

Programa Bolsa Família: caracterização e estudo de caso

CÁSSIO AUGUSTO GUILHERME*

Resumo

O texto apresenta uma breve evolução histórica sobre as políticas públicas sociais no Brasil e no mundo para, em seguida, fazer a devida caracterização de tais políticas na atualidade do país, em especial o Programa Bolsa Família. Nossa análise empírica é feita com base em entrevistas realizadas com beneficiárias do Bolsa Família, na cidade de Alto Paraná-PR, pequeno município do norte-paranaense, visando seu impacto social, cultural e econômico na localidade, tudo devidamente debatido com outras pesquisas sobre o tema.

Palavras-chave: Bolsa Família; Políticas sociais; Cidadania.

Bolsa Família program: characterization and case study

Abstract

The text presents a soon historical evolution about the social public politics in Brasil and world and then do the adequate the characterization of such nowadays policies in the country, especially the Bolsa Família's Program. Our empirical analysis is based on interviews with Bolsa Família's beneficiated in Alto Paraná, north's Paraná small town, and its social, cultural and economic impacts in the locality, all appropriately discussed with other research on the topic.

Key words: Bolsa Família; Socials Politics; Citizenship.

* **CASSIO AUGUSTO GUILHERME** é Mestre em História pela Universidade Estadual de Maringá (UEM); Ex-Professor da Faculdade Ingá/Uningá. Atualmente é professor e coordenador do curso de Licenciatura em História da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA. Ainda é autor do livro *A Ditadura civil-militar e a 'politicalha interiorana': o caso Halim Maaraoui em Nova Londrina-PR (1968)*, publicado pela editora CRV. Email: cassionl@yahoo.com.br

Introdução

O Programa Bolsa Família¹, uma política social pública de transferência de renda, criado pelo Governo Federal em 2004, sempre suscitou polêmicas e discussões apaixonadas. Enquanto o senso comum², alimentado por setores da mídia e da oposição, desqualifica essa política social com argumentos do tipo “Bolsa Esmola”, “sustentamos gente preguiçosa”, “compra de votos”, “as mulheres fazem mais filhos para receber mais dinheiro” etc., pesquisas acadêmicas têm apontado justamente o contrário.

Para nossa pesquisa³, a partir do curso de Serviço Social⁴ da Faculdade Ingá/Uningá, aplicamos, no ano de 2013, um questionário fechado em 93 mulheres beneficiárias do Bolsa Família na cidade de Alto Paraná, Estado do Paraná. Nossa preocupação vai além da análise de pesquisas bibliográficas ou estatísticas governamentais, e primamos em ouvir, mesmo por meio de questionários, as beneficiárias, para que “possam definir eles mesmos os aspectos relevantes de sua situação. (...) expressar sua visão das coisas, oferecendo uma imagem de si e uma explicação de sua situação.” (REGO e PINZANI, 2013: 33-34).

¹ Mais informações em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

² Tipo de conhecimento subjetivo, não baseado em análises empíricas, mas em sentimentos, opiniões, crenças e preconceitos.

³ Este artigo foi finalizado em julho de 2014, antes, portanto, das eleições presidenciais e seu resultado.

⁴ Os questionários foram aplicados pelas alunas Alessandra Alcântara Stavny e Kamila Pedroso, como parte do Projeto de Iniciação Científica, intitulado “Memória Social: a visão dos diversos cidadãos atendidos direta ou indiretamente pelas políticas sociais”, desenvolvido no ano de 2013, quando este autor lecionava na Faculdade Ingá/UNINGÁ.

