

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

GUILHERME AMARAL ALVES

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: ANÁLISE A PARTIR DA BASE DE DADOS
IDENTIFICÁVEIS DO CADASTRO ÚNICO**

**PONTA GROSSA
2022**

GUILHERME AMARAL ALVES

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: ANÁLISE A PARTIR DA BASE DE DADOS
IDENTIFICÁVEIS DO CADASTRO ÚNICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

**PONTA GROSSA
2022**

A474 Alves, Guilherme Amaral

 O Programa Bolsa Família como política de inclusão social no município de Ponta Grossa: análise a partir da base de dados identificáveis do cadastro único / Guilherme Amaral Alves. Ponta Grossa, 2022.

 139 f.

 Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

 Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

 1. Programa Bolsa Família. 2. Pobreza. 3. Condições de vida. I. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 320.6

TERMO DE APROVAÇÃO

GUILHERME AMARAL ALVES

"O Programa Bolsa Família como política de inclusão social no município de Ponta Grossa Análise a partir da base de dados identificáveis do cadastro único".

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor(a) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

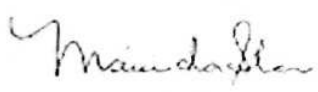
Assinatura pelos Membros da Banca:



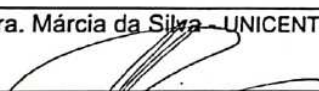
Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha – UEPG -PR – Presidente



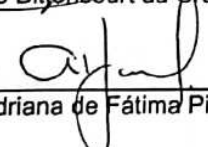
Prof. Dr. Erivelton Fontana de Laat - UNICENTRO-PR - Membro Externo



Profª. Dra. Márcia da Silva - UNICENTRO-PR - Membro Externo



Prof. Fabrício Bittencourt da Cruz – UEPG-PR - Membro Interno



Profª. Dra. Adriana de Fátima Pilatti Ferreira Campagnoli - UEPG-PR - Membro Interno

Ponta Grossa, 15 de junho de 2022.

Dedico este trabalho ao meu amigo professor Rauli Gross Júnior, que nunca desistiu, enfrentou e venceu a COVID-19, surpreendendo a todos na sua recuperação, sendo prova viva de que a ciência ainda é pequena se comparada à Divina Providência.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelas cobranças, motivações e incentivos que recebi durante toda minha jornada de vida não somente em relação aos estudos, mas também como pessoa. O suporte de vocês foi fundamental para chegar até aqui.

À minha esposa, Michelle Fagundes Alves, companheira do dia a dia que viveu comigo nestes últimos anos uma rotina exaustiva, mas nunca esmoreceu. Compartilhamos conhecimentos e quase que simultaneamente encerramos nossas jornadas na pós-graduação.

Aos meus filhos, Isadora e Lucas, que aguentaram a barra de terem os pais pós-graduandos e que, na verdade, são a razão pela qual nunca pensei em desistir.

Ao meu orientador, professor doutor Luiz Alexandre Gonçalves Cunha, que sempre se prontificou em me atender quando tudo parecia sair do rumo, mostrando-se muito cuidadoso e atencioso na sua orientação.

A toda equipe da Procuradoria Jurídica da UEPG, que muitas vezes ficou sobrecarregada em razão da elaboração da tese, mas que sempre estendeu a mão quando precisei.

Ao professor Fabio André, por todo auxílio na extração dos dados da pesquisa, e aos gestores entrevistados, por se disporem a participar desta pesquisa acadêmica.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, seus professores, funcionários e discentes, especialmente meus colegas de turma, pelo companheirismo e amizade durante todos esses anos de doutorado.

Precisamos fazer as perguntas morais: Eu tenho o direito de ser rico? E eu tenho o direito de ser contente vivendo em um mundo com tanta pobreza e desigualdade? Essas questões nos motivam a ver a questão da desigualdade como central para a vida humana.

Amartya Sen

RESUMO

Considerado o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, o Bolsa Família foi estruturado para proporcionar aos beneficiários, a curto prazo, por meio da percepção de renda periódica a superação imediata da pobreza e, a longo prazo por meio do cumprimento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação, romper com o ciclo intergeracional de pobreza e propiciando uma autonomia aos beneficiários após a saída do programa. Desta forma, esta pesquisa propõe-se a analisar se o Programa Bolsa Família possui uma atuação efetiva como ferramenta capaz de gerar melhorias nas condições de vida das famílias beneficiárias ou se sua gestão caracteriza o programa como uma política pública de caráter meramente assistencialista. Para o desenvolvimento da pesquisa, adotamos como referencial teórico os estudos de Amartya Sen sobre pobreza e desenvolvimento. No desenvolvimento do trabalho, buscamos apresentar as alterações estruturais impostas pela Constituição Federal de 1988, que criaram um ambiente favorável à implantação de políticas públicas de caráter social. Ainda, apresentamos a forma de como o Bolsa Família foi estruturado e sua evolução como uma política de sucesso capaz de prover as necessidades básicas para seus beneficiários e ampliar as suas capacidades. Na parte empírica, por meio de uma pesquisa quantitativa dos dados identificados da base do Cadastro Único foi realizada a análise das condições socioeconômicas, educacionais e de trabalho das pessoas e famílias consideradas pobres e extremamente pobres, beneficiárias ou não do programa. O resultado nos mostrou que o Bolsa Família, para além da renda periódica a que fazem jus os seus beneficiários, proporciona uma possibilidade de melhoria efetiva em outras dimensões da vida do cidadão.

Palavras-chave: Programa Bolsa-Família. Pobreza. Qualidade de vida.

ABSTRACT

Considered the largest periodic income transfer program in the world, the conditional grant conditionally conditioned to the term granted to the beneficiaries, in the short term, through the immediate overcoming of poverty and, in the long term, through the fulfillment of obligations in the areas of health and education, breaking the intergenerational cycle of poverty and providing autonomy to beneficiaries after leaving the program. In this way, this research intends to analyze if the Bolsa Família Program has an action as a tool capable of improving the living conditions of beneficial families or if its management characterizes the program as a public policy of a merely welfare character. For the development of the research, we adopted Amartya Sen's studies on poverty and development as a theoretical framework. In the development of the work, we seek to present as structural changes defined by the Federal Constitution 1988, which create a favorable environment for the implementation of public policies of a social nature. It also presents how Bolsa Família was expanded and its evolution as a successful one capable of providing the necessary policies for its beneficiaries and their capabilities. On the basis of the CadÚnico analysis of socioeconomic data, the conditions in which they were built were built for the work of Unique people and were built and poor from extreme poverty, beneficial or not of the program. The result showed us that the Bolsa Família, in addition to the periodic income, is entitled to its beneficiaries, providing a possibility of improvement in other dimensions of the citizen's life.

Keywords: Bolsa-Família Program. Poverty. Life quality.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mecanismo de ação do Programa Bolsa Família	34
Quadro 1 – Limite mensal da renda per capita para aderir ao Bolsa-Família em Out/2021.....	85
Quadro 2 – Benefícios do Programa Bolsa Família - 2018	87
Quadro 3 – Divisão de competências na gestão das condicionalidades do PBF	89
Quadro 4 – Obrigações dos CRAS estabelecidas na Resolução CNAS 15/2004.....	91
Gráfico 1 – Número de beneficiários do bolsa família no período 2012-2018	94
Quadro 5 – Variáveis selecionadas para a análise da dimensão educação	96
Quadro 6 – Variáveis selecionadas para a análise das condições de habitação	97
Quadro 7 – Variáveis selecionadas para a análise da dimensão trabalho.....	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Famílias cadastradas no Cadúnico no município de Ponta Grossa	22
Tabela 2 – Valor da renda per capita para ingresso no Bolsa Família	23
Tabela 3 – Famílias dentro do limite de elegibilidade para o Bolsa Família	24
Tabela 4 – Portfólio de artigos submetidos a Methodi Ordinatio	25
Tabela 5 – Condições educacionais da amostra selecionada.....	99
Tabela 6 – Nível de escolaridade dos indivíduos selecionados	101
Tabela 7 – Condições de habitação dos indivíduos selecionados. Parte 1	104
Tabela 8 - Condições de trabalho dos indivíduos selecionados.....	108

LISTA DE SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAS	Conselho de Assistência Social
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CEF	Caixa Econômica Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
IBICT	Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Nacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGSCA	Programa de Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PT	Partido dos Trabalhadores
PTCR	Programa de Transferência Condicionada de Renda
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa-Família
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 MÉTODO DE PESQUISA E COLETA DE DADOS	20
2.1 NATUREZA DA PESQUISA.....	20
2.2 METODOLOGIA.....	21
2.3 ESTADO DA ARTE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	24
2.4 APLICABILIDADE E ESTRUTURA EXECUTIVA.....	28
2.5 DOS OBJETIVOS E COMBATE À POBREZA.....	31
2.6 POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA.....	36
3 CONCEPÇÃO DE POBREZA E SUA TRAJETÓRIA DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL	42
3.1 EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CIENTÍFICO SOBRE A POBREZA.....	42
3.2 POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES (CAPABILITIES).....	49
3.3 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À POBREZA.....	57
4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO PARADIGMA DE UMA NOVA REALIDADE NA PARA AS FAMÍLIAS NECESSITADAS	70
4.1 ATUAÇÃO MUNICIPAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	71
4.2 REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	77
4.3 BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	82
4.4 ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	84
4.4.1 Transferência de Renda como Eixo de Atuação no Bolsa Família.....	87
4.4.2 Condicionais.....	88
4.4.3 Participação Social.....	90
5 NÚMEROS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA	93
5.1 GRUPO PESQUISADO	95
5.1.1 Variáveis selecionadas.....	96
5.2 RESULTADOS DA PESQUISA.....	98
5.2.1 Análise das Variáveis Relacionadas a Educação.....	98
5.2.2 Análise das Variáveis Relacionadas as Condições Socioeconômicas.....	103
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS.....	117
ANEXO A – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS – GRUPO FAMÍLIA.....	126
ANEXO B – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS – GRUPO PESSOA	131

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a pobreza foi e continua sendo um dos grandes problemas do mundo, trazendo consigo uma série de questões de ordem social, política e econômica. No contexto capitalista, em que as diferenças econômicas existentes entre determinados grupos dentro de uma mesma sociedade são extremas, combatê-la se tornou uma das principais pautas de pesquisas e debates na área das Ciências Sociais.

Para além dos números e estatísticas, viver em estado de pobreza é cruel, pois demarca a falta de liberdade fundamental de ação e escolha, em vista de não se dispor, na maioria das vezes, de condições adequadas de abrigo, alimentação, saúde e educação. É sofrer limitações que impedem o indivíduo de ser valorizado por seus pares na sociedade; é estar em posição mais vulnerável nas crises econômicas, epidemias e ocorrências de desastres naturais, e, ainda, é encontrar obstáculos para usufruir dos serviços públicos, como educação, saneamento, saúde, transporte, moradia de qualidade, entre outros.

Portanto, a condição de pobreza conduz ao estado de impotência para a mudança e qualquer perspectiva de avanço. A cada ciclo de governo, as famílias mais vulneráveis convivem com promessas de melhorias, mas pouco se modifica. Mesmo diante deste cenário, em contrapartida, desde a Constituição Federal da República de 1988, é impelida ao Estado a competência de prover aos indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e pobreza os meios capazes de mudar essa condição.

Pesquisar sobre a pobreza não é algo simples, ao contrário, é tarefa árdua e complexa. Fatores relacionados à cultura, organização da sociedade e formas de distribuição de riqueza levam a configurações específicas desse fenômeno em diferentes localidades. Nas últimas décadas, principalmente no período do pós-segunda guerra, a temática da pobreza vem sendo objeto de ampla discussão interdisciplinar.

Diante da gravidade do fenômeno na sociedade global, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio dos seus 193 representantes, desenvolveu um plano de ação denominado “Agenda 2030”. Trata-se de um planejamento intergovernamental para a promoção de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo a erradicação da pobreza o objetivo número um a ser atingido (ODS BRASIL, 2022). Neste âmbito, as Nações Unidas estabeleceram políticas e metas que

priorizam a meta, que assim se expressam: ODS 1 – Erradicação da Pobreza; ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável; ODS 3 – Saúde e Bem-Estar; ODS 4 – Educação de qualidade; ODS 5 - Igualdade de Gênero; ODS 6 - Água Potável e Saneamento; ODS 7 – Energia Limpa e Acessível; ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico; ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10 – Redução das desigualdades; ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis; ODS 12 – Consumo e produção responsáveis; ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima; ODS 14 – Vida na água; ODS 15 – Vida terrestre; ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições eficazes; ODS 17 – Parcerias e meios de implementação (ODS BRASIL, 2022).

O cumprimento da Agenda 2030 requer que cada país, em conformidade com sua realidade, capacidade e nível de desenvolvimento, enfrente desafios específicos para a sua execução. Cada governo é responsável pelo acompanhamento e avaliação do progresso alcançado em nível local e regional, devendo desenvolver e utilizar indicadores, compostos por dados acessíveis, atualizados e confiáveis, cujo uso deverá ser frequente por ser a chave para a tomada de decisões.

Para o atendimento do ODS 1, relacionado à pobreza, a meta é buscar a sua erradicação de forma multidimensional, medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nesse “espírito corajoso” que destaca historicamente a decisão de compromisso entre as nações, o Brasil não foi mero coadjuvante, mas signatário desse histórico plano de ação, cujos objetivos estão voltados para o pleno, responsável e sustentável desenvolvimento. No contexto brasileiro, a estratégia de combate à pobreza tem sido a busca por uma maior liberdade e oportunidade de escolhas, combinada com a transferência imediata de renda.

Como estratégia principal, o país – assim como a maioria dos países latino-americanos – adotou como o desenvolvimento de políticas públicas na modalidade do Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR). E nessa política pública que se enquadra o Programa Bolsa Família, objeto de estudo desta pesquisa. A favor do PTCR prevalece uma corrente majoritária que advoga no sentido de afirmar que essa espécie de programa impacta positivamente os processos de distribuição de renda nos países em vias de desenvolvimento, ao atingir famílias desfavorecidas, que vivem em situação de vulnerabilidade.

A experiência brasileira no campo das políticas públicas é recente. O processo de desenvolvimento social no Brasil, do ponto de vista da promoção de políticas públicas, ganhou destaque após a implantação de uma nova estrutura de Estado e de proteção social que se instaurou no país com a entrada em vigor da Constituição Federal da República de 1988 (BRASIL, 1988).

Neste cenário, a luta para erradicar a pobreza apresenta-se como um amplo campo de atuação estatal protagonizada pelas políticas públicas de caráter social. Nas últimas três décadas, o Brasil começou a acertar a dívida histórica que contraiu em virtude de sua omissão no combate à pobreza. Nos últimos 20 anos, observa-se um ciclo de redução dos números referentes à pobreza. A renda crescente, o maior acesso ao consumo, a diminuição da desigualdade de renda, a ampliação das políticas públicas e o aumento da cobertura previdenciária comprovam essa assertiva.

Com uma estratégia de utilização dos programas de transferência de renda como política de proteção social, o Brasil começou a ver uma redução nos seus índices de pobreza e extrema pobreza. Nesse processo de proteção social, destaca-se o Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado para os idosos acima de 65 anos e para as pessoas com deficiência que, comprovadamente, não possuam meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida por suas famílias; e o Programa Bolsa Família, que atendia às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, e que se enquadrem nos critérios de admissibilidade estabelecidos pela lei.

O Programa Bolsa Família¹ foi o grande protagonista nas duas últimas décadas nos que se refere à política pública social de combate à pobreza. Após 18 anos de operação, o programa findou-se em outubro de 2021, sendo substituído pelo Programa Auxílio Brasil.

O programa nasceu no ano de 2003, com o objetivo principal de amenizar, em curto prazo, os impactos da pobreza por meio de um repasse financeiro às famílias beneficiárias e, em longo prazo, por meio das condicionalidades, buscar prover meios

¹ O momento final da pesquisa coincidiu com a extinção do Programa Bolsa Família, formalizada por meio da promulgação da Lei Federal nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021), que instituiu o Programa Auxílio Brasil. O novo programa se trata também de um PTCR e se vale da mesma estrutura do Bolsa Família, tendo como principal diferença a composição dos valores transferidos às famílias, porém mantendo as mesmas exigências no que se refere às condicionalidades.

para que os indivíduos rompessem, de forma sustentável, o ciclo intergeracional da pobreza.

Articulado por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, o programa se fez presente em todos os municípios do território nacional. Sua gestão foi protagonista no sucesso de uma gestão descentralizada, coordenada e compartilhada entre a União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios. Segundo dados do Ministério da Economia, 14,6 milhões de famílias brasileiras foram atendidas pelo programa social no ano de 2018 (BRASIL, 2021).

Com o combate à pobreza tendo prioridade nas esferas nacional, regional e local, por se tratar de um problema complexo que não admite uma solução fácil e que não vai ser resolvido exclusivamente por meio do Programa Bolsa Família, procuramos demonstrar neste trabalho que, forma direta ou indireta, o programa confrontou questões importantes ligadas às diversas faces deste problema social.

Objeto recorrente de críticas, muitas delas infundadas, como as de que o Programa Bolsa Família se caracterizava como uma ação paternalista prejudicial à autossuficiência das famílias ou que desincentivava as pessoas a buscarem o trabalho em razão da percepção de uma renda periódica, o chamado “efeito preguiça”, não vislumbramos, em sua estrutura, ferramentas que desincentivem a procura pela autonomia familiar ou desestimulem o trabalho.

Ao contrário, seu desenho, no que se refere aos benefícios e às regras de permanência, permite e incentiva a busca por ganhos adicionais pelos beneficiários sem implicar na redução no valor percebido ou na saída imediata do programa. Para desmistificar essas críticas, pretendemos demonstrar o quanto o Bolsa Família foi importante para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade, além do legado deixado para a gestão do Programa Auxílio Brasil.

Para darmos conta da pesquisa, adotamos como referencial teórico os estudos desenvolvidos pelo economista e filósofo indiano Amartya Sen e a sua teoria da abordagem das capacidades. O autor ocupa um lugar de destaque e serve de referência nos debates sobre o tema pobreza na comunidade científica, acadêmica e nos organismos internacionais que se dedicam à promoção de atividades de desenvolvimento social e erradicação da pobreza.

O autor foi um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para classificar, de forma comparativa, o grau de desenvolvimento humano dos países e

auxiliar na classificação deles como subdesenvolvidos, em desenvolvimento e desenvolvidos.

Para Sen (2000), a questão do desenvolvimento de uma sociedade deve estar associada à melhoria nas condições de vida dos indivíduos em razão da expansão das liberdades.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligências dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2000, p. 18).

Nesta linha de pensamento, podemos afirmar que o Programa Bolsa Família, na perspectiva seniana, apresentava potencial para mostrar aos beneficiários os caminhos para a remoção das fontes de privação de liberdade, pois visava não somente a superação da pobreza de renda, mas sim a remoção das principais causas de restrição do exercício das liberdades. Com o estabelecimento das condicionalidades nas áreas da educação, da saúde e a articulação com outras políticas sociais, o programa confirma sua busca pela erradicação da pobreza multidimensional, corroborando, desta forma, os ideais de Sen (2000, p.19), cujo entendimento vai no sentido de que “a superação da pobreza não depende apenas de as pessoas obterem mais ou menos renda, mas também de possuírem ou não uma série de capacitações consideradas básicas”.

Nesse sentido, apresentamos como objetivo geral da pesquisa analisar a relevância do Programa Bolsa Família como política pública de caráter social efetiva no combate à pobreza nas suas mais diversas dimensões.

Para darmos suporte à construção da tese e à própria pesquisa, elencamos alguns objetivos específicos que serão objeto de análise em cada um dos capítulos que compõem esta tese, a saber:

- Compreender o processo de evolução da concepção de pobreza e de desenvolvimento sob o enfoque de Amartya Sen e a influência de suas ideias na elaboração do Programa Bolsa-Família.
- Analisar as principais mudanças advindas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à assistência social e ao

papel dos municípios como entes federados corresponsáveis pela gestão das políticas públicas de caráter social.

- Analisar o legado do Programa Bolsa Família como política de combate à pobreza na esfera local, a partir dos dados oficiais da base identificada do CadÚnico.

Como delimitação geográfica, foi selecionado o município de Ponta Grossa – PR. Justifica-se a escolha de um município em razão de que a concepção de pobreza leva consigo muito dos aspectos socioculturais regionais e locais.

A presente tese apresenta-se estruturada em seis capítulos, nos quais se apresentam o percurso metodológico, a fundamentação teórica, a sistematização dos resultados e a análise dos dados. O primeiro capítulo é onde se apresentam as notas introdutórias referente à presente tese.

No segundo capítulo, de caráter preponderantemente empírico, apresentamos a metodologia adotada para realizar a pesquisa, abordando o método de pesquisa utilizados, a natureza da pesquisa e a trajetória escolhida para alcançar o resultado. Finaliza o capítulo a apresentação da história da arte do programa Bolsa Família.

No terceiro capítulo, realizamos uma abordagem teórica sobre a evolução do pensamento científico sobre a pobreza, partindo da ideia de pobreza como subsistência até a concepção da pobreza como privação de capacidades, desenvolvida por Amartya Sen, e como as ideias do autor influenciaram na estruturação do Programa Bolsa Família. Na sequência, apresentamos um histórico da atuação do Estado em relação ao combate à pobreza no Brasil.

No quarto capítulo, apresentamos as principais mudanças estruturais trazidas pela Constituição Federal de 1988 que acabaram por tornar viável a implementação de uma política pública de combate à pobreza, que apresentasse uma atuação uniforme em todo o território nacional, e como o Bolsa Família foi introduzido no contexto da Assistência Social. Por fim, demonstramos como funciona a estrutura do Bolsa Família.

Finalmente, com vistas a construir a tese proposta, o quinto capítulo inicia com uma apresentação dos dados referente À presença do Bolsa Família no município de Ponta Grossa para, na sequência apresentar os resultados do conteúdo extraído da análise dos dados constantes no Cadastro Único referente ao município de Ponta

Grossa – PR, estabelecendo a relação entre os resultados coletados e a pesquisa bibliográfica, com o objetivo de aferir o desempenho do Programa Bolsa Família como política pública capaz de prover melhorias às famílias pobres e extremamente pobres.

No sexto e último capítulo, são traçadas as considerações finais do presente trabalho.

2 MÉTODO DE PESQUISA E COLETA DE DADOS

Trata a presente tese de uma pesquisa vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, com área de concentração em Cidadania e Políticas Públicas e linha de pesquisa em Estado, Direitos e Políticas Públicas. Buscamos, portanto, desenvolver um trabalho com abrangência multidisciplinar, a fim de atender à proposta do programa.

Neste capítulo inicial, descrevemos o percurso metodológico adotado neste trabalho, com vistas a constatar a efetividade do Programa Bolsa-Família como política pública de combate à pobreza e de acesso a serviços públicos essenciais como os da área da saúde, da educação e da assistência social.

O caminho para o desenvolvimento da pesquisa interdisciplinar foi construído por meio da adoção de uma variedade de instrumentos utilizados nos processos de coleta e análise de dados e na pesquisa documental e bibliográfica. Desta forma, procuramos apresentar a construção da problemática final, bem como o percurso metodológico, os aportes teóricos adotados, e os processos de análise dos dados.

2.1 NATUREZA DA PESQUISA

Este trabalho se apoia na premissa de que, por determinação legal, compete ao Estado promover ações de combate à pobreza e à extrema pobreza. O reconhecimento de que a pobreza possui uma faceta multidimensional e a necessidade de combater esse fenômeno de forma sustentável torna a atuação do Estado muito mais complexa do que simplesmente garantir uma determinada renda periódica às famílias que se encontram em condições de vulnerabilidade.

Sob a luz da Constituição Federal de 1988, a erradicação da pobreza passou a ser prioridade nos programas de governos, recebendo uma atenção especial tanto no que se refere ao financiamento das políticas públicas, quanto ao desenvolvimento de uma estrutura coordenada de gestão que envolve todos os entes da federação.

Dessa forma, adotando o modelo dos PTCR, foi criado em 2003, por meio do Governo Federal, o Programa Bolsa Família. Com a consolidação do programa, aliada a uma conjuntura econômica favorável, foi observada na primeira metade da década de 2010 uma importante redução dos índices de pobreza e um impacto favorável na diminuição das desigualdades sociais.

A gestão do programa apresentava uma cobertura que contemplava todo o território nacional e com o princípio de combate a uma pobreza multidimensional, pois além do pagamento periódico de renda, intencionava a inclusão dos beneficiários em outras esferas da sociedade. Face à sua complexidade, esperam-se resultados que melhorem o ambiente social dos indivíduos.

Assim, buscamos como objetivo principal identificar, por meio da análise dos dados oficiais da base do CadÚnico, a efetividade do Programa Bolsa Família no cotidiano das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza no âmbito do município de Ponta Grossa – PR.

2.2 METODOLOGIA

Para darmos conta da proposta de avaliarmos a efetividade do programa a partir das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), passamos, por meio da análise quantitativa dos dados identificados das famílias e pessoas cadastradas no âmbito do município de Ponta Grossa, a constatar o efeito do Bolsa Família como medida efetiva no combate à pobreza.

Sobre o CadÚnico, se trata do principal instrumento de identificação e seleção dos beneficiários dos programas sociais do Governo Federal, coordenado pelo Ministério da Cidadania. Regulado pelo Decreto Federal nº 6.135 de 26 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), é a referência oficial de controle e acompanhamento dos indivíduos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Sua base de dados reúne diversas e detalhadas informações sobre as pessoas/famílias cadastradas que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Trata-se de uma ferramenta técnica que demonstra a tentativa do governo em tornar mais eficiente e racional a identificação do público-alvo das políticas sociais.

Com relação ao Bolsa Família, o cadastro serve de fonte de informação para identificação e seleção dos beneficiários. Vale ressaltar que o número de pessoas cadastradas é maior do que o dos beneficiários do programa, pois estão incluídas no CadÚnico famílias que possuem renda superior ao limite estabelecido no Bolsa Família e/ou que não atendam os requisitos mínimos de aceitação no programa.

Esse cadastro serve de referência para a Caixa Econômica Federal (CEF), entidade designada pelo Ministério da Cidadania como a responsável pela análise das informações constantes no CadÚnico, identificar as famílias que atendem aos critérios de inclusão no Bolsa Família, definir os valores recebidos por cada família e pagar o benefício.

O acesso aos dados do CadÚnico é realizado por meio de uma ferramenta denominada Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (Cecad), por meio da qual é possível ter acesso às informações socioeconômicas das famílias e pessoas incluídas no cadastro (domicílio, faixa etária, trabalho, renda, entre outros).

O Cecad disponibiliza por meio de acesso público os dados resumidos (sem identificação da família/pessoa) do Cadastro Único. Os dados completos de identificação das famílias e indivíduos são sigilosos e somente podem ser acessados para fins de formulação de políticas públicas ou para fins de estudos e pesquisa. Assim para acessar e extrair os dados identificados de pessoas e famílias inscritas foi necessário solicitar uma autorização à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), órgão vinculado ao Ministério da Cidadania.

Desta forma, buscamos e nos foi concedido o direito de acesso às informações e dados identificados de cada pessoa e família cadastrada no CadÚnico relativo ao município de Ponta Grossa – PR nos anos de 2012 a 2018. Na Tabela 1, a seguir, consta o quantitativo de famílias cadastradas nos sistemas do CadÚnico referente ao município de Ponta Grossa.

Tabela 1 – Famílias cadastradas no CadÚnico no município de Ponta Grossa

Ano de referência	Total de famílias cadastradas no CadÚnico
2012	24887
2013	28246
2014	32548
2015	29230
2016	31041
2017	33881
2018	33013

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados identificáveis do CadÚnico

Para a definição do método e técnica de avaliação, período de coleta de dados e técnica de avaliação dos dados, foi realizado um estudo sobre as variáveis (Anexo A) constantes nos relatórios do CadÚnico. Na sequência, foram selecionadas as que

fossem capazes de refletir certos aspectos relacionados à qualidade de vida das famílias independentemente do fato de serem ou não beneficiários do Programa Bolsa Família.

O método de avaliação adotado é o descrito por Cohen e Franco (1993), como uma técnica que busca determinar em que medida o Bolsa Família alcança seus objetivos e quais os seus efeitos secundários no cotidiano das famílias beneficiárias.

Por se tratar de uma política pública que se encontra em andamento, foi realizada a análise quantitativa com base na metodologia denominada “modelo somente depois com grupo de comparação” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 134). Esse modelo é adotado quando se decide avaliar os impactos de uma política pública que se encontra em andamento, não sendo possível, portanto, a medição de dados “antes” de sua implementação.

O “modelo somente depois com grupo de comparação” contrapõe os dados obtidos nas medições realizadas com a população-alvo do programa aos de um grupo de comparação que possa operar como grupo controle.

A abordagem quantitativa será utilizada para verificar os efeitos do programa mediante as variáveis selecionadas e disponíveis sobre os grupos selecionados.

Para a análise dos dados das famílias e pessoas inscritas no CadÚnico selecionamos todas as famílias inscritas que apresentavam como valor médio da renda familiar o valor limite para a inscrição no Programa Bolsa Família no ano analisado, conforme disposto na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Valor da renda per capita para ingresso no Bolsa Família

Ano	Valor
2012	R\$ 140,00
2013	R\$ 140,00
2014	R\$ 154,00
2015	R\$ 154,00
2016	R\$ 160,00
2017	R\$ 170,00
2018	R\$ 170,00

Fonte: O autor, adaptado do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Após a seleção das famílias e pessoas que se enquadram nos valores limites de ingresso no programa, realizamos divisão em dois grupos: um composto por beneficiários do Bolsa Família e o outro por não beneficiários. Na Tabela 3, a seguir, apresentamos o número de famílias e pessoas que compõem a amostra utilizada para a análise dos dados.

Tabela 3 – Famílias dentro do limite de elegibilidade para o Bolsa Família

Ano	Não beneficiário	Beneficiário	Total
2012	8035 (52%)	7327 (48%)	15362 (100%)
2013	7834 (49%)	8001 (51%)	15835 (100%)
2014	9382 (53%)	8330 (47%)	17712 (100%)
2015	3138 (24%)	9729 (76%)	12867 (100%)
2016	2510 (21%)	9575 (79%)	12085 (100%)
2017	2569 (20%)	10043 (80%)	12612 (100%)
2018	2478 (21%)	9533 (79%)	12011 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados identificáveis do CadÚnico

Com os grupos separados, temos como critério de comparação as variáveis do CadÚnico, vinculadas, de forma direta ou indireta, à atuação do Bolsa-Família, capazes de retratar a realidade social de cada grupo. Assim, estabelecemos as diferenças encontradas entre os dois grupos e verificar, com base na análise estatística comparada, os índices de qualidade referente às variáveis selecionadas. Dessa forma, buscamos constatar quanto o Programa Bolsa Família foi eficiente para a melhoria das condições de vida das famílias pobres e extremamente pobres.

Para realizar o tratamento dos dados colhidos, adotamos o *software* aplicativo Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)², pacote estatístico para as Ciências Sociais. Utilizamos estatísticas descritivas das variáveis selecionadas com medidas de tendência central, de variação e de separatrizes e tabelas de distribuição de frequência, a fim de desenvolvermos um indicador capaz de atestar as diferenças entre as condições de vida dos grupos selecionados, com base nas variáveis escolhidas nos relatórios do cadastro do CadÚnico.

2.3 ESTADO DA ARTE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Tentar compreender um programa e sua eficácia deve partir de quais são seus objetivos e como se desenvolvem seus mecanismos de ação. Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, são a promoção do acesso à rede de serviços públicos, especialmente à saúde, educação e assistência social; o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional; o combate à pobreza; e a promoção da intersetorialidade, complementaridade e sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004). Com vistas a elucidar como a literatura tem entendido o desenvolvimento do Programa Bolsa Família, pesquisamos

² O SPSS é um pacote estatístico com diferentes módulos, desenvolvido pela IBM para a utilização de profissionais de ciências humanas e exatas. Foi criado nos Estados Unidos em 1968 por Norman Nie, C. Hadlai Hull e Dale H. Bent.

os estudos mais impactantes sobre o tema, a partir dos principais periódicos e plataforma de publicações acadêmicas, e, assim, é possível levantar a discussão sobre o prescrito e o que realmente tem sido feito por meio do maior programa de transferência de renda do país para o combate à pobreza.

A revisão sistemática se deu utilizando os termos-chave combinados: “Bolsa Família” AND “Implementação” AND “Gestão” nas bases de dados Scielo, UERJ, UEM, UFSC, PubMed, Latindex e ProQuest, resultando inicialmente em 178 artigos.

Após a eliminação de duplicatas e a leitura de título, resumo e palavras-chave, restaram 30 artigos, que foram submetidos a *Methodi Ordinatio* (Tabela 4) proposta por (PAGANI et al., 2015), que inicialmente equaciona os três principais fatores para a busca qualificada de artigos científicos, quais sejam: ano de publicação do estudo; número de citações do artigo tem até o momento da pesquisa; e, o fator de impacto (SJR) aplicando para tal, a seguinte fórmula:

$$In\ Ordinato = (IF/1000) + \alpha * [10 - (Research\ Year - Publish\ Year)] + (\sum Ci)$$

Onde:

- IF (*Impact Factor*): Fator de Impacto do artigo;
- α : fator de ponderação que varia de 1 a 10 para ser atribuída pelo pesquisador;
- *Research Year*: ano em que a pesquisa foi desenvolvida (2021);
- *Publish Year*: ano em que o documento foi publicado;
- $\sum Ci$: número de vezes que o artigo tem sido citado.

