de Cidadania. Brasília: 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei No. 11.129 de 30 de junho de 2005**. Cria o Programa Nacional de Inclusão de Jovens-ProJovem e dá outras providências. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei No. 11.692 de 2008**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens-ProJovem e dá outras providências. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB)**. Disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Brasília: 1998.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei Nº 2561 de 1992 (PLS 80/91)**. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. Brasília: 1992. Disponível em:  
<[http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Programa/projeto\\_lei.asp](http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Programa/projeto_lei.asp)>

BUNCHAFT, A. F.; GONDIM, S.M.G. **Grupos focais na investigação qualitativa da identidade organizacional**: exemplo de aplicação. Estudos de Psicologia. Campinas: PUC, 2004.

CAMARGO J. M. **Pobreza e garantia de renda mínima**. In: SUPLICY E. M. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1992.

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

CATTI, B. A. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

CASTRO, M. P. S. **Pobreza, cidadania e direitos humanos no Brasil**: um estudo sobre mídia e democracia. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1915](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1915)> Acesso 14 mar. 2009.

CEPAL. **Enfrentando o futuro da proteção social**: acesso, financiamento e solidariedade. Documento elaborado para o trigésimo primeiro período de sessões da Comissão. (Montevideu, Uruguai, 20 a 24 de março de 2006).

DEMO, P. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1981.

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de proteção social**: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA M. A. de (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998.

DIAS, A. T. **A “nova” questão social e os programas de transferência de renda no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2006.

DIAS, C. A. **Grupo focal**: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. João Pessoa: Revista Informação & Sociedade: Estudos. v. 10, no. 2, 2000. Disponível em: <<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/330/252>>

DUTRA, A. **Pobreza atinge 170 municípios do CE**. Jornal O Povo. Fortaleza: 19 dez. 2008.

FGV Projetos. **Subsídios ao planejamento do Nordeste brasileiro**. Rio de Janeiro: 2009.

FERNANDES, L. A.; GOMES, J. M. M. **Relatório de pesquisa nas ciências sociais**: características e modalidades de investigação. *Paper*. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/necon/04-4%20Relat%C3%B3rios%20de%20pesquisa%20nas%20ci%C3%A7ncias%20sociais%20-%20Luciane%20e%20Jo.pdf>> Acesso 03 mar. 2009.

FLEURY, S. M. **As políticas de combate à pobreza na América Latina**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 1990.

GPDU/UECE. **Diagnóstico sócio-participativo do Grande Bom Jardim**. Fortaleza: UECE, 2003.

GUIMARÃES, J. R. S. **Pobreza e desigualdade no Brasil: discurso hegemônico e medição espúria às raízes da questão**. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Bahia: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2003.

HENRIQUES, R. **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil**. In: *Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Org.: WERTHEIN J.; NOLETO, M. J. Brasília: UNESCO, 2004.

IBASE. **Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: 2008.

KERSTENETZLY, C. L. **Desigualdade e pobreza: lições de Sen**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 15. No. 42. São Paulo: 2000.

KIM E.; KIM K. **Impacts of regional development strategies on growth and equity of Korea: a multiregional CGE model**. *The Annals of Regional Science*, 36, 1: 165-180, 2002.

LAVINAS L. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Texto para Discussão. IPEA. Rio de Janeiro: 1998.

\_\_\_\_\_; CAVALCANTI, A. **O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar?** Texto apresentado no seminário - Como incluir os excluídos – contribuição ao debate sobre a previdência social no Brasil. DIEESE. São Paulo: 2007.

\_\_\_\_\_; VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para Discussão. IPEA. Brasília: 1997.

LAKATOS, E. M.; MARCONI M. A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1992.

LIMA, K. S. **Contribuições do programa Bolsa Família na inclusão social em Maracanaú (Ceará)**. Dissertação de Mestrado. UECE. Fortaleza: 2008.

MACHADO, K. **Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza**. Salvador: Revista Bahia Análise e Dados, Abr./Jun. 2007.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_; SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** Brasília: Escola Nacional de Saúde Pública, 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n3/02.pdf> >

NETO O. C.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. **Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação**. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto: 2002. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com\\_JUV\\_PO27\\_Neto\\_texto.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com_JUV_PO27_Neto_texto.pdf)>

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades**. São Paulo: Caderno de Pesquisas em Administração, v.1, No.3, 1996.

PAIVA, L. F. S. **Contingências da violência em um território estigmatizado**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife: UFPE, 2007.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídio à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PIRON, L. H. **Rights-based approaches to social protection**. Londres: Departamento de Desenvolvimento Internacional do Governo do Reino Unido, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA/SEPLA. **Relatório Fortaleza em números**. Fortaleza: 2004.

RAMOS, C. A. **Programa de garantia de R]renda mínima**. In: LOBATO, A. L. (Org). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998.

RAPHAEL B. **Desenvolvimento econômico regional para a redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Governo do Estado do Ceará. SDLR. Fortaleza: 2005.



RIBEIRO, F. **Três bairros disputam o topo no *ranking* da criminalidade.** Fortaleza: Diário do Nordeste, 23 mar 2009.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SALLES, V.; TUIRÁN, R. **Três propostas conceituais e alguns argumentos metodológicos a considerar na pesquisa sobre a pobreza.** *In: Pobreza e Desigualdades Sociais.* Bahia: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2003.

SCHWARTZMAN, S. **As pausas da pobreza.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SILVA, M. O. **Renda mínima e reestruturação produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_; YASBECK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, R. R. **Sistemas de proteção social e políticas de renda mínima na contemporaneidade: uma análise do programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFF, 2007.

SOARES, C. B.; REALE, D.; BRITES, C. M. **Uso de grupo focal como instrumento de avaliação de programa educacional em saúde.** Revista Esc. Enf. USP. São Paulo: 2000.

SOARES F. V.; RIBAS R. P.; OSÓRIO R. G. **Avaliando o impacto do programa Bolsa-Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países.** Brasília: PNUD/Centro Internacional de Pobreza. Nota de Avaliação. No. 01. Dez. 2007. Disponível em: <<http://www.undt.povertycenter.org>> .

SPOSATI A. **Exclusão social abaixo da linha do Equador.** *Paper* disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>> Acesso em 16 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. **Gestão intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil.** *In:* Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Org.: WERTHEIN J.; NOLETO, M. J. Brasília: UNESCO, 2004.

SUPLICY, E. M. **Programa de garantia de renda mínima.** Brasília: Gráfica do Senado, 1992.

\_\_\_\_\_. **Renda e cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

TELLES, V. S. **Pobreza e cidadania.** São Paulo: USP, Editora 34, 2001.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.

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

VERGARA, S. C. **Relatórios e projetos de pesquisa em administração.** 3ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. C. **Novos desafios ao programa Bolsa Família: a transição para a renda básica de cidadania.** Revista Eletrônica Espaço Acadêmico, 2007. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann\\_silva.htm](http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann_silva.htm)> Acesso em 11 mar. 2009.

HÖFLLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** *In:* Cad. Cedes. v. 21 No.. 55, 2001. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci_arttext&tlng=pt)> Acesso em 01 de fev. 2009.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)