Conforme o Censo 2010 do IBGE⁵, o município de Alto Paraná, localizado na região Noroeste do Estado do Paraná, conta com 13.662 habitantes (6.821 do sexo feminino), sendo a grande maioria de moradores da zona urbana. Segundo dados do Portal da Transparência⁶, em 2013 houve exatos 1.100 mulheres beneficiadas pelo Bolsa Família no município. Comparados com o total de habitantes na localidade, consideramos um número extremamente alto de pessoas que precisam do benefício para garantir a sua sobrevivência. Ainda conforme dados do governo federal, no ano passado foram injetados na economia local, via Bolsa-família, um total de R\$ 1.438.256,00. Uma vez que a economia da cidade é pequena, baseada na produção agrícola latifundiária e com poucas indústrias, acreditamos que para além das famílias beneficiadas, também para os pequenos comerciantes tal injeção de recursos tenha sido de grande valia.

Breve evolução histórica das políticas sociais:

Por políticas sociais, entendemos um conjunto de ações estatais, por meio de programas que possibilitam melhores

⁵ Disponível na internet pelo site: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=410060&search=parana/alto-parana>

⁶ Disponível na internet pelo site: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoFavorecido.asp?Execicio=2013&textoPesquisa=&textoPesquisaAcao=¶mValor=30483276175751&codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transferencia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%E0lias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobreza+e+Extrema+Pobreza+Lei+n+10836+de+2004&valoracao=2489010709100&nomeEstado=PARAN%C1&siglaEstado=PR&valorEstado=67.701.851.300&codigoEstado=18&codigoMunicipio=7409&nomeMunicipio=ALTO%20PARANA&valorMunicipio=143825600&TipoTransferencia=&NomeTransferencia=&ValorTransferencia=&Pagina=74>

condições de vida à população mais vulnerável, garantindo-lhes um patamar mais elevado de cidadania. Segundo o clássico livro de José Murilo de Carvalho, é possível dividir a cidadania em três direitos: civis, políticos e sociais. Os direitos civis são aqueles relativos à vida, propriedade, liberdade etc. Os direitos políticos são aqueles que garantem a participação dos cidadãos no governo da sociedade. Os direitos sociais:

Garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. (...) Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social. (CARVALHO, 2002: 10)

Nesse sentido, as políticas sociais surgiram na Europa no final do século XIX e início do século XX como parte do processo de reivindicação dos movimentos de massa, operários e camponeses, em busca de uma redefinição da função do Estado. Até então, a característica essencial do Estado era policial e repressor, onde predominavam o individualismo, a liberdade competitiva e a manutenção de um Estado mínimo de intervenção na sociedade. Nas questões sociais, a miséria era vista como natural e insolúvel, qualquer política social estimularia o ócio e o desperdício. A intervenção deveria acontecer por obras de caridade (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

No Brasil Imperial, escravista, rural e monocultor para exportação, o “Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 73), onde o patrimonialismo garantia os privilégios da classe dominante. A primeira legislação social data de 1888 com a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, posteriormente estendida para outros setores do funcionalismo estatal.

Aos poucos, a classe trabalhadora, por meio de manifestações, greves e passeatas, foi conquistando maior participação política, como o direito ao voto, a organização de sindicatos e partidos e a livre manifestação. Além disso, já no início do século XX, com a significativa quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, fica clara a “concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 68). A partir desta época, a necessidade da sociedade política capitalista em fazer frente à consolidação dos Direitos Sociais, na então União Soviética, faz as políticas sociais se multiplicarem lentamente em cada país.

Por capitalismo, comungamos da explicação baseada no marxismo, segundo o qual esse modo de produção “orienta-se para o crescimento, condição para a acumulação, independente de consequências sociais, políticas, ecológicas e outras; esse crescimento em valores reais tem apoio na exploração do trabalho” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 118). Assim, a crise capitalista de início do século XX possibilitou o surgimento de uma nova atuação do Estado na economia e na sociedade. O denominado

Keynesianismo desta época defendia a intervenção do Estado na economia, com vistas a reativar a produção capitalista e formar um mínimo mercado consumidor. Na área social os países capitalistas da Europa e dos EUA implantaram cada um ao seu modo, o que costumamos denominar de Welfare State, ou Estado de bem-estar.