Tabela 4 – Portfólio de artigos submetidos a *Methodi Ordinatio*

(continua)					
Autor	Título	Periódico	SJR	Nci	InO
Fonseca (2013)	Dimensões críticas das políticas públicas	Cadernos EBAPE.BR	0,01	48	500
Costa (2009)	A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula	Ciência & Saúde Coletiva	0,575	51	490
Soares et al. (2010)	Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programs in comparative perspective	Latin American Research Review	0,524	49	480
(Santos; Magalhães, 2012)	Pobreza e política social: A implementação de programas complementares do PBF	Ciência e saúde Coletiva	0,575	47	480
Testa et al. (2013)	Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários	Revista de Administração Publica	0,282	38	400

Tabela 4 – Portfólio de artigos submetidos a Methodi Ordinatio

(continuação)

Autor	Título	Periódico	SJR	Nci	InO
Moura Palotti; Costa (2011)	Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS/ MG	Revista de Sociologia e Política	0,21	40	400
Peña et al. (2015)	A eficácia das transferências de renda: As tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família	Revista de Administração Publica	0,282	31	350
Magalhães et al. (2007)	A implementação do Programa Bolsa Família: As experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias	Ciência e saúde Coletiva	0,575	38	340
Bichir (2016)	Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil.	Novas Agendas, Novos Desafios	0,01	27	320
Traldi; Almeida (2012)	Políticas públicas de transferência de renda e a questão da segurança alimentar dos beneficiários: efetividades e entraves do Programa Bolsa Família.	Política & Sociedade	0,01	20	210
Magalhães et al. (2011)	Intersetorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do Programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ	Ciência & Saúde Coletiva	0,575	18	180
Magalhães (2014)	Implementação de programas multiestratégicos: Uma proposta de matriz avaliativa	Ciência e saúde Coletiva	0,575	14	170
Mourão et al. (2012)	Evaluation of the Brazilian family grant program: A quasi-experimental study in the state of Rio de Janeiro	Psicologia: Reflexão e Crítica	0,326	13	140
Santos et al. (2003)	A voz do beneficiário: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família	RAP	0,282	21	130
Eiró (2019)	The Vicious Cycle in the Bolsa Familia Program's Implementation: Discretionality and the Challenge of Social Rights Consolidation in Brazil	Qualitative Sociology	0,359	4	120
Cunha et al. (2020)	Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento	Opinião Pública	0,41	2	110
(Costa; Magalhães, 2020)	Critical realism and social inequalities: Considerations from an evaluative research	Ciência e Saúde Coletiva	0,575	2	110
Mattei (2019)	Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza	Revista Katálysis	0,08	1	90

Tabela 4 – Portfólio de artigos submetidos a Methodi Ordinatio

(conclusão)					
Autor	Título	Periódico	SJR	Nci	InO
Araújo et al. (2015)	Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	Revista de Administração Publica	0,282	5	90
Silva; Ribeiro (2019)	Welfare state e transferências de renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras	Acta Scientiarum. Human and Social Sciences	0,01	1	90
Rezende (2018)	Os benefícios não contributivos em dinâmicas sociais e econômicas locais: Estudo de caso em Passa Tempo (MG)	Revista Brasileira de Ciências Sociais	0,151	1	80
Ozanira (2018)	Avaliando impactos dos Programas de Transferência de Renda na América Latina	Espaço Tema Livre	0,01	1	80
Lima; Oikawa Zangirolani (2016)	Programa Bolsa Família: Perfil, Ações Intersetoriais E Percepção Dos Gestores De Serviços, Em Um Estudo De Caso Nos Morros De Santos	DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde	0,01	3	80
Araújo et al. (2018)	Distribuição Espacial do Desempenho do Programa Bolsa Família: Um Estudo à Luz do IGD-M	Dados	0,24	1	80
(Santos et al., 2011)	Cash transfer programs in Brazil: A multidimensional study	Ciência e saúde Coletiva	0,575	6	60
Rodrigues (2015)	Política de assistência social no brasil e Programa Bolsa Família: apontamentos críticos	Trabajo Social Global	0,01	1	50
Eiró (2015)	Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani. Vozes do bolsa família: Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo, editora da UNESP, 2013. 241 pp	Tempo Social	0,541	1	50
Boskovic (2015)	Estado social e sociedade civil: repensando o Programa Bolsa Família à luz dos conceitos de pobreza e igualdade de Amartya Sen	Revista Quaestio Iuris	0,01	1	50
(Costa; Lúcia, 2004)	O autor responde The author replies: Quais as nossas divergências sobre a política social no Brasil? Uma replica What are our disagreements on social policy in Brazil? A retort	Ciência & Saúde Coletiva	0,575	6	40
Licio et al. (2011)	Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família	Revista de Administração de Empresas	0,701	2	20

Fonte: O autor

2.4 APLICABILIDADE E ESTRUTURA EXECUTIVA

No contexto da democratização brasileira, a institucionalização do sistema de proteção social criou um amplo leque de oportunidades distributivas para as novas coalizões dos poderes Legislativo e Executivo da União, dos estados e municípios (COSTA, 2009). Pensando não apenas na legalidade do programa, mas a fim de dar legitimidade a ele, cujo foco é promover o desenvolvimento de capital humano e estimular a autonomia das famílias beneficiárias, Soares e Magalhães (2017), baseando-se em diversos autores, afirmam que o PBF deveria funcionar como porta de entrada das famílias beneficiárias para outros programas sociais.

Dessa forma, Araújo et al. (2015) apontam para que as condicionalidades do PBF tentam inserir a população-alvo nas duas maiores, principais e mais complexas políticas sociais do país: educação e saúde.

No Brasil, os estudos sobre federalismo e participação social prosperaram, nas últimas décadas, na ciência política em decorrência da redemocratização e dos desafios trazidos para as políticas públicas em um país marcado pela autonomia política dos estados e municípios (CUNHA et al., 2020).

Assim, os projetos que originaram o Programa Bolsa Família, segundo Araújo et al. (2015), são caracterizados por uma gestão centralizada em recursos e ações federais, que foram implementados individualmente por diferentes ministérios e secretarias, não havendo uma ação interministerial. Isso, de acordo com os autores, impedia a otimização das ações e resultava em alto custo operacional, pouca efetividade e falta de referência a direitos.

Essas distinções existentes em nível federal — que não são simplesmente organizacionais, mas implicam, por vezes, visões políticas distintas sobre política social, pobreza e vulnerabilidade — têm consequências para os processos de implementação desenvolvidos no âmbito municipal (BICHIR, 2016). Soares et al. (2010) apontam que o programa tem características únicas, com foco na acumulação de capital humano, distinguindo-se de outros programas, já que, ao se basear no uso de renda autodeclarada em vez de proxy, significa método para avaliar a elegibilidade; a existência de uma transferência incondicional para famílias extremamente pobres independentemente da presença de crianças ou mulheres grávidas; e a natureza descentralizada do processo de candidatura e do

acompanhamento dos condicionais, nas quais os municípios desempenham um papel importante.

Junto com a unificação dos programas, houve o aumento da cobertura de beneficiários e a criação de um cadastro único de informações para os programas sociais do país (ARAÚJO et al., 2015) absorvendo assim, as condicionais de educação e saúde, que eram preceitos do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação respectivamente. O objetivo é uma dupla responsabilização — das famílias pelo compromisso assumido e do poder público em assegurar a oferta desses serviços básicos (ARAÚJO et al., 2015).

As coalizões entre as três esferas do executivo, associadas às burocracias setoriais e aos beneficiários das políticas sociais, influenciaram diretamente as políticas públicas de proteção em função dos rendimentos em renda e poder político (COSTA, 2009). Isso é corroborado por Araújo et al. (2018), que aponta o programa como sendo de abrangência nacional, caracterizado pela relação de interdependência entre os entes que o desenvolvem (governos federal, estaduais e municipais), e por uma centralidade de concepção e comando das ações principais na União e as demais atividades (cadastros, transferência de benefício e acompanhamento das condicionais) nos governos locais ou subnacionais.

Porém, Bichir (2016) destaca que a construção política de consensos em torno da articulação intersetorial de políticas sociais deve levar a sério as contingências e os desafios dos processos de formulação de agendas e de implementação de políticas públicas, analisando não só a construção da agenda da intersetorialidade, mas se ela se efetiva (e como) em distintos contextos de implementação.

Esta estratégia é defendida por Lima e Zangirolani (2016), haja vista estar relacionada diretamente à ampliação do envolvimento social, que compreende a participação dos usuários, profissionais e gestores dos diversos setores para a implementação e execução de projetos e programas, cuja lógica de atuação deve ser voltada à população e ao território onde se encontra.

A intersetorialidade no Bolsa Família é identificada em função do próprio desenho do Programa, que estabelece a exigência do cumprimento de condicionais nas áreas de educação, saúde e assistência social, envolvendo, na gestão do PBF, suas respectivas Secretarias (SANTOS; MAGALHÃES, 2012). Utilizar o conceito de intersetorialidade em termos analíticos, e não normativos,

implica ir além da análise dos objetivos expressos por programas e políticas em seus desenhos institucionais, normativos e regulamentações (BICHIR, 2016).

Esses fatores são duramente criticados por Fonseca (2013), o qual cita que as políticas e os programas governamentais (como é o caso do Bolsa Família) são genericamente intitulados de “políticas públicas”, um termo naturalizado pelo cidadão comum, já que se inscrevem nos sites dos governos e do poder público como um todo. Contudo, os conflitos e vetos norteiam essa discussão, visto que políticas públicas, em seu cerne, devem não apenas atenuar um problema pontual, mas discutir todo o processo de transformação necessário para suprimir a causa e não os efeitos deste problema.

Eiró (2015), analisando o livro “*Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*”, de autoria de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani (2013), chegou a conclusões semelhantes:

A discussão “favor versus direito”, um dos pontos centrais do livro, termina vazia por causa da falta de sistematização na investigação de práticas locais de intermediação do programa. Os vários trechos de entrevistas sobre a dimensão “direito” do programa deixam claro que os termos utilizados não são os mesmos do universo das interlocutoras, em uma aleatória combinação de diferentes respostas (“direito” ou “favor”) e consequentes explicações. (EIRÓ, 2015, p. 4).

O modelo de autoridade inclusiva ou centralizada implica dependência e submissão dos níveis estadual e local de governo ao federal, de modo que os primeiros atuam como meros agentes administrativos do segundo (LÍCIO et al., 2011). Ou, conforme expõem Palotti e Costa (2009), sistemas políticos federativos são caracterizados pela existência de distribuição territorial da autoridade política, o que implica dizer que, em um mesmo território dentro de um mesmo Estado, mais de um governo pode ser responsável pelo exercício do poder político.

Ou seja, para implementar tais ações, o programa se desenvolve em dois tipos de descentralizações: vertical (articulação entre União, estados e municípios) e horizontal (articulação entre setores de assistência social, saúde, educação e trabalho) (ARAÚJO et al., 2015). A respeito destas divisões, bem como suas responsabilidades os autores apresentam da seguinte forma:

- Descentralização vertical: há uma distinção das funções entre os entes governamentais, onde, o governo federal planeja, monitora e avalia as ações do programa e os municípios executam.

- Descentralização horizontal, ou intersectorialidade, o Programa atribui à Assistência Social a coordenação geral do Programa, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- Secretarias Municipais de Assistência Social tem a responsabilidade de implementação de processos básicos (cadastro e atualização destes) e complementares (acompanhamento familiar, portas de saída, busca ativa por novos beneficiários, apuração de irregularidades, entre outros) sob monitoramento e apoio das Secretarias Estaduais da mesma agenda.
- Ministérios da Saúde e da Educação são responsáveis pelas condicionalidades da saúde e da educação, onde planejam e monitoram a implementação dos acompanhamentos (ARAÚJO et al., 2015, p. 369).

Assim, o próprio programa responde aos questionamentos que justificam o trabalho de Fonseca (2013), pois busca de forma descentralizadora identificar e amortizar problemas de determinações sociais de saúde e educação. Contudo, o autor ratifica sua posição, alicerçando suas ilações em argumentos de que os programas sociais e/ou políticas públicas, servem de palanque político e não visam o progresso, visto que não se aplica a todas as classes sociais.

Araújo et al. (2018) mostram que a padronização foi necessária, principalmente no início, para que o programa se nacionalizasse. Entretanto, quase duas décadas após sua criação, é evidente que a homogeneização de condutas frente às significativas disparidades de ordem econômica, social, política e de capacidade fiscal e administrativa entre os entes federativos brasileiros é pouco estratégica para o desempenho do Programa. O que gera a necessidade de reformulação em toda essa estrutura para que se possam atender de forma efetiva as necessidades dos beneficiários.

2.5 DOS OBJETIVOS E COMBATE À POBREZA

Em seu trabalho, Eiró (2019) acrescenta que a pobreza tem se tornado suporte para a manutenção da assistência, o autor questiona a posição moral percebida (ou a falta dela) que as pessoas pobres exibem tem sido “a resposta mais antiga e duradoura à pergunta, que tipo de problema é a pobreza?” Isso se relaciona diretamente com a diferenciação entre pobres merecedores e indignos, um julgamento realizado pela maioria das religiões e, portanto, presente desde o início das políticas públicas de combate à pobreza.

Sair da armadilha das ‘políticas públicas’ supostamente ‘consensuais’ e ‘generosas’ – discurso caro aos grupos sociais representantes das classes

médias e superiores, mesmo que de forma subliminar – é fundamental aos governos progressistas e aos intelectuais reformadores, uma vez que os atores que defendem interesses cristalizados têm grande capacidade de vetar mudanças sociais profundas, em nome do ‘bem comum’. (FONSECA, 2013, p. 4, grifos do autor).

Se fosse um “direito adquirido”, o acesso ao Bolsa Família seria irrestrito àqueles qualificados para o programa, mas, ao contrário, o próprio governo promoveu o programa como um “direito social” (EIRÓ, 2019). Isso vai ao encontro das conclusões de Costa (2009) de que a política pública brasileira é dinamizada não só pela perspectiva da construção de um regime de seguridade social redistributivo, mas também é favorecida pela opção estrutural da elite pelo distributivismo difuso. Segundo o autor, essas trocas entre legislativo e executivo devem ser comemoradas, porém, é sabido que exercem um papel central na capacidade do executivo aprovar a sua agenda no congresso, bem como sua governabilidade. Nesse caso, a política pública distributiva seria aquela que gera custos difusos e, muitas vezes, benefícios também difusos (COSTA, 2009).

Licio et al. (2011) avaliam que, não obstante a gestão de conflitos pela via negociada em diversas arenas possa ser mais custosa e demorada, ela é mais interessante ao Bolsa Família, pois acelera seu caminho rumo a uma política pública consolidada, conectada aos sistemas estruturantes das políticas universais já organizados com base na lógica da descentralização.

O pressuposto geral é de que a centralização da assistência social, caracterizada aqui em sua dimensão fiscal, fator estruturante na conformação e no desenvolvimento dessa política, se reflete nas instituições participativas, centralizando poder no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e conformando a discussão e as decisões dos conselhos estaduais e municipais de assistência social (CUNHA et al., 2020). De forma inequivocamente natural, isso vem reforçando o vínculo entre executivo e suas políticas e o público mais pobre, alvo de possíveis dificuldades para acessar tais serviços, e que são em sua maioria, dependentes deles.

Peña et al. (2015) mencionam que o problema da miséria, da concentração da renda e da desigualdade regional é cada vez mais evidente devido à expansão da economia brasileira, resultado não de causa única, mas de múltiplos fatores, como escolaridade baixa, serviços públicos insuficientes, carga tributária elevada, corrupção, oportunidades concentradas em níveis sociais elevados, entre outros.

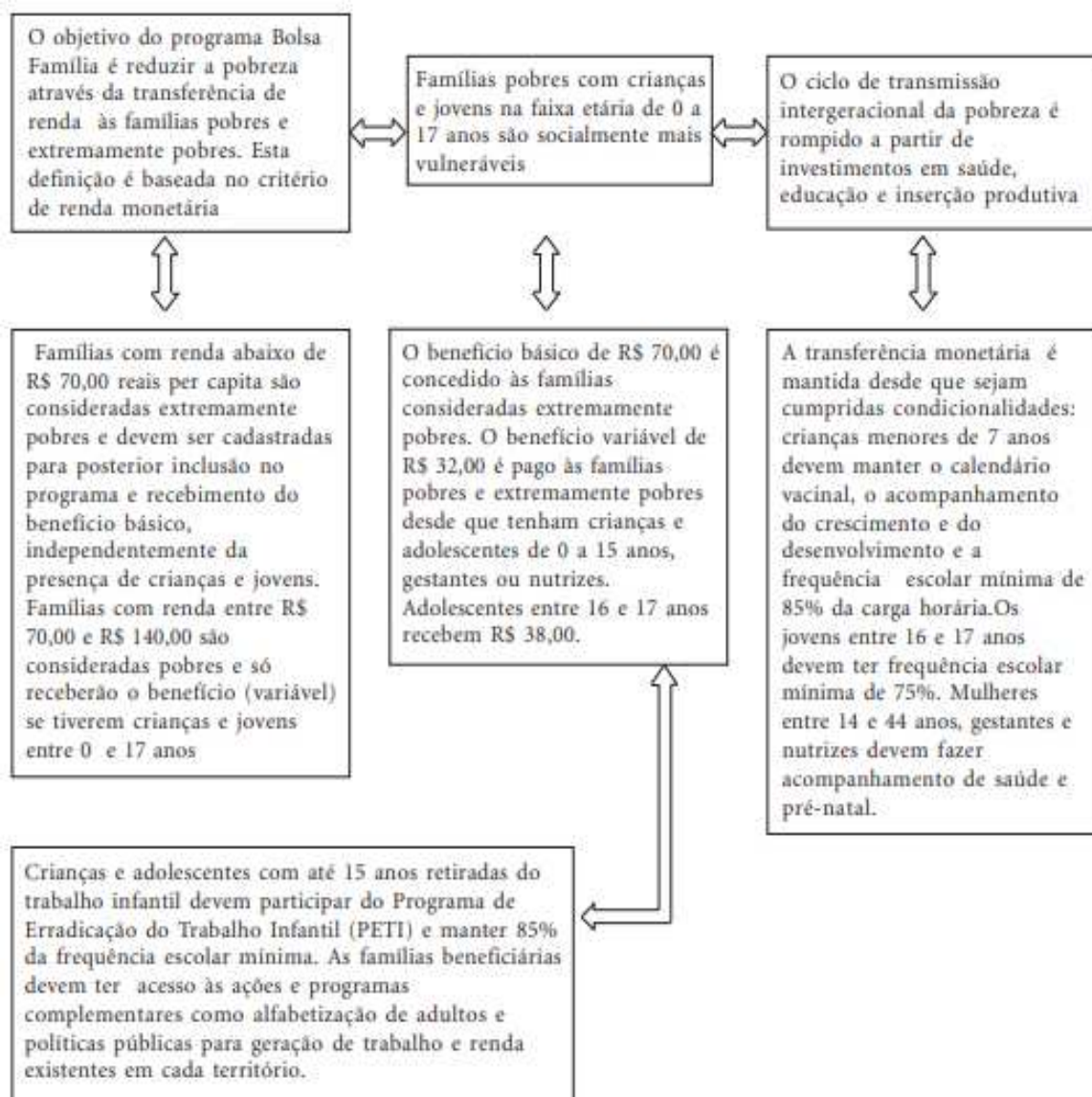
Isso gera um ciclo vicioso de pobreza onde há retroalimentação dos fatores, sobretudo em famílias marginalizadas.

Nesse prisma, Rodrigues (2015) aponta que o Estado deve dar respostas às expressões da questão social numa perspectiva focada no trabalho com a lógica da fragmentação das políticas, visando atender resultados de curto alcance; e os critérios de acesso estão baseados quantitativamente na renda, além de distinguirem por mérito e não por direito àqueles que terão acesso e/ou continuidade no acesso aos benefícios sociais.

Magalhães (2014) reconhece, a partir dos documentos oficiais, quatro premissas teóricas que sustentam a cadeia de recursos, atividades e metas do Programa Bolsa Família e estipula o seu mecanismo de ação (Figura 1):

- 1- A pobreza é uma questão multidimensional, envolve a transferência de renda, mas também ações de saúde, educação e assistência social.
- 2- A transferência imediata de renda para famílias consideradas pobres e extremamente pobres, segundo critérios monetários, representa um alívio da pobreza. As “portas de saída” da miséria e a superação do ciclo de transmissão intergeracional da pobreza dependem de ganhos em qualificação profissional, inserção produtiva, acesso às condições básicas de saúde e maior escolaridade.
- 3- As mulheres são as titulares preferenciais do benefício porque tendem a maximizar o uso dos recursos no que se refere à manutenção da saúde e do bem-estar da família.
- 4- O sucesso do programa impõe a cooperação entre diferentes setores das políticas sociais, níveis governamentais e comunidades locais.

Figura 1 – Mecanismo de ação do Programa Bolsa Família



Fonte: Magalhães (2014)

O que permeia essa concepção é a construção e a valorização do princípio da equidade em políticas públicas de caráter universal (LÍCIO et al., 2011). Contudo, é necessário pensar em cadeia produtiva, em que a elevação na renda gera maior poder de compra e, conseqüentemente, faz com que a sociedade como um todo renda mais. Neste sentido, a igualdade precisa ser repensada de forma cuidadosa, posto que “deve contribuir para a diversidade, ao contrário de bloquear seu caminho” (BOSCOVIC, 2015).

Apesar do dissenso sobre o alcance do benefício para as famílias, é reconhecida a necessidade da transferência de renda como um mecanismo social necessário para a melhoria das condições de vida, uma vez que viabiliza o acesso a

serviços (educação, saúde e assistência) e mercadorias (COSTA e MAGALHÃES, 2020). A transferência de renda na visão de Testa et al. (2013) permite a muitas famílias beneficiárias melhoria nas condições de vida, porém, os autores concluem que apenas a transferência de renda não basta para a realização de uma mudança efetiva nas condições e no modo de vida das famílias que dela necessitam.

Nesse interim, Soares et al. (2010) já apontavam que os programas de transferência de renda também tiveram um impacto significativo na pobreza, especialmente a pobreza extrema. Chegando a corresponder em um aumento em média de 10% da renda total dos 5% mais pobres. Isso se torna mais palpável quando se comparam índices pessoais, tendo as famílias atendidas pelo programa, reduzido em 12% o índice de pobreza, e 19% a gravidade desta, fator derivado não apenas do poder econômico das famílias, mas suas perspectivas de educação e saúde como ascensão social.

É preciso considerar, assim, o papel da economia dos laços sociais na vivência da pobreza: a pobreza e a exclusão também podem ser compensadas – material e socialmente – por laços familiares e/ou comunitários que garantem proteção e reconhecimento aos indivíduos em situação de pobreza (EIRÓ, 2015). Todavia, a informação sobre a renda, na maioria das vezes, é pouco fidedigna e não reflete as diferentes privações vividas pelas famílias nos contextos rurais e urbanos, sobretudo no caso do Programa Bolsa Família, em que o critério contrasta com o enfoque da pobreza como problema multidimensional (MAGALHÃES, 2014).

É, então, criada a linha da pobreza, que de acordo com Peña et al. (2015) reconhece que a pobreza relativa é quantificada por um nível de vida inferior a um padrão estabelecido para determinada sociedade. Ou seja, permite considerar que o conjunto de bens e serviços considerados necessários aumenta ao longo do tempo com o desenvolvimento da sociedade, tornando possível que, em uma comunidade mais desenvolvida, não exista pobreza absoluta, mas, pelo fato de persistir a desigualdade de renda, a pobreza se perpetue.

Nesse sentido, o conceito de pobreza relativa se confunde com o conceito de desigualdade de renda. Considerando-se estes aspectos, a renda não distingue por si só entre tipos de pobreza, pois uma pessoa pode ser enquadrada no perfil de renda “baixo” e ter condições de vida melhores do que outra que dispõe de uma renda satisfatória em um lugar onde o custo de vida é mais alto (ARAÚJO et al., 2018).

De uma maneira geral, Mattei (2019) aduz que o Programa Bolsa Família se articula a partir de três aspectos básicos: da ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, através dos mecanismos de condicionalidades; da integração dos programas de transferência de renda com os demais programas de assistência e proteção social; e da busca da superação direta da pobreza, através da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais.

Além disso, Costa (2009) aponta que criação de um programa da envergadura do Bolsa Família afetou diretamente as disponibilidades de recursos do governo central para as áreas sociais básicas – saúde, educação e saneamento. Soares et al. (2010) acrescentam que o impacto progressivo das transferências de dinheiro na distribuição da renda total teve um impacto notável na redução da desigualdade mesmo que não tenham sido projetados para isso. Considerando que a exclusão tende a ser auto reprodutiva, evidentemente quaisquer iniciativas que rompam ciclos de pobreza devem ser incentivadas (BOSCOVIC, 2015).

Cabe salientar o alerta de Eiró (2015) de que o PBF tem, em seu âmago, contribuir para o reconhecimento social dos pobres, contudo, seu caráter urgente não vem sendo acompanhado de forma coerente pela promoção de serviços públicos básicos que poderiam equalizar os cidadãos. Ao contrário, segundo o autor, suas instituições tendem a convergir para o mesmo sistema de desigualdades sociais, podendo ser entendidas como fatores de dominação, já que acabam tornando seus beneficiários dependentes do auxílio, e que entram em conflito com a ideia de autonomia que o dinheiro livre de restrições poderia gerar.

2.6 POSSIBILIDADES DE AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA

Analisando o Programa Bolsa Família à luz de conceitos como a pobreza e a igualdade de capacidades, Boskovic (2015) observa um amadurecimento das políticas assistenciais brasileiras no sentido de aliarem à distribuição de renda outras importantes capacidades, como saúde e educação. A autora aponta, ainda, que a inclusão de novas condicionalidades, que promovam um número maior de capacidades, seria um importante passo neste processo, que ainda há muito para ser aprimorado.

Devido à complexa interação entre variáveis relacionadas com o combate da extrema pobreza, as avaliações de programas dessa natureza passam a ter um

caráter multidisciplinar, abrangendo diversas áreas do conhecimento, com o uso de ferramentas de mensuração da eficácia e efetividade de resultados a que essas ações se propõem.

O estudo desenvolvido por Peña et al. (2015), utilizando métodos cadeia de Markov e diferenças na análise da eficácia da transferência de renda, mostrou que as tendências das políticas públicas de transferências de renda antes da implantação do programa eram ineficazes na ruptura do chamado “ciclo da pobreza”. Já no período pós-implantação do Bolsa Família, observa-se um melhor índice de mobilidade social e uma tendência de convergência mais rápida para o melhor nível de renda real, e sugere a erradicação da pobreza extrema no país a partir de 2025.

Contudo, Araújo et al. (2015) defendem que os instrumentos utilizados para mensuração dos resultados devem apresentar adequação aos objetivos propostos e proporcionar transparência para favorecer o controle social dessas ações. Sendo assim, Cunha et al. (2020) conceituam quanto à investigação fiscal, que no federalismo fiscal mais tradicional é enfatizada a participação dos governos subnacionais nas receitas e nos gastos públicos como principais indicadores de centralização ou descentralização fiscal, na mais recente entende-se que é preciso ir além desses aspectos. São ratificados por Costa e Magalhães (2020), que de forma assertiva colocam que os programas se situam no domínio dos eventos, dos acontecimentos e, por conseguinte, da ação (domínio do atual), e expressam situações problemáticas.

Ao localizar os programas nesse domínio, as autoras destacam três implicações no que concerne à avaliação: i) a definição do que se constitui um programa; ii) a importância de explorar os mecanismos ativados na resolução de um problema; e iii) a relevância da avaliação identificar os mecanismos concretos. Magalhães (2014) pontua que as teorias que sustentam os programas sociais tendem a ser multivariados, portanto, devem ser vistas sob a ótica de como diferentes mecanismos são disparados em determinados contextos e visam produzir resultados distintos.

O monitoramento e a avaliação da implementação do PBF se dão principalmente por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) nas versões municipal – IGD-M – e estadual –IGD-E (ARAÚJO et al., 2018). Dessa forma, o PBF tem em sua gestão dois elementos principais para o alcance dos seus resultados: a intersetorialidade e a cooperação federativa (ARAÚJO et al., 2015). A desigualdade e

assimetria de condições econômicas entre os entes federados, segundo Palotti e Costa (2009), implicam ainda diferentes capacidades para assumir a gestão, em nível local, de políticas como educação, saúde e assistência social, o que amplia a importância das relações intergovernamentais para a descentralização.

Para Lício et al. (2011), ambos os aspectos no modo de gerir são cada vez mais frequentes na administração pública, sendo manifestações da complexidade da gestão de políticas sociais em contextos federativos contemporâneos. Os programas e as intervenções públicas estruturados de maneira consistente tendem a revelar maior coerência entre objetivos, metas e estratégias de implementação (MAGALHÃES, 2014).

As atividades principais do programa estão: no cadastramento e recadastramento das famílias (cumprimento das metas), no contato com outros municípios sobre as pendências das famílias, nas visitas domiciliares, no acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, na coordenação e controle das atividades da Secretaria, dos CRAS e das demais Secretarias de Governo, na realização da gestão de benefícios, no Sistema de Cadastro Único, e na interlocução com o MDS, além da divulgação das ações e das regras do programa.

A descentralização administrativa das ações básicas do programa, sobretudo em municípios grandes, segundo Araújo et al. (2015), apresenta-se como um primeiro passo para qualificar as ações do programa. Além disso, os autores defendem que os processos envolvidos em cadastro e sua atualização precisam chegar às diferentes localidades, procurando, de fato, os verdadeiros beneficiários do programa. Quanto às condicionalidades, é necessária uma integração das ações destes segmentos com o cadastro único, pouco favorecida por estes utilizarem sistemas de informação diferentes, oriundos de programas anteriores que criaram o PBF.

Para tanto, é necessária uma padronização nesses mecanismos de absorção das famílias, tendo em vista que, como afirmam Soares e Magalhães (2012), a falta de informações a respeito das famílias beneficiárias e, mais especificamente, daquelas que participam dos programas complementares ofertados torna difícil focalizar as famílias mais vulneráveis e realizar seu acompanhamento longitudinal. Isso reflete diretamente na avaliação da eficácia do programa.

Testa et al. (2013) afirmam que não é feita nenhuma avaliação da situação qualitativa da família onde se identifiquem avanços ou retrocessos que venham a contribuir para a verificação da efetividade do benefício. Tal condição gera

desinformação, que acarreta, segundo estudos de Eiró (2019), um círculo vicioso de falta de informações precisas e prestação de serviços ineficazes. A autora aponta que quanto mais agressivas forem as estratégias utilizadas pelos assistentes sociais a divulgar informações sobre renda, frequência escolar e cuidados com a saúde e alimentação, maior a insegurança vivenciada pelos beneficiários, incentivando-os a modificar ou omitir informações que, na percepção deles, determinem seu acesso ao Bolsa Família.

Dentre os entraves, estão a omissão de renda e da correta composição das unidades familiares; a insistência de famílias fora dos critérios do programa que, frequentemente, tentam se encaixar para o recebimento dos benefícios; e o não fornecimento, por parte do MDS, de ferramentas de consulta sobre a situação socioeconômica das famílias, ou seja, as informações atuais das famílias chegam somente através das entrevistas e de visitas domiciliares (TRALDI; ALMEIDA, 2011).

Percebe-se, no entanto, a necessidade de investigar com maior profundidade a relação entre a redução da pobreza e outras variáveis de influência (PEÑA et al., 2015). Logo, a discretização dos dados menos agregados permite abordar individualmente cada fator, ao passo que também permitiria supostamente uma análise mais apurada da eficácia do programa.

Quanto à estrutura disponibilizada pelo poder público para a execução do programa, é possível identificar limitações, iniciando-se pela falta de adequação dos Centros Regionais de Assistência Social em relação ao local de atendimento aos usuários (TESTA et al., 2013). Nesta perspectiva, é importante explorar o desenho normativo e analisar as sinergias entre os diversos componentes do programa e, também, se existem objetivos os quais tendem a revelar maior dependência do contexto de implementação (MAGALHÃES, 2014).

Observa-se, no estudo de Lima e Zangirolani (2016), que não existem ações e/ou mecanismos intersetoriais sendo construídos, tampouco voltados especificamente para beneficiários do PBF. As ações têm se restringido ao acompanhamento setorizado das condicionalidades do programa. Entretanto, as chamadas “reuniões de território” parecem ser uma tentativa potente, mesmo considerando os empecilhos estruturais para a participação de todos os setores.

Além disso, Bichir (2016) argumenta que para entender as dinâmicas recentes da proteção social não contributiva no Brasil, é necessário analisar não somente o Bolsa Família, mas os desafios de sua articulação com outras políticas sociais, de

modo a entender os limites e possibilidades do sistema de proteção social que vem sendo consolidado nos últimos anos, em particular a proteção social voltada para os mais vulneráveis.

Estas políticas deveriam ser a base para construção da autonomia e do processo de emancipação das famílias, mas elas ainda não atingem a maioria dos beneficiados pelo programa, cabendo ressaltar que o programa não prevê somente transferência de renda, mas está associado ao trabalho social (TESTA et al., 2013).

Nesse tocante, Traldi e Almeida (2012) apontam que há a necessidade de se avaliar e aprimorar o diálogo e a articulação desses programas e das instituições públicas envolvidas para se discutir a perspectiva de inclusão social e a capacidade de ação dos agentes envolvidos nessas políticas públicas. Assim, Mourão et al. (2012) definem que a avaliação se justifica em um processo transformador que envolve validar programas existentes, determinar a necessidade de ajustes e correções e identificar necessidade de novos programas.

O estudo de Silva e Lima (2018) sobre os possíveis impactos decorrentes de programas de transferência de renda na América Latina nas famílias beneficiárias são centrados em mudanças imediatas de condições de vida, não sendo capazes de impactar significativamente na formação do capital humano, condição necessária apontada enquanto objetivo estratégico desses programas para superação da pobreza intergeracional.

Além disso, a avaliação é indispensável para a prestação de transparência nas ações. Ademais, Silva e Lima (2018) uma avaliação de impacto voltada para identificar objetivos estratégicos dos Programas de Transferência de Renda deve levar em conta possíveis impactos na população egressa, buscando dimensionar mudanças duradouras e de longo prazo nas condições de vida das populações, enquanto estão sendo alvos das ações e após seu desligamento

A partir desse foco analítico, Bichir (2016) aponta que é possível identificar processos paralelos e eventualmente entrecruzados de construção de capacidades para operação da transferência condicionada de renda e para a consolidação da política de assistência social no Brasil. Ao que Santos e Magalhães afirmam que a articulação da transferência direta de renda às demais políticas públicas limita-se àqueles setores responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades.

Em sua pesquisa Araújo et al. (2018) ressaltam que as condicionalidades do Bolsa Família não manifestam nada de diferente dos mais elementares procedimentos

para o alcance de direitos sociais previstos na Constituição, sendo que o alcance parcial desses procedimentos para a parcela mais pobre da população brasileira é revelador do nível de alcance que as principais políticas sociais brasileiras possuem nos governos locais. Assim entendidos, Silva e Lima (2018) apontam que uma avaliação de impacto na perspectiva de desvendar o alcance de possíveis objetivos estratégicos dos Programas de Transferência de Renda deve ir além da identificação da melhoria de indicadores da pobreza como mero incremento de renda, devendo considerar uma compreensão da pobreza numa perspectiva multidimensional e, sobretudo, estrutural.

3 CONCEPÇÃO DE POBREZA E SUA TRAJETÓRIA DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL

“A prova do nosso progresso não é se aumentamos a abundância dos que têm muito, mas se providenciamos o suficiente para os que têm muito pouco.”

(Franklin D. Roosevelt)

Nos últimos anos, a categoria pobreza vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões acadêmicas e governamentais, mobilizando também a sociedade civil tanto nos países mais desenvolvidos quanto nos menos desenvolvidos. Os estudos e discussões associam o fenômeno da pobreza a diferentes instâncias de compreensão, pois cada ambiente social, com suas peculiaridades e tradições, levam a entendimentos heterogêneos do que se entende por pobreza e como enfrentá-la.

À vista disso, apresentamos como proposta neste capítulo a análise da pobreza em suas múltiplas dimensões, sentido mais próximo do entendimento adotado nas políticas públicas brasileiras. Uma concepção semelhante a que tem sido adotada como orientação na elaboração, desenvolvimento e gestão das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil.

Iniciamos com uma reflexão teórica sobre o fenômeno da pobreza, de como o seu entendimento veio sofrendo alterações durante a história. Na sequência, apresentamos o referencial teórico que embasou esta tese. O capítulo se encerra com a análise da conjuntura histórica do tratamento dispensado pelo governo brasileiro no combate à pobreza no país.

3.1 EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CIENTÍFICO SOBRE A POBREZA

Atualmente, é uníssona a ideia de que o estudo do fenômeno da pobreza deve ser avaliado de forma multidimensional, ou seja, além da percepção de renda monetária devem ser englobados os diversos tipos de privações a que o indivíduo se sujeita na esfera social. Essa visão da pobreza vem se consolidando na literatura especializada muito influenciada pelas pesquisas realizadas pelo professor indiano Amartya Sen a partir dos anos de 1970.

Historicamente, a categoria pobreza nunca teve um conceito uniforme, a forma com que se tratou sobre este fenômeno variou muito em razão das diferentes

épocas, costumes e lugares. Os primeiros estudos sobre a pobreza do qual se tem conhecimento, diferentemente do que possa imaginar, não decorrem da sua constatação nos países subdesenvolvidos, locais onde se apresenta com maior incidência.

Segundo Rocha (2005), historicamente as discussões sobre a pobreza se iniciaram nos países ricos. Desde então, por meio de leis e políticas públicas, o controle da pobreza passou a integrar as agendas governamentais nos mais diversos países, ganhando um protagonismo no início da década de 1950, na reconstrução pós-guerra, quando se constatou que, mesmo com o pujante crescimento da economia, as riquezas não eram distribuídas uniformemente na sociedade.

As primeiras pesquisas de que se tem conhecimento sobre o fenômeno da pobreza na sociedade remontam às promulgações das *poor laws* inglesas do século XVI e XVII, cujo conteúdo legal promovia uma verdadeira caça aos indivíduos desocupados, “obrigando todos aqueles sãos de corpo e capazes de trabalhar” (CASTEL, 1998, p. 177).

À época, no período pré-revolução industrial os principais países da Europa Ocidental atravessavam um momento de crescimento das desigualdades sociais e uma dificuldade em eliminar os redutos de marginalidade social e pobreza. Nesse cenário, se viu necessário uma mudança de pensamento nos núcleos de orientação política desses países quanto ao processo de crescimento econômico. Este passou a ser uma variável instrumental na medição da pobreza, e as políticas que tratavam do processo de crescimento passaram a considerar, no seu teor, os processos de redução da desigualdade e da pobreza.

A partir da segunda metade do século XVIII, na Inglaterra, os líderes das pequenas comunidades (paróquias) desenvolviam procedimentos no intuito de ajudar as pessoas que viviam em situação de pobreza. Com o início da industrialização, houve um repentino aumento do número de pessoas consideradas pobres, e, assim, a ajuda prestada passou a não ser o suficiente (CASTEL, 1998 p. 177).

Nesse cenário, o governo inglês respondeu com a elaboração de leis reguladoras do trabalho, ganhando destaque as *poor laws* no período de 1531 a 1601 que, na teoria se caracterizavam como um sistema de ajuda social que tinham por objetivo principal prestar assistência para aqueles indivíduos que, comprovadamente, não possuíam condições de sustentar a si próprios, mas que, na prática, se organizava como uma verdadeira caça aos identificados como vagabundos.

As *poor laws* determinavam que as paróquias deveriam dispor de matérias primas para que as pessoas pobres e sem qualificação desenvolvessem algum tipo de trabalho (CASTEL, 1998, p. 177). Pelo *Settlement Act*, de 1662 outra das *poor laws*, afirmava-se que todo o indivíduo que mudasse de local de residência poderia ser mandado de volta à paróquia onde tinha sido seu domicílio legal, independentemente de sua vontade: um verdadeiro processo de expulsão. Assim, cada paróquia somente tinha a obrigação de socorrer os seus pobres, excluindo os recém-chegados, que não dispunham de recursos (CASTEL, 1998, p. 177).

Esses estatutos trabalhistas foram alvo de críticas de diversos autores, como Adam Smith e George Unwin, que entendiam serem essas leis uma influência nefasta sobre o desenvolvimento de uma economia moderna (CASTEL, 1998, p.178).

Somente a partir de 1795, com o *Speenhamland Act* de 1795 esse sistema de servidão paroquial começou a abrandar. Em linhas gerais o conteúdo da norma afirmava que:

Os habitantes da paróquia que passam necessidades são assistidos no próprio local, e até mesmo lhe é dado um complemento de salário para atingir certo piso de renda indexado com base no preço dos cereais. Renda mínima antes mesmo da definição de seu conceito, mas que tem como contrapartida a exigência estrita de domiciliação e a interdição da mobilidade geográfica da mão-de-obra. (CASTEL, 1998, p.178).

Na esteira das novas políticas de gestão da pobreza, ainda na Inglaterra, em 1834, foi introduzido o princípio da “menor elegibilidade”, o qual alegava que os pobres não eram tão elegíveis à ajuda do Estado quanto os trabalhadores pertencentes à classe de baixa renda. Esse princípio passou a fundamentar a concepção de pobreza tanto no campo político quanto no campo científico da época (CASTEL, 1998).

Para aperfeiçoar o orçamento público, os governantes buscavam métodos racionais de destinar recursos para obter o alívio da população mais carente. Pretendiam reduzir ao máximo o custo de manutenção dos pobres. Ligados a isso estavam os interesses dos empregadores e das lideranças econômicas que queriam deixar os pobres propensos a aceitar os mais baixos salários que lhes fossem oferecidos. Com isso, o alívio passou a ser dado em forma de pão e outros benefícios desse tipo. Na Inglaterra, dinheiro ou uma mistura de dinheiro e pão consistiam na única forma de ajuda dada aos pobres não “institucionalizados” (TOWNSEND *apud* CODES, 2008).

Em razão dessas situações, o governo era pressionado pela sociedade civil para que apresentasse um conceito do que poderia ser considerado como necessidade mínima capaz de garantir a sobrevivência dos pobres.

Os trabalhos seminais de nutricionistas na Alemanha, nos Estados Unidos e na Inglaterra voltaram-se para estas questões, exercendo grande influência sobre os estudos de pobreza desenvolvidos a partir de então. Eles buscavam estabelecer as quantidades de itens alimentares que garantissem a ingestão mínima de energia e de nutrientes necessários para assegurar a vida de uma pessoa. Dessa forma, instaurava-se um novo estágio de trabalho relativamente mais científico sobre a questão da pobreza, que veio a se prolongar pelo século XX (TOWNSEND *apud* CODES, 2008).

Desde essa mudança, foram surgindo diversas teorias sobre a concepção de pobreza, que face à sua construção acabaram se destacando e utilizadas como parâmetro na elaboração de trabalhos científicos e na criação de políticas governamentais. Em ordem evolutiva, podemos destacar três das principais concepções de pobreza, analisadas na sequência.

De início, merece destaque a concepção de pobreza como subsistência. Essa concepção teve origem na Inglaterra, oriunda de estudos desenvolvidos por nutricionistas que buscavam apontar as necessidades nutricionais mínimas para a sobrevivência do indivíduo. Por esta ótica, era necessário estabelecer um valor de renda que fosse suficiente para o indivíduo adquirir o mínimo necessário para a sua sobrevivência. Dessa forma, construiu-se uma divisão que separa os pobres dos não pobres, a partir de uma linha da pobreza baseada na renda e outra de indigência, onde distinguem-se os indigentes dos não indigentes.

Assim, pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha da pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subconjunto dos pobres, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas às necessidades nutricionais (ROCHA, 2003, p. 13).

O desenvolvimento de um padrão de subsistência está ligado ao conceito de pobreza absoluta. Conforme ressalta Rocha (2005, p. 11), “Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital”.

A noção de subsistência como critério definidor da pobreza foi alvo de críticas. As principais referiam-se ao fato de que, nessa abordagem, as necessidades humanas são majoritariamente físicas, ignorando-se que os indivíduos não precisam

apenas de energia para se manter, pois são seres sociais, trabalhadores, pais, cidadãos. Necessitam de que o Estado provenha serviços públicos de qualidade, eficientes de forma universal em vez de restritos aos mais ricos (CODES, 2008).

A ideia primária de considerar a garantia à subsistência como determinante da pobreza evoluiu e tornou-se mais abrangente no que diz respeito às suas dimensões. Assim, sobreveio a concepção de pobreza como privação das necessidades básicas, que se apresentou como uma das primeiras que analisaram o fenômeno em mais de uma dimensão.

Essa abordagem ganhou evidência a partir da década de 1970. Considera, além da necessidade de alimentação, a habitação, a saúde, o saneamento e a educação. Sua utilização para definir a pobreza propicia definir, de forma mais exata, quais são as necessidades básicas que se apresentam em cada sociedade.

Aprender a ler e escrever constitui, por exemplo, numa necessidade básica, mas em sociedades onde a alfabetização é generalizada esse critério de necessidade básica não será útil para distinguir os pobres. Seria necessário, então considerar necessidade básica de educação um nível de escolarização mais elevado – educação primária completa, ou mesmo secundária – que mostra que é possível levar em conta a noção de pobreza relativa quando a abordagem de necessidades básicas é adotada (ROCHA, 2005, p. 19).

A concepção da mensuração pelas necessidades básicas contrapõe-se à determinação de uma linha de pobreza, pois abandona a renda como parâmetro exclusivo de indicação. Realça a pobreza como um fenômeno multidimensional, ao destacar as inter-relações entre as múltiplas carências do indivíduo, possibilitando a adoção de parâmetros que expressam resultados em melhorias nas condições de vida, e não somente em termos de aquisição de produtos.

Assim, por exemplo, não se trata de usar como indicador de saúde o número de leitos hospitalares ou o gasto público em saúde, mas os resultados efetivos em termos de redução da morbididade e da mortalidade, e de aumento da esperança de vida (ROCHA, 2005, p. 20).

Outro aspecto que a distingue da concepção unidimensional da linha de pobreza é o fato de abranger a sociedade como todo, não demarcando os resultados somente sobre a população pobre:

[...] se o indicador considerado for a taxa de analfabetismo, não se trata daquela observada entre os pobres, mas da que se verifica junto à população como um todo, o que naturalmente ameniza o diagnóstico, mas implica

ignorar eventuais diferenças das taxas entre as subpopulações (ROCHA, 2005, p. 21).

A concepção de necessidades básicas foi inicialmente a adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências na elaboração dos planos de desenvolvimento social. Em 1976, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) afirmou que o conceito de necessidades básicas deveria ser colocado dentro de um contexto do desenvolvimento econômico e social geral de uma nação. Afirma o relatório *“Employment Growth and Basic Needs: A One-World”* apresentado na OIT:

The concept of basic needs should be placed within a context of a nation's overall economic and social development. In no circumstances should it be taken to mean merely the minimum necessary for subsistence; it should be placed within a context of national independence, the dignity of individuals and peoples and their freedom to chart their destiny without hindrance (OIT, 1976, p. 24-25).

Segundo Rocha (2005), durante os anos 1970 e 1980, houve inúmeras tentativas de se construir um indicador social que fosse capaz de medir, com efetividade, os diferentes aspectos das necessidades básicas, contudo, não se chegou a um resultado satisfatório conceitual e operacional. Uma crítica a essa forma de abordagem foi destacada por Townsend (*apud* CODES, 2008), referindo-se a uma dificuldade na análise e investigação das condições sociais de grupos específicos.

Diante do fato de que alguns grupos sociais são mais suscetíveis a certas privações, deve-se estudar essa concepção de pobreza relativamente à estrutura social e institucional. Assim, a pobreza pode ser melhor entendida se forem focalizados tanto aqueles que são vítimas de má distribuição de recursos quanto pontualmente aqueles que não possuem os recursos suficientes para concretizar as demandas sociais elaboradas e os costumes determinados sobre os cidadãos que compõem a sociedade.

Partindo de ideia de que o conceito de pobreza e as estruturas sociais e institucionais prevalecentes são interdependentes, começa a ganhar forma uma nova concepção de pobreza, caracterizada por ser mais abrangente do que o conceito das necessidades básicas. Esse conceito ficou conhecido como concepção da privação relativa.

Tal mudança não consiste apenas na consideração de um maior conjunto de indicadores observáveis de privações sociais e materiais, e suas ligações

com renda. Constitui-se, sobretudo, na constatação de que a relação entre privações e renda é mutável ao longo do tempo e entre comunidades que ocupam diferentes territórios (TOWNSEND, p. 33-34 *apud* CODES, 2008).

Por esse prisma, a concepção da privação relativa também está intimamente relacionada ao conceito de “pobreza relativa”, que compreende a pobreza por meio da comparação da condição de vida das pessoas com as demais, na área onde estão inseridas com *status* semelhante. Nessa perspectiva, é considerado como pobre o indivíduo que não possui condições de vida (incluindo alimentação, nutrição, educação, habitação e serviços públicos), para desempenhar o papel e seguir o comportamento que lhe é esperado na condição de partícipe do grupo social.

Devemos salientar que as privações podem ocorrer em quaisquer esferas da vida: no trabalho, domínio que provê os recursos determinantes para que os indivíduos se posicionem em outras dimensões da vida; no lar, na vizinhança e na família; enfim, em uma diversidade de atividades sociais e individuais em que diversos papéis sociais são desempenhados (TOWNSEND *apud* CODES, 2008).

A favor dessa concepção, considerando a ideia de que a sociedade muda ao longo do tempo, Townsend (*apud* CODES, 2008) afirma que existem mudanças na estrutura social, no mercado de trabalho e no comércio; logo, existem mudanças na determinação do conceito de pobreza. Além do mais, destaca a indispensabilidade de estudos que analisem a pobreza, considerando a estrutura social e institucional, de forma a diferenciar os conceitos de desigualdade e pobreza (CODES, 2008).

Considera-se que além da renda, as políticas públicas devam levar em conta na sua estratégia outros aspectos multidimensionais como as necessidades peculiares do indivíduo inserido em um determinado contexto dentro da sociedade.

Destaca-se, no campo da abordagem multidimensional da pobreza, a relativa à teoria da abordagem das capacitações formulada pelo professor e economista indiano Amartya Sen. Em seus estudos, o autor incorpora diferentes aspectos das concepções de pobreza apresentadas e amplia a abordagem das necessidades fundamentais. É a chamada concepção de pobreza como privação das capacidades, caracterizada por concentrar a atenção em elementos que têm valor intrínseco para que as pessoas alcancem seus projetos de vida.

A compreensão sobre a teoria da pobreza como privação das capacidades é apresentada a seguir. Para um melhor entendimento, expomos o conceito de desenvolvimento para Amartya Sen.

3.2 POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES (CAPABILITIES)

A imagem de desenvolvimento de uma nação permaneceu durante muito tempo restrita à ideia de melhoria dos indicadores da economia. Esses indicadores, quando ostentam bons números, são propagandeados no cenário público pelos governos e nos meios de comunicação como um sinal de que o país se encontra em um caminho próspero de desenvolvimento, modernização e evolução.

A ampliação da visão social do processo de desenvolvimento brasileiro está em consonância com a ampliação da extensão do conceito de desenvolvimento, em nível mundial. Nos últimos quarenta anos, pelo menos, este conceito tem sofrido uma ampliação da extensão do seu conteúdo. Há muito, o termo 'desenvolvimento' deixou de denotar somente fenômenos e processos estritamente econômicos, tais como o aumento do produto real per capita ou o aumento da produtividade dos fatores de produção. A partir dos anos 1970 incorporaram-se ao conceito de desenvolvimento diversas noções, que passam, inclusive, a justificar o aparecimento de novas expressões associadas ao desenvolvimento, como 'desenvolvimento sustentável' e 'desenvolvimento humano'. (PINHEIRO, 2012, p. 8).

Em que pese o reconhecimento da importância de um país ostentar indicadores econômicos favoráveis, essa métrica quantitativa, por si só, não é capaz de exprimir toda a complexa concepção de desenvolvimento social. Bons indicadores podem apenas representar a acumulação de riquezas em um segmento específico, sem refletir em alterações reais no cotidiano das pessoas que vivem em situações de vulnerabilidade.

A realidade social que hoje se apresenta como muito desigual também reflete outros problemas, como a formação familiar, o equilíbrio social, a valorização da tradição cultural, a construção dos objetivos de vida, as opções políticas, entre outros. É nesse ponto que Amartya Sen aborda a questão do desenvolvimento. Afastando-se dos critérios econômicos e estatísticos para se direcionar a indicadores de qualidade de vida, de bem-estar e das liberdades que as vidas humanas podem trazer consigo, a abordagem seniana tem o mérito de pôr à vista quais os reais fins alcançados pelas políticas sociais de governo no aspecto referente a melhorias concretas nas condições de vida dos indivíduos.

Para o autor, os fins do desenvolvimento dizem respeito à expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam (SEN, 2000, p. 18). A liberdade, por consequência, é a finalidade do desenvolvimento.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligências dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2000, p. 18).

A concepção de liberdade na ótica seniana aplica-se não apenas a descrever o estado das pessoas, mas também a verificar normas e direitos que garantam o bem do indivíduo, possibilitando o exercício do seu papel como ator social e garantindo a autonomia necessária para escolher o tipo de vida que mais valoriza. Ao evidenciar uma gama de características e de capacidades pessoais, a concepção do desenvolvimento como liberdade é abrangente e multidimensional.

Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumento especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios, que *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo (SEN, 2000, p. 17-18).

Para o autor, sua análise de desenvolvimento ressalta que o crescimento da economia deve ser acompanhado de práticas de gestão governamentais capazes de produzir as oportunidades adequadas, para os indivíduos assumirem o papel de protagonistas dos próprios destinos. Expandir as liberdades das pessoas é fomentar e respeitar a sua condição de livre agir. Neste sentido:

O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas (SEN, 2000, p. 17).

Sua concepção de desenvolvimento tem por fundamento o enriquecimento da vida humana a partir das oportunidades de escolha decorrentes da expansão das liberdades.

O grau de liberdade para o exercício das oportunidades, acaba por ser decisivo na questão da mensuração e avaliação do desenvolvimento. O pleno exercício das liberdades pelo indivíduo acaba por contribuir para a expansão da liberdade para os demais membros da sociedade. Já quando há uma privação do exercício dessas liberdades ocorre um prejuízo ao desenvolvimento social como um

todo. Neste cenário de privação é que Sen apresenta o conceito de pobreza como privação das capacidades.

Na sua concepção teórica da pobreza, Sen dirige o foco a figura do indivíduo e o caracteriza como um ser dotado de potencialidades que são contextuais, sociais, pessoais e culturais, um ser ativo na transformação da realidade. O autor defende que o processo de desenvolvimento deva ser construído a partir da combinação da métrica quantitativa dos indicadores econômicos, aliada as liberdades oportunizadas aos membros da sociedade de fazerem escolhas com a garantia dos direitos básicos, como o acesso, alimentação, saúde, educação, cultura, moradia.

Preliminarmente à discussão sobre a teoria de Sen, se faz necessário uma ressalva, a fim de expor uma observação de caráter terminológico para esclarecer o significado da expressão “capacidade” utilizada pelo autor.

Na língua inglesa, o verbete "*capability*" possui uma definição mais restrita do que "*capacity*". *Capability*, do latim *capere*, corresponde a "*the ability or Power to do something*", tendo como sinônimos "*ability, skill, talent*"; enquanto *capacity*, do francês *caparassone* do espanhol *caparazón*, pode tanto significar a aptidão de alguém para realizar determinada coisa, como tem significado mais amplo, referindo à quantidade máxima de algo ("*the largest amount that a container or building can hold*") (CAMBRIDGE DICTIONARY, 2022).

Assim, embora a expressão *capabilidade*, tenha sido recepcionada pela língua portuguesa³ com o mesmo significado da língua inglesa e, por consequência a que melhor traduz a ideia de Sen. Adotaremos nesta tese a expressão consagrada pela doutrina na tradução de "*capability approach*" como "abordagem da capacidade".

Nas obras de Sen, aparece ainda a expressão "perspectiva da capacidade" (*capability perspective*), paralelamente à "abordagem da capacidade" (*capability approach*), sendo que esta é a usualmente adotada, principalmente na análise pelos estudiosos dos pensamentos e das teorias Senianas.

Feita essa observação e dando sequência à concepção de pobreza, para Sen (2000), é definida como uma privação de capacidades básicas de um indivíduo. Liberdade e capacidade pela ótica seniana apresentam grande semelhança. A

³ Segundo o dicionário Michaelis, a palavra *capabilidade* pode significar: "qualidade ou estado de capaz", "característica que pode ser usada ou desenvolvida" ou "capacidade de praticar uma ação por já se terem tomado todas as providências necessárias ao seu bom desempenho." (DICIONÁRIO MICHAELIS, 2022).

primeira pode ser considerada como uma forma de capacidade, seja como capacidade de exercer seus talentos e aspirações pessoais, seja como capacidade efetiva de participar dignamente da vida em sociedade. “A liberdade de conduzir diferentes tipos de vida é refletida na *capabilidade* da pessoa. A *capabilidade* de uma pessoa depende de uma variedade de fatores, incluindo características pessoais e ordenamentos sociais” (SEN, 1993, p. 33).

Assim, a abordagem das capacidades refere-se à liberdade de uma pessoa para escolher o tipo de vida que deseja levar, ou seja, a liberdade de realizar combinações alternativas de funcionamentos. As capacidades são assim definidas no pensamento de Sen (2000, p. 95):

A ‘capacidade’ [capability] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade de ter estilos de vida diversos). 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 pessoa possui um ‘conjunto capacitário’ diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda).

O conjunto de capacidades é constituído pelo número de oportunidades de escolha à disposição de uma pessoa. Quanto maior o leque de alternativas de funcionamentos à disposição do indivíduo, maior será a sua liberdade de escolha.

Tal como o assim chamado ‘conjunto orçamentário’ no espaço de mercadorias representa a liberdade de uma pessoa para comprar pacotes de mercadorias, o ‘conjunto capacitário’ [*capability set*] reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis (SEN, 2001, p. 80).

Por sua vez, os funcionamentos (*functionings*) são o que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter, variando desde questões básicas, como estar bem nutrido e saudável, até questões mais complexas, como ter respeito próprio, perspectivas para o futuro e participar da vida em comunidade, ou seja, os funcionamentos podem ser compreendidos como um conjunto de ações e estados valiosos para o desenvolvimento do ser humano.

Ao definir essa noção primitiva, Sen não está construindo apenas uma nova linguagem para o desenvolvimento humano, ele está ampliando a base

informacional normalmente usada pelos economistas, de cunho utilitarista, ao incorporar uma multiplicidade de opções e descrições na caracterização do bem-estar dos indivíduos (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p. 220).

Realizar as combinações de funcionamentos propicia ao indivíduo o exercício do bem-estar. A capacidade para realizá-los significa que ao indivíduo foi dada a liberdade de escolha entre diversas combinações de funcionamentos. Bem-estar tem que ver com “estar bem”, referindo-se à possibilidade ter acesso a alimentos, à saúde, à educação, entre outros atributos.

Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum por sua livre e espontânea vontade pode ter a mesma realização de funcionamento que uma pessoa pobre forçada a passar fome extrema. Porém a primeira pessoa possui um ‘conjunto capacitário’ diferente do da segunda. A primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda (SEN, 2000, p. 95).

O conceito de capacidades se relaciona com as aptidões reais das pessoas realizarem o que valorizam. Renda e riqueza, que geralmente são indicadores de evolução e desenvolvimento não seriam valores em si mesmos, mas meios para que o indivíduo possa obter o que se deseja. Desta forma, o autor conclui que a baixa renda ou a pouca riqueza não podem ser entendidas como os fatores exclusivos de avaliação do nível de pobreza de uma pessoa.

Há o reconhecimento da renda como um importante fator na liberdade de escolha, contudo ganham importância outros fatores de ordem não econômica. São, por exemplo, os que atuam na liberdade de escolha dos indivíduos como os serviços de educação e de saúde, os direitos políticos e civis, a assistência social, a participação na comunidade, o respeito próprio, o capital social, o acesso ao crédito e à terra, o tipo de emprego (formal ou informal), entre outros.

A percepção regular de uma renda “é um meio importantíssimo de obter capacidades” (SEN, 2000, p. 116). É a partir dela que o indivíduo, por meios próprios, buscará seu bem-estar, seja aumentando suas capacidades em prol de um melhor futuro e consequente aumento de renda, com liberdade para gozar a vida da forma que lhe convêm.

Segundo o autor, ser pobre não é somente viver abaixo de uma linha de pobreza imaginária determinada pela renda que o indivíduo percebe. Ser pobre é perceber uma determinada renda que não permite ao indivíduo o acesso a certas

necessidades básicas, considerando as circunstâncias e os requisitos sociais do ambiente em que ele vive.

Se sobressai nessa teoria o exercício da liberdade de escolha frente a percepção de renda, como um dos eixos centrais na análise da pobreza. A desigualdade das capacidades é o fator preponderante na verificação das diferenças sociais – quanto menos livre e menos capacidades tiver o indivíduo, menores oportunidades ele terá para fazer as escolhas de vida.

Esta teoria aponta uma necessidade de se rever o foco do desenvolvimento, passando dos meios (distribuição de recursos) para os fins (alcance de realizações ou funcionamentos) valorizados pelos indivíduos. Ou seja, quanto maior for a liberdade das pessoas, melhor a sua condição de vida e maior integração vai ter na comunidade.

Não obstante a teoria da abordagem das capacitações ser a adotada como fundamentação teórica em diversas ferramentas para medir o desenvolvimento social em relevantes políticas públicas nos mais variados países, alguns conceitos desta abordagem são alvos de críticas por numerosos pesquisadores da área.

Segundo Mosaner (2016), diversos autores apontam que o foco individualista da teoria da abordagem das capacitações, inevitavelmente, desloca o espaço de análise da conjuntura macroeconômica e das grandes estruturas do sistema de produção, para uma análise focada na população e no atendimento de necessidades primárias de vida, causando uma dificuldade em se realizar uma análise das capacidades coletivas.

Outro aspecto que sofre críticas na teoria da abordagem das capacitações são as relativas ao excesso de liberalismo e a defesa do livre mercado. Mosaner (2016) aponta o fato que as citações feitas por Amartya Sen à Marx ao longo de sua obra são superficiais, constituindo menções às preocupações humanistas do intelectual sem de fato debater os temas centrais, como a teoria do valor trabalho, o fetichismo da mercadoria ou alienação.

A seu favor, Sen afirma que enxergar o sistema capitalista apenas como “uma conglomeração de comportamentos gananciosos e individualistas” é subestimar sua “ética”. Mercados eficientes são baseados em instituições sólidas e na confiança mútua, e a liberdade de perseguir desejos e aspirações de modo racional e inteligente pode ser um grande fator de aprimoramento moral (como opção ao cerceamento das liberdades por regimes tirânicos ou ditatoriais, por exemplo). Contudo, ‘apesar de sua

eficácia', a ética capitalista é severamente limitada em alguns aspectos, como a desigualdade econômica, a proteção ambiental e a necessidade de cooperação de agentes que operam fora do mercado (SEN, 2000).

A lógica da acumulação capitalista é um dos grandes responsáveis pelos problemas sociais e mesmo que a abordagem das capacidades tenha por objeto o indivíduo e, desta forma, seja aplicada em um nível microeconômico e local, nos parece que tem fundamento os questionamentos da falta de uma discussão mais profunda sobre as influências do capitalismo global nas privações a que se sujeitam as pessoas.

O conteúdo da abordagem das capacitações como proposta de espaço avaliativo da condição de vida das pessoas de fato não é afetado pelas críticas apresentadas. Longe disso, o debate acerca das estruturas de dominação e relações de poder intrínsecas ao modo capitalista de produção só contribuem para a discussão, abrindo uma porta para a possibilidade de incorporar temas centrais das obras de Marx ao marco teórico proposto por Sen.

Para Sugden (1986), o problema da teoria Seniana refere-se à especificação e a delimitação dos funcionamentos e das capacidades. Para ele, Amartya Sen enumera os funcionamentos por ordem de prevalência, contudo, como o próprio Sen reconhece, esta forma de ordenação, amplia as possibilidades de construção de estrutura parcial, mas não impede sua falta de completude.

Sen é incrivelmente otimista sobre as chances de chegar-se a um acordo geral sobre a classificação de muitos vetores de funcionamentos [...] enquanto nós podemos todos concordar sobre a importância de sobreviver e ser devidamente alimentado, contudo, pode ser mais difícil conseguir um acordo sobre os valores relativos das funções mais complexas (SUDGEN, 1986, p. 821).

À medida que a abordagem das capacidades vem ganhando importância no mundo acadêmico e científico, naturalmente seu pensamento vem despertando diferentes reações. Se, por um lado, a aplicação de sua teoria vem demonstrando progresso na elaboração das políticas de enfrentamento à pobreza, de outro, a abordagem seniana vem sofrendo críticas contundentes.

E é nesse contexto que se justifica a escolha da teoria da abordagem das capacitações de Amartya Sen como referencial adequado para a realização de uma análise de políticas públicas de combate à pobreza. A ideia central de superação da

privação das liberdades coaduna com os objetivos das políticas públicas nacionais, especificamente quando se trata do Programa Bolsa Família. Além disso, busca, de maneira geral, melhorar as condições de vida da população pobre e extremamente pobre, atuando nas múltiplas dimensões da pobreza.

Como política condicionada de transferência de renda, o Programa Bolsa Família pode aparentar, num primeiro momento, uma atuação unidimensional no combate à pobreza. Mas, ao determinar o cumprimento de certas condicionalidades e realçar a questão do desenvolvimento com a realização de ações sociais complementares, o programa reafirma o entendimento de que a pobreza combatida é de caráter multidimensional e que, dentro dos objetos desta política, encontra-se destacada a remoção de fontes de privação de liberdade.

O programa foi estruturado para atuar além transferência da renda, com o estabelecimento de compromissos com os beneficiários na área da educação, mediante o controle de frequência das crianças e adolescentes às escolas, e na área da saúde, com o acompanhamento do pré-natal, do crescimento e desenvolvimento das crianças e do cumprimento do calendário de vacinação.

Essa estratégia de atuação coaduna com as lições de Sen (2000), segundo a qual a superação da pobreza depende não somente do montante de renda auferida, mas também do acesso às capacitações básicas

O Programa Bolsa Família se enquadra no desenvolvimento sustentável segundo Sen, pois, promovem [sic] as duas liberdades propostas pelo autor à liberdade substantiva, proporcionando a educação e a assistência social, e a liberdade instrumental tendo em vista a oportunidade social para a remoção das principais fontes de privação das liberdades humanas a pobreza e carência de oportunidades (ZAMBAN; KAMPHORST, 2017, p. 92).

A chance de realizar os funcionamentos de desenvolver novas capacidades pode ser considerada um meio de romper com o ciclo da pobreza e com a cultura da resignação. À medida que os beneficiários obtêm acesso a novos funcionamentos – como a pessoa que se sujeitava a qualquer tipo de trabalho para conseguir comprar comida, agora pode negar trabalhos degradantes para ter um mínimo de dignidade, novas perspectivas de vida apresentam-se, possibilitando almejar melhores condições de vida.

Feita a delimitação do conceito de pobreza que irá nortear o trabalho, apresentamos, no próximo tópico deste capítulo, os fatores sócio-históricos de como

o Brasil vem atuando no combate à pobreza. Procuramos destacar os fatores determinantes do comportamento do Estado Brasileiro frente ao fenômeno da pobreza nos diversos períodos da história, assim como as mudanças estruturais ocorridas que afetaram a evolução do combate à pobreza.

3.3 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À POBREZA

A pobreza no país compreende um fenômeno estrutural, que limita a inserção do indivíduo na vida social. Historicamente, por parte dos governos, pouco esforço foi feito para promover a inclusão das camadas mais pobres da população. O processo de desenvolvimento social no Brasil, do ponto de vista da promoção das políticas públicas, ganhou destaque recentemente, após a implantação de uma nova estrutura de Estado, propiciada pela entrada em vigor da Constituição Federal da República de 1988.

Nas últimas três décadas, a mudança de visão institucional em relação à pobreza se deu por meio da formulação de políticas públicas. No Brasil, assim como na maioria dos países da América Latina, nos anos de 1990, surgem e se ampliam os PTCR, voltadas para garantir às famílias pobres e extremamente pobres o acesso regular a uma renda mínima.

É por meio dessa estratégia que o governo vem atuando para minimizar os efeitos colaterais de anos de abandono institucional à população mais vulnerável.

Segundo Yasbek (2012), a trajetória histórica da pobreza no Brasil remete a uma permanente falta de recursos e serviços prestados de forma ineficiente para o enfrentamento desse problema por parte do Estado. A herança colonial e o atraso em consolidar as instituições democráticas dificultaram o acesso da grande maioria da população a direitos sociais e colaboraram para que a pobreza se tornasse um problema permanente na sociedade.

Ao proclamar sua independência de Portugal em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora. Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira. (CARVALHO, 2013, p. 13-14).

O percurso do enfrentamento a pobreza no Brasil remonta aos anos de 1560, com a criação da Confraria da Misericórdia de São Paulo dos Campos de Piratininga, alojada no pátio do colégio, nos Largos da Glória e Misericórdia, que, inspirada pela prática portuguesa de oferta de esmolas, oferecia dotes para os órfãos e fornecia caixões para enterrar os mortos.

Conforme destaca Mestriner (apud YASBEK, 2012, p. 295), estabeleceu-se, na vila de São Paulo, “uma pequena enfermaria que era ao mesmo tempo albergue e hospital, atendendo com alimentação, abrigo e enfermagem a escravos e homens livres, visto que não havia ainda médicos no país”. Nesse período, a Igreja Católica desempenhou um relevante papel na ampliação desse modelo assistencial. O desenvolvimento de ações de caridade e as esmolas recolhidas criaram um modelo assistencial que realizava uma distribuição às pessoas mais pobres daquilo que era recolhido dos ricos.

Esse foi o primeiro modelo de assistência social aos carentes no Brasil colonial, e, em seguida, surgiram as instituições asilares e tutelares, com destaque para a solução asilar criada, em 1802, pela Santa Casa de São Paulo, denominada “Lazareto”, um hospital para tratamento da hanseníase e um asilo para idosos e assistência para alienados e inválidos (YASBEK, 2015, p.295).

Na esfera política, a Câmara Municipal de São Paulo tinha a obrigação legal de destinar um sexto de seus recursos às crianças órfãs. Também cabia a ela a realização de ações de enfrentamento à pobreza que eram efetivadas por meio de comissões que visitavam estabelecimentos de caridade e prisões. O comportamento fiscalizador dessas comissões confundia-se com práticas sanitárias, caracterizando, assim, o atendimento filantropizado e higienista aos pobres no período colonial e imperial (SPOSATI, 1988).

A partir do século XIX, o sistema econômico derivado da exportação do café alterou substancialmente as características da economia, fazendo o Brasil abandonar o sistema econômico mercantil escravista, passando a ser uma economia exportadora capitalista. Nesse contexto, afirma Sposati (1988, p.79), “destaca[m]-se entre a população as primeiras manifestações de riqueza e a pobreza começa a merecer cuidados institucionalizados”.

A imagem cunhada da pobreza como incapacidade pessoal e objeto da filantropia começou a mudar com o desenvolvimento da urbanização e o ingresso da classe operária no cenário político da sociedade. Com isso, por meio de mobilizações

e reivindicações, a “questão social” passou a ser o critério norteador para o desenvolvimento e aplicação de medidas governamentais de proteção ao trabalhador (YASBEK, 2012).