Embora não haja consenso entre os estudiosos, podemos caracterizar o Welfare State como sendo “todo esforço do Estado para modificar as condições do mercado e proteger os indivíduos das suas consequências econômicas e sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 96). De forma mais objetiva, seriam: a responsabilidade estatal na manutenção das condições mínimas de vida do cidadão; universalidade de serviços sociais como educação, saúde e previdência; intervenção em favor do pleno emprego e direitos trabalhistas; uma rede que assegure assistência mínima contra a miséria etc. Tais conquistas foram asseguradas principalmente pela ascensão de partidos social-democratas, ou seja, a parcela da esquerda que abandonou a luta revolucionária pela socialização da economia, para tentar reformar e humanizar o capitalismo.

No Brasil, a “revolução de 1930” foi a resposta de uma parcela da classe dominante ao processo de esgotamento político da denominada República Velha e também das crescentes mobilizações por melhorias urbanas e trabalhistas que ocorriam nos grandes centros de São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente. “A partir de 1930 ocorreu uma troca da elite do poder sem grandes rupturas” (FAUSTO, 2012: 182). Até então na República Velha “o Estado brasileiro tratara a questão social como questão de polícia” (GOHN, 2011: 62).

Nas questões de políticas sociais, a denominada Era Vargas, pode ser caracterizada como de início das políticas sociais no Brasil:

Se o governo Vargas enfrentou também com a polícia os componentes mais radicalizados do movimento operário nascente, em especial após 1935, ele soube combinar essa atitude com uma forte iniciativa política: a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas e particulares. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 106)

Assim foram criados, por exemplo, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação e Saúde Pública, os Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Consolidação das Leis Trabalhistas. Tais iniciativas garantiram a regulamentação dos acidentes de trabalho, as aposentadorias e pensões, auxílio doença, maternidade, família, seguro-desemprego e a Carteira de Trabalho.

Os anos entre 1945-1964, no Brasil, foram marcados por forte instabilidade política, econômica e social. O suicídio de Vargas, tentativa de golpe contra Juscelino Kubistchek, planos econômicos faraônicos, alta da dívida externa, inflação, renúncia de Jânio Quadros, tentativa de impedir a posse do vice João Goulart, parlamentarismo, presidencialismo e finalmente um golpe civil-militar. Tudo isso permeado por disputadas partidárias, pressões camponesas por reforma agrária e o contexto internacional da guerra fria “implicou uma certa paralisia no campo

da política social” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 110).

A fase de expansão do capitalismo internacional pós-crise de 1929 se esgota no início dos anos 1970, por vários fatores: superprodução; novas técnicas de produção que dispensam trabalhadores e consequente desemprego; altas nos preços das matérias-primas; queda no volume de comércio; especulação financeira, inflação, mundialização da economia etc. Todos foram intensificados na década seguinte. “O período que se abre é contra-reformista, desestruturando as conquistas do período anterior, em especial os direitos sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 124).

O neoliberalismo se torna uma espécie de doutrina econômica, política e social hegemônica:

Defendem uma programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantirá maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais. Sustentam a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma “taxa” natural de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos investimentos (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 126)

Ao longo das décadas de 1930-1970, os países capitalistas europeus e os EUA foram, cada um a sua maneira, implantar políticas neoliberais. Porém, tais medidas não foram capazes de resolver a crise capitalista da época, mas “tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego (...) e redução de gastos

com as políticas sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 126). Segundo o historiador Eric Hobsbawm, tais políticas culminaram:

na década de 1980 muitos dos países mais ricos e desenvolvidos se viram outra vez acostumando-se com a visão diária de mendigos nas ruas (...) O reaparecimento de miseráveis sem teto era parte do impressionante aumento da desigualdade social e econômica da nova era. (1995: 396)

Antes porém, os anos 1960-1979 no Brasil, a conjuntura político-econômica era outra. Sob a ditadura civil-militar, houve a reedição de uma “modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no país, agora de natureza claramente monopolista” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 136). O denominado “milagre econômico” dos primeiros anos da ditadura se mostrou efêmero, conduzindo à década de 1980 a ser vista como perdida em termos econômicos, quando o país aumentou consideravelmente a sua dívida externa, o setor produtivo gerava mais desemprego e a inflação galopante corroía o salário do trabalhador. Neste cenário, as finanças públicas também estavam em crise.