Até 1930, muito pouco se realizou em relação às políticas de proteção social no Brasil. A economia nacional era caracterizada pela predominância da agro exportação. Na área social, em face da omissão do Estado, a regulação era feita por três instâncias: o mercado, que atendia a preferências e demandas individuais, a iniciativa privada não mercantil, que atuava pontualmente nos casos relacionados à pobreza; e a polícia, que se valia da repressão para controlar a questão social emergente (PEREIRA, 2000).

Na década de 1930 e de 1940, mais precisamente na fase conhecida por Estado Novo, que abrange os anos de 1937 a 1945, o governo de Getúlio Vargas avançou na regulamentação das relações entre capital e trabalho por meio de políticas sociais voltadas para a formação de uma classe trabalhadora industrial: “Uma decisão que teve consequências por alterar o modelo de desenvolvimento centrado no poder das elites rurais” (SERPE; SILVA, 2018, p. 61).

Essa transição de uma economia rural para uma economia urbano-industrial foi responsável pela ocorrência de uma “migração dos camponeses para a cidade e criou uma divisão entre o trabalhador formal, protegido pela lei, e o trabalhador informal, em piores condições de trabalho e salário” (SERPE; SILVA, 2018, p. 62).

O Estado brasileiro, desenvolvendo acordos de interesse do capital e dos trabalhadores nos mais diversos setores da vida nacional, opta pela via do seguro social. O sistema de proteção nesse período é seletivo e distante de um padrão universalista (YASBEK, 2012, p. 296).

Sem um projeto efetivo para a população de baixa renda, o Estado desenvolvia medidas específicas de cunho provisório para confrontar o problema da pobreza. Para assegurar direitos aos pobres, o Estado, por meio de intervenção na economia instituiu a figura do salário-mínimo por meio do Decreto-Lei nº 2.160, de 30 de abril de 1940, a fim de definir uma remuneração que se julgava suficiente para a sobrevivência do trabalhador, não permitindo assim ao mercado definir os valores dos salários.

Durante esse período, também se destacou a política trabalhista, com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 e a passagem do

controle dos sindicatos para o Estado. Na década de 1950, sobretudo a partir da sua segunda metade, merece destaque o surgimento da ideologia desenvolvimentista que defendia a ideia de que a expansão da economia de um Estado constituiria naturalmente a redução do número da população pobre. Era consenso entre as elites políticas, econômicas, intelectuais e a opinião pública de que o país vivenciava um período de transformações mesmo passando por crises econômicas.

Neste período, pós segunda guerra, alastrou-se globalmente, inclusive no Brasil, o pensamento de que o desenvolvimento social se daria por meio do crescimento econômico. Se solidificava a ideia de que o crescimento seria força motriz geradora de maior riqueza que, por sua vez, escorreria para erradicar a pobreza e todos os seus problemas decorrentes. Contudo, o que se viu, durante os anos correntes, foi que essa política acabou resultando em uma sociedade desigual, com uma extrema concentração de renda e um grande número de pessoas extremamente pobres.

Na década de 1960 (até 1964), no governo João Goulart o Estado Brasileiro adotou um programa de proteção social mais progressista, que logo foi interrompido em decorrência do golpe militar de 1964 (PEREIRA, 2000).

No período que vai de 1964 a 1985, se observou uma profunda mudança de conteúdo do Estado, deixando de ser uma organização populista para tornar-se tecnocrática e centralizada, caracterizada por um “pacto de dominação entre elites civis e militares, sob o aplauso das classes médias assustadas com o turbulento período anterior” (TAVARES; ASSIS, 1985 *apud* PEREIRA, 2000, p. 135).

Nos primeiros anos do período, houve uma reestruturação do Estado por meio de reformas nas áreas administrativa, fiscal, financeira e social, em resposta às mobilizações populares que ainda eram permitidas. A partir de 1967, foi definido um modelo econômico concentrador e excludente, fundado no autoritarismo. Evidenciou-se no governo um menosprezo pelas massas e a ideia de que uma melhoria na área social decorreria do desenvolvimento econômico (PEREIRA, 2000).

Neste campo, segundo Yasbek (2012 p. 299), ocorreu um “processo de modernização conservadora, que vai combinar assistência à pobreza com repressão, pois essas mudanças não significaram uma ruptura com os padrões meritocráticos”. Cita a autora, como exemplo dessas mudanças, a incorporação de novos segurados pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a expansão da assistência

médica previdenciária, a criação, em 1974, da Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda. Destaca ainda:

[...] a criação de novos mecanismos de poupança compulsória por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS e posteriormente o PIS/Pasep. Foram criados também o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (ProRural), o Sistema Financeiro de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (Piass), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), entre outros, além do Ministério da Previdência e Assistência social (MPAS), que incluiu no novo sistema a Legião Brasileira de Assistência — LBA e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor — Funabem (YASBEK, 2012, p.299-300).

Nos anos que se seguiram, as políticas sociais continuaram atreladas ao modelo econômico desenvolvimentista adotado e tinham como alvo os protagonistas do desenvolvimento econômico: trabalhadores urbanos e funcionários públicos (KERSTENETZKY, 2011a).

A “década perdida”, denominação dada pelos analistas econômicos referente aos anos 1980, viu o tema da pobreza ganhar destaque na política social. Um país rico com a população pobre sofre com uma das suas maiores crises econômicas e sociais de sua história. A desaceleração econômica na década de 1980 foi brutal. Como efeito colateral da estratégia econômica dos anos 1970, o país herdou um maior endividamento externo, uma fuga do capital investido, uma maior desigualdade social e altos índices inflacionários.

Neste cenário de crise institucional, se viu um avanço na mobilização dos trabalhadores na luta pela redemocratização e pelos direitos sociais, com uma crítica à pobreza como um resultado do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país (SERPE; SILVA, 2018). Essa mesma visão é destacada por Pereira (2000), em seu relato:

Em compensação, graças à crescente mobilização da sociedade, alguns avanços civis e políticos se fizeram notar: anistia, em 1979, com a restituição dos direitos civis e políticos aos cidadãos cassados pelo regime militar, eleição para governadores em 1982, e ampla campanha popular pelas ‘Diretas Já’, isto é, pelas eleições diretas para a Presidência da República (PEREIRA, 2000, p.148).

Em 1987, respondendo a uma grande mobilização social, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte que, atendendo aos anseios da população convergiu suas forças “no sentido de ampliar a intervenção social do Estado,

garantindo e criando mecanismos de viabilização de direitos civis, políticos e sociais” (YASBEK, 2012, p. 301).

Data desta época a inclusão pela primeira vez na história política do país, da assistência social (com sua proposta de ‘mínimos sociais’) numa Constituição Federal, na condição de componente (integral e endógeno) do Sistema de Seguridade social e de direito da cidadania (PEREIRA, 2000, p.135).

Os trabalhos resultaram na elaboração da Constituição Federal de 1988, que é reconhecida como um marco de mudança na trajetória da assistência social do Brasil, acabando por constituir um novo padrão de proteção social, rompendo com o, até então predominante modelo de política social atrelado ao modelo econômico desenvolvimentista em vigor, cujos principais grupos alvos eram os protagonistas do desenvolvimento econômico: trabalhadores urbanos e funcionários públicos (KERSTENETZKY, 2011b).

A década de 1990 iniciou marcada por um processo de reformas no Estado voltadas para a retomada do crescimento econômico a qualquer custo. Contudo, o que se viu foi um desmonte dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, como também, a responsabilização de toda a sociedade para tentar sair da crise instituída na década anterior.

A partir das mudanças estruturais pós Constituição, o país buscou novas estratégias para o enfrentamento à pobreza. O processo de desenvolvimento, que 'administra a pobreza', caracterizado como um modelo de 'modernização conservadora', apresenta um roteiro que produz mudanças significativas na economia sem quebrar a ordem econômico-social estabelecida ou quebrando-a apenas muito lentamente. O cenário de uma sociedade com um número significativo de pessoas extremamente pobres convivendo com a fome, principalmente na região Nordeste não parecia ter perspectiva de melhora.

Nesse contexto, afirmam Silva, Yasbek e Giovanni (2007), não havia espaço para a implementação de qualquer política de redistribuição de renda e combate à pobreza, considerando a concepção de que somente seria possível superar a pobreza quando as contas públicas alcançassem um equilíbrio financeiro. O que se viu como política de governo foi a manutenção do ideal desenvolvimentista, que se valia da ideia de que a redução da pobreza passava pela desregulamentação do mercado, na

expectativa de que o crescimento econômico aumentasse a renda e promovesse a emancipação e o acesso à cidadania.

Era o início do governo Collor (190-1992), e seu plano de governo previu uma iniciativa importante que foi a utilização de estoques públicos de alimentos para programas de alimentação, com vistas a diminuir sua perda e apodrecimento. A partir daí, desenvolvem-se os programas de distribuição de cestas básicas para o Nordeste, que pouco fez pela erradicação da fome.

Este cenário começou a mudar com a ação do Movimento pela Ética na Política que implicou no impeachment do presidente Collor e que colocou na agenda governamental a temática da fome e pobreza. Vejamos:

Destaca-se nesse cenário, a Campanha Nacional da Ação e Cidadania Contra a Fome, a Miséria, e pela Vida, conhecida como a Campanha da Fome, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza o Betinho, sendo incorporada pelo governo de Itamar Franco, em 1993, com o nome de Plano de Combate à Fome e miséria. (SILVA, 2007, p. 89).

Em 1993, já sob a presidência de Itamar Franco o governo brasileiro criou, em caráter emergencial, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), com o objetivo de socorrer a população carente atingida pela seca no norte de Minas e no Nordeste. A gestão do programa ficou a cargo da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) que realizava a distribuição de cestas básicas para os municípios selecionados no Mapa da Fome (IPEA). Pioneiramente, começaram a ser exigidas algumas contrapartidas, ligadas à área de educação (participar de programas de alfabetização e matrícula dos filhos na escola) e à área de saúde (apresentação de carteira de vacinação dos filhos).

Em 1995, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso (FHC). Uma de suas primeiras medidas na área social foi extinguir, por meio de medida provisória, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Na visão do governo, a instituição representava a velha política social, carregada de corrupção, clientelismo político e promoção de interesses pessoais. Este ato simbolizou uma mudança de rumo na política assistencial.

Na sequência, foi criada por meio do Decreto Federal 1.366 de 12 de janeiro de 1995 a Comunidade Solidária, que incorporou o PRODEA e ampliou a distribuição de cestas básicas também para as famílias carentes identificadas pelas prefeituras

nas regiões de pobreza, para as comunidades indígenas e para os acampamentos de sem-terra (Programa Comunidade Ativa).

Um dos destaques na área social foi a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que previa o pagamento de um determinado valor às famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade. Somente no Mato Grosso do Sul, o PETI foi responsável pela retirada de aproximadamente 5 mil crianças que trabalhavam em carvoarias e plantação de mate.

A partir de 1997, por meio do Bolsa Escola, o Ministério da Educação passou a transferir renda para as famílias pobres, a fim de estimular a matrícula de seus filhos na rede escolar. Em 1999, o programa descentralizou a operação para os municípios. Posteriormente, por meio da Lei Federal 10.219 de 11 de abril de 2001, o Programa Bolsa Escola foi institucionalizado (BRASIL, 2001).

Também houve a institucionalização do Programa de Garantia de Renda Mínima por meio da Lei Federal 9.533 de 10 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997), que autorizou o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

Outros avanços de destaque foram a criação do Auxílio-Gás, programa que complementava a renda das famílias já atendidas nos demais programas de transferência de renda e Bolsa Alimentação, gerido pelo Ministério da Saúde, responsável por complementar a renda das mães gestantes e filhos e crianças com idade entre 6 meses a 6 anos e 11 meses, com riscos nutricionais, sendo que este, em 2001, unificou seu cadastro com o Programa Bolsa Escola através do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico).

Houve uma evolução constante e sustentável dos indicadores sociais no campo dos serviços sociais de responsabilidade pública, especialmente em saúde e educação, entretanto, áreas importantes não apresentaram a mesma evolução. Na análise da cientista política Maria Hermínia Tavares de Almeida:

Algumas áreas ficaram fora do processo de reformas: jamais se chegou a consensos mínimos sobre as políticas de habitação e saneamento, e tampouco surgiram iniciativas inovadoras para as grandes cidades e metrópoles. Apesar da importância adquirida pelos programas da rede de proteção social no segundo mandato de Cardoso, a ênfase da atuação do governo federal continuou a recair sobre as políticas universais — especialmente educação fundamental e atendimento básico de saúde. Sob esse aspecto, mantiveram-se as concepções de reforma do sistema de

proteção social definidas na década anterior, orientadas pela busca de maior equidade e universalização do acesso. (ALMEIDA, 2004).

Com o fim do governo FHC, assume a chefia do Executivo, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sua ascensão significou a primeira grande mudança de elites governantes no país desde o final do regime militar, em 1985. Até então, o Partido dos Trabalhadores (PT) fora o único dos sete maiores partidos brasileiros que sempre estiveram na oposição no âmbito federal. (ALMEIDA, 2004). Sua eleição gerou uma expectativa de mudança na política de proteção social, ampliando a sua cobertura, contemplando as áreas da saúde, educação e cultura.

Para Paiva (2006), esperava-se do governo:

[...] enfrentar, sem acanhamento ou tolerância, o projeto conservador dominante em nossa história, fatalmente imobilizador das energias transformadoras e democráticas [...] romper com as modificações restritivas no espaço público da proteção social, sob forte impacto das políticas neoliberais [...] garantir o amplo financiamento público para as políticas sociais, que suplantasse a lógica da restrição orçamentária [...] superar de vez a lógica financista, que subordina as decisões em termos de direitos sociais à disponibilidade de caixa [...] pautar o debate público sobre as propostas de superação da pobreza com o combate da riqueza acumulada privada [...]. (PAIVA, 2006, p.2)

A gestão do governo Lula consolidou, aperfeiçoou e ampliou os avanços da gestão anterior na área social, na qual destacam-se dois pontos que, para o professor Luiz Alexandre Gonçalves Cunha, são considerados relevantes para a redução de pobreza e o aumento do IDH no período.

Em primeiro lugar, foi um governo que ampliou as verbas públicas dirigidas para os segmentos fragilizados da população brasileira. Partes crescentes do orçamento governamental foram dirigidas para políticas, programas e projetos de grande alcance social. Esta opção pode ser comprovada ao se comparar os recursos que eram aplicados no início do governo e os níveis constatados no final do período. Vamos citar apenas dois exemplos decisivos: o bolsa família e o Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, ligado ao Fome Zero. Não foi nada de extraordinário os aumentos verificados, mas para quem estava acostumado a quase nada, foi uma dádiva quase divina, e suficiente para expor o egoísmo presente nos corações e mentes de boa parte da população de um dos maiores países de domínio cristão do mundo. (CUNHA, 2021).

Esses aumentos do investimento no mandato de Lula nunca sofreram, efetivamente, uma severa limitação fiscal que o impedisse de implementar os compromissos da democratização e criar programas de proteção social. Nesse

contexto, por meio da Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004, o presidente cria o Programa Bolsa Família, unificando os quatro programas de transferência de renda criados no governo anterior, o Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Educação, o Auxílio Gás e as transferências do PETI. Ainda, implanta definitivamente o Cadastro Único dos programas sociais do governo federal.

Um segundo aspecto que, na visão de Cunha (2021), influenciou para uma melhoria nas condições de vida das pessoas mais pobres foi a redução dos níveis de tensão e instabilidade social causados pelas reivindicações dos movimentos sociais. Para o autor:

Milhares de participantes dos mais diversos segmentos aos quais se vinculam estes movimentos foram incorporados ao governo num processo normal nas democracias de mudanças nos quadros da administração pública quando há alteração governamental. Dessa forma, muitos movimentos foram contidos porque seus líderes passaram a fazer parte do governo e encontraram espaço político para encaminhar políticas, programas e projetos que atendem, em parte, ao que se buscavam quando estes movimentos estavam na oposição. Assim, a percepção de instabilidade social foi contida, o que criou um clima de maior confiança e diminuição de incertezas, reduzindo a ação oposicionista a segmentos minoritários assentados no Congresso Nacional, aos partidos com pouca penetração popular e aos grupos sindicais dissidentes das grandes centrais. A instabilidade social ficou restrita aos níveis crescentes da criminalidade violenta que ainda não representa ameaça direta ao bom ambiente dos negócios, embora já se mostre como um incômodo a ser combatido. (CUNHA, 2021).

Nesse período, o país convivia em uma fase de crescimento capitaneado pelo alto volume das exportações e, posteriormente, pelo aumento do consumo interno estimulado pelo aumento real do salário-mínimo, pela expansão do crédito público e por uma política fiscal que combinava aumento expressivo das transferências de renda às famílias. O resultado disso foi que, ao final do segundo mandato, o presidente Lula contava com um elevado índice de aprovação perante a população e seu apoio foi fundamental para eleger, em 2010, sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff.

O governo Dilma se inicia com o agravamento do cenário externo, na esteira da crise internacional iniciada em 2008, e a reorientação da política macroeconômica no plano interno. Com o alongamento da recessão nos países europeus, a retração da economia chinesa e a queda dos preços das *commodities*, a economia nacional fez com que, a partir de 2014, o país enfrentasse uma crise econômica de grandes proporções.

O cenário externo desfavorável trouxe à tona a fragilidade estrutural da economia brasileira. As mudanças que deveriam ter sido realizadas nos governos anteriores para garantir um menor dano estrutural nos momentos de crise nunca foram implementadas e, quando o país se defrontou com um cenário de crise econômica, a opção do governo Dilma foi adotar políticas de repressão à demanda agregada, reforçando os impulsos recessivos que vinham do cenário externo.

Essa estratégia causou reflexos na área social. A política adotada fundou-se em programas de baixo impacto orçamentário, cujo aceso limitava-se às populações-alvo (pobres e miseráveis). A provisão de serviços públicos universais de saúde e educação representava um custo elevado, não condizente com a política fiscal adotada (regime de metas fiscais anuais de superávit primário).

O destino desse superávit, como se sabe, é o pagamento dos elevados juros da dívida pública, detida pelas instituições financeiras e pelos poupadores em geral. Revela-se, assim, uma face perversa do arranjo de política macroeconômica e social dos últimos anos: restringe-se a provisão universal de serviços públicos não mercantilizados, cujos principais usuários são as famílias de baixa renda, em benefício de uma parcela da população de renda média e alta, bem como de empresas do setor financeiro e dos setores que ofertam aqueles serviços no mercado privado. (GENTIL, 2017, p.19).

Dentro dessa conjuntura, ganhou proeminência a importante tese de Lavinias (2013; 2016), segundo a qual o predomínio das transferências monetárias no âmbito do sistema de proteção social brasileiro teria forjado um tipo de articulação muito específico entre política econômica e política social na transição a uma sociedade de consumo de massa. Tal articulação passaria pelo uso dos benefícios sociais contributivos e não-contributivos como colateral para a inclusão financeira, isto é, para o acesso ao crédito de consumo pela população de baixa renda e por aposentados e pensionistas.

Para Lavinias (2016), essa estratégia mescla a incorporação ao mercado via crescimento com endividamento, sem que o governo tivesse que enfrentar os obstáculos como a heterogeneidade estrutural produtiva e social do país (LAVINAS; SIMÕES, 2015), a regressividade do sistema tributário e a baixa eficácia redistributiva do gasto social por não prover bens públicos desmercantilizados para incentivar a equalização de oportunidades.

Para tornar tal estratégia efetiva, fez-se necessária a criação de novos instrumentos financeiros, como: o crédito consignado para funcionários públicos,

assalariados formalizados, aposentados e pensionistas; regulamentação do microcrédito (que acabou voltando-se ao financiamento do consumo); e a inclusão financeira aos beneficiários do Programa Bolsa Família, através do PIB – Projeto de Inclusão Bancária, de 2008. Este tentou levar novos serviços financeiros ao público-alvo do grande programa de combate à pobreza, assegurando financiamento para a aquisição de bens de consumo duráveis aos grupos mais carentes. O problema é que essa estratégia caracteriza um processo de financeirização da política social que levou a um grau crescente de endividamento das famílias. Diz a autora:

[...] segundo o Banco Central (2015), o comprometimento da renda familiar com dívidas ao setor financeiro sobe de 18,3% no início de 2005 para quase 50% ao final de 2014. E a tendência de alta se mantém em razão do aumento constante da taxa de juros básica da economia, novamente a mais onerosa do mundo. (LAVINAS, 2016, p.13).

A combinação de um cenário externo desfavorável, aliada a uma política fiscal austera adotada no seu governo, acabou por não atacar os problemas estruturais na questão social brasileira, e foi além, pois durante a sua gestão, o que se viu foi uma regressão da atuação do sistema de proteção social. Isso acabou refletindo nos números, que voltaram, a partir de 2015, a apresentar um aumento nos índices de pobreza, demonstrando uma regressão nos ganhos que essa parcela da população auferiu na década anterior.

No dia 31 de agosto de 2016, em razão da “abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional”, e da “contratação (ilegal) de operações de crédito”, o Senado acolheu o pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff. A então presidente foi condenada à pena de perda do cargo e absolvida quanto à habilitação para o exercício de outras funções públicas. Sucede-a na presidência o até então vice-presidente Michel Miguel Elias Temer. Sob seu governo, foi imposto um teto de gastos públicos, o que levou a um encolhimento nas áreas da assistência social, saúde e educação. No primeiro ano de sua gestão, mais de 326 mil famílias foram retiradas do Programa Bolsa Família.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2016 para 2017, a quantidade de domicílios que recebiam o benefício diminuiu de 9.865.520 para 9.539.477, o que representa 3,3%. O governo Temer findou com o presidente tendo um alto índice de reprovação popular, envolto em uma série de escândalos de

corrupção e com um cenário de regressão nos índices de pobreza (SILVEIRA NETO, 2010).

Em 1º de janeiro de 2019, assumiu a Presidência da República o militar reformado Jair Messias Bolsonaro, que, durante o primeiro ano de gestão, deu continuidade à política do governo anterior, contudo, sinalizava para um desmanche ainda maior dos programas assistenciais. A execução do seu plano de governo acabou sendo prejudicada em razão da ocorrência da pandemia relacionada à COVID-19. Com relação ao enfrentamento à pobreza, seu maior feito foi a criação oficial do Auxílio Brasil, encerrando o Bolsa Família em 30 de dezembro de 2021.

Observamos que, no cenário histórico de enfrentamento à pobreza no Brasil, ocorreu uma inflexão a partir da promulgação Constituição Federal de 1988. A adequação ao novo cenário implantado pela nova Carta Constitucional levou certo tempo para romper com as amarras históricas norteadoras do processo de proteção social, porém, veio gradativamente alinhando as políticas de combate à pobreza aos princípios norteadores da Constituição.

Uma análise referente à estrutura da pobreza é a de que o Brasil não é um país pobre, mas extremamente desigual, com uma grande parcela da população vivendo em situação de pobreza. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se uma prioridade. Há a necessidade urgente de um projeto social capaz de romper com as amarras históricas que limitam o avanço na questão social e de enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social.

4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO PARADIGMA DE UMA NOVA REALIDADE NA PARA AS FAMÍLIAS NECESSITADAS

Estamos aqui para dar a essa vontade indomável o sacramento da lei. A Constituição deve ser – e será – o instrumento jurídico para o exercício da liberdade e da plena realização do homem brasileiro.”

(Ulysses Guimarães, 1987).

As alterações estruturais trazidas pela Constituição Federal de 1988 nas áreas da assistência social e a consolidação do município como ente federal dotado de autonomia constituíram um ambiente mais favorável à instituição de políticas públicas de caráter social.

Neste novo cenário, as políticas públicas começaram a ser estruturadas a com o objetivo inicial de prover uma garantia de um mínimo existencial nas áreas da saúde, da educação, da cultura, de moradia e alimentação, a fim de garantir uma base sólida para que fosse possível ao cidadão sair da condição de pobreza.

Nesta esteira é que o Programa Bolsa Família foi estruturado como uma ação desenvolvida pelo Estado na tentativa de se cumprir com as metas e objetivos de caráter social elencados na Constituição, tendo como paradigma o exercício o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988.

O Programa foi, nas últimas duas décadas, a principal política pública de erradicação da pobreza no país. Tratava-se de uma política de transferência condicionada de renda aliada à exigência do cumprimento de condicionalidades e alinhada com outros programas assistenciais.

Neste capítulo, apresentamos um estudo sobre as alterações estruturais trazidas pela Constituição Federal de 1988 no sistema federal e assistencial brasileiro. Essas alterações acabaram por consolidar a figura do município como ente federal e protagonista na gestão do Programa Bolsa Família, além de introduzir na área da assistência social uma nova estrutura.

Na sequência, é descrita a forma de como se deu a inserção do Programa Bolsa Família na estrutura assistencial, considerando que o programa possui características de natureza seletiva, emergencial e focalizada, e, portanto, uma

natureza antagônica aos princípios assistenciais, caracterizados por serem de natureza universalista, incondicional e que comungam práticas assistencialistas.

Encerramos o capítulo com a apresentação da estrutura de funcionamento do Programa Bolsa Família, destacando a atuação do governo local como gestor do programa.

4.1 ATUAÇÃO MUNICIPAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como forma de Estado, o sistema federativo foi adotado no Brasil com a entrada em vigor da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a segunda constituição do Brasil, que marcou a transição da monarquia para a república. A forma de governo passa, portanto, a ser uma República Federativa, constituída por 20 estados, mais o Distrito Federal. A forma federativa adotada replicou o federalismo norte-americano, adaptado às nossas particularidades. Segundo Maluf (2010, p. 188), o Brasil “ajustou a um sistema jurídico-constitucional estrangeiro uma realidade completamente diversa”.

Diferentemente da forma estruturada pelo sistema norte-americano, cuja origem teve por base uma ampla discussão dos problemas sociais, políticos, econômicos e de interesse comuns das colônias confederadas, que consubstanciaram na promulgação da Constituição Federal Norte Americana de 1787, o federalismo do Brasil não seguiu essa linha. Com uma centralização excessiva do poder no governo central, a estrutura federal brasileira é muito mais rígida do que a americana, caracterizando, na concepção de Maluf (2010, p. 188), um federalismo orgânico, “de poderes sobrepostos, na qual os Estados-Membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas Constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal”.

Essas características do federalismo brasileiro afastaram o país do verdadeiro espírito do Estado Federal. Desta forma, o Brasil pode ser considerado, na prática, uma Federação com características de Estado Unitário. Corrobora este entendimento Draibe, ao afirmar:

[...] as raízes da centralização do nosso sistema de proteção social tendo em vista que seus impulsos iniciais e de consolidação se deram, sobretudo, durante períodos não democráticos, principalmente durante o Estado Novo (1930/1940) e no governo militar (1960/1970). Nesses períodos, as relações intergovernamentais eram, na prática, muito mais próximas às formas que

caracterizam estados unitários do que federações, sendo fortemente hierarquizadas. (DRAIBE, 1994)

Este sistema Federal Brasileiro não sofreu muitas alterações estruturais na sua trajetória histórica, ainda hoje os estados-membros e municípios convivem com uma reduzida autonomia financeira e, conseqüentemente, grande dependência do governo central. Somente após a redemocratização do Brasil, com a Constituição Federal de 1988, podemos constatar algumas alterações significativas no sistema federativo nacional, pela instituição de princípios descentralizadores, responsáveis por dar um novo rumo na história constitucional e político-administrativa da federação brasileira (ARRETCHE, 2002).

Destaca-se, neste cenário, a consolidação do município como ente federado nesta nova configuração do sistema federal nacional. Conforme a afirmação de Hollanda, Veiga e Amaral (2018, p. 77), com o advento da nova carta constitucional, “foi definido um federalismo tripartite em que municípios, além da União e dos Estados, também passam a ser reconhecidos como entes federados autônomos e se tornam os grandes responsáveis pela execução de grande parte das políticas sociais”. Consolida este entendimento a explanação de Meirelles (2014), ao apontar no texto constitucional os princípios que caracterizam a autonomia municipal na Constituição de 1988:

a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno (eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores); c) poder normativo próprio ou auto legislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República); d) poder de autoadministração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas). (MEIRELLES, 2014, p.94)

Esse novo modelo federativo descentralizado veio no anseio de atender o desejo de uma maior participação da população nas decisões de governo e na busca de uma gestão mais eficiente das políticas públicas sociais. Em conjunto com a ampliação dos direitos sociais, verificou-se uma maior descentralização de recursos para os municípios para implementação, fiscalização e gestão das políticas sociais.

A Federação Brasileira ainda convive muitos problemas de ordem estrutural. No aspecto político, a divisão de responsabilidades ainda não acompanha a questão da autonomia financeira do sistema federal clássico. A margem discricionária para a gestão orçamentária é extremamente reduzida, subordinada a uma regulação do governo federal. De acordo com Kerstenetzky (2012, p. 217.): “A descentralização dos

recursos evoluiu em ritmo bem mais lento que a de responsabilidades”. Na mesma linha, é o pensamento de Arretche (2012, p.160):

Em suma, parte expressiva das decisões de gasto dos governos locais no Brasil não é disciplinada pelo mercado ou pelos cidadãos (como preveem as teorias do federalismo fiscal), mas pela regulação federal. A despeito da descentralização das receitas fiscais, a autonomia decisória dos governos locais é fortemente limitada por regras nacionais que regulam as finanças subnacionais.

Com a principal fonte de receita e arrecadação de recursos públicos oriunda da cobrança de tributos, e considerando que os principais impostos são de competência da União, a geração de receita própria das entidades municipais não é suficiente para garantir à população a prestação de um serviço público de qualidade.

Nesse sentido, afirma Arretche (2004, p. 26): “No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União”. Nessa configuração, os municípios, em sua grande maioria, são dependentes das transferências constitucionais de recursos e estão sujeitos a limitações impostas pela Constituição no que se refere à criação de novos tributos para fomentar maior arrecadação.

Os problemas e desafios federação brasileira são muitos e, para a concretização dos objetivos propugnados pela Constituição, é necessária uma reforma no sistema tributário planejado e acordado em conjunto com os entes federados. É essencial discutir o impacto dos incentivos fiscais nas transferências, criar mecanismos para que não haja competição entre os entes federados e, ainda, instituir mecanismos que possibilitem aos municípios gerar receita própria adequada e suficiente para o pleno exercício de suas autonomias, tal qual prega a concepção clássica federalismo.

No atual cenário, a estratégia o Governo Federal tem sido a de descentralizar os recursos e poderes para as esferas locais com o objetivo de que a prestação de serviços públicos na área social conte com um atendimento mais eficaz e personalizado, podendo ser fiscalizado pela população de maneira direta. O fortalecimento do poder local representa um incentivo à participação social, por possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e as ações do governo (ARRETCHÉ, 1996).

A municipalização das políticas públicas sociais vem gerando uma maior

participação dos cidadãos na vida política do município. São criadas instituições que envolvem a comunidade local no processo decisório de implementação e desenvolvimento das políticas sociais (SOUZA, 2004). A aproximação dos gestores dos programas com a população local acaba por provocar uma participação mais ativa no processo de gestão e fiscalização das políticas sociais, através de mecanismos institucionais legalmente previstos.

Sobre a importância da participação popular, Freitas (2015, p. 114) discorre:

[...] participação popular implica reconstruir a relação Estado-Sociedade reformulando a relação público-privado estabelecendo, igualmente, o princípio de gestão democrática ao definir os meios pelos quais a sociedade pode participar no processo de definição, construção e operacionalização das políticas públicas.

Um modelo bem-sucedido desta descentralização e da participação social na gestão das políticas públicas é o que ocorreu com o Programa Bolsa Família. Sua estrutura previa e executava de forma eficiente uma ação coordenada entre os governos federal, estadual e municipal, estando presente em todos os municípios do país. O programa apresentava um modelo de gestão de política pública, capaz de efetivar o que a Constituição prevê no art. 23, X, ou seja, o exercício de competências comuns entre entes federativos. Rege o citado dispositivo que são competências comuns: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988).

Na execução do programa, o repasse dos valores era centralizado no Governo Federal, aos estados membros cabia um papel menor, o de atuar na prestação de suporte aos municípios menores, articulando ações complementares para as famílias beneficiárias. A gestão das condicionalidades representava a principal responsabilidade atribuída aos municípios. Além disso, a gestão local do programa era responsável por estruturar formas da participação direta da sociedade por meio dos conselhos comunitários, cuja criação se tratava de condição exigida pela legislação federal para a liberação de recursos. Os conselheiros municipais tinham por atribuição fiscalizar e acompanhar os rumos da política pública.

Para cada política pública deve ser criado um conselho. Esses conselhos podem ser constituídos em torno de políticas específicas (saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza etc.), ou em torno de direitos individuais e coletivos (crianças, adolescentes, idoso, negros, deficientes etc.) (SOUZA, 2004).

A gestão do programa, delegada aos municípios, refletiu um fortalecimento dos governos locais na promoção do combate à pobreza, contudo, a União, responsável pelo repasse financeiro, conservava-se como a figura central do Bolsa Família. Vale salientar que, desde o nascimento do programa, não houve mudanças na estrutura de financiamento e repasse dos recursos, o que, de certa maneira, representou um empecilho para os municípios assumirem maiores responsabilidades decorrentes da descentralização.

Outra dificuldade observada na gestão é fazer com que ele atendesse, de maneira satisfatória, a todos os municípios do país. A dimensão territorial do Brasil, aliada às diferenças culturais e ao histórico de desigualdades regionais, tornou imperativo que a gestão federal do programa atuasse por meio estratégias diferentes para atender os problemas específicos de cada ente subnacional, a fim de melhor atender de forma satisfatória cada família beneficiária.

Visando o aperfeiçoamento da gestão do programa tanto em ações de cadastramento das famílias quanto no acompanhamento das condicionalidades e na articulação com ações complementares, sem onerar excessivamente os governos municipais, o Governo Federal atuou em duas frentes principais.

Na primeira, como técnica federativa de gestão, adotou a utilização de serviços previamente existentes e disponíveis à população. Essa estratégia demandou menor custo na implantação e facilitou o acesso aos beneficiários. Ilustramos o exemplo da transferência de recursos às famílias realizado via Caixa Econômica Federal e a utilização dos sistemas públicos de assistência social, educação e saúde existentes nos municípios para o cumprimento das condicionalidades do programa. Nesse sentido, é a fala de Campelo (2013, p. 20).

O objetivo não era inventar uma nova rede Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania 20 de serviços, mas fortalecer as redes existentes, de modo a estimular que elas efetivamente alcançassem todos os brasileiros – mesmo aqueles com maiores dificuldades para acessar e frequentar os equipamentos públicos, e com menos recursos para vocalizar suas demandas e procurar os caminhos para seu atendimento.

Na segunda, para estimular os municípios a investir na manutenção, ampliação e melhoramento de estrutura descentralizada do programa, o governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) nas versões IGD-M para avaliar a gestão

municipal e o IGD-E para avaliar a gestão estadual. O cálculo do IGD é responsável pelo montante de recursos repassado aos municípios. Sua valoração é determinada com base na análise de fatores relacionados à gestão, atualização do CadÚnico.