Na ditadura, com censura, prisões, torturas, mortes e repressão dos movimentos sociais, intelectuais, artísticos ou políticos mais à esquerda, a questão social ficou nas mãos do Estado, dominado por um corpo militar, burocrático, burguês e conservador. Apesar disso, tivemos na época a centralização do Instituto Nacional de Previdência Social, ampliada agora aos trabalhadores rurais, domésticos e ambulantes, bem como a criação do Banco Nacional de Habitação.

Com a reconquista da democracia política, a disputa dentro da Assembleia Nacional Constituinte se mostrou dura, ante o antagonismo dos projetos de Estado e Nação em disputa nos finais dos anos 1980:

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos (...) Mas manteve fortemente traços conservadores (...) uma espécie de híbrido entre o velho e o novo. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 141-142)

Nas palavras de Maria da Glória Gohn: “Os pobres saíram do submundo e vieram à luz como cidadãos dotados de direitos (...) que estão inscritos na Constituição, mas, usualmente, negados ou ignorados na prática” (2011: 126). A ideia da assistência social como dever do Estado e direito do cidadão e não mais como benemerência caridosa das primeiras-damas tem como marco a Constituição Federal de 1988, ao assumir a seguridade social como não contributiva (SPOSATI, 2010).

Ante o cenário de crise econômica, propagou-se na mídia brasileira (SILVA, 2009) com repercussões na esfera política, que o grande culpado pela estagnação seria o Estado e por isso seria preciso reformá-lo e reduzir custos. Tal reforma foi orientada pelos interesses do capital financeiro internacional, em especial as privatizações de empresas estatais, como a Embratel, Eletrobrás e Vale do Rio Doce, retirando do Estado o papel produtivo, processo este conduzido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso/PSDB (RIBEIRO JR, 2011). Tais medidas tiveram um pífio impacto no crescimento econômico ao mesmo

tempo em que não reduzia o desemprego e a pobreza no país.

Houve o desmonte e a destruição numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras (BEHRING e BOSCHETTI, 2011: 151).

Assim, as conquistas sociais inscritas na Constituição Federal de 1988 foram aos poucos sendo reduzidas, sob o argumento de crise fiscal, e substituídas por ações pontuais e compensatórias, para amenizar os efeitos das crises capitalistas no país. Em outras palavras, houve forte redução de gastos públicos com saúde, educação e assistência social.

Como conclusão preliminar, as políticas sociais não devem ser comparadas a meros atos de caridade pública. “Elas são antes instrumentos para promover autonomia individual e criar um senso de comunidade” (REGO e PINZANI, 2013: 79), em outras palavras, as políticas sociais são instrumentos para promoção da cidadania plena.

As políticas sociais no Brasil atual e o programa Bolsa Família

No limiar do século XX, alguns dados sobre a pobreza mundial nos dão uma ideia de sua dimensão: 1,3 bilhões de pessoas viviam na pobreza extrema; 800 milhões não tinham alimento suficiente; 500 milhões sofriam de desnutrição crônica; mais de um terço das crianças estavam desnutridas; 1,2 bilhões conviviam com a falta de água potável (DEAN, *et al*, 2006). Na América Latina, 220 milhões de pessoas estavam abaixo da linha da pobreza, sendo que 20% deste total em situação de indigência (IVO, 2006). O Brasil chegou ao ano de 2004 com 14 milhões

de pessoas convivendo diariamente com a fome e outros 72 milhões em situação de insegurança alimentar (WEISSHEIMER, 2010).

Segundo o sociólogo britânico, Antony Giddens, as explicações sobre a existência da pobreza podem ser agrupadas em dois grandes grupos: um que vê a pobreza como algo natural e os indivíduos como os únicos responsáveis pela sua condição de miséria; outra que considera a pobreza como algo produzido e reproduzido historicamente pelas forças estruturais, leia-se capitalismo e exploração da mais-valia na sociedade (2012: 354). Os pobres costumam descender da parcela da população que ao longo dos anos foi escravizada, explorada, subjugada e marginalizada, “são geralmente indivíduos sem educação e sem formação profissional, obrigados a exercer atividades mal remuneradas e não qualificadas” (REGO e PINZANI, 2013: 151).

Para José Prata Araújo, a questão dos direitos sociais “não são neutros do ponto de vista político e ideológico (...) é na questão social que se localizam as principais diferenças entre esquerda e direita, em particular na sua variante neoliberal” (2009: 07). Corroboramos a interpretação historiográfica de que o Estado não só foi ineficiente na tentativa de reduzir as desigualdades sociais, como também, na maioria dos casos, contribuiu para o seu aumento.

Neste sentido, a Constituição Federal do Brasil, em seu artigo terceiro, estabelece em seus incisos os “objetivos fundamentais da República”, dentre eles: “III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O *caput* do artigo sexto elenca os direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o

lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Tais princípios são melhor explicitados no artigos constantes do “Título VIII – Da Ordem Social” da Carta Magna e legislações complementares.

Assim, a seguridade social converge para “a finalidade constitucional da garantia de estabilidade da própria sociedade (...) a garantia de certos patamares mínimos de vida da população, em face de reduções provocadas por contingências sociais e econômicas” (SIMÕES, 2010: 103). Portanto, a assistência social aos pobres é além de um direito constitucional do cidadão, também um dever constitucional do Estado brasileiro.

Com o objetivo de promover a maior racionalização, unificação e ampliação dos programas sociais então existentes, o governo Lula criou, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Sua missão é, a partir da centralização, “promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza” (MINISTÉRIO, 2014). Segundo a Ministra Tereza Campelo, buscava-se “trazer alívio imediato à situação de pobreza das famílias beneficiárias e de induzir o acesso dos seus membros às redes públicas de saúde e de educação” (2013: 16).

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, sem intermediários, em que as famílias com renda per capita de até R\$ 154,00 mensais recebem, por meio de um cartão magnético, o benefício em dinheiro nas agências da Caixa Econômica Federal ou postos autorizados. O valor do benefício é

baseado no perfil de cada família, sua renda, filhos pequenos ou adolescentes, gestantes etc.⁷. Segundo importante estudo de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani:

Distribuir renda monetária aos indivíduos visa precisamente emancipá-los não somente da miséria ou da pobreza, mas também de um ambiente social que pode ser causa ulterior de sofrimento. (...) se fosse possível contar com uma renda mínima mensal, ela [família miserável] poderia dar o primeiro passo para sair de sua condição de dependência, humilhação e precariedade. (2013: 71)

Ao contrário do que o senso comum divulga, as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família devem cumprir certas condições para continuar participando do programa. Assim, as gestantes precisam fazer o acompanhamento pré-natal, as crianças e adolescentes devem ter a vacinação em dia, frequentarem a escola e serem retiradas do trabalho infantil. Tais condicionalidades são fundamentais na melhora das condições de vida destas famílias. Essas contrapartidas “possuem caráter republicano e contribuem para o processo de formação de cidadãos e indivíduos responsáveis perante sua comunidade política” (REGO e PINZANI, 2013: 70-71). Aliado ao Programa Saúde da Família⁸, o Bolsa tem “desempenhado um papel significativo da redução da mortalidade

infantil, geral e por causas relacionadas com a pobreza, como desnutrição e diarreia” (RASELLA, et al, 2013:252).

A forma para o Estado chegar até as famílias que necessitam receber o Bolsa, bem como a fiscalização das condicionalidades, se dá pela atuação comprometida das secretarias de assistência social dos municípios brasileiros. São tais secretarias que conhecem as realidades locais e preenchem o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico:

Reúne um conjunto de informações essenciais ao planejamento da política de Assistência Social, pois permite mapear a realidade das famílias e identificar as vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais. (...) O cadastro permite, inclusive, a identificação de famílias com perfis específicos, como famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil, de comunidades tradicionais, como beneficiários do BPC, e pessoas em situação de rua. (COLIN, et al, 2013: 57-58).