Criado em 2006, o IGD-M é o índice utilizado como indicador da eficiência da implementação do programa nos municípios. O Programa Auxílio Brasil, manteve em sua estrutura o repasse de recursos por meio do IGD aos estados e municípios, nos mesmos termos em que era realizado à época da existência do Programa Bolsa Família.

Com valores que variam de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor é avaliação da gestão do programa, por meio desse indicador é que o governo federal, através do Ministério da Cidadania, repassa recursos a estados e municípios. Quanto maior o valor do IGD-M, maior será também o valor dos recursos a serem repassados. O cálculo do IGD-M é realizado através de uma fórmula que envolve quatro fatores.

O Fator I é conhecido como o Fator de Operação. É o componente principal responsável pela representação unificada de variáveis-síntese dos processos restritos à gestão municipal do Programa. São eles: Cobertura do CadÚnico, Atualização do CadÚnico, Condicionalidade da Educação e Condicionalidade da Saúde.

Ainda, existem outros três fatores (II, III, IV) que funcionam como condicionadores do repasse de recursos, a saber:

- Fator II de Adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
- Fator III Apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD
- Fator IV Aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD pelo Conselho Municipal de Assistência Social

Estruturado para atuar como um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do Bolsa-Família, o IGD-M tem como função medir a cobertura cadastral, a qualidade da gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal a qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde. Além disso serve para incentivar os municípios a obterem melhores resultados qualitativos a fim de ampliar a base de cálculo do montante repassado pelo governo federal a título de apoio financeiro. Esse repasse é entendido como um direito alcançado pelos municípios que obtiveram índices mínimos previstos em lei.

4.2 REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com a assistência social assumindo novos contornos após ser inserida, pelo constituinte de 1988⁴ no âmbito da Seguridade Social, abrem-se novas possibilidades de ações específicas voltadas para o combate à pobreza. Como política pública social, integrada, com as políticas de saúde e previdência social, o sistema de seguridade social propiciou um alargamento dos direitos sociais e do campo de proteção social.

A assistência social, como política não contributiva, possibilita que a parcela até então alijada de seus direitos sociais venha a ter acesso à transferência de renda:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. (BRASIL, 1988).

Ao princípio contributivo, predominante até então, e ao princípio assistencialista da proteção às pessoas pobres que se encontravam fora do mercado juntou-se o princípio da universalidade contributiva. Combinados, esses princípios passaram a integrar a noção de seguridade social, tal qual ocorreu nos principais países europeus no pós-guerra: na saúde, o princípio universalista; na previdência urbana, o contributivo; e o padrão seletivo na assistência social, destinada a quem dela necessitasse (HOLLANDA; VEIGA; AMARAL, 2018).

Com a previdência social universalizada, houve uma equalização do piso dos benefícios para os trabalhadores urbanos e rurais. A Constituição determinou a vinculação entre o salário-mínimo e o piso dos benefícios, buscando assegurar a manutenção do valor real dos pagamentos ao longo do tempo. Além disso, assegurou a inclusão, independentemente de contribuições prévias de uma categoria de “segurados especiais” e de trabalhadores rurais com regras específicas de contribuição (SERPE; SILVA, 2018, p. 65).

A área da saúde foi a que mais passou por mudanças, rompendo definitivamente com os padrões pré-Constituição de 1988, principalmente na sua

⁴ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

sistemática organizacional.

A saúde pública tornou-se universal e como proteção social não contributiva, organizada no Sistema Único de Saúde, com forte impacto na inclusão da população mais pobre e nos serviços saúde pública. A Constituição Federal, revelando o conflito presente na sociedade, também incluiu a saúde como campo de atuação da iniciativa privada (SERPE; SILVA, 2018, p. 66).

No texto constitucional, a saúde é reconhecida no art. 196 como:

[...] direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

A instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) rompeu com a política anterior de caráter meritocrático, ao adotar o princípio da universalidade como balizador das suas ações, reforçando a premissa de acesso a todos os cidadãos brasileiros, sem nenhum tipo de discriminação.

Alterando padrões anteriores de uma política assistencialista, a Constituição garantiu à assistência o *status* de direito social universal destinada ao atendimento das pessoas que dela necessitarem. Afirma Sposati (2004, p.42), que a assistência social, garantida na Constituição Federal de 1988 contradiz a ideia de “[...] população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” tendo, portanto, alvo os segmentos populacionais que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

Na área da proteção social, a Constituição Federal de 1988 inovou ao incorporar, em seu título VIII, a seguridade social e ser considerada como política pública de proteção social não contributiva, destinada para aqueles que dela necessitarem – mantendo rígidos critérios de renda para acesso aos benefícios assistenciais. A previdência social foi universalizada, embora como seguro contributivo, igualando o piso dos benefícios para a população urbana e rural incluindo categorias de contribuintes especiais e dos trabalhadores rurais com regras específicas de contribuição. A saúde pública tornou-se universal e como proteção social não contributiva, organizada no sistema único de Saúde, com forte impacto na inclusão mais pobre nos serviços de saúde pública. (SERPE; SILVA, 2018, p. 66).

A regulamentação da assistência social ocorreu com atraso. O processo de discussão e elaboração de propostas para a confecção de uma lei orgânica foi articulado por algumas universidades em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência social (CNAS) e o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CEFAS),

esses debates foram norteados por um viés amplamente democrático que ficou caracterizado como um período fértil de produção intelectual.

As autoridades envolvidas na elaboração da norma regulamentadora enfrentaram um grande desafio. Havia a necessidade romper com a cultura assistencialista até então vigente. O empenho para a aprovação do regulamento exigiu um complexo procedimento de organização dos princípios constitucionais. O debate envolvia pressões políticas, negociações e o enfrentamento de ideais conservadores. Tratou-se em um processo de difícil instrumentalização. Somente em dezembro de 1993, a Lei Federal nº 8.742 foi regulamentada e a Assistência Social passou a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado.

Dentre os princípios da Loas destaca-se aquele que se refere a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (Art. 4º, Inciso I) por ser um princípio que expressa sua natureza desmercantilizada e seu caráter não contributivo. Assim, a assistência se coloca como uma das políticas que participam do processo de enfrentamento da pobreza e de deslocamento da desigualdade, parte de um processo civilizatório mais amplo que abarca medidas de monta como o reconhecimento e efetivação de outras políticas sociais com as quais se relaciona como a saúde, a educação, o trabalho, a previdência social etc. (PAULA, 2013, p. 95).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), ao priorizar segmentos (idosos, vulneráveis, pessoas de deficiência, desempregados, crianças e adolescentes), busca construir um sistema de proteção voltado para as exclusões sociais, garantindo, assim, a cidadania e fazendo da assistência social uma política de equidade, já que transfere ao Estado o encargo de garantir os direitos sociais. Além disso, alerta a sociedade para a discussão em torno dos direitos de cidadania.

A despeito da regulamentação da assistência social pela LOAS, os anos que se seguiram representaram um período de dualidade com o contexto do projeto neoliberal. Como assinala Yazbek (2007b, p.92-93):

[...] as transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional.

Apesar de algumas iniciativas durante a década de 1990, há consenso de que apenas com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 foi estabelecido um marco regulatório efetivo para a implementação do novo modelo de assistência social, derivado da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (HOLLANDA; VEIGA; AMARAL, 2018, p. 81).

Inspirada no arranjo da área da saúde – o Sistema Único de Saúde (SUS) a Loas previu a criação de um sistema nacional descentralizado que, em 2004, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi denominado Suas. O funcionamento desse sistema, previu ainda a Loas, observa uma divisão de competências que envolve novos atores, instâncias e processos: as ações do Suas buscam implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cujas diretrizes são, por sua vez, aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), também encarregado de convocar conferências nacionais no campo da assistência. A gestão das ações e a aplicação de recursos do Suas são negociadas e pactuadas nas instâncias burocráticas dos três níveis federativos por meio das Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e tripartite (CIT) (COUTINHO, 2013, p. 11).

A PNAS foi responsável por estruturar os serviços na esfera federal, estadual e municipal, com a criação do SUAS e suas proteções sociais (básica e especial, de média e de alta complexidade). E somente após as normas aprovadas foi possível afirmar que se criou no Brasil condições de financiamento, de controle social, de descentralizar a gestão das políticas sociais entre os níveis de governo.

Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência social, o SUAS teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa.

O SUAS é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos das três esferas, ou seja, União, estados e municípios, para a execução e o financiamento da PNAS, envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal (BRASIL, 2019). Também prevê a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma integrada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade.

As ações do SUAS buscam implementar a PNAS, cujas diretrizes preveem uma proteção social que deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar. A

segurança de rendimentos refere-se à garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de qualquer restrição para trabalhar ou mesmo que se encontre desempregadas. (BRASIL, 2005). Segurança da acolhida trata de uma das seguranças principais da PNAS visto que procura atender à provisão das necessidades humanas essenciais como a alimentação, o vestuário e um lugar para se abrigar. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança (BRASIL, 2005).

Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão (BRASIL, 2005).

Já a segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. (BRASIL, 2005).

As ações de proteção social estão organizadas em duas formas. A primeira é a Proteção Social Básica, tem característica preventiva, abrange serviços, programas projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme seu grau de vulnerabilidade. Fazem parte os benefícios eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo este o mais representativo.

A segunda é a Proteção Social Especial, de caráter protetivo, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados (físicos ou psicológicos) por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros (BRASIL, 2019).

Esse novo modelo de assistência social demandou a instituição de equipamentos públicos de concentração de oferta e organização das ações e serviços de proteção social. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a unidade descentralizada da política de assistência social responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica, situada em locais de alta vulnerabilidade e risco social, instituído em todos os municípios do Brasil.

No item seguinte, nos propomos a avançar em algumas reflexões sobre o Programa Bolsa Família, analisando-o sob o prisma de integrante do sistema de

proteção social numa perspectiva para além da reflexão sobre o seu papel no combate à pobreza. Observamos a relação Bolsa Família e assistência social na abordagem de proteção social.

4.3 BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

No início dos anos de 1990, momento em que se observavam as mudanças oriundas da Constituição e um grande movimento de combate à fome e à pobreza, houve uma intensa discussão política sobre a inserção nacional dos programas de transferência de renda. Acompanhando esse debate, diversos municípios do país passaram a adotar a transferência de renda como política assistencial.

Os primeiros programas dessa espécie se originaram nas esferas municipais a partir de 1995, com as experiências locais pioneiras de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP) e do Distrito Federal, fora da área de atuação da assistência social. Reflexo do sistema federativo brasileiro, esses programas de transferências ficavam restritos aos grandes municípios arrecadadores, capazes de se autofinanciar. Somente após essas experiências nos governos locais foi que o Governo Federal incluiu os programas de transferência de rendas na Política Nacional de Assistência Social, por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial.

As primeiras experiências aconteceram na segunda década de 1990, no Governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram lançados os programas Bolsa Escola (sob responsabilidade do Ministério da Educação), Bolsa Alimentação (sob responsabilidade do Ministério da Saúde) e Auxílio Gás (sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia) (CÓRDOVA; ALVES, 2019). Os programas federais de transferência de renda eram geridos em diferentes ministérios, mas tinham como destinatários um público semelhante, com estratégias de gestão parecidas.

Estas ações, por parte do Estado, foram importantes mecanismos de combate à fome e à subnutrição, porém os valores dos benefícios ofertados pouco auxiliavam as famílias em sua emancipação social, pois ainda que garantissem um valor mensal mínimo o acesso universalizado aos aparatos de Bem-Estar não se concretizou. (CÓRDOVA; ALVES, 2019).

Em 2003, o governo federal unificou esses programas e criou o Bolsa Família. A construção do programa ocorreu em paralelo com a estruturação da assistência social no país. Logo após, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

foi criado a partir da unificação de estruturas governamentais existentes, com a incumbência de administrar os programas de transferência de renda, realizar ações de combate à fome, estimular a produção e a distribuição de alimentos, incentivar a agricultura familiar e promover o direito à assistência social no país, entre outros meios, através do repasse de verbas federais para estados e municípios.

A Loas passou a designar o MDS como instância coordenadora da PNAS, tendo ficado o Suas também sob sua alçada. Assim, com a subdivisão em secretarias, o MDS gere tanto a assistência social – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – quanto o PBF, por intermédio da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), no que diz respeito aos papéis a serem desempenhados pelo plano federal (COUTINHO, 2013, p. 13)

Em que pese o Bolsa Família ter sido concebido como componente do campo de atuação da assistência social e, portanto, do SUAS, sua implantação, especialmente no âmbito da União, se dá por meio de um arranjo jurídico-institucional distinto da assistência social.

A introdução do Programa Bolsa Família foi feita de forma apartada das ações da assistência social, como estratégia de “blindar” o programa contra as práticas assistencialistas e clientelistas características da “antiga” assistência social. Além disso, da forma como foi pensado o programa naturalmente o afastava do campo assistencialista. Segundo Coutinho (2013, p. 16):

Parte das razões é de natureza constitutiva: a assistência social, a despeito de também apoiar-se no pagamento de benefícios – o BPC é o mais representativo deles – é uma política pública universalizante, baseada na oferta de serviços de proteção social. Tem um histórico de mobilização social mais enraizado nos movimentos sociais do que o PBF, que foi inicialmente concebido por técnicos e posteriormente “costurado” no aparelho do Estado por meio de pactuações intraburocráticas no âmbito das comissões bi e tripartite da assistência social. O PBF é uma política de transferência de renda focalizada e de natureza essencialmente transversal em virtude das relações intergovernamentais que estabelece – como condição essencial de seu funcionamento, diga-se – com as áreas da saúde e da educação. Já a assistência seria um campo mais autorreferenciado, com cultura própria e *path dependence* próprias.

A opção do governo foi construir uma instituição considerada mais efetiva e eficiente, paralela à assistência social, quando, dada a natureza do Bolsa Família, poderia ter repensado a assistência social, uma instituição à época muito criticada.

Somente a partir de 2009, com a edição do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS, que previu a

oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF, é que o governo federal passou a utilizar o Bolsa Família como “como eixo articulador da política de assistência social”. Contudo, conforme Bichir (2011), ainda existiam muitos desafios a serem superados na busca pela integração entre a assistência e o Programa Bolsa Família.

A edição do protocolo de gestão integrada em 2009, porém, não foi capaz de, por si só, resolver o problema de parcial desarticulação existente entre o PBF e a assistência social no “topo”. Como resultado de sua adoção, argumenta Bichir, mais uma vez, sobreveio a reação, por parte da assistência social, de garantir que seus serviços não sejam exclusivos dos beneficiários do PBF, dado que há outros grupos populacionais vulneráveis, não elegíveis para programas de transferência – ou não alcançados por estes – que não devem ficar de fora da assistência social (BICHIR, 2011, p. 162-163).

No atual contexto, o desafio institucional que se apresenta é ampliar a integração do componente, e de transferência de renda com as demais dimensões da assistência social às famílias que vivem em condições de vulnerabilidade social.

Na “base”, ou seja, nos municípios, principalmente no campo deliberativo e participativo, a integração entre o Bolsa Família e a assistência social ocorre de forma mais densa e orgânica. A instituição de princípios descentralizadores na gestão das políticas públicas aliado às estruturas de participação popular (conselhos e comitês) e de assistência social já existentes nos municípios acabam por acumular as atribuições institucionais com as do Programa Bolsa Família.

4.4 ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No contexto das políticas públicas de enfrentamento à pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família consolidou-se como a principal estratégia do governo para o atendimento das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade. Considerado como o maior programa mundial de transferência de renda, o Bolsa Família tinha como objetivo, de forma imediata, amenizar os efeitos da pobreza por meio da transferência de renda e, ao mesmo tempo, mediante o cumprimento de certas condicionalidades promover a emancipação das famílias.

O programa se destacou pela sua ampla abrangência, ou seja, por ir além da focalização na família, propunha que, para além da renda, com o cumprimento das condicionalidades e com a articulação com outras ações sociais os beneficiários adquiram melhores oportunidades de qualificação, mais chances de se inserirem no

mercado de trabalho e melhores condições de saúde possibilitando a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza.

O Bolsa Família incorporou, ampliou e consolidou experiências implantadas nas três esferas de governo e avançou. Hoje ele é um dos principais eixos na construção de uma grande rede proteção social que estamos consolidando no país [...] O Bolsa Família já está presente em todos os 5.563 municípios brasileiros e o objetivo é universalizar o atendimento a rigorosamente todas as famílias que estejam na linha e abaixo da linha de pobreza no país (ANANIAS, 2006, p. 14).

Trata-se de uma política pública focalizada, ou seja, busca atuar em uma determinada categoria da sociedade. No presente caso o público-alvo do programa era a unidade familiar que percebe uma determinada renda. No quadro abaixo elencamos os requisitos de elegibilidade aos pagamentos e de manutenção no programa. Exigia-se que o beneficiário responsável pela família estivesse cadastrado e possuísse todos os dados atualizados no CadÚnico além de atender aos seguintes requisitos⁵:

Quadro 1 – Limite mensal da renda per capita para aderir ao Bolsa-Família em Out/2021

- Famílias com renda até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por pessoa, por mês.
- Famílias com renda até R\$89,00 (oitenta e nove reais) até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) por pessoa que possua, em sua composição, gestantes, nutrízes (mães que amamentam), crianças de 0 a 12 anos e adolescentes até 15 anos.
- Famílias com renda de R\$ 0,00 até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) por pessoa que possua, em sua composição, adolescentes de 16 e 17 anos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Ministério da Cidadania.

A manutenção da família no programa implicava no cumprimento de diversas condicionalidades que, na visão seniana, seriam um meio de garantir o acesso a certas liberdades para poder caminhar em direção à superação da condição de pobreza e a autonomia social. Sua gestão se dava de forma descentralizada, ou seja, as responsabilidades eram compartilhadas entre os governos federal, estadual e municipal. Esse modelo de gestão possibilita aos municípios administrar, *in loco*, a transferência de rendas às famílias beneficiadas, incentivar a autonomia e aproximar

⁵ Valores atualizados conforme o disposto no art. 18 do Decreto Federal nº 9,396, de 30 de maio de 2018.

o beneficiário do gestor, permitindo agilidade na busca de soluções e na tomada de decisões.

A participação e o controle social, princípios constantes da estrutura do Bolsa Família, possibilitavam que a gestão local e a sociedade civil trabalhassem em conjunto por uma maior efetividade na gestão do programa, garantindo aos cidadãos espaços para influenciar na condução da política pública, além de proporcionar o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da atuação governamental, com vistas a assegurar os interesses da sociedade.

Com relação às condicionalidades, o programa concentrava sua atuação principalmente nas áreas da saúde, do trabalho e da educação, na busca pela garantia de que os beneficiários pudessem usufruir dos direitos constitucionais da cidadania e de melhorias nas condições de convivência familiar. Ainda, contava em sua estrutura com um terceiro eixo de atuação que previa a realização de ações voltadas para o desenvolvimento das famílias beneficiárias. Essas ações visavam promover a autonomia, desenvolver capacidades e oportunizar aos beneficiários condições para superar a condição de vulnerabilidade social.

É relevante destacar que o Programa Bolsa Família não se constituiu como um direito. Sua concessão fica condicionada a disponibilidade orçamentária da União, obrigando aos órgãos gestores revisarem de forma periódica seus beneficiários, ora aumentando o número de benefícios, ora diminuindo, adequando-se ao disposto no artigo 6º da Lei nº 10.836 de 2004, o qual afirmava: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”. Sobre o tema destacamos a seguinte afirmação:

Diante dessas limitações, podemos inferir que políticas de Assistência Social no país, que teoricamente deveriam ser um direito constitucional de todos os indivíduos, acabam por se instituir de forma limitada e com várias ressalvas, criando um ambiente de instabilidade e incertezas entre a população atendida. (CÓRDOVA; ALVES, 2019).

Quanto ao financiamento, o Bolsa Família fica vinculado às dotações determinadas pela Presidência da República, que é quem tem a atribuição de determinar o montante de recursos a ser transferido para cada ente da federação.

4.4.1 Transferência de Renda como Eixo de Atuação no Bolsa Família

A transferência direta de renda era o chamariz do programa. Os pagamentos periódicos tinham como objetivo possibilitar alívio imediato da pobreza. O benefício funcionava como uma garantia financeira para milhões de famílias. Trata-se de um respiro de esperança para os beneficiários que, em sua maioria, não possuíam acesso a recursos para resguardar seus direitos básicos. Aqueles que sequer conseguem garantir a subsistência da própria família.

As famílias cadastradas faziam jus a um benefício básico. Além dele, em razão da condição específica, cada família poderia receber ainda um acréscimo denominado benefício variável. No Quadro 2, a seguir, apresentamos como os valores eram determinados e requisitos para garantir a sua percepção.

Quadro 2 – Benefícios do Programa Bolsa Família - 2018

Benefício Básico: R\$ 89,00 (2018)

- Pago apenas às famílias extremamente pobres – renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00.

Benefícios variáveis - cada família pode receber até 5 benefícios (2018)

Benefício Variável de 0 a 15 anos: R\$ 41,00

- Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa, com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição.

Benefício Variável à Gestante – BVG: R\$ 41,00 (2018)

- Pago às famílias do Bolsa Família com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa, que tenham grávidas em sua composição;
 - Pagamento de nove parcelas mensais. Esse benefício só é pago se a gravidez for identificada pela área de saúde de seu município, sendo a informação inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.
 - Caso a gestante identificada tenha a gestação interrompida, ela receberá o benefício da mesma forma.

Benefício Variável Nutriz – BVN: R\$ 41,00(2018)

- Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa, que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe.
 - Pagamento de seis parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
 - Caso o bebê registrado no Cadastro faleça nos primeiros meses de vida, o benefício será recebido da mesma forma.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza - BSP: valor diferente para cada família (2018)

- Para as famílias do Bolsa Família que continuarem com renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.
 - O BSP é calculado de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o limite de R\$ 89,01 de renda por pessoa.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – BVJ, limitado a dois benefícios por família: R\$ 46,00 (2018)

- Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa, que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição.

Fonte: Ministério da Cidadania

O valor médio pago as famílias no Brasil, no ano de 2018 foi equivalente a R\$ 197,75. A série histórica do Ministério da Cidadania mostra que esse valor sofreu desde janeiro de 2004 uma alta de 4,95%, considerando a inflação oficial medida pelo IPCA.

De modo geral, no seu eixo principal, o programa logrou êxito em manter o poder de compra referente aos benefícios da renda, garantindo de maneira sucinta uma segurança às famílias pobres e extremamente pobres, para que procurassem oportunidades de trabalho sem o risco de não mais poder contar com o Programa.

4.4.2 Condicionalidades

O programa se valia da determinação do cumprimento de certas condicionalidades nas áreas da saúde, educação e assistência social, sob pena de sofrer algum tipo de sanção. As condicionalidades, tinham por escopo garantir o bem-estar a longo prazo e as condições necessárias para romper o ciclo intergeracional de pobreza.

Na perspectiva dos gestores do programa, havia o compromisso de oferta desses serviços com qualidade e regularidade, para o atendimento adequado dos beneficiários do programa.

Com a oferta das condicionalidades, foi possível realizar o mapeamento e o cadastramento dos principais problemas relacionados às famílias que se encontram em situação de pobreza extrema ou de pobreza para um melhor planejamento de implementação de ações complementares.

O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários realizava-se por meio de ações coordenadas entre os entes federativos partícipes da gestão do programa, de forma compartilhada e descentralizada. No Quadro 3, a seguir, delineamos as responsabilidades de cada ente partícipe.

Quadro 3 – Divisão de competências na gestão das condicionalidades do PBF

Entidades	Competências
Governo Federal	Compete à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, órgão vinculado ao Ministério da Cidadania, articulado com o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, promover a articulação intersetorial e intergovernamental e o apoio institucional aos governos estadual, municipal e distrital para o acompanhamento das condicionalidades.
Ministério da Cidadania	Tem por competência a seleção das famílias e dos beneficiários com perfil para acompanhamento de condicionalidades.
Estados	Fornecer apoio aos municípios no acompanhamento das condicionalidades, mediante suporte operacional, capacitação e articulação com outras áreas e programas.
Municípios e DF	Compete realizar a orientação para as famílias sobre os cumprimentos das condicionalidades, o registro dos acompanhamentos, o desenvolvimento de ações para a localização das famílias e o trabalho socioassistencial com os beneficiários do programa.

Fonte: Elaboração própria com base no manual de gestão do PBF.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família relacionadas à educação exigiam que todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade frequentem a escola e não tenham mais de 15% de faltas diárias durante o mês. Além disso, todas as faltas devem ser justificadas pelos responsáveis e, sempre que a criança mudar de escola, deve ser informado ao gestor do programa no município.

As condicionalidades relacionadas à saúde eram diferentes para as famílias com filhos até 7 anos de idade e famílias com mulheres grávidas ou com filhos em idade de amamentação. Para os primeiros, todas as crianças devem completar sua vacinação de acordo com o calendário recomendado, assim como fazer consultas e exames médicos de rotina regularmente. Para famílias com gestantes ou com filhos em amamentação, é exigida a apresentação dos exames pré e pós-natal, além de assistirem cursos sobre saúde e nutrição infantil.

Quando há o descumprimento das condicionalidades, a família beneficiária fica sujeita a uma penalidade. De acordo com a legislação vigente, as sanções podiam variar desde uma advertência, bloqueio, suspensão e até mesmo o cancelamento do benefício. O não atendimento das condicionalidades implicava em uma notificação pelo órgão gestor, por meio de cartas e mensagens no extrato de pagamento, recomendando que procurassem a gestão local do programa. As cartas indicavam o

integrante da família que descumpriu algum dos compromissos (se foi relacionado à área de saúde ou de educação) e a sanção aplicada.

4.4.3 Participação Social

A participação e o controle social foram princípios constantes da estrutura do Programa Bolsa Família. Seus preceitos objetivavam garantir uma autonomia de gestão para que o governo local e a população trabalhassem em conjunto na busca por gerir de forma mais eficiente os recursos dos programas. Por mais intrincado que possa ser a implantação desses instrumentos de participação, o salto qualitativo de um governo que está em permanente diálogo com a população é visível. Para mais, a participação social, além de legitimar a execução do programa, permitia que seu desenho representasse a pluralidade da sociedade civil.

A inclusão da participação social encontrava-se prevista na norma regulamentadora do Bolsa Família, especificamente no art. 9º da Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que afirmava o seguinte: “o controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados em âmbito local, pelo conselho ou por instância designada pelo poder público municipal na forma de regulamento” (BRASIL, 2004).

O controle social veio sendo aperfeiçoado ao longo da existência do programa. Na fase inicial de implantação, ante a falta de regulamentação, a participação dos governos locais foi alvo de inúmeras denúncias de fraude no processo de cadastramento das famílias.

O controle social é possivelmente uma das facetas mais frágeis do PBF. Essa fragilidade ficou mais exposta após as diversas denúncias, veiculadas na mídia, sobre os casos de corrupção no processo de cadastramento único em diversos municípios brasileiros. A fase inicial de implantação do PBF é marcada por um vazio quanto à normalização das ações de controle social. Naquela ocasião, havia uma indicação geral de que o controle social deveria ser realizado no âmbito local, através de um conselho ou comitê instalado pelo Poder Público Municipal, mas não se definia qual seria esta instância nem tampouco o seu papel com relação ao Programa. (SENNA *et al.*, 2017).

Não obstante tais problemas, o controle social continuou sendo de responsabilidade dos governos locais e era realizado, pelo Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que, orientado conforme a Resolução nº 15, de 5 de junho de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), determina a sua

organização e o funcionamento como esfera de acompanhamento e controle. Quanto às competências do conselho, a norma administrativa estabelece três categorias de obrigações. Ilustre-se com um quadro sinótico apresentado a seguir.

Quadro 4 – Obrigações dos CRAS estabelecidas na Resolução CNAS 15/2004

Referências normativas	Atribuições específicas
Res. CNAS nº 15/2004, art. 5º, § 3º, I, a e b. Competência quanto aos processos de capacitação, no âmbito do PBF e do Cadastro Único:	a) identificar as necessidades de capacitação de seus membros junto aos Núcleos de Educação Permanente do SUAS. b) apoiar os governos federal, estadual, distrital e municipal nas capacitações dos seus membros, em consonância aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS.
Res. CNAS nº 15/2004, art. 5º, § 3º, II, a e b. Competência quanto ao apoio financeiro à gestão do PBF e ao Índice de Gestão Descentralizada – IGD/PBF:	a) planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3% dos recursos do IGD PBF, destinados ao desenvolvimento das atividades do respectivo conselho de assistência social; e, b) acompanhar e fiscalizar a gestão e a aplicação dos recursos do apoio financeiro à gestão municipal do PBF (IGD-PBF).
Res. CNAS nº 15/2004, art. 5º, § 3º, III, a e b. Competência quanto às ações intersetoriais do Programa Bolsa-Família:	a) estimular a integração e a oferta de ações que reforcem a proteção social e conduzam à superação da condição de exclusão social enfrentada pelas famílias beneficiárias do PBF, em especial das famílias em acompanhamento familiar, de forma articulada com os conselhos setoriais existentes, os outros entes federativos e a sociedade civil; e b) comunicar ao MDS e às instituições integrantes de controle e fiscalização dos entes federados a existência de eventual irregularidade no município no que se refere à gestão e execução do PBF, abrangendo aquelas vinculadas às atividades realizadas pelo Agente Operador (CAIXA), órgão gestor e por sua rede vinculada ao SUAS.

Fonte: O autor, com base na Resolução CNAS 15/2004.

Ainda como instâncias de controle social do Bolsa Família, competia aos CRAS verificar se a oferta de serviços públicos atendia a totalidade de beneficiários do programa, realizar o acompanhamento do registro das condicionalidades e orientar o acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades aos serviços socioassistenciais.

Havia uma preocupação em manter dentro do programa aquelas famílias em situação vulnerável que encontram empecilhos em cumprir as condicionalidades. Para tanto, era prevista a realização de ações integradas para garantir a manutenção da transferência de renda mensal, com a inserção das famílias em ações de acompanhamento no contexto do SUAS⁶ e a inclusão em serviços de outras políticas setoriais.

Segundo o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, as famílias beneficiárias em situação de descumprimento das condicionalidades serão acompanhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), responsável pelo serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) ou pelo CREAS, ou, nos locais não cobertos por essas unidades, pelas equipes técnicas de proteção Social Básica.

Quando a vulnerabilidade não tratar de objeto da competência da assistência social, deverá haver o encaminhamento para outras políticas setoriais. Desse modo, com a realização do acompanhamento, o gestor público pode identificar quais as condições de vida das famílias, realizar um mapeamento das vulnerabilidades e concentrar esforços em outras políticas sociais, a fim de contribuir para sua superação, gerando assim novas oportunidades para as famílias.

⁶ O acompanhamento das famílias do Bolsa-Família está regulado no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS. No que se refere às famílias beneficiárias do Bolsa-Família, o protocolo prevê, em seu art. 19, § 1º, II, o seguinte:

Art. 19. [...]

§ 1º Serão priorizados no acompanhamento familiar:

[...]

II - Famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em “suspensão do benefício por dois meses”, a fim de garantir a segurança de renda das famílias.

5 NÚMEROS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

“Um dos maiores erros que existem é julgar os programas e as políticas públicas pelas intenções e não pelos resultados”.

(Milton Friedmann)

Neste capítulo, apresentamos um panorama geral do Programa Bolsa-Família no município de Ponta Grossa. Os dados, de acesso público, foram colhidos em consulta ao Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)⁷, do Ministério da Cidadania, ao sistema gestor do Programa Bolsa-Família no âmbito local e ao caderno estatístico do município de Ponta Grossa elaborado Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

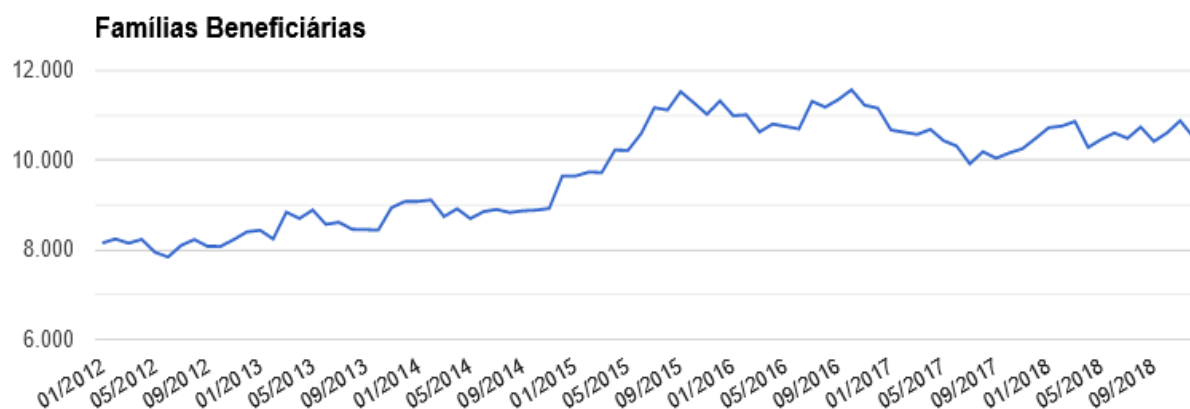
O município de Ponta Grossa possuía, em outubro de 2021, último mês de pagamento dos benefícios, 11.697 famílias inscritas no Bolsa Família, o equivalente a 8% da população total do município. Com base nos dados do censo demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a estimativa de cobertura é de 75% das famílias pobres do município, que o situa abaixo da meta estabelecida.

No intervalo temporal selecionado para o desenvolvimento da pesquisa (2012-2018), foi constatado um aumento no número de famílias inscritas no Bolsa Família de mais de 25% ao se comparar os dados de janeiro de 2012 (8.832 famílias) com dezembro de 2018 (10.520 famílias).

No Gráfico 1, a seguir, apresentamos a evolução mensal do número de famílias beneficiárias.

⁷ O SIGPBF é um sistema responsável pelo armazenamento de orientações e informações direcionadas a gestores(as) municipais do Bolsa-Família e do Cadastro Único, assim como a coordenadores(as) estaduais. Esses dados auxiliam municípios e estados a desenvolver as ações de gestão descentralizada propostas pela Senarc/MDS (SIGPBF, 2022).

Gráfico 1 - Número de beneficiários do bolsa família no período 2012-2018



Fonte: BRASIL, (2021).

No mesmo período, houve também um incremento no valor médio dos benefícios pagos às famílias, que em janeiro de 2012 equivalia a R\$ 112,31, chegando em dezembro de 2018 a um valor médio de R\$ 162,93. No Anexo B, encontra-se uma tabela detalhada com o número de famílias beneficiárias e o valor médio dos benefícios pago às famílias em Ponta Grossa.

Quanto à gestão das condicionalidades no que trata da educação, estima-se que, no município, existam 11.533 crianças e adolescentes com perfil para o acompanhamento das condicionalidades. Dessas, 11.308 tiveram o acompanhamento da frequência escolar no período de junho e julho de 2018, o que equivale a uma cobertura de acompanhamento de 98%, superando a média nacional, que é de 91% de acompanhamento na educação.