Assim, o CadÚnico permite o melhor acompanhamento das famílias brasileiras em situação de pobreza, além do maior conhecimento por parte do Estado, sobre a realidade de cada região. Este mapeamento possibilita o desenvolvimento de políticas sociais mais eficazes no combate à pobreza e principalmente no acesso à saúde, escolarização e trabalho para estas famílias. Hoje, o cadastro possui mais de 25 milhões de famílias com renda per capita de até um salário mínimo. Além disso, o CadÚnico é utilizado por outros 18 programas sociais do governo federal, como Pronatec e tarifa social de energia elétrica (CAMARGO, et al, 2013)

⁷ Informações mais detalhadas podem ser obtidas no site do Ministério do Desenvolvimento Social: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>

⁸ Política pública social que organiza equipes multiprofissionais de saúde para acompanhar grupos familiares na promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação e educação sanitárias. Tais equipes costumam fazer visitas às residências para melhor acompanhamento da população.

Impacto do programa Bolsa-família na cidade de Alto Paraná/PR:

Apresentamos aqui os resultados de nossa pesquisa no município de Alto Paraná e comparamo-los com os resultados de outras publicações recentes sobre os impactos do programa Bolsa Família. Em março de 2013, havia exatas 13.872.243 famílias brasileiras inscritas no Programa, com benefício médio de R\$ 149,71 ao mês. Como já nos referimos anteriormente, no mesmo ano, a cidade de Alto Paraná contou com 1.100 famílias beneficiadas.

Conforme pesquisa de Camila Camargo *et al* (2013), naquele ano as famílias eram compostas em média por 3,6 pessoas. Em nosso questionário, perguntamos apenas o número de filhos dependentes do Bolsa Família e a média entre as entrevistadas foi de 2,7 filhos. Detalhadamente, 16,1% com um filho, 30,2% com dois filhos, 29,1% com três filhos, 17,2% com quatro e 7,4% com cinco filhos ou mais. Ou seja, não procede o argumento do senso comum de que o Bolsa Família faria as mulheres engravidarem mais para terem mais filhos e receber mais dinheiro do programa. “As pesquisas mostram que os diferenciais de fecundidade da população tendem a se reduzir e a convergir para níveis baixos quando se universaliza o acesso às políticas públicas e cresce a inclusão social” (ALVES e CAVENAGHI, 2013: 237)

Em questão da idade das mulheres entrevistadas e responsáveis pelo recebimento do benefício, temos que a maioria delas, 66,7% é jovem, com até 35 anos de idade. Em nível nacional, conforme Camargo *et al* (2013), 43,5% dos responsáveis familiares pelo benefício têm até 34 anos de idade, que mostra um resultado um tanto destoante em Alto Paraná, da média nacional. No município, as mulheres mais jovens

aparecem em maior situação de risco social, familiar e com filhos.

O estado civil das entrevistadas demonstra um pouco mais esta situação de vulnerabilidade familiar. Pouco mais da metade delas, 59,5% vivem com um companheiro, sejam casados ou amasiados. O restante é constituído de mães solteiras 20,3%, e outras 20,2% de separadas ou divorciadas.

Tais dados nos permitem aproximar das reflexões de Walquíria Rego e Alessandro Pinzani em sua pesquisa sobre o impacto do Bolsa-família nas famílias carentes do nordeste brasileiro. A sina das jovens pobres já estava gravada em seus subconscientes: “seriam pobres, casadas muito jovens com homens também pobres, morariam em casebres e nem sequer escolheriam o número de filhos que gostariam de ter” (2013: 195). Porém, o pouco dinheiro do benefício que passaram a receber lhes possibilitou o primeiro passo para saírem dessa “ditadura da pobreza”, ou seja, muitas mulheres procuraram fazer laqueaduras, saíram de casamentos difíceis, obtiveram um mínimo de independência financeira, uma vez que o cartão é na maioria das vezes por elas administrado. Tudo isso lhes permitiu autonomia e programação sobre as próprias vidas e novas oportunidades.

Levantamos o grau de escolaridade de cada uma delas. Apenas 2,1% não possuem escolaridade alguma, porém 38,8% têm o ensino fundamental incompleto, enquanto outras 13% concluíram os estudos até o denominado nono ano. Em nível médio, 33,3% não o concluíram, enquanto outras 11,8% terminaram o antigo segundo grau. Uma entrevista apenas possui superior completo. Se comparado aos dados levantados por Camila Camargo *et al* (2013), temos que as entrevistadas em Alto Paraná

possuem uma escolaridade melhor que a média das beneficiadas pelo Bolsa-família em todo o Brasil. Por exemplo, em nível nacional, 12,1% são sem instrução, 52,1% não concluíram o ensino fundamental.

A necessidade republicada de cumprimento da condicionalidade em manter os filhos na escola tem promovido melhoras significativas nos índices educacionais das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, se comparada à população em geral (CRAVEIRO e XIMENES, 2013). Apesar de todas as críticas possíveis e necessárias ao sistema educacional público no país, os filhos desta parcela da população estão concluindo os estudos básicos e assim aumentam a possibilidade de romper o ciclo de miséria familiar.

Perguntamos às entrevistadas como elas se reconheciam enquanto a cor da pele. No total, 57% se declararam pardos, 24,8% negros e 18,2% de brancos. Tal resultado comprova o que pesquisas acadêmicas vêm apontando sobre a falácia que é a democracia racial no Brasil. A parcela da população que historicamente foi segregada, permanece segregada e necessita de ajuda do Estado para garantir sua sobrevivência e buscar novas oportunidades.

A situação ocupacional das entrevistadas merece atenção, principalmente pelo argumento do senso comum de que o Bolsa-família incentiva o não trabalho dos beneficiados. Marco Weissheimer (2010) apontou que a maioria das entrevistadas eram “dona de casa”, ao mesmo tempo em que um número considerável de beneficiados trabalhavam de forma autônoma, em atividades de baixa remuneração ou precariedade.

Em Alto Paraná, 65,2% das mulheres se declararam como sendo “do lar”, 18,5% trabalhadoras rurais, 12% diaristas e 4,3% em outras atividades. Ao contrário do que ocorre na classe A, onde ser “do lar” pode ser sinônimo de ociosidade, nas classes D e E, beneficiárias do Bolsa Família, ser “do lar” é sinônimo de limpar, passar, lavar, cozinhar, cuidar dos filhos e dos idosos, muitas vezes para que seus companheiros trabalhem fora de casa.

A isso, completamos o questionamento se, na família da beneficiária entrevistada, existia alguma outra fonte de renda fixa, mensal: 44,1% afirmaram que o dinheiro do Bolsa Família é a única renda que podem contar todos os meses, o que por si só já demonstra a importância do programa para garantir a sobrevivência de uma parcela considerável da população. Ao mesmo tempo, 55,9% das famílias têm alguma fonte de renda irregular, como o trabalho na zona rural, na construção civil ou como diarista na limpeza doméstica de lares das classes A, B ou C no município de Alto Paraná.

O argumentado “efeito preguiça” que o Bolsa Família estaria gerando nos seus beneficiários não encontram dados empíricos que o sustentem. Pesquisas apontam que o impacto no mercado de trabalho formal é mínimo, ou seja, é achismo argumentar que um pai de família deixe o trabalho com carteira assinada e salário mínimo para receber um benefício que em média é de R\$ 149,71. O que tem registrado em alguns casos é que as mulheres, por exemplo, não precisam mais se sujeitar a tantos trabalhos informais, precários e de baixa remuneração, optando em dedicar mais tempo à criação dos filhos e ao trato com a família, sendo o benefício um importante complemento de renda (OLIVEIRA e SOARES, 2013).