Quanto à saúde, 21.606 beneficiários (crianças de até 7 anos e mulheres) possuíam perfil para o acompanhamento das condicionalidades no segundo semestre de 2018. Foi realizado o acompanhamento de 14.312 beneficiários, o que equivale a uma cobertura de acompanhamento na condicionalidade da saúde de 66%, número inferior à média nacional, que é de 76%.

No último levantamento realizado, referente a setembro de 2019, o valor do IGD-M era de 0,81, o que fez jus a um repasse de R\$ 53.565 (cinquenta e três mil quinhentos e sessenta e cinco reais). Se o IGD-M do município alcançasse o máximo, ou seja, fosse igual a 1, o município receberia R\$ 76.001,25 (setenta e seis mil e um reais e vinte e cinco centavos) mensalmente.

Segundo o relatório do SIGPBF, os valores financeiros calculados com base no IGD-M e repassados ao município no exercício corrente somam o montante de R\$ 491.698,54. A relação entre os recursos recebidos pelo município e o saldo em conta corrente mostra que o governo municipal executou parcialmente os recursos transferidos através do IGD-M.

5.1 GRUPO PESQUISADO

Conforme exposto no Capítulo 1, foram utilizados na pesquisa qualitativa dois grupos de comparação de famílias e seus membros inscritos no CadÚnico do Governo Federal e que sejam residentes no município de Ponta Grossa. Esses grupos foram divididos entre os beneficiários do Programa Bolsa família e os não beneficiários, conforme definido na Tabela Família (Anexo I), na coluna MARC_PBF, onde 1 significa que a família é beneficiária do programa e 0 representa as famílias não beneficiárias do PBF.

Os grupos foram definidos em razão do valor da renda mensal percebida. A amostra utilizada foi das famílias inscritas no CadÚnico, referente ao intervalo de 2012 a 2018. O valor de renda considerado foi o teto limite de ingresso no programa no respectivo ano. As demais famílias, integrantes do CadÚnico, que percebem acima do limite e que, portanto, não fazem jus ao ingresso no Bolsa Família foram descartadas para fins da pesquisa.

Objetivamos formar dois grupos com que percebam rendas assemelhadas, ou seja, que se encontrem em situação econômica equivalentes para, na sequência, realizar uma análise das informações constantes nas variáveis selecionadas do CadÚnico e que fossem capazes refletir a influência do programa no cotidiano dessas pessoas. Vale ressaltar que os dados referentes aos inscritos no CadÚnico são os dados oficiais responsáveis pela avaliação e determinação dos repasses de valores pelo governo federal aos beneficiários e que determinam o repasse do IGD-M.

De início, podemos afirmar que o grupo das famílias não beneficiárias tem como principal ponto de distinção em relação ao outro grupo o fato de não perceber a renda periódica e de se sujeitar ao cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família.

Na seleção, foram selecionadas para análise 98.484 famílias divididas da seguinte maneira: 33.473 famílias não beneficiárias e 65.011 famílias beneficiárias. Dentre os que percebem renda até o valor limite de entrada no programa, constata-se uma predominância de famílias beneficiárias.

5.1.1 Variáveis Selecionadas

A base identificada do CadÚnico é uma ferramenta que visa fomentar as pesquisas qualitativas sobre políticas públicas sociais. No seu conteúdo constam pacotes de micro dados amostrais capazes de fornecer, de forma detalhada informações socioeconômicas sobre as famílias e pessoas de baixa renda incluídas no CadÚnico do governo federal.

A escolha das variáveis analisadas foram aquelas capazes de refletir os resultados do Programa Bolsa Família como vetor na melhoria das condições de vida das famílias. Dentre os registros existentes base identificada do cadastro, conforme exposto no Dicionário de Variáveis do Cadastro Único (Anexo A), foram escolhidas as seguintes, com as respectivas nomenclaturas atribuídas pelo CadÚnico.

No que concerne à dimensão da educação, dentro dos grupos de comparação foram selecionados para análise os dados referentes à escolaridade, conforme dispostos no Quadro 5:

Quadro 5 – Variáveis selecionadas para a análise da dimensão educação

Analfabetismo (CO_SABE_LER_ESCREVER_MEMB).
Informa se a pessoa sabe ler e escrever.
Índice de frequência escolar (IN_FREQUENTA_ESCOLA_MEMB).
Indica se a pessoa frequenta escola ou creche.
Curso mais elevado frequentado (CO_CURSO_FREQ_PESSOA_MEMB).
Curso mais elevado que a pessoa frequentou.

Fonte: O autor

Para a verificação das condições socioeconômicas dos grupos, foram selecionadas as variáveis capazes de refletir as condições de habitação das famílias selecionadas.

No Quadro 6, a seguir, encontram-se as variáveis selecionadas.

Quadro 6 – Variáveis selecionadas para a análise das condições de habitação

Características do local do domicílio (CO_LOCAL_DOMIC_FAM).
Destino do lixo domiciliar (CO_DESTINO_LIXO_DOMIC_FAM).
Informa como é coletado o lixo: diretamente; indiretamente; queimado ou enterrado; jogado em terreno baldio ou na rua; jogado no rio ou mar; ou se tem outro destino.
Acesso à água canalizada (CO_AGUA_CANALIZADA_FAM).
Informa se o domicílio tem água canalizada.
Forma de abastecimento da água (CO_ABATECE_AGUA_DOMIC_FAM).
Informa como o domicílio é abastecido com água: rede geral de distribuição; poço ou nascente; cisterna; ou outra forma de abastecimento.
Escoamento sanitário (CO_ESCOA_SANITARIO_DOMIC_FAM).
Informa como é realizado o escoamento sanitário do domicílio: rede coletora de esgoto ou pluvial; fossa séptica; fossa rudimentar; vala a céu aberto; direto em rio, lago ou mar; ou outra forma de escoamento.

Fonte: O autor.

Outro aspecto a ser analisado entre os grupos de comparação é a dimensão do trabalho. Mesmo não sendo uma condicionalidade prevista para adesão no Bolsa Família, dentro do objetivo do programa de realizar articulação com outras ações, a questão do trabalho e emprego destacou-se pela articulação, por exemplo, com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Assim, para a análise dessa dimensão, as variáveis selecionadas foram as seguintes:

Quadro 7 – Variáveis selecionadas para a análise da dimensão trabalho

Teve emprego com carteira assinada (CO_CART_ASSINADA_MEMB)
Indica se, em algum momento, teve emprego formal.
Função principal (CO_PRINCIPAL_TRAB_MEMB).
Identifica a relação de trabalho existente entre a pessoa e o empreendimento (negócio, firma, instituição etc.) em que trabalha, o trabalho principal que a pessoa tinha na semana anterior à data da entrevista.
Pessoa trabalhou alguma vez nos últimos 12 meses (CO_TRABALHO_12_MESES_MEMB)
Indica se a pessoa teve trabalho remunerado em algum período dos últimos 12 meses anteriores à data da entrevista.

Fonte: O autor

As variáveis qualitativas nominais referentes a dimensão educação, condições de habitação e dimensão trabalho foram avaliadas por meio do teste qui-

quadrado. Todos os dados foram estabelecidos estatisticamente por meio do programa estatístico IBM SPSS versão 21 (IBM Corp. Released 2012. IBM SPSS®, Armonk NY: IBM Corp.). Feita a delimitação das variáveis, passamos a apresentação dos resultados da pesquisa.

5.2 RESULTADOS DA PESQUISA

5.2.1 Análise das Variáveis Relacionadas a Educação

A análise inicial refere-se aos indicadores educacionais. Na Tabela 5, encontram-se as informações relacionadas às pessoas que compõem os dois grupos selecionados para a análise residentes no município de Ponta Grossa - PR. A primeira variável selecionada é a que se refere ao índice de analfabetismo, representada variante saber ler e escrever.

Constata-se na Tabela 5 que, durante os anos estudados, ocorreu um aumento significativo do número de pessoas analfabetas em ambos os grupos analisados. O maior aumento se deu no grupo de pessoas beneficiárias do Bolsa Família, que possuía, em 2012, 6.195 pessoas que não sabiam ler e escrever, o que representava 20% do grupo analisado, ante as 9.458 cadastradas como analfabetas no ano de 2018, uma fatia de 30% do grupo selecionado. Já na amostra dos não beneficiários, também houve um aumento no número de pessoas analfabetas, contudo, com um índice menor, de 5% no espaço temporal estudado.

Lima e Vasconcelos (2019) apontam que, apesar de ser um dos principais objetivos do PBF, é evidente a desigualdade no que diz respeito ao acesso à educação, o que se traduz em índices que avaliam a qualidade do ensino, apresentando no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) escolas públicas com médias bem inferiores em relação às notas das privadas.

Segundo Silva, Brandão e Dalt (2009), são responsáveis pelas mudanças estruturais ocorridas no mercado de trabalho, apresentando com consequência mais notável a elevação dos níveis de competição social, gerando desemprego e desigualdade em nível global, corrobora, assim, a reação em cadeia que a escolarização ocasiona em todo o processo de desenvolvimento social, que é foco do programa.

Tabela 5 – Condições educacionais da amostra selecionada

Ano	Variável	Indivíduos com renda familiar dentro do limite para o ingresso no Programa Bolsa Família			*Valor de P
		Sem Bolsa (%)	Com Bolsa (%)	Total (%)	
2012	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Sim	24514 (83)	25398 (80)	49912 (82)	
	Não	5050 (17)	6195 (20)	11245 (18)	
	Total	29564 (100)	31593 (100)	61157 (100)	
2013	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Sim	24305 (85)	24983 (77)	49288 (81)	
	Não	4460 (15)	7237 (23)	11697 (19)	
	Total	28765 (100)	32220 (100)	60985 (100)	
2014	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Sim	28089 (84)	24236 (76)	52325 (80)	
	Não	5339 (16)	7757 (24)	13096 (20)	
	Total	33428 (100)	31993 (100)	65421 (100)	
2015	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Sim	8735 (85)	16940 (77)	25675 (80)	
	Não	1519 (15)	4986 (23)	6505 (20)	
	Total	10254 (100)	21926 (100)	32180 (100)	
2016	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Sim	6056 (80)	24371 (72)	30427 (74)	
	Não	1534 (20)	9330 (28)	10864 (26)	
	Total	7590 (100)	33701 (100)	41291 (100)	
2017	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Sim	6166 (78)	24146 (71)	30312 (72)	
	Não	1771 (22)	9779 (29)	11550 (28)	
	Total	7937 (100)	33925 (100)	41862 (100)	
2018	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Sim	5513 (78)	21960 (70)	27473 (71)	
	Não	1594 (22)	9458 (30)	11052 (29)	
	Total	7107 (100)	31418 (100)	38525 (100)	

Fonte: O autor

Nota: Teste Qui-quadrado; significativo ($p < 0,05$)

A percepção de que não se reduz desigualdade sem educação está implícita, mesmo de forma pouco perceptível, nos objetivos do PBF (LIMA; VASCONCELOS, 2019). As pesquisas sobre o Bolsa Família apontam para a eficácia do programa na manutenção das crianças e dos adolescentes na escola, contudo existem poucos estudos sobre a qualidade da aprendizagem alcançada pelos estudantes.

Quanto a isso, Pellegrina (2011) constatou, em seu estudo, que as métricas utilizadas para avaliar a eficácia do programa voltam-se apenas às condições de manutenção do recebimento do auxílio, ou seja, reduzem o abandono e aumentam a frequência escolar. Entretanto, não há evidências sobre a qualidade da educação, não apresentando alterações nas notas em exames padronizados, tampouco nas notas do boletim escolar.

Em contrapartida, Oliveira e Soares (2013a), mensurando os efeitos do programa, concluíram que ele diminuiu em até 11% o índice de repetências dos alunos beneficiários.

Os resultados sugerem que frequência e permanência escolar podem gerar, por si só, melhor aproveitamento dos alunos. Augusto (2022) cita que é plausível admitir que, para a continuidade do benefício, haja a necessidade de matrícula e frequência na escola, atrelando essa parte à estratégia global do programa, que visa a melhorar não apenas das condições econômicas da família, derivadas do aporte financeiro do programa, mas também social, que ocorre, em tese, devido ao aumento da escolarização e as oportunidades que ela proporciona para o indivíduo.

O estudo de Silveira Neto (2010) aponta o PBF como responsável pelo aumento de 2,2 pontos percentuais na frequência no meio urbano e de 3,0 pontos percentuais no meio rural. Em termos regionais, foi maior na Região Nordeste (2,2 pontos percentuais) do que na Região Sudeste (1,5 pontos percentuais). Nesse mesmo segmento, Glewwe e Kassouf (2010) mostram que o PBF gerou aumento nas matrículas de 1ª a 4ª série em 5,5% e de 5ª a 8ª série em 6,5%; que diminuiu as taxas de abandono escolar em 0,5% nas escolas de 1ª a 4ª série e em 0,4% nas de 5ª a 8ª série; aumentou as taxas de aprovação em cerca de 0,9% de 1ª a 4ª série e 0,3% de 5ª a 8ª séries, entre os anos de 2005 e 2009, quando o censo escolar não discriminava quais alunos eram ou não beneficiários do programa.

Outro aspecto que deve ser considerado em relação ao aumento da taxa de analfabetismo em ambos os grupos é a não existência de condicionalidades de educação para os adultos. Segundo dados do último Censo Demográfico do IBGE feito em 2010, em Ponta Grossa existem aproximadamente 11.500 pessoas de 15 anos ou mais que não sabem ler e escrever, o que se faz necessário, segundo Augusto (2022), para a dinâmica de melhoria da condição social, provocada pela descrição do ciclo: renda, consumo, serviços, cidadania; efetivada através da real participação de uma parcela significativa da população até então marginalizada.

Cabe indagar os potenciais desdobramentos da continuidade e aprimoramento da condicionalidade educação, que integra, por sua vez, escopo característico dos programas de transferência de renda no Brasil (BURLANDY et al., 2007).

Na sequência, passamos a analisar a Tabela 6, que apresenta a variável que se refere ao nível de escolaridade dos grupos selecionados.

Tabela 6 – Nível de escolaridade dos indivíduos selecionados

Tabela 6 – Nível de escolaridade dos indivíduos selecionados					
Ano	Variável	Indivíduos com renda familiar dentro do limite para o ingresso no Programa Bolsa Família			*Valor de P
		Sem Bolsa (%)	Com Bolsa (%)	Total (%)	
2012	Nível de Escolaridade				<0,0001 ^(s)
	Nenhum	2 (0)	4 (0)	6 (0)	
	Educação Infantil	5 (0)	18 (0)	23 (0)	
	Ensino Fundamental	10136 (80)	9416 (80)	19552 (81)	
	Ensino Médio	2469 (18)	2143 (19)	4612 (19)	
	Educação Superior	60 (1)	30 (0)	90 (0)	
	Total	12672 (100)	11611 (100)	24283 (100)	
2013	Nível de Escolaridade				<0,0001 ^(s)
	Nenhum	1 (0)	5 (0)	6 (0)	
	Educação Infantil	2 (0)	30 (0)	32 (0)	
	Ensino Fundamental	9917 (81)	9448 (77)	19365 (81)	
	Ensino Médio	2323 (19)	2806 (23)	5129 (19)	
	Educação Superior	63 (1)	33 (0)	90 (0)	
	Total	12306 (100)	12322 (100)	24628 (100)	
2014	Nível de Escolaridade				<0,0001 ^(s)
	Nenhum	1 (0)	3 (0)	4 (0)	
	Educação Infantil	11 (0)	45 (0)	56 (0)	
	Ensino Fundamental	11432 (79)	9194 (73)	20626 (76)	
	Ensino Médio	2971 (20)	3210 (26)	6181 (23)	
	Educação Superior	92 (1)	52 (0)	144 (1)	
	Total	14507 (100)	12504 (100)	27011 (100)	
2015	Nível de Escolaridade				<0,0001 ^(s)
	Nenhum	1 (0)	3 (0)	4 (0)	
	Educação Infantil	0 (0)	20 (0)	20 (0)	
	Ensino Fundamental	3432 (77)	6582 (81)	10014 (80)	
	Ensino Médio	983 (22)	1518 (19)	2501 (20)	
	Educação Superior	23 (1)	18 (0)	41 (0)	
	Total	4439 (100)	8141 (100)	12580 (100)	
2016	Sabe ler ou escrever				<0,0001 ^(s)
	Nenhum	1 (0)	4 (0)	5 (0)	
	Educação Infantil	12 (0)	42 (0)	54 (0)	
	Ensino Fundamental	2444 (67)	9542 (71)	11986 (70)	
	Ensino Médio	1169 (32)	3833 (28)	5002 (29)	
	Educação Superior	42 (1)	60 (0)	102 (1)	
	Total	3668 (100)	13482 (100)	13481 (100)	
2017	Nível de Escolaridade				0,074 ^(ns)
	Nenhum	1 (0)	7 (0)	8 (0)	
	Educação Infantil	5 (0)	26 (0)	31 (0)	
	Ensino Fundamental	2497 (68)	9775 (70)	12272 (69)	
	Ensino Médio	1149 (31)	4114 (29)	5263 (30)	
	Educação Superior	32 (1)	86 (1)	118 (1)	
	Total	3684 (100)	14008 (100)	17692 (100)	
2018	Nível de Escolaridade				<0,0001 ^(s)
	Nenhum	0 (0)	7 (0)	7 (0)	
	Educação Infantil	4 (0)	18 (0)	22 (0)	
	Ensino Fundamental	2330 (80)	9072 (70)	11402 (69)	
	Ensino Médio	1135 (18)	3744 (29)	4879 (30)	
	Educação Superior	50 (1)	90 (1)	140 (1)	
	Total	3519 (100)	12931 (100)	16450 (100)	

Fonte: O autor

Nota: Teste Qui-quadrado;(ns) não significativo ($p \geq 0,05$); (s) significativo ($p < 0,05$)

Para o intervalo temporal analisado, os dados apontam que, em ambos os grupos, mais de 70% das pessoas ingressam no ensino fundamental, à exceção do ano de 2016, em que esse índice ficou em 67%. Na comparação entre os grupos, os dados apontam para um aumento no nível de escolaridade no grupo de beneficiários em relação aos não beneficiários.

Em 2012, em ambos os grupos, 80% das pessoas ingressaram no nível fundamental, e 18% e 19% no ensino médio, respectivamente nos grupos de não beneficiários e beneficiários. A frequência escolar na faixa de 15 a 17 anos, a partir de Lima e Vasconcelos (2019), é de suma importância, uma vez que, em uma sociedade cujos postos de trabalho requerem formação especializada, o mínimo que se exige é uma escolaridade de ensino médio completo.

Em 2018, o grupo de não beneficiários manteve índice idêntico ao de 2012, contudo, no grupo dos beneficiários observou-se um aumento de 10% nos índices de pessoas que concluíram o ensino fundamental e ingressaram no ensino médio, perfazendo, assim, um total de 29% no índice de pessoas do grupo estudado – um aumento de 10% no número de acessos ao ensino fundamental. Observamos, nesta análise, a possibilidade da influência do Bolsa Família no aumento do grau de instrução das pessoas.

Vale ressaltar que, em ambos os grupos, o número de pessoas que acessam o nível superior é extremamente baixo, o que corrobora a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, já que, segundo Lima e Vasconcelos (2019), “o efeito da escolaridade na renda depende do valor pago pelo mercado de trabalho a cada ano adicional de estudo, que é influenciado pela escassez relativa da oferta de mão-de-obra qualificada”. O insucesso na trajetória escolar também pode acarretar menor acesso a direitos básicos, reproduzindo o ciclo de pobreza da geração anterior (CRAVEIRO; XIMENES, 2013).

Diante dos resultados, apreendemos a necessidade da produção de pesquisas que analisem a relação entre o Programa Bolsa Família e a educação na dimensão qualitativa, que incluam experiências e subjetividades, bem como propiciem um entendimento mais aprofundado dessa relação. Dessa forma, enfatizamos a importância da discussão sobre a qualidade do ensino escolar ofertado para os beneficiários do programa enquanto condicionalidade voltada para a superação do ciclo intergeracional de pobreza.

5.2.2 Análise das Variáveis Relacionadas as Condições Socioeconômicas

Para a análise socioeconômica, selecionamos as variáveis que retratam de forma direta a qualidade de vida dos grupos selecionados. Essas variáveis foram analisadas de forma inter-relacionada, pois representam a atuação da gestão local na prestação de serviços públicos considerados essenciais. Separamos as variáveis em dois grupos.

O primeiro analisa serviços públicos referentes às condições de moradia sob o aspecto da higiene sanitária, como o acesso à água encanada, à coleta de lixo e ao escoamento sanitário. Ribeiro (2007) aponta que a política social deve ser compreendida como um conjunto de programas e ações do Estado, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam as condições básicas de vida da população.

Esses serviços são fundamentais para a promoção da saúde. Sua deficiência resulta no aumento de doenças e, conseqüentemente, na redução da qualidade de vida dos usuários. Para Godinho (2011), o enfrentamento da pobreza e da desigualdade se inicia com políticas de proteção social integradas às políticas econômicas que assegurem as condições mínimas para o desenvolvimento.

Em virtude disso, no ano de 2012, foi instaurado como indicador de saúde do PBF o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), tornando-se diferencial no repasse de recursos aos entes federados, condicionando estes como critério de estratificação dos municípios para o processo de certificação das equipes de atenção básica (BRASIL, 2012). Tal como o IGD-PBF, o PMAQ-AB funciona como mecanismo de contratualização de resultados e incentivo financeiro.

No segundo grupo analisado, verificam-se as variáveis relacionadas ao exercício laboral (Tabela 8), pois, para além da renda, o trabalho representa um espaço de convívio social do cidadão. É nesse ambiente que se espera que haja uma integração do cidadão no ambiente social de convívio:

O trabalho constitui um fenômeno psicossocial fundamental à existência humana, sobretudo nas organizações. Tal condição se explica pelo fato de que, por meio de esforços físicos e psíquicos, mediamos nossas relações com as pessoas com as quais nos relacionamos. Portanto, o trabalho se caracteriza como uma categoria central da vida humana. (SILVA; TOLFO, 2012, p. 343).

Como dimensão da pobreza, o trabalho representa uma oportunidade que uma pessoa tem de usar a sua capacidade produtiva. A análise das variáveis relacionadas as condições de habitação sob o aspecto da higiene sanitária estão dispostas na Tabela 7, a seguir.

Tabela 7 – Condições de habitação dos indivíduos selecionados. Parte 1

(continua)

Ano	Variável	Famílias dentro do limite para o ingresso no Programa Bolsa Família			*Valor de P
		Não inscritas (%)	Inscritas (%)	Total (%)	
2012	Local do domicílio				0,673(ns)
	Urbana	7757 (97)	7066 (96)	14823 (96)	
	Rural	275 (3)	260 (4)	535 (4)	
	Total	8032 (100)	7326 (100)	15358 (100)	
	Destino do lixo				0,153(ns)
	Coletado diretamente	7655 (96)	6982 (96)	14637 (96)	
	Outros	351 (4)	285 (4)	636 (4)	
	Total	8006 (100)	7267 (100)	15273(100)	
	Água canalizada				0,086(ns)
	Sim	7596 (95)	6849 (94)	14445 (95)	
	Não	410 (5)	418 (6)	828 (5)	
	Total	8006 (100)	7267 (100)	15273 (100)	
	Escoamento sanitário				<0,0001(s)
	Rede coletora	3724 (47)	4225 (60)	7949 (53)	
	Outros	4208 (53)	2814 (40)	7022 (47)	
	Total	7932 (100)	7039 (100)	14971 (100)	
2013	Local do domicílio				0,288(ns)
	Urbana	7552 (96)	7726 (97)	15278 (97)	
	Rural	281 (4)	262 (3)	543 (3)	
	Total	7833 (100)	7988 (100)	15821 (100)	
	Destino do lixo				0,057(ns)
	Coletado diretamente	7466 (96)	7591 (96)	15057 (96)	
	Outros	345 (4)	301 (4)	646 (4)	
	Total	7811 (100)	7892 (100)	15057 (100)	
	Água canalizada				0,086(ns)
	Sim	7421 (95)	7547 (96)	14968 (95)	
	Não	390 (5)	345 (4)	735 (5)	
	Total	7811 (100)	7892 (100)	15703 (100)	
	Escoamento sanitário				<0,0001(s)
	Rede coletora	3598 (46)	5283 (70)	8881 (58)	
	Outros	4161 (54)	2298 (30)	6459 (42)	
	Total	7759 (100)	7581 (100)	15340 (100)	
2014	Local do domicílio				0,453(ns)
	Urbana	9045 (97)	7944 (97)	16989 (97)	
	Rural	325 (3)	268 (3)	593 (3)	
	Total	9370 (100)	8212 (100)	17582 (100)	
	Destino do lixo				0,182(ns)
	Coletado diretamente	8921 (95)	7817 (96)	16738 (96)	
	Outros	420 (5)	333 (4)	753 (4)	
	Total	9341 (100)	8150 (100)	17491 (100)	

Tabela 7 – Condições de habitação dos indivíduos selecionados. Parte 1

(continuação)

Ano	Variável	Famílias dentro do limite para o ingresso no Programa Bolsa Família			*Valor de P
		Não inscritas (%)	Inscritas (%)	Total (%)	
2014	Água canalizada				<0,0001(s)
	Sim	9995 (95)	7859 (96)	16754 (96)	
	Não	446 (5)	291 (4)	737 (4)	
	Total	9341 (100)	8150 (100)	17491 (100)	
	Escoamento sanitário				<0,0001(s)
	Rede coletora	4715 (51)	6009 (77)	10724 (63)	
2015	Outros	4522 (49)	1788 (23)	6310 (37)	
	Total	9237 (100)	7797 (100)	17034 (100)	
	Local do domicílio				0,415(ns)
	Urbana	2990 (96)	9066 (96)	12056 (96)	
	Rural	130 (4)	362 (4)	492 (4)	
	Total	3120 (100)	9428 (100)	12548 (100)	
	Destino do lixo				0,002(s)
	Coletado diretamente	2916 (94)	8965 (96)	11881 (95)	
	Outros	178 (6)	414 (4)	592 (5)	
	Total	3094 (100)	9379 (100)	12473 (100)	
	Abastecimento de água				0,244(ns)
	Rede geral	2919 (94)	8899 (95)	11818 (95)	
	Outros	175 (6)	480 (5)	655 (5)	
	Total	3094 (100)	9379 (100)	12473 (100)	
	Escoamento sanitário				<0,0001(s)
2016	Rede coletora	1918 (64)	7219 (81)	9137 (76)	
	Outros	1100 (36)	1724 (19)	2824 (24)	
	Total	3018 (100)	8943 (100)	11961 (100)	
	Local do domicílio				0,353(ns)
	Urbana	2316 (96)	8950 (96)	11266 (96)	
	Rural	95 (4)	409 (4)	504 (4)	
	Total	2411 (100)	9359 (100)	11770 (100)	
	Destino do lixo				0,230(ns)
	Coletado diretamente	2294 (96)	8878 (95)	11172 (95)	
	Outros	98 (4)	435 (5)	533 (5)	
	Total	2392 (100)	9313 (100)	11705 (100)	
	Água canalizada				0,089(ns)
	Sim	2326 (97)	8991 (97)	11317 (97)	
	Não	66 (3)	322 (3)	388 (3)	
	Total	2392 (100)	9313 (100)	11705 (100)	
	Escoamento sanitário				<0,0001(s)
2017	Rede coletora	1809 (78)	7392 (83)	9201 (82)	
	Outros	503 (22)	1477 (17)	1980 (18)	
	Total	2312 (100)	8869 (100)	11181 (100)	
	Local do domicílio				0,129(ns)
	Urbana	2369 (96)	9463 (96)	11832 (96)	
	Rural	90 (4)	430 (4)	520 (4)	
	Total	2459 (100)	9893 (100)	12352 (100)	
	Destino do lixo				0,802(ns)
	Coletado diretamente	2327 (96)	9369 (96)	11696 (96)	
	Outros	108 (4)	423 (4)	531 (4)	
	Total	2435 (100)	9792 (100)	12227 (100)	

Tabela 7 – Condições de habitação dos indivíduos selecionados. Parte 1

(conclusão)

Ano	Variável	Famílias dentro do limite para o ingresso no Programa Bolsa Família			*Valor de P
		Não inscritas (%)	Inscritas (%)	Total (%)	
2017	Água canalizada				0,445
	Sim	2360 (97)	9460 (97)	11820 (97)	
	Não	75 (3)	332 (3)	407 (3)	
	Total	2435 (100)	9792 (100)	12227 (100)	
	Escoamento sanitário				<0,0001 ^(s)
	Rede coletora	1941 (83)	7986 (86)	9927 (85)	
	Outros	408 (17)	1338 (14)	1746 (15)	
2018	Total	2349 (100)	9324 (100)	11673 (100)	
	Local do domicílio				0,188 ^(ns)
	Urbana	2297 (96)	8984 (96)	11281 (96)	
	Rural	92 (4)	420 (4)	512 (4)	
	Total	2389 (100)	9404 (100)	11793 (100)	
	Destino do lixo				0,456 ^(ns)
	Coletado diretamente	2253 (96)	8887 (96)	11140 (96)	
	Outros	90 (4)	388 (4)	478 (4)	
	Total	2343 (100)	9275 (100)	11618 (100)	
	Água canalizada				0,757 ^(ns)
	Sim	2256 (96)	8943 (96)	11199 (96)	
	Não	87 (4)	332 (4)	419 (4)	
	Total	2343 (100)	9275 (100)	11618 (100)	
	Escoamento sanitário				0,807 ^(ns)
	Rede coletora	1947 (87)	7632 (86)	9579 (86)	
	Outros	302 (13)	1204 (14)	1506 (14)	
	Total	2249 (100)	8836 (100)	11085 (100)	

Fonte: O autor

Nota: Teste Qui-quadrado; (ns) não significativo ($p \geq 0,05$); (s) significativo ($p < 0,05$)

Depreendemos, da análise da Tabela 7 que, dentre os grupos selecionados para o desenvolvimento da pesquisa, mais de 96% das famílias, em ambos os grupos, residem na zona urbana do município. Portanto, buscar entender as diferentes facetas abrangidas pelo programa pode gerar respaldo no trabalho realizado pelo Estado.

Estudos como o de Fonseca, Jacooud e Karam (2018) apontam que o PBF, ao longo dos anos, causou impactos relevantes na redução da pobreza monetária e da desigualdade de renda, mas também operou melhorias nas condições de alimentação e nutrição, de saúde e de educação das famílias e crianças beneficiadas.

A primeira análise na comparação entre os dois grupos refere-se à forma de coleta de lixo. No que respeita à saúde pública, a coleta de lixo ocupa papel fundamental na estrutura epidemiológica de um município. De maneira indireta, destaca-se na linha de transmissão de doenças provocadas pela ação dos vetores, que encontram nos locais de descarte do lixo um ambiente apropriado para a sua

reprodução. Ainda, em relação às questões ambientais, os resíduos sólidos contaminam a atmosfera, as águas superficiais e subterrâneas e o solo.

Desta feita, compete ao município prestar o serviço público de recolhimento e gerenciamento adequado da coleta, a fim de evitar graves danos ao meio ambiente e garantir melhores condições de saúde e bem-estar para a população. Cabe lembrar que no combate à extrema pobreza, citado inclusive como um dos principais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), temas como a segurança alimentar e nutricional encontravam-se praticamente prescritos da agenda governamental precursora do PBF, tendo retrocedido após avanços promissores no início da década de 1990 (KARAM, 2013).

Neste aspecto, o resultado de análise mostra que a prestação do serviço de coleta direta de lixo residencial, realizada pelo governo municipal, apresenta, em todos os anos, índices superiores a 95% para os grupos de beneficiário e não beneficiários.

Outra variável analisada que impacta diretamente na questão sanitária das famílias é a que refere ao acesso à água canalizada. Infere-se que tanto o grupo dos beneficiários quanto dos não beneficiários apresentam números equivalentes, com índices nunca inferiores a 94% de acesso à água canalizada no intervalo temporal estudado. Isso vai ao encontro de Bradshaw e Hubby (2013), que argumentam não haver uma definição oficial de pobreza de água, ou como ela pode ser medida, mas sugerem limiares de 3% de comprometimento da renda com contas de água e de 5% para água e esgotamento sanitário.

Em complemento a esses dados, analisamos os números referentes ao escoamento sanitário. Nesta variável percebe-se que, em 2012, 60% das unidades domiciliares das famílias beneficiárias tinham acesso a escoamento sanitário enquanto o grupo dos não beneficiários possuía um índice de apenas 47%. No decorrer dos anos, essa diferença foi minimizada e o grupo dos beneficiários viu um aumento de 26% no acesso à rede coletora, o que fez com que se chegasse, em 2018, com um total de 86% dos domicílios com acesso à rede de escoamento.

A identificação do público vulnerável a partir do PBF permitiu reduzir a população em pobreza hídrica, de 15% em 2015 passou a ser de 9% em 2020, no Distrito Federal (FRAGA; ALVES, 2021). Por sua vez, o grupo de não beneficiários observou um crescimento ainda maior, de 40%, perfazendo um total de 87% das unidades domiciliares com acesso a escoamento sanitário. Ainda assim, constata-se muitas famílias sem acesso ao escoamento sanitário.

Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) demonstram que 70% da mortalidade infantil até 5 anos são causadas por doenças que poderiam ser evitadas com uma estrutura de saneamento adequada. No aspecto ambiental, o tratamento de esgoto em larga escala é fundamental para preservação dos reservatórios de coleta de água utilizada para abastecimento da população. Há, ainda, vantagens do ponto de vista econômico, com a redução dos gastos com tratamentos de saúde. Como constatado, o município de Ponta Grossa apresenta uma deficiência em relação ao acesso à coleta de esgoto via rede direta, ou seja, a responsável pelo tratamento e despejo adequado.

De maneira geral, quanto às condições sanitárias de habitação, concluímos que essa espécie de serviço público, por ser de caráter geral, ou seja, disponível a todos aqueles que se encontram em uma mesma situação, atende de forma satisfatória ambos os grupos analisados, com exceção à variável que trata do escoamento sanitário. Neste caso, mesmo com índices percentuais semelhantes, constatamos uma deficiência na prestação desse serviço.

Na sequência, ainda quanto à análise socioeconômica, passamos à análise dos dados constantes na Tabela 8, referentes aos aspectos relacionados ao trabalho.

Tabela 8 - Condições de trabalho dos indivíduos selecionados

Tabela 3 – Condições de trabalho dos indivíduos selecionados					(continua)
Ano	Variável	Indivíduos com renda familiar dentro do limite para o ingresso no Programa Bolsa Família			Valor de P *
		Sem Bolsa (%)	Com Bolsa (%)	Total (%)	
2012	Trabalho remunerado nos últimos 12 meses				<0,0001 ^(s)
	Sim	1058 (30)	3486 (26)	4544 (27)	
	Não	2481 (70)	9657(74)	12138 (73)	
	Total	3539 (100)	13143 (100)	16682 (100)	
	Tipo de trabalho				0,005 ^(s)
	Informal	635 (65)	2307 (70)	2942 (69)	
	Formal	343 (35)	1003 (30)	1346 (31)	
	Total	978 (100)	3310 (100)	4288 (100)	
2013	Trabalho remunerado nos últimos 12 meses				0,002 ^(s)
	Sim	1002 (26)	5200 (29)	6202 (29)	
	Não	2780 (74)	12694 (71)	15474 (71)	
	Total	3782 (100)	17894 (100)	21676 (100)	
	Tipo de trabalho				0,005 ^(s)
	Informal	623 (67)	3456 (72)	4079 (71)	
	Formal	305 (33)	1366 (28)	1671 (29)	
	Total	928 (100)	4822 (100)	5750 (100)	

Tabela 8 - Condições de trabalho dos indivíduos selecionados.

Tabela 3 – Condições de trabalho dos indivíduos selecionados. (conclusão)*					
Ano	Variável	Indivíduos com renda familiar dentro do limite para o ingresso no Programa Bolsa Família			Valor de P
2014	Trabalho remunerado nos últimos 12 meses				0,721 ^(ns)
	Sim	1925 (30)	5951 (30)	7876 (30)	<0,0001 ^(s)
	Não	4537 (70)	123870 (70)	18407 (70)	
	Total	6462 (100)	19821 (100)	19821 (100)	
	Tipo de trabalho				
	Informal	1131 (66)	4011 (74)	5142 (72)	
	Formal	582 (34)	1412 (26)	1994 (28)	
Total	1713 (100)	5423 (100)	7136 (100)		
2015	Trabalho remunerado nos últimos 12 meses				0,120 ^(ns)
	Sim	1002 (28)	2987 (30)	3989 (29)	0,002 ^(s)
	Não	2514 (72)	7007(70)	9521 (71)	
	Total	3516 (100)	9994 (100)	13510 (100)	
	Tipo de trabalho				
	Informal	587 (61)	1904 (67)	2491 (66)	
	Formal	368 (39)	938 (33)	1306 (34)	
Total	955 (100)	2842 (100)	3797 (100)		
2016	Trabalho remunerado nos últimos 12 meses				<0,0001 ^(s)
	Sim	1675 (33)	6771 (37)	8446 (37)	<0,0001 ^(s)
	Não	3349 (67)	11337 (63)	14686 (63)	
	Total	5024 (100)	18108 (100)	23132 (100)	
	Tipo de trabalho				
	Informal	1005 (72)	4635 (85)	5640 (82)	
	Formal	394 (28)	819 (15)	1213 (18)	
Total	1399 (100)	5454 (100)	6853 (100)		
2017	Trabalho remunerado nos últimos 12 meses				0,089 ^(ns)
	Sim	1882 (38)	6956 (39)	8838 (39)	<0,0001 ^(s)
	Não	3104 (62)	10847 (61)	13951 (61)	
	Total	4986 (100)	17803 (100)	22789 (100)	
	Tipo de trabalho				
	Informal	1213 (79)	4814 (90)	6027 (87)	
	Formal	329 (21)	551 (10)	880 (13)	
Total	1542 (100)	5365 (100)	6907 (100)		
2018	Trabalho remunerado nos últimos 12 meses				<0,0001 ^(s)
	Sim	1880 (43)	6112 (38)	7992 (39)	<0,0001 ^(s)
	Não	2538 (57)	10069 (62)	12607 (61)	
	Total	4418 (100)	16181 (100)	20599 (100)	
	Tipo de trabalho				
	Informal	1184 (83)	4340 (92)	5524 (90)	
	Formal	247 (17)	380 (8)	627 (10)	
Total	1431 (100)	4720 (100)	6151 (100)		

Fonte: O autor

Nota: Teste Qui-quadrado; (ns) não significativo ($p \geq 0,05$); (s) significativo ($p < 0,05$)

Dos dados acostados à Tabela 8, verificamos, em ambos os grupos, um número muito grande de pessoas desempregadas, que não exerceram nenhum tipo de trabalho remunerado nos 12 meses anteriores ao ano de análise. Isso contrapõe a ideia de um programa social, cuja justificativa, segundo Silva (2013), se alicerça em alterações nas condições de vida do público-alvo e da comunidade, os quais podem ser considerados positivos ou negativos, diretos ou indiretos.

Com o decorrer dos anos, uma tímida melhoria pode ser constatada no número de pessoas que acessaram algum tipo de emprego. Entre 2012 e 2018, no grupo dos não beneficiários do Bolsa Família, houve um acréscimo de 13% no índice de pessoas que declaram ter exercido algum tipo de trabalho, e o índice subiu de 30% em 2012 para 43% em 2018.

Já no grupo dos beneficiários, houve um aumento de 12% nos índices da pesquisa, passando de 26% em 2012 para 38% em 2018. Contudo, Santos et al. (2011) defendem que os resultados apurados por programas sociais – em destaque o PBF – são inconsistentes, já que, embora apresente *a priori* algumas características qualitativas favoráveis que ainda se encontram efemeramente discutidas, há fortes evidências de que não conseguem emancipar as famílias beneficiárias.

Quanto ao tipo de trabalho, percebemos um decréscimo acentuado em ambos os grupos no que se refere ao acesso ao trabalho formal. Em 2012, no grupo de não beneficiários e beneficiários, o índice de pessoas que declaravam possuir um trabalho formal representavam, respectivamente, 35% e 30% dos grupos de declaram ter trabalho. Tal fato é justificado por Mello (2020), de que os indivíduos que recebem o benefício optam pela informalidade ao invés da inserção no mercado de trabalho, o que é entendido pela autora como a busca por ascensão social, a fim de permanecer no programa gerando acomodação e a diminuição da oferta de trabalho dos beneficiários, o que impactaria negativamente o mercado.

Em 2018, verificamos que, no grupo de não beneficiários, para os que declaram possuir trabalho formal esse número representa 17% da amostra, enquanto no grupo de beneficiários esse índice fica em 8%, corroborando Mello (2020), de que é maior o índice de informalidade entre os beneficiários do Bolsa Família. Sugere tanto “preferência” dos beneficiários pela informalidade pelo medo de não serem elegíveis ao programa, como na dificuldade de inserção desses indivíduos no mercado de trabalho formal.

Vale destacar que as taxas de desemprego têm mantido sua trajetória de queda 12,3% da população economicamente ativa em 2003 e 5,5% em 2012, apesar da crise financeira iniciada em 2008, e, a despeito do crescimento do PIB abaixo do estimado em 2012, ocorreu expansão do emprego em setores de serviços intensivos em mão de obra (FONSECA; JACOUD; KARAM, 2018).

Outrossim, é importante atentar ao fato de que as famílias beneficiárias são, em sua maioria, geridas por mulheres, o que corrobora a dificuldade em se inserir no mercado. No estudo de Nanes e Quadros (2018), as mulheres envolvidas na pesquisa reforçam a procura por projetos para maior acesso ao mercado de trabalho, mesmo em face de políticas sociais que, segundo Mariano e Carloto (2013), persistem em concentrar o foco de ações na dualidade mulher/pobre – maternidade/casa. De maneira geral, no que diz respeito à variável trabalho, uma faceta muito relevante na composição do conceito de pobreza, fica evidente a deficiência de inclusão das pessoas que compõem os dois grupos no mercado de trabalho formal.

Destarte, para Oliveira e Soares (2013b), a transferência de renda pode incentivar a busca pelo trabalho e não o comodismo, haja vista que permite aos beneficiários arcar com os custos que envolvem a procura pelo emprego. Esses custos são considerados elevados em se tratando de famílias que se encontram em situação precária. Isso é corroborado no estudo de Melo (2020), ao citar que alguns beneficiários utilizam o valor monetário do programa para pequenos empreendimentos por conta própria, a fim de incrementar a renda familiar.

Por fim, vale ressaltar que os dados utilizados nesta pesquisa podem não refletir de forma fiel a situação dos grupos estudados, contudo, são oficiais e nos quais o Programa Bolsa Família pauta sua gestão, e que também servem de referencial para determinação do valor do IGD-M e das transferências da renda para as famílias beneficiárias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento final da pesquisa, enfrentamos o desafio de realizar profundas alterações no texto do trabalho em razão da extinção do Programa Bolsa Família, formalizada por meio da promulgação da Lei Federal nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil (BRASIL, 2021).

O Auxílio Brasil nasce com a mesma estrutura do Bolsa Família, diferenciando-se principalmente no que se refere aos valores transferidos às famílias, contudo mantém semelhantes exigências quanto às condicionalidades. Esse fato nos leva a acreditar que as políticas de transferências condicionadas de renda não sofrerão solução de continuidade.

Dentre os objetivos propostos na pesquisa realizada, constatamos que a visão contemporânea da pobreza não mais contempla a renda como critério exclusivo para determinar se uma pessoa pode ser considerada ou não como pobre. A literatura sobre a pobreza nos mostrou que as representações sociais dessa condição social sofreram inúmeras transformações ao longo do tempo. Trata-se de um problema histórico e complexo. Tratada inicialmente como um problema unidimensional, de caráter puramente econômico, pudemos constatar que, mesmo em países considerados ricos, a pobreza insistia em se fazer presente. Com o passar dos anos e o consequente aprofundamento das pesquisas, outros aspectos acabaram sendo incorporados, tornando o conceito de pobreza mais abrangente e multidimensional.

Atualmente, a concepção mais aceita é a que a descreve como um fenômeno de múltiplas dimensões importantes para o desenvolvimento e o bem-estar do indivíduo. Essa concepção contemporânea da pobreza se consolidou na literatura especializada muito influenciada pelas pesquisas realizadas pelo professor Amartya Sen, a partir dos anos de 1970.

Em seus estudos, Sen define a pobreza a partir da consideração das capacidades básicas e oportunidades sociais que expressam um conjunto de condições que possibilitam aos indivíduos “[...] viver a vida que julgam importante ser vivida” (SEN, 1999, p. 75). É a pobreza apresentada como a ausência do que é necessário para bem-estar do indivíduo.

As relevantes contribuições de Sen trouxeram aporte para o planejamento de políticas públicas sociais de combate à pobreza em diversos países, inclusive no Brasil, onde serviu como referencial para a estruturação do Programa Bolsa Família.

A abordagem seniana se diferenciava das teorias até então existentes que lhe serviram de fundamento, sobretudo por considerar como prioridade o aspecto da liberdade, além dar importância ao bem-estar do indivíduo como um fim.

A análise que fizemos do Programa Bolsa Família, à luz dos conceitos de liberdade e de pobreza como privação das capacidades de Sen, nos permitiu observar um amadurecimento das políticas assistenciais brasileiras, no sentido de aliar a distribuição de renda a outros importantes elementos (as capacidades de Sen), como saúde e educação, bem-estar, trabalho etc.

Além da transferência periódica de renda às famílias, o programa, por meio das condicionalidades, demonstra uma preocupação com grupos que apresentam maiores dificuldades em transformar a renda em capacitações, como mulheres grávidas, nutrízes e crianças. Essa evolução das políticas públicas sociais teve início a partir da Constituição Federal da República de 1988, que é reconhecida como um marco de mudança na trajetória da assistência social do Brasil. Sua promulgação inaugurou um ciclo de proteção social ao incluir no seu texto, de forma explícita, um rol de direitos e garantias fundamentais, compelindo ao Estado satisfazer esses direitos.

Com as mudanças estruturais impostas pela Constituição Federal, criou-se um ambiente favorável ao desenvolvimento de novas estratégias para o enfrentamento à pobreza. Para os três níveis de governo, foi imposto o desafio de reverter a invisibilidade social das famílias que se encontravam na pobreza e na extrema pobreza.

Destacamos no trabalho dois elementos considerados essenciais, que favoreceram a implantação de políticas públicas de caráter social, a saber: a incorporação do ente público município entre os entes componentes da Federação e a incorporação da assistência social à seguridade social.

Com relação ao primeiro elemento, mostramos que a Constituição Federal de 1988 ampliou o grau de descentralização, buscou garantir a autonomia dos governos subnacionais por meio da inclusão, no seu texto, de um amplo rol de competências comuns entre a União, estados e municípios, merecendo destaque, neste trabalho, o compartilhamento da responsabilidade pela gestão das políticas públicas sociais.

Esse modelo de divisão de competências tornou as relações intergovernamentais mais complexas, pois demanda uma proximidade na articulação

entre os níveis de governo, a qual varia muito conforme a espécie de política pública implementada.

No caso da política de combate à pobreza do governo federal implementada por meio do Programa Bolsa Família, a descentralização fez com que o governo municipal ficasse responsável pela gestão local, enquanto o financiamento, a regulação e a coordenação se mantiveram sob a responsabilidade do governo federal. Com o passar dos anos, a evolução do programa mostrou que os três níveis de governo podem trabalhar bem, de maneira articulada. A experiência do Bolsa Família mostrou que esse sistema de cooperação, com a repartição de atribuições, se mostra eficiente, pois a aproximação dos gestores locais com a população torna mais racional e focalizada o atendimento a quem necessita.

A segunda alteração estrutural relevante tratada no trabalho, advinda na Constituição Federal de 1988, foi a inclusão da assistência social no âmbito da seguridade social, integrando a assistência às políticas nacionais de saúde e previdência social. Cabe destaque à importância dos movimentos sociais no processo de efetivação dos direitos sociais, que, por meio de permanentes mobilizações, alteraram a agenda nacional a partir da segunda metade da década de 1980, fazendo, assim, com que questões relacionadas à pobreza fossem efetivamente debatidas e incluídas no texto constitucional.

O novo contexto das políticas sociais rompeu com os princípios universais das políticas sociais tradicionais existentes até então (guiadas pela lógica do Welfare State), passando a focar em grupos e segmentos em função de características específicas, em detrimento da universalização dos direitos sociais. Neste cenário de reconfiguração da estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro, surge o Programa Bolsa Família, que conversa com a questão da pobreza, pois interfere diretamente no campo da renda. O programa se vale muito da expertise dos governos municipais para sua execução. Assim como ocorreu com as áreas da saúde e da educação, na assistência social a municipalização reforçou a descentralização no momento da sua execução.

Nos seus quase 30 anos de existência, o Bolsa Família sofreu diversas modificações na sua forma operacional, aperfeiçoando e ampliando sua cobertura ao ponto de estar presente em todos os 5.568 municípios do país. Seu objetivo era quebrar o ciclo intergeracional da pobreza a curto e a longo prazo, por meio de transferências condicionadas de renda e cumprimento de condicionalidades.

Em que pese ter apresentado números expressivos, o programa nunca foi considerado uma unanimidade perante a sociedade civil. Constatamos, durante a pesquisa, que inúmeras críticas são feitas ao programa, desde as que se referem aos baixos valores da transferência até as que afirmam que o programa incentiva o ócio dos beneficiários.

Visando elucidar questões relacionadas à sua efetividade, o estudo se propôs a comparar famílias beneficiárias e não beneficiárias do programa, que possuem situações econômicas semelhantes, para constatar se o programa “faz a diferença” na vida dessas pessoas.

A pesquisa adotou a metodologia quantitativa e teve como base os dados identificáveis do CadÚnico. Não pretendemos e não é nosso objetivo neste trabalho traçar um mapa da pobreza no município de Ponta Grossa, PR. Temos consciência de que os dados disponibilizados podem não refletir fielmente a situação de pobreza no âmbito local, contudo, são essas as informações que servem de orientação para o planejamento das políticas assistenciais locais.

Os dados do CadÚnico são a base oficial utilizada pelo governo federal como referência para estruturar e financiar as diversas políticas públicas que atendem aos munícipes de Ponta Grossa. Para os fins previstos no trabalho, essas informações se mostram as mais fidedignas para atender a problemática proposta. Isto posto, é possível constatar, com base nos dados analisados, que, no município de Ponta Grossa, a pobreza ainda se faz presente nos aspectos que vão para além da renda.

Verificamos um número elevado de pessoas que não sabem ler e, ainda quanto ao grau de instrução, o cenário apresenta um represamento maciço dos estudantes no nível fundamental. No entanto, observamos como consequência do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família que, no grupo dos beneficiários, há uma incidência maior de pessoas que ingressam no ensino médio quando comparados aos não beneficiários.

Na análise das variáveis relacionadas à habitação, auferimos, como ponto positivo, um alto índice de cobertura no município no que refere ao serviço de coleta direta de lixo e ao acesso à água encanada. Por outro lado, ficou caracterizada uma deficiência na prestação de serviço de coleta de esgoto por meio da rede direta.

Já na variável trabalho, de modo geral, em ambos os grupos, a pesquisa apresentou um alto índice de desemprego, que atinge toda a amostra estudada. E, dentre aqueles detentores de algum trabalho, é predominante o número de

trabalhadores informais. O que se consolida, na perspectiva investigada, é que o Programa Bolsa Família apresentou à sociedade um cenário de pobreza e extrema pobreza que não via perspectiva de melhorias, ou seja, deparar-se com pessoas vivendo em situação de miserabilidade no Brasil se tornava algo corriqueiro, para grande parte da população.

Como política pública, durante a sua existência, o programa mostrou uma evolução natural. No período de existência, ele foi ininterruptamente expandido e aperfeiçoado, cobrindo todo o território nacional. O repasse de recursos de forma direta para os beneficiários gerou, principalmente em municípios pequenos, um aumento de consumo no comércio local, que induz o crescimento da produção e da demanda por trabalho. A sua magnitude lançou uma luz sobre os brasileiros invisíveis. Não resta dúvidas que, tanto de maneira direta como indireta, seus efeitos trouxeram melhorias nas condições de vida daqueles mais necessitados.

O desafio futuro para os gestores das políticas públicas de combate à pobreza, em especial aqueles que participam das instâncias deliberativas e decisivas, é o de ampliar a cobertura de atendimento às pessoas que se encontram fora do convívio social, a partir da inclusão de novas condicionalidades, capazes de promover um número maior de capacidades.

O sentimento que permanece é o de que não se pode mais admitir a exclusão de quem quer que seja do acesso à cidadania e aos direitos sociais. O caminho da inclusão tangencia-se com o espírito do Programa Bolsa Família – prover uma renda para fortalecer e, na sequência, por meio da ampliação das condicionalidades, guiar para uma nova trajetória.

REFERÊNCIAS

- ANANIAS, P. Bolsa Família e o Projeto Nacional. **PENSAR BH - Política Social**, n. 15, abr./jun. 2006. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte; Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, 2006.
- ARAÚJO, F. R. de A.; ARAÚJO, M. A. D.; SOUZA, F. J. V. de; GURGEL, I. L. P.; GOMES, A. C. C. Distribuição Espacial do Desempenho do Programa Bolsa Família: um estudo à luz do IGD-M. **Dados**, v. 61, n. 3, p. 773-806, 2018.
- ARAÚJO, F. R. de A.; ARAÚJO, M. A. D.; SOUZA, F. J. V.; SANTOS, D. F.; SANTANA, M. B. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 367-393, 2015.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Manguinhos: Fiocruz, 2012. 232p.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: Determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 11-141, jun. 1999.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- AUGUSTO, B. B. A condicionante educação no contexto do Programa Bolsa Família. **Mosaico - Revista Multidisciplinar de Humanidades**, Vassouras, v. 13, n. 1, p. 132-138, jan./abr. 2022.
- AUXÍLIO BRASIL. **Cadastro único**: Conhecer para incluir. 2022. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- BICHIR, R. Novas Agendas, Novos Desafios – Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n.1, p. 111-136, mar. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600010006>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- BOSKOVIC, A. B. Estado social e sociedade civil: repensando o programa Bolsa Família à luz dos conceitos de pobreza e igualdade de Amartya Sen. **Revista Quaestio Iuris**, v. 8, n. 4, p. 2304-2319, 2015.

BRADSHAW, J.; HUBY, M. Water poverty in England and Wales. **J Poverty Soc Justice**, v. 21, n. 2, p. 137-148, jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. **Diário Oficial da União** - Seção 1, Brasília, 11 dez. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Lei da Bolsa Escola. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1, Brasília, 12 abr. 2001.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836/2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 12 jan. 2004. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 15/2014**. Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/resolucoes-cnas-2014/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2021. **Bolsa Família**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsa_familia/. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. **Pesquisa qualitativa de avaliação sobre as condições de acesso aos serviços de saúde e educação, a partir do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20quali%20condicionalidades%20PBF_2012.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2021.

BURLANDY, M. C. M. S. L.; MONNERAT, G. L.; SCHOTTZ, V. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 1 p. 86-94, jan./jun. 2007.

CAMPELO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In*: NERI, M. C.; CAMPELLO, T. (ed.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p.15-25.

CAMBRIDGE DICTIONARY. **Capability**: Tradução de "capability" — Dicionário Inglês-Português. 2022. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/capability>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 611p. (Coleção Zero à esquerda).

CODES, L. M. de. **A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão mais complexa**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2008.

COSTA, D. M.; MAGALHÃES, R. Critical realism and social inequalities: Considerations from an evaluative research. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 5, p. 1779-1788, 2020.

COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009.

COSTA, N.; LÚCIA, D. M. O autor responde: Quais as nossas divergências sobre a política social no Brasil ? Uma réplica. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 716-719, 2004.

CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. **Bolsa Família**, p. 109, 2013.

CRESWELL, J. W. **Educational research: planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research**. 4. ed. Boston: Pearson, 2012.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. **Plano. Pesquisa de métodos mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CUNHA, E. DA P.; LINS, I. L.; SOARES, M. M. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. **Opinião Pública**, v. 26, n. 1, p. 127-157, 2020.

CUNHA, L. A. G. O Governo Lula I. **Jornal Diário Dos Campos**, Ponta Grossa, 21 out. 2021.

DICIONÁRIO MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. **Capabilidade**

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **RAP – Rev. Adm. Pública**, v.42, n. 3, p. 625-641, 2008.

EIRÓ, F. Walquiria leão rego e alessandro pinzani. Vozes do bolsa família: Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo, editora da unesp, 2013. 241 p. **Tempo Social**, v. 27, n. 1, p. 317-323, 2015.

EIRÓ, F. The Vicious Cycle in the Bolsa Família Program's Implementation: Discretionality and the Challenge of Social Rights Consolidation in Brazil. **Qualitative Sociology**, v. 42, n. 3, p. 385-409, 2019.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, p. 402-418, 2013.

FONSECA, A.; JACOUD, L.; KARAM, R. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. **Caderno de Pesquisa NEPP**, Campinas, v.86, jun. 2018. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/4f91a0e745befe346ba37455bba17335.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

FRAGA, C.I.M.; ALVES, C. M. A. Tarifa social de abastecimento de água e esgoto sanitário: efeitos do critério de elegibilidade sobre os indicadores de pobreza hídrica. In: ENCONTRO NACIONAL PELOS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO, 2021, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: ENDHAS, 2021. Disponível em: <https://www.sisgeenco.com.br/anais/endhas/2021/arquivos/PA74885472253-01.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Rev. Katálisis**, v. 18, n. 1, p.113-122, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802015000100113&lng=pt&nrm=iso. ISSN 1982-0259. Acesso em: 11 ago. 2021.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Os impactos do Plano Temer nas Políticas Sociais**: o caso Bolsa Família. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-discute-bolsa-familia-2305.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

GENTIL, D. L. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, Niterói**, v. 1, n. 46, p. 1-23, jan. 2017.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação, In: **Seminário Itáu Internacional de Avaliação Econômica de Projetos Sociais**, São Paulo, 2010.

GODINHO, I. C. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DAS CIÊNCIAS HUMANAS, 1., 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: IPEA, 2011.

HOLLANDA, C. B. de; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. (org.) **A Constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba: UFPR, 2018. 400p.

IPARDES. **Caderno estatístico de município de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000>. Acesso em: 22 mar. 2022.

IPEA-DATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

KARAM, R. A. S. **A questão regional na “Era Lula”**: uma análise de ideias, atores e interesses. Rio de Janeiro: Azougue, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século. **Cadernos do Desenvolvimento**, Niterói, v. 5, p. 149-166, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C.L. Porque se importar com a desigualdade. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 649-676, 2002.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro. **CEDES**, n. 34, 2011a.

KERSTENETZKY, C. L. Welfare State e Desenvolvimento. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011b.

LAVINAS, L.; GENTIL, D.; COBO, B. The controversial Brazilian welfare regime, 2016. *In: Project “New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South*. UNRISD, Geneva, 2016.

LAVINAS, L.; SIMÕES, A. Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: The Turning Point of the 21st Century. *In: LAVINAS, B.F.L.L. (ed.). A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution*. Burlington: Ashgate, 2015.

LAVINAS, L. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. *In: Politika*, Brasília, Fundação Mangabeira Unger and Humboldt-Viadrina Governance Platform, p.34-51, 2015.

LAVINAS, L. 21st Century Welfare. **New Left Review**, v.84, p. 5-40, 2013.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LIMA, L. P.; ZANGIROLANI, L. T. O. Programa Bolsa Família: Perfil, Ações Intersetoriais e Percepção dos Gestores de Serviços em um Estudo De Caso nos

morros de Santos. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 11, n. Supl., p. 1297-1316, 2016.

LIMA, P. V. P. S.; VASCONCELOS, J. C. Programa Bolsa Família e educação escolar: uma abordagem de dados em painel. **Redes (St. Cruz do Sul Online)**, v. 24, n. 1, p. 335-355, 2019.

MAGALHÃES, R. Implementação de programas multiestratégicos: Uma proposta de matriz avaliativa. **Ciência e Saude Coletiva**, v. 19, n. 7, p. 2115-2124, 2014.

MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.; SENNA, M.; SCHOTTZ, V.; SCALERCIO, G. A implementação do Programa Bolsa Família: As experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias. **Ciência e Saude Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1513-1524, 2007.

MAGALHÃES, R.; COELHO, A. V.; NOGUEIRA, M. F.; BOCCA, C. Intersetorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do Programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 11, p. 4442-4453, 2011.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 407p.

MARIANO, S.; CARLOTO, C. Aspectos Diferenciais da Inserção de Mulheres Negras no Programa Bolsa Família. **Sociedade e Estado**, v. 28, p. 343-417, 2013.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTEI, L. F. Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. **Revista Katálisis**, v. 22, n. 1, p. 57-65, 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, L. M. M. J. O Bolsa Família e seus impactos sobre a inserção laboral de beneficiários no município de São Luís. **Serviço Social & Sociedade**, n. 137, p. 113-134, 2020.

MOURÃO, L.; FERREIRA, M. C.; DE JESUS, A. M. Evaluation of the Brazilian family grant program: A quasi-experimental study in the state of rio de janeiro. **Psicologia: Reflexao e Critica**, v. 25, n. 4, p. 719-729, 2012.

NANES, G.; QUADROS, M. T. Programa Bolsa Família, mercado de trabalho e agência de mulheres titulares do Coque (Recife-PE). **Cadernos Pagu**, v. 52, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/wPhSGQpbJ8q5nnT5PMfCJhG/?lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ODS Brasil. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Agenda 2030**: Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. IBGE, 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. Efeito preguiça” em programas de transferência de renda? *In: CAMPELLO, T.; NERI, M. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, IPEA, Cap. 22, p.341-358, 2013a.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar**. Brasília: Ipea, 2013b.

PAGANI, R. N.; KOVALESKI, J. L.; RESENDE, L. M. Methodi Ordinatio: a proposed methodology to select and rank relevant scientific papers encompassing the impact factor, number of citation, and year of publication. **Scientometrics**, v. 105, n. 3, p. 2109–2135, 2015.

PALOTTI, P. L. M.; COSTA, B. L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do suas em minas gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 211–235, 2011.

PELLEGRINA, H. **Impactos de curto prazo do Programa Bolsa Família sobre o abandono e o desempenho escolar do alunado paulista**. Dissertação (Mestrado em Economia) – FEA-USP, São Paulo, 2011.

PEÑA, C. R.; PINHEIRO, D. S.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; FERNANDES, L. M. A eficácia das transferências de renda: As tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 889–914, 2015.

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

PINHEIRO, M. M.S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Texto para discussão n. 1794. 1619. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em: 7 jul. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Brasil reduz a desigualdade e sobe no ranking**. 2006. Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso em: 11 ago. 2020.

REZENDE, A. DE F. Os benefícios não contributivos em dinâmicas sociais e econômicas locais: Estudo de caso em Passa Tempo (MG). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

RIBEIRO, M. M. **Assistencialismo nas Políticas Sociais do Brasil nos anos 90**. 2007. 109p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos? *In:*

ALBUQUERQUE, R. C.; VELLOSO, J. P. R. (coord.). **Cinco décadas de questão social e os grandes desafios do crescimento sustentado**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

RODRIGUES, H. C. P. Política de assistência social no Brasil e Programa Bolsa Família : apontamentos críticos. **Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención social**, v. 5, n. 8, p. 3-25, 2015.

SANTOS, C. R. B.; MAGALHÃES, R. Pobreza e política social: A implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 17, n. 5, p. 1215-1224, 2012.

SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M.; DOS SANTOS, S. M. C. Cash transfer programs in Brazil: A multidimensional study of Bolsa Escola, Bolsa alimentação and cartão alimentação program implementation. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n. 3, p. 1821-1834, 2011.

SANTOS, M. C. M. dos; JUNIOR, A. G.; OLIVEIRA, P. R. M. DE; MELO, D. R. A. de; SOUZA, W. A. da R. A voz do beneficiário: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1381-1405, 2003.

SIGPBF. Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família. **Bolsa Família**. 2022. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/indexPublico.jsf>.

SILVA, A. P.; BRANDÃO, A.; DALT, S. Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 4, n. 8, p. 301-318, 2009.

SILVA, M. O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. (org.). Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, M. O. S.; LIMA, V. F. S. A. Avaliando impactos dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. **Espaço Tema Livre**, v. 21, n. 2, p. 369-377, 2018.

SILVA, R. N. M. da; RIBEIRO, J. M. Welfare state e transferências de renda no Brasil, México, Colômbia e Honduras. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 41, n. 2, e46766, 2019.

SILVEIRA NETO, R. M. **Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola**: Estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Governo Federal, p. 53, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. São Paulo: Record, 2001.

SEN, A.; NUSSBAYUM, M. **The quality of life**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

SERPE, B. M.; SILVA, L. A. M. **Desenvolvimento, Gênero e Pobreza**. Ponta Grossa: UEPG, 2018. 279p.

SPOSATI, A. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, jun. 2004.

SUDGEN, R. Commodities and Capabilities. **The Economic Journal**, September, v.96, n.383, p. 820-2, 1986.

TESTA, M. G.; FRONZA, P.; PETRINI, M.; PRATES, J. C. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1519-1541, 2013.

TRALDI, D. R. C.; ALMEIDA, L. M. D. M. C. Políticas públicas de transferência de renda e a questão da segurança alimentar dos beneficiários: efetividades e entraves do Programa Bolsa Família. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 137-172, 2012.

YASBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2015. 198p.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, n.110, p.288-322, 2012.

ZAMBAN, N. J.; KAMPHORST, M. A. (org.). **Estudos sobre Amartya Sen**. Justiça Liberdade e Desenvolvimento. Porto Alegre: Fi, 2017. v. 2. 342p. Disponível em: <https://www.editorafi.org/234amartya>. Acesso em: 5 abr. 2022.

ZAMBAN, N. J.; KUJAWA, H. A. (org.). **Estudos Sobre Amartya Sen**: Políticas Públicas, Capabilities e Desenvolvimento. Porto Alegre: Fi, 2017. 331p.

ANEXO A – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS – GRUPO FAMÍLIA



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Departamento de Cadastro Único
Dicionário de variáveis

ANEXO A – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS – GRUPO FAMÍLIA

TB_DOMICÍLIO

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
CD_IBGE	1	7	Texto	Código do IBGE do município	
cod_familiar_fam	2	11	Texto	Código Familiar	
marc_pbf	3	2	Número	1 – Beneficiário PBF 0 – Não Beneficiário PBF	
dat_cadastramento_fam	4	8	Data	Data do cadastramento da Família, formato DD/MM/AAAA	
dat_atual_fam	5	8	Data	Data da última atualização da família no formato DD/MM/AAAA	
cod_est_cadastral_fam	6	8	Número	Estado cadastral da família	1 - Em cadastramento 2 - Sem Registro Civil 3 - Cadastro 4 - Excluído
ind_cadastro_valido_fam	7	8	Número	Cadastro válido	1 - Sim 2 - Não
cod_condicao_cadastro_fam	8	8	Número	Código de condição do cadastro da família	1 - Atualizado 2 - Desatualizado
vlr_renda_media_fam	9	22	Número	Valor da renda média (per capita) da família, formato NNNNNNNNN (não tem a vírgula)	
fx_rfpc	10		Número	Faixa de renda família per capita	
ind_trabalho_infantil_fam	11	8	Número	Trabalho infantil na família	1 - Sim 2 - Não
cod_munic_ibge_2_fam	12	2	Texto	Primeira parte do código IBGE: numérico de dois algarismos descrevendo sua UF	
cod_munic_ibge_5_fam	13	5	Texto	Segunda parte do código IBGE	
cod_ibge_distrito_fam	14	2	Texto	Distrito relacionado ao código IBGE	
cod_ibge_subdistrito_fam	15	2	Texto	Subdistrito relacionado ao código IBGE	
cod_ibge_setor_censo_fam	16	4	Texto	Setor Censitário relacionado ao código IBGE	
cod_modalidade_fam	17	8	Número	Modalidade da operação	1 - Inclusão 2 - Alteração
cod_forma_coleta_fam	18	8	Número	Forma de coleta	0 - Informação migrada como inexistente 1 - Sem visita Domiciliar 2 - Com visita domiciliar
ind_formulario_0_fam	19	8	Número	Formulário Principal	0 - Não 1 - Sim
ind_formulario_1_fam	20	8	Número	Formulário Avulso 1	0 - Não 1 - Sim
ind_formulario_2_fam	21	8	Número	Formulário Avulso 2	0 - Não 1 - Sim
ind_formulario_sup1_fam	22	8	Número	Formulário Suplementar 1	0 - Não 1 - Sim
ind_formulario_sup2_fam	23	8	Número	Formulário Suplementar 2	0 - Não 1 - Sim
dta_entrevista_fam	24	8	Data	Data da entrevista no formato DD/MM/AAAA	
nom_localidade_fam	25	50	Texto	Nome da localidade	
nom_tip_logradouro_fam	26	38	Texto	Tipo de logradouro	
nom_titulo_logradouro_fam	27	38	Texto	Título do logradouro	
nom_logradouro_fam	28	50	Texto	Nome do logradouro	
num_logradouro_fam	29	16	Texto	Número do endereço	
des_complemento_fam	30	22	Texto	Complemento do número do endereço	
des_complemento_adic_fam	31	50	Texto	Complemento adicional do endereço	
num_cep_logradouro_fam	32	8	Texto	CEP do endereço, formato 99999999	
cod_unidade_territorial_fam	33	5	Texto	Código da Unidade Territorial Local, campo numérico formato NNN	
nom_unidade_territorial_fam	34	33	Texto	Nome da Unidade Territorial Local	
txt_referencia_local_fam	35	50	Texto	Referência para localização do endereço	
nom_entrevistador_fam	36	50	Texto	Nome do entrevistador	
num_cpf_entrevistador_fam	37	11	Texto	CPF do entrevistador, campo numérico no formato NNNNNNNNNNN	
txt_obs_entrevistador_fam	38	50	Texto	Observações apontadas pelo entrevistador	



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Departamento de Cadastro Único

Dicionário de variáveis

data_cdstr_atual_fmfa	39	8	Data	Data Limite para atualização do cadastro da família	
flag_fam_alterada_v7	40	8	Número	Marcação do tipo de alteração dos dados da família	0 - Família não atualizada na V7 1 - Família atualizada na V7 2 - Família oriunda da V7
Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
cod_local_domic_fam	41	8	Número	Características do local onde está situado o domicílio	1 - Urbanas 2 - Rurais
cod_especie_domic_fam	42	8	Número	Espécie do domicílio	1 - Particular permanente 2 - Particular improvisado 3 - Coletivo
qtd_comodos_domic_fam	43	8	Número	Qtd de comodios do domicílio	
qtd_comodos_dormitorio_fam	44	8	Número	Qtd de comodo servindo como dormitório do domicílio	
cod_material_piso_fam	45	8	Número	Material predominante no piso do domicílio	1 - Terra 2 - Cimento 3 - Madeira aproveitada 4 - Madeira aparelhada 5 - Cerâmica, lajota ou pedra 6 - Carpete 7 - Outro Material
cod_material_domic_fam	46	8	Número	Material predominante nas paredes externas do domicílio	1 - Alvenaria/tijolo com revestimento 2 - Alvenaria/tijolo sem revestimento 3 - Madeira aparelhada 4 - Taipa revestida 5 - Taipa não revestida 6 - Madeira aproveitada 7 - Palha 8 - Outro Material
cod_agua_canalizada_fam	47	8	Número	Se o domicílio tem água encanada	1 - Sim 2 - Não
cod_abaste_agua_domic_fam	48	8	Número	Forma de abastecimento de água	1 - Rede geral de distribuição 2 - Poço ou nascente 3 - Cisterna 4 - Outra forma
cod_banheiro_domic_fam	49	8	Número	Existência de banheiro	1 - Sim 2 - Não
cod_escoa_sanitario_domic_fam	50	8	Número	Forma de escoamento sanitário	1 - Rede coletora de esgoto ou pluvial 2 - Fossa séptica 3 - Fossa rudimentar 4 - Vala a céu aberto 5 - Direto para um rio, lago ou mar 6 - Outra forma
cod_destino_lixo_domic_fam	51	8	Número	Forma de coleta do lixo	1 - É coletado diretamente 2 - É coletado indiretamente 3 - É queimado ou enterrado na propriedade 4 - É jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida, etc.) 5 - É jogado em rio ou mar 6 - Tem outro destino
cod_iluminacao_domic_fam	52	8	Número	Tipo de iluminação	1 - Elétrica com medidor próprio 2 - Elétrica com medidor comunitário 3 - Elétrica sem medidor 4 - Óleo, querosene ou gás 5 - Vela 6 - Outra forma
cod_calçamento_domic_fam	53	8	Número	Calçamento	1 - Total 2 - Parcial 3 - Não existe
cod_familia_indigena_fam	54	8	Número	Família indígena	1 - Sim 2 - Não



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

Departamento de Cadastro Único

Dicionário de variáveis

cod_povo_indigena_fam	55	3	Texto	Código de povo indígena, campo numérico de 4 posições formato NNNN	
nom_povo_indigena_fam	56	50	Texto	Nome do povo indígena	
cod_indigena_reside_fam	57	8	Número	Reside em reserva indígena	1 - Sim 2 - Não
Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
cod_reserva_indigena_fam	58	6	Texto	Código da reserva indígena, campo de 4 posições no formato NNNN	
nom_reserva_indigena_fam	59	50	Texto	Nome da reserva indígena	
ind_reserva_indigena_fam	60	8	Número	Não sabe(reserva indígena da família)	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_familia_quilombola_fam	61	8	Número	Família quilombola	1 - Sim 2 - Não
cod_comunidade_quilombola_fam	62	4	Texto	Código da comunidade quilombola, campo de 4 posições no formato NNNN	
nom_comunidade_quilombola_fam	63	50	Texto	Nome da comunidade quilombola	
ind_comunidade_quilombola_fam	64	8	Número	Não sabe(comunidade quilombola da família)	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
qtd_pessoas_domic_fam	65	8	Número	Quantidade de pessoas no domicílio	
qtd_familias_domic_fam	66	8	Número	Quantidade de famílias no domicílio	
qtd_pessoa_inter_0_17_anos_fam	67	8	Número	Quantidade de pessoas internadas faixa 0-17 anos	
ind_pessoa_inter_0_17_anos_fam	68	8	Número	Não tem pessoas internadas faixa 0-17 anos	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
qtd_pessoa_inter_18_64_anos_fam	69	8	Número	Quantidade de pessoas internadas faixa 18-64 anos	
ind_pessoa_inter_18_64_anos_fam	70	8	Número	Não tem pessoas internadas faixa 18-64 anos	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
qtd_pessoa_inter_65_anos_fam	71	8	Número	Quantidade de pessoas internadas faixa 65 anos ou mais	
ind_pessoa_inter_65_anos_fam	72	8	Número	Não tem pessoas internadas faixa 65 anos ou mais	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_desp_energia_fam	73	5	Texto	Valor de despesas com energia. Campo no formato NNNNN (não existem casas decimais)	
ind_desp_energia_fam	74	8	Número	Não tem despesa com energia	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_desp_agua_esgoto_fam	75	5	Texto	Valor de despesas com água. Campo no formato NNNNN (não existem casas decimais)	
ind_desp_agua_esgoto_fam	76	8	Número	Não tem despesa com água	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_desp_gas_fam	77	5	Texto	Valor de despesas com gás. Campo no formato NNNNN (não existem casas decimais)	
ind_desp_gas_fam	78	8	Número	Não tem despesa com gás	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_desp_alimentacao_fam	79	5	Texto	Valor de despesas com alimentação. Campo no formato NNNNN (não existem casas decimais)	
ind_desp_alimentacao_fam	80	8	Número	Não tem despesa com alimentação	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_desp_transpor_fam	81	5	Texto	Valor de despesas com transporte. Campo no formato NNNNN (não existem casas decimais)	
ind_desp_transpor_fam	82	8	Número	Não tem despesa com transporte	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_desp_aluguel_fam	83	5	Texto	Valor de despesas com aluguel. Campo no formato NNNNN (não existem casas decimais)	
ind_desp_aluguel_fam	84	8	Número	Não tem despesa com aluguel	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_desp_medicamentos_fam	85	5	Texto	Valor de despesas com medicamentos. Campo no formato NNNNN (não existem casas decimais)	
ind_desp_medicamentos_fam	86	8	Número	Não tem despesa com medicamentos	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
nom_estab_assist_saude_fam	87	50	Texto	Nome do estabelecimento EAS/MS	
cod_eas_fam	88	12	Texto	Código do estabelecimento EAS/MS	
nom_centro_assist_fam	89	50	Texto	Nome do CRAS/CREAS	
cod_centro_assist_fam	90	12	Texto	Código do CRAS/CREAS	
num_tel_contato_1_fam	91	10	Texto	1º telefone de contato da família	
num_tel_contato_2_fam	92	10	Texto	2º telefone de contato da família	
num_tel_contato_3_fam	93	10	Texto	3º telefone de contato da família	
num_tel_contato_4_fam	94	10	Texto	4º telefone de contato da família	
ind_sesanvende leite_fam	95	8	Número	Vende leite programa do leite	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada

(Continua...)



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
Departamento de Cadastro Único
Dicionário de variáveis

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
ind_sesan_receb_leite_fam	96	8	Número	Recebe leite programa do leite	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan vende_alim_paa_fam	97	8	Número	Vende alimentos PAA	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_receb_alim_paa_fam	98	8	Número	Recebe alimentos PAA	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_receb_cesta_basica_fam	99	8	Número	Recebe cesta básica	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_refei_restau_popular_fam	100	8	Número	Faz refeição em restaurante popular	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_refei_cozinha_comum_fam	101	8	Número	Faz refeição em cozinha comunitária	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_partic_alim_nutricao_fam	102	8	Número	Participou de curso em alimentação e nutrição	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_capit_agua_chuva_prod_alim_fam	103	8	Número	Recebeu infraestrutura de captação de água da chuva para produzir alimentos	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_cisterna_fam	104	8	Número	Recebeu cisterna para armazenamento de água da chuva	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_horta_comum_fam	105	8	Número	Participa de projetos de produção de alimentos (horta comum, criação de pequenos animais, viveiro e pomares)	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_proj_cart_indigena_fam	106	8	Número	Participa de projeto da carteira indígena (Parceria MMA/MDS)	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_feira_pop_mds_fam	107	8	Número	Vende alim. em feira livre popular financ. pelo MDS	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_sesan_nenhum_fam	108	8	Número	A família não é benefic. por programas SESAN	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_errad_trab_escravo_fam	109	8	Número	Algum membro da família é ou foi beneficiário do seguro desemprego especial para pessoas resgatadas do trabalho análogo ao de escravo.	
ind_min_energ_tarifa_soc_fam	110	8	Número	Recebe sua conta de energia elétrica faturada como Tarifa Social	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_min_energ_elet_doacao_fam	111	8	Número	Recebeu de sua distrib. de energia elétrica doação de lâmpadas ou outros equip. para reduzir o consumo de energia	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_min_energ_luz_fam	112	8	Número	Não pagou pela instal. de energia na entrada de sua residência	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_min_energ_nenhum_fam	113	8	Número	Família não é benefic. progs Minist Energia	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_cta_energ_ordem_pessoa_fam	114	8	Número	Número de ordem do membro da família associado a conta de energia elétrica do domicílio. Campo numérico de 2 posições no formato NN	
cod_cta_energ_unid_consum_fam	115	20	Texto	Código da unidade consumidora associado a conta de energia elétrica do domicílio.	
ind_snas_bpc_deficiente_fam	116	8	Número	Família beneficiária do BPC deficiente	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_bpc_idoso_fam	117	8	Número	Família beneficiária do BPC idoso	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_paif_fam	118	8	Número	Programa de Atenção Integral à Família - PAIF	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_crianca_0_6_anos_fam	119	8	Número	Família com crianças 0-6 ações sócio educativas	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_grupos_idosos_fam	120	8	Número	Família beneficiária do grupo conv para idosos	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_abrigo_mulher_vitima_fam	121	8	Número	Abrigo para mulheres vítimas de violência	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_abrigo_crianca_adoles_fam	122	8	Número	Abrigo para crianças e adolescentes	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_abrigo_idosos_fam	123	8	Número	Abrigo para pessoas idosas	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_abrigo_adultos_fam	124	8	Número	Abrigo/albergue para adultos e	0 - Opção não marcada



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
Departamento de Cadastro Único
Dicionário de variáveis

				familias	1 - Opção marcada
--	--	--	--	----------	-------------------

(Continua...)

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
ind_snas_abrigo_popul_adulta_fam	125	8	Número	Abrigo/albergue para população adulta em situação de rua	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_projovem_adolescente_fam	126	8	Número	ProJovem Adolescente	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_projovem_urbano_fam	127	8	Número	ProJovem Urbano	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_projovem_campo_fam	128	8	Número	ProJovem Campo	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_projovem_trabalhador_fam	129	8	Número	ProJovem Trabalhador	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_habilit_reabilit_deficiencia_fam	130	8	Número	Serviço de referência e apoio à habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_enfrenta_violencia_crianca_fam	131	8	Número	Serviço de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual contra crianças, adolescentes e suas famílias	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_acomp_social_liberdade_fam	132	8	Número	Serviço de acomp. social a adolescentes em medida socioeducativa de liberdade assistida	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_acomp_social_liberdade_comunidade_fam	133	8	Número	Serviço de acomp. social a adolescentes em medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_orientacao_especial_crianças_adol_fam	134	8	Número	Serviço de orientação e apoio especializado a crianças, adolescentes e famílias	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_centro_dia_idoso_defic_fam	135	8	Número	Serviço de Centro-Dia (atendimento à pessoa idosa com deficiência)	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_atend_domic_idosos_defic_fam	136	8	Número	Serviço de atendimento no domicílio de pessoas idosas e pessoas com deficiência	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_inclusao_prod_fam	137	8	Número	Projetos de inclusão produtiva	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_peti_fam	138	8	Número	Programa de Erradic. do Trabalho Infantil – PETI	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_snas_nenhum_fam	139	8	Número	Família não é beneficiária de programa do SNAS	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_prog_prohab_fam	140	8	Número	Família não é beneficiária de programas do Min. das Cidades	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_parc_mds_fam	141	8	Número	Grupos tradicionais e específicos	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada

ANEXO B – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS – GRUPO PESSOA



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Departamento de Cadastro Único
Dicionário de variáveis

ANEXO B – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS – GRUPO PESSOA

TB_PESSOA

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
CD_IBGE	1	7	Texto	Código do IBGE do município	Código do IBGE do município
cod_familiar_fam	2	11	Texto	Chave única de identificação da Família	
num_membro_fmla	3	11	Texto	Número do membro da Família	
marc_pbf	4	8	Número	1 – Beneficiário PBF 0 – Não Beneficiário PBF	
Fx_rfc	5	8	Número	Faixa de renda per capita	
dta_cadastramento_memb	6	8	Data	Data de cadastramento da Pessoa no CadÚnico formato DDMMAAAA	
dta_atual_memb	7	8	Data	Data de última atualização dos dados sociais da pessoa no formato DDMMAAAA	
cod_est_cadastral_memb	8	8	Número	Estado cadastral da pessoa	2 - Sem Registro Civil 3 - Cadastrado 6 - Validando NIS
ind_trabalho_infantil_pessoa	9	8	Número	Trabalho infantil na família	1 - Sim 2 - Não
num_ordem_pessoa	10	8	Número	Número de ordem de 2 posições no formato NN	
nom_pessoa	11	50	Texto	Nome da pessoa	
num_nis_pessoa_atual	12	11	Texto	NIS atual da pessoa de 11 posições no formato 01234567890	
nom_apellido_pessoa	13	34	Texto	Apellido da pessoa	
cod_sexo_pessoa	14	8	Número	Sexo	1 - Masculino 2 - Feminino
dta_nasc_pessoa	15	8	Data	Data de nascimento da pessoa no formato DDMMAAAA	
cod_parentesco_rf_pessoa	16	8	Número	Relação de parentesco com o RF	1 - Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF 2 - Cônjuge ou companheiro(a) 3 - Filho(a) 4 - Enteadado(a) 5 - Neto(a) ou bisneto(a) 6 - Pai ou mãe 7 - Sogro(a) 8 - Irmão ou irmã 9 - Genro ou nora 10 - Outro parente 11 - Não parente
cod_raca_cor_pessoa	17	8	Número	Cor ou raça	1 - Branca 2 - Preta 3 - Amarela 4 - Parda 5 - Indígena
nom_completo_mae_pessoa	18	50	Texto	Nome da mãe	
ind_nom_completo_mae_pessoa	19	8	Número	Não sabe nome da mãe	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
nom_completo_pai_pessoa	20	50	Texto	Nome do pai	
ind_nom_completo_pai_pessoa	21	1	Texto	Não sabe nome do pai	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_local_nascimento_pessoa	22	1	Texto	Local de nascimento	1 - Neste município 2 - Em outro município 3 - Em outro país
sig_uf_munic_nasc_pessoa	23	2	Texto	UF de nascimento da Pessoa	



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Departamento de Cadastro Único

Dicionário de variáveis

ind_uf_munic_nasc_pessoa	24	2	Texto	Não sabe a UF de nascimento da pessoa	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
nom_ibge_munic_nasc_pessoa	25	35	Texto	Nome do Município de nascimento da Pessoa	
cod_ibge_munic_nasc_pessoa	26	7	Texto	Código IBGE do Município de nascimento da Pessoa	
ind_ibge_munic_nasc_pessoa	27	1	Texto	Não sabe o município de nascimento da pessoa	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
nom_pais_origem_pessoa	28	40	Texto	Nome do país de nascimento da Pessoa	
cod_pais_origem_pessoa	29	2	Textc	Código do País de nascimento da Pessoa, no formato NN	
ind_pais_origem_pessoa	30	1	Textc	Não sabe o País de nascimento da pessoa	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_certidao_registrada_pessoa	31	1	Textc	Pessoa registrada em cartório	1 - Sim e tem Certidão de Nascimento 2 - Sim, mas não tem Certidão de Nascimento 3 - Não 4 - Não sabe
nom_origem_alteracao_pessoa	32	50	Textc	Descreve a Origem da ALTERACAO (CADÚNICO, DATASUS, PIS ONLINE...) * (somente para a base MDS diária)	
cod_certidao_civil_pessoa	33	8	Número	Tipo de Certidão	1 2 3
nom_cartorio_pessoa	34	50	Textc	Nome do cartório da certidão	
cod_livro_termo_certid_pessoa	35	8	Textc	Livro da certidão	
cod_folha_termo_certid_pessoa	36	4	Textc	Folha da certidão	
cod_termo_certid_pessoa	37	0	Textc	Termo da certidão	
dta_emissao_certid_pessoa	38	8	Data	Data de emissão da certidão formato DDMMAAAA	
sig_uf_certid_pessoa	39	2	Textc	UF da Certidão	
nom_munic_certid_pessoa	40	35	Textc	Nome do município da certidão	
cod_ibge_munic_certid_pessoa	41	7	Textc	Código IBGE do município da certidão	
cod_cartorio_certid_pessoa	42	15	Textc	Código do cartório da certidão	
num_cpf_pessoa	43	11	Textc	CPF da Pessoa, formato NNNNNNNNNNN	
num_identidade_pessoa	44	16	Textc	Número da CI da Pessoa	
cod_complemento_pessoa	45	5	Textc	Complemento do número da CI da Pessoa	
dta_emissao_ident_pessoa	46	8	Data	Data de emissão da CI da Pessoa, formato DDMMAAAA	
sig_uf_ident_pessoa	47	2	Textc	UF da CI da Pessoa	
sig_orgao_emiisor_pessoa	48	8	Textc	Órgão Emissor da CI da Pessoa	
num_cart_trab_prev_soc_pessoa	49	7	Textc	Número da CTPS da Pessoa	
num_serie_trab_prev_soc_pessoa	50	5	Textc	Série da CTPS da Pessoa	
dta_emissao_cart_trab_pessoa	51	8	Data	Data de emissão da CTPS da Pessoa, formato DDMMAAAA	
sig_uf_cart_trab_pessoa	52	2	Textc	UF da CTPS da Pessoa	
num_titulo_eleitor_pessoa	53	13	Textc	Número do Título de Eleitor da Pessoa	
num_zona_tit_eleitor_pessoa	54	4	Textc	Zona do Título de Eleitor da Pessoa	
num_secao_tit_eleitor_pessoa	55	4	Textc	Seção do Título de Eleitor da Pessoa	
cod_deficiencia_memb	56	8	Número	Pessoa tem deficiência	1 2
ind_def_cegueira_memb	57	8	Número	Deficiência Cegueira	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_def_baixa_visao_memb	58	8	Número	Deficiência Visão	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_def_surdez_profunda_memb	59	8	Número	Deficiência Surdez Severa	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_def_surdez_leve_memb	60	8	Número	Deficiência Surdez Leve	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_def_fisica_memb	61	8	Número	Deficiência Física	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_def_mental_memb	62	8	Número	Deficiência Mental	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_def_sindrome_down_memb	63	8	Número	Deficiência Down	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
ind_def_transtorno_mental_memb	64	8	Número	Deficiência Transtorno mental	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ajuda_nao_memb	65	8	Número	Ajuda Terceiros não recebida	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ajuda_familia_memb	66	8	Número	Ajuda Terceiros família	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ajuda_especializado_memb	67	8	Número	Ajuda Terceiros Especializada	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ajuda_vizinho_memb	68	8	Número	Ajuda Terceiros vizinhos	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ajuda_instituicao_memb	69	8	Número	Ajuda Terceiros instituição	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ajuda_outra_memb	70	8	Número	Ajuda Terceiros outra forma	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_sabe_ler_escrever_memb	71	8	Número	Pessoa sabe ler e escrever	1 - Sim 2 - Não
ind_frequenta_escola_memb	72	8	Número	Pessoa frequenta escola	1 - Sim, rede pública 2 - Sim, rede particular 3 - Não, já frequentou 4 - Nunca frequentou
nom_escola_memb	73	50	Textc	Nome da escola da pessoa	
cod_escola_local_memb	74	8	Número	Escola localizada no município	1 - Sim 2 - Não
sig_uf_escola_memb	75	2	Textc	UF da Escola da Pessoa	
nom_munic_escola_memb	76	35	Textc	Nome do Município da Escola da Pessoa	
cod_ibge_munic_escola_memb	77	9	Número	Código do IBGE do Município da escola da pessoa	
cod_censo_inep_memb	78	8	Textc	Código INEP da escola da pessoa	
ind_censo_inep_memb	79	8	Número	A escola não tem INEP	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_curso_frequenta_memb	80	8	Número	Curso que a pessoa frequenta	1 - Creche 2 - Pré-escola (exceto CA) 3 - Classe de Alfabetização - CA 4 - Ensino Fundamental regular (duração 8 anos) 5 - Ensino Fundamental regular (duração 9 anos) 6 - Ensino Fundamental especial 7 - Ensino Médio regular 8 - Ensino Médio especial 9 - Ensino Fundamental EJA - séries iniciais (Supletivo - 1ª a 4ª) 10 - Ensino Fundamental EJA - séries finais (Supletivo - 5ª a 8ª) 11 - Ensino Médio EJA (Supletivo) 12 - Alfabetização para adultos (Mobrai, etc.) 13 - Superior, Aperfeiçoamento, Especialização, Mestrado, Doutorado 14 - Pré-vestibular
cod_ano_serie_frequenta_memb	81	8	Número	Ano e série que a pessoa frequenta	1 - Primeiro(a) 2 - Segundo(a) 3 - Terceiro(a) 4 - Quarto(a) 5 - Quinto(a) 6 - Sexto(a) 7 - Sétimo(a) 8 - Oitavo(a) 9 - Nono(a) 10 - Curso não-seriado

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
cod_curso_frequentou_pessoa_memb	82	8	Número	Curso mais elevado que a pessoa frequentou	1 - Creche 2 - Pré-escola (exceto CA) 3 - Classe de Alfabetização - CA 4 - Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries, Elomontar (Primário), Primeira fase do 1º grau 5 - Ensino Fundamental 5ª a 8ª séries, Médio 1º ciclo (Ginasial), Segunda fase do 1º grau 6 - Ensino Fundamental (duração 9 anos) 7 - Ensino Fundamental Especial 8 - Ensino Médio, 2º grau, Médio 2º ciclo (Científico, Clássico, Técnico, Normal) 9 - Ensino Médio Especial 10 - Ensino Fundamental EJA - séries iniciais (Supletivo 1ª a 4ª) 11 - Ensino Fundamental EJA - séries finais (Supletivo 5ª a 8ª) 12 - Ensino Médio EJA (Supletivo) 13 - Superior, Aperfeiçoamento, Especialização, Mestrado, Doutorado 14 - Alfabetização para Adultos (Mobral, etc.) 15 - Nenhum
cod_ano_serie_frequentou_memb	83	8	Número	Último ano e série frequentado pela pessoa	1 - Primeiro(a) 2 - Segundo(a) 3 - Terceiro(a) 4 - Quarto(a) 5 - Quinto(a) 6 - Sexto(a) 7 - Sétimo(a) 8 - Oitavo(a) 10 - Curso não-seriado
cod_concluiu_frequentou_memb	84	8	Número	A pessoa concluiu o curso	1 - Sim 2 - Não
cod_trabalhou_memb	85	8	Número	Pessoa trabalhou na semana passada	1 - Sim 2 - Não
cod_afastado_trab_memb	86	8	Número	Pessoa afastada na semana passada	1 - Sim 2 - Não
cod_agricultura_trab_memb	87	8	Número	É atividade extrativista	1 - Sim 2 - Não
cod_principal_trab_memb	88	8	Número	Função principal	1 - Trab. por conta própria (bico, autônomo) 2 - Trab. temporário em área rural 3 - Emp. sem carteira de trabalho assinada 4 - Emp. com carteira de trabalho assinada 5 - Trab. doméstico sem cart. de trab. assinada 6 - Trab. doméstico com cart. de trab. assinada 7 - Trabalhador não-remunerado 8 - Militar ou servidor público 9 - Empregador 10 - Estagiário 11 - Aprendiz

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
val_remuner_emprego_memb	89	20	Textc	Valor de remuneração (sem casas decimais)	
ind_val_remuner_emprego_memb	90	8	Número	Não recebeu remuneração de trabalho	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_trabalho_12_meses_memb	91	8	Número	Pessoa com trabalho remunerado 12 meses	1 - Sim 2 - Não
qtd_meses_12_meses_memb	92	8	Número	Quantidade de meses trabalhados nos últimos	
val_renda_bruta_12_meses_memb	93	20	Textc	Valor de remuneração bruta (sem casas decimais)	
val_renda_doacao_memb	94	20	Textc	Valor recebido de doação (sem casas decimais)	
ind_val_renda_doacao_memb	95	8	Número	Não recebe doação	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_renda_aposent_memb	96	20	Textc	Valor recebido de aposentadoria (sem casas decimais)	
ind_val_renda_aposent_memb	97	8	Número	Não recebe aposentadoria	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_renda_seguro_desemp_memb	98	20	Textc	Valor recebido de seguro desemprego (sem casas decimais)	
ind_val_renda_seguro_desemp_memb	99	8	Número	Não recebe seguro desemprego	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_renda_pensao_alimen_memb	100	20	Textc	Valor recebido de pensão alimentícia (sem casas decimais)	
ind_val_renda_pensao_alimen_memb	101	8	Número	Não recebe pensão alimentícia	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
val_outras_rendas_memb	102	20	Textc	Valor recebido de outras fontes (sem casas decimais)	
ind_val_outras_rendas_memb	103	8	Número	Não recebe de outras fontes	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dormir_rua_memb	104	8	Número	Dorme na rua	
qtd_dormir_freq_rua_memb	105	8	Número	Quantidade de vezes por semana que dorme na rua	
ind_dormir_albergue_memb	106	8	Número	Dorme em albergue	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
qtd_dormir_freq_albergue_memb	107	8	Número	Quantidade de vezes por semana que dorme em albergue	
ind_dormir_dom_part_memb	108	8	Número	Dorme em domicílio particular	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
qtd_dormir_freq_dom_part_memb	109	8	Número	Quantidade de vezes por semana que dorme em domicílio particular	
ind_outro_memb	110	8	Número	Dorme de outra forma	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
qtd_freq_outro_memb	111	8	Número	Quantidade de vezes por semana que dorme de outra forma	
cod_tempo_rua_memb	112	8	Número	Tempo em que vive na rua	1 - Até seis meses 2 - Entre seis meses e um ano 3 - Entre um e dois anos 4 - Entre dois e cinco anos 5 - Entre cinco e dez anos 6 - Mais de dez anos
ind_motivo_perda_memb	113	8	Número	Motivo da condição de rua por perda de moradia	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_ameaca_memb	114	8	Número	Motivo da condição de rua por ameaça	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_probs_fam_memb	115	8	Número	Motivo da condição de rua por problemas familiares	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_alcool_memb	116	8	Número	Motivo da condição de rua por alcoolismo	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_desemprego_memb	117	8	Número	Motivo da condição de rua por desemprego	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_trabalho_memb	118	8	Número	Motivo da condição de rua por trabalho	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_saude_memb	119	8	Número	Motivo da condição de rua por tratamento de saúde	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_pref_memb	120	8	Número	Motivo da condição de rua por preferência	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_outro_memb	121	8	Número	Motivo da condição de rua por outro motivo	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada

ind_motivo_nao_sabe_memb	122	8	Número	Não sabe/não lembra o motivo da condição de rua	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_motivo_nao_resp_memb	123	8	Número	Não respondeu o motivo da condição de rua	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_tempo_cidade_memb	124	8	Número	Tempo em que mora na cidade	1 - Até seis meses 2 - Entre seis meses e um ano 3 - Entre um e dois anos 4 - Entre dois e cinco anos 5 - Entre cinco e dez anos 6 - Mais de dez anos
cod_vive_fam_rua_memb	125	8	Número	Vive com sua família na rua	1 - Sim 2 - Não
cod_contato_parente_memb	126	8	Número	Tem contato com parente fora da condição de rua	1 - Todo dia 2 - Toda semana 3 - Todo mês 4 - Todo ano 5 - Quase nunca 6 - Nunca
ind_ativ_com_escola_memb	127	8	Número	Atividade comunitária em Escola	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ativ_com_assoc_memb	128	8	Número	Atividade comunitária em ASSOCIACAO	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ativ_com_coop_memb	129	8	Número	Atividade comunitária em Cooperativa	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ativ_com_mov_soc_memb	130	8	Número	Atividade comunitária em Movimento social	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ativ_com_nao_sabe_memb	131	8	Número	Não sabe se frequentou atividade comunitária	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_ativ_com_nao_resp_memb	132	8	Número	Não respondeu se frequentou atividade comunitária	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_atend_cras_memb	133	8	Número	Atendido por CRAS	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_atend_creas_memb	134	8	Número	Atendido por CREAS	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_atend_centro_ref_rua_memb	135	8	Número	Atendido por Centro Ref Pop Rua	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_atend_inst_gov_memb	136	8	Número	Atendido por Instituição Governamental	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_atend_inst_nao_gov_memb	137	8	Número	Atendido por Instituição não Governamental	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_atend_hospital_geral_memb	138	8	Número	Atendido por Hospital Geral	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_atend_nenhum_memb	139	8	Número	Não foi atendido por nenhum local	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_cartassinada_memb	140	8	Número	Teve emprego com carteira assinada	1 - Sim 2 - Não 3 - Não Sabe
ind_dinh_const_memb	141	8	Número	Ganha dinheiro com construção civil	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dinh_flanelhinha_memb	142	8	Número	Ganha dinheiro como guardador de carro	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dinh_carregador_memb	143	8	Número	Ganha dinheiro como carregador	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dinh_catador_memb	144	8	Número	Ganha dinheiro como catador	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dinh_servs_gerais_memb	145	8	Número	Ganha dinheiro com serviços gerais	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dinh_pede_memb	146	8	Número	Ganha dinheiro como pedinte	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada

Coluna	ID	Tamanho	Formato	Descrição	Valores
ind_dinh_vendas_memb	147	8	Número	Ganha dinheiro com vendas	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dinh_outro_memb	148	8	Número	Ganha dinheiro de outra forma	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
ind_dinh_nao_resp_memb	149	8	Número	Não respondeu como ganha dinheiro	0 - Opção não marcada 1 - Opção marcada
cod_prog_prohab_memb	150	8	Número	Programa Ministério das Cidades	
cod_natureza_prohab_memb1	151	50	Texto	Natureza do benefício do programa 1	
cod_contrato_prohab_memb1	152	20	Texto	Número do contrato do programa 1	
cod_natureza_prohab_memb2	153	50	Texto	Natureza do benefício do programa 2	
cod_contrato_prohab_memb2	154	20	Texto	Número do contrato do programa 2	
cod_natureza_prohab_memb3	155	50	Texto	Natureza do benefício do programa 3	
cod_contrato_prohab_memb3	156	20	Texto	Número do contrato do programa 3	

VIS DATA 3 beta

UF	Referência	Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado	Valor Médio dos Benefícios
PR	01/2012	8153	915688	112,51
PR	02/2012	8243	930390	112,87
PR	03/2012	8149	940702	115,44
PR	04/2012	8233	984642	119,60
PR	05/2012	7948	959050	120,67
PR	06/2012	7841	1000798	127,64
PR	07/2012	8100	1049346	129,55
PR	08/2012	8230	1060576	128,87
PR	09/2012	8081	1071716	132,62
PR	10/2012	8078	1072158	132,73
PR	11/2012	8230	1085726	131,92
PR	12/2012	8401	1135530	135,17
PR	01/2013	8437	1110608	131,64
PR	02/2013	8244	1106370	134,20
PR	03/2013	8840	1184658	134,03
PR	04/2013	8700	1176090	135,18
PR	05/2013	8887	1201066	135,15
PR	06/2013	8988	1182738	138,04
PR	07/2013	8615	1192650	138,46
PR	08/2013	8459	1163562	137,55
PR	09/2013	8451	1158176	137,05
PR	10/2013	8443	1161740	137,60
PR	11/2013	8940	1211912	135,56
PR	12/2013	9077	1244308	137,08
PR	01/2014	9079	1213620	133,70
PR	02/2014	9113	1218030	133,66
PR	03/2014	8744	1197350	136,93
PR	04/2014	8916	1199506	134,53
PR	05/2014	8696	1164442	133,91
PR	06/2014	8853	1360735	153,70
PR	07/2014	8900	1380913	155,16
PR	08/2014	8832	1392727	157,69
PR	09/2014	8870	1398447	157,66
PR	10/2014	8886	1382679	155,62
PR	11/2014	8922	1391636	156,00
PR	12/2014	9648	1490614	154,50
PR	01/2015	9645	1481474	153,60
PR	02/2015	9732	1492312	153,34
PR	03/2015	9724	1494158	153,66
PR	04/2015	10224	1529806	149,63
PR	05/2015	10218	1520583	148,81

UF	Referência	Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado	Valor Médio dos Benefícios
PR	06/2015	10592	1575152	148.71
PR	07/2015	11168	1644556	147.26
PR	08/2015	11117	1637875	147.33
PR	09/2015	11526	1664123	144.38
PR	10/2015	11278	1613656	143.10
PR	11/2015	11021	1559968	141.55
PR	12/2015	11320	1610015	142.23
PR	01/2016	10990	1544865	140.57
PR	02/2016	11009	1535540.00	139.48
PR	03/2016	10627	1475786.00	138.87
PR	04/2016	10804	1495190	138.39
PR	05/2016	10749	1500203	139.57
PR	06/2016	10695	1500329	140.28
PR	07/2016	11309	1787223.00	158.04
PR	08/2016	11181	1769707	158.28
PR	09/2016	11350	1768780	155.84
PR	10/2016	11567	1782167	154.07
PR	11/2016	11224	1752606	156.15
PR	12/2016	11158	1706528	152.94
PR	01/2017	10671	1611614	151.03
PR	02/2017	10621	1620105	152.54
PR	03/2017	10573	1579352	149.39
PR	04/2017	10685	1600527	149.79
PR	05/2017	10435	1580322	151.44
PR	06/2017	10313	1566506	151.90
PR	07/2017	9917	1501281	151.38
PR	08/2017	10187	1536852	150.86
PR	09/2017	10042	1527827	152.14
PR	10/2017	10159	1542481	151.83
PR	11/2017	10254	1576958	153.79
PR	12/2017	10483	1609937	153.58
PR	01/2018	10722	1633052	152.31
PR	02/2018	10758	1626422	151.18
PR	03/2018	10862	1638703	150.87
PR	04/2018	10282	1561775	151.09
PR	05/2018	10463	1602854	153.19
PR	06/2018	10605	1624626	153.19
PR	07/2018	10486	1696661	161.80
PR	08/2018	10737	1733924	161.49
PR	09/2018	10415	1701727	163.39
PR	10/2018	10606	1721621	162.33
PR	11/2018	10877	1768712	162.61
PR	12/2018	10520	1714060	162.93