Críticos do Bolsa Família costumam argumentar que os beneficiários do programa não seriam capazes de gerir com eficiência os recursos que recebem. O senso comum, carregado de forte preconceito de classe, chega ao absurdo de dizer que tais pessoas apenas gastariam o dinheiro em supérfluos ou até mesmo em álcool e tabaco. No entanto, as pesquisas acadêmicas têm demonstrado o contrário. Marco Aurélio Weissheimer (2010) apontou que das suas entrevistadas, 76,4% declararam comprar alimentos com o dinheiro do programa e 11,1% com material escolar, por exemplo.

No município de Alto Paraná, a variação no destino do dinheiro recebido é maior, mas muito longe do que o senso comum apregoa. O resultado completo à pergunta sobre os gastos com o dinheiro do benefício é: 44% responderam que compram alimentos; 18,3% adquirem material escolar; 15% com remédios; 12% roupas e calçados; 8,7% com o pagamento de outras contas e 2% com aluguel e lazer.

Tais dados revelam que, se o Estado fizesse um investimento um pouco maior na distribuição de material escolar nas escolas públicas, por exemplo, as famílias mais pobres poderiam destinar mais recursos de seu escasso orçamento para outras prioridades. O mesmo tem-se para melhor e maior distribuição de medicamentos gratuitos. Além disso, vemos a importância do Bolsa Família para ajudar esta parcela da população a se livrar de suas antigas dívidas.

Perguntamos como estaria a situação da família da entrevistada, caso não recebessem o Bolsa Família. Para 38,8% a vida estaria muito pior, outros 48,4% afirmaram que estaria pior, 11,8% igual e apenas 1% acredita que

estivesse em melhor condição sem o benefício. Aliado a isso, para 71,8% delas o crédito para com os comerciantes locais melhorou após o ingresso no programa, para as demais 28,2%, continua igual.

Estes resultados demonstram a importância econômica para estas famílias. Além de terem acesso a mais bens de consumo, ainda melhoram a qualidade de suas vidas, o conforto material de suas residências e ingressam no mercado consumidor, movimentando a economia local. No mesmo sentido é a pesquisa de Walquiria Rego e Alessandro Pinzani:

Muitas das mulheres entrevistadas relatam que a partir do momento em que começaram a receber o BF, conseguiram crédito nos mercados e nas lojas nos quais fazem habitualmente suas compras. (...) “o cartão do Bolsa Família é a única coisa que me deu crédito na vida, antes não tinha nada”. (...) o cartão do Bolsa Família lhe conferiu na cidade, além de confiabilidade, mais dignidade pessoal. (2013: 199-200)

Também a importância social foi pesquisada. Para 91,4% das entrevistadas, a alimentação da sua família melhorou após receberem o Bolsa, enquanto outras 8,6% dizem ter continuado igual. Pesquisas apontam no mesmo sentido, ou seja, que o Bolsa Família reduziu a desnutrição aguda dos beneficiários, uma vez que aumentou o consumo de “cereais, alimentos processados, carne, leite e derivados, feijão e açúcar” (JANNUZZI e PINTO, 2013: 185). Também Marco Weissheimer demonstra o aumento na quantidade, qualidade e variedade da alimentação das famílias cadastradas (2010)

O desempenho escolar dos filhos melhorou, segundo 87% dos

beneficiados pelo programa, enquanto para 13% este desempenho continua o mesmo. Conforme Clélia Craveiro e Daniel Ximenes, as famílias em situação de pobreza apresentam maior dificuldade em manter as crianças e adolescentes na escola, o que decorre muitas vezes da necessidade de inseri-los precocemente no mercado de trabalho formal ou informal. Segundo os autores:

O insucesso na trajetória escolar pode acarretar também menos acesso a direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de pobreza da geração anterior. A educação exerce, certamente, papel fundamental no rompimento deste ciclo. (CRAVEIRO e XIMENES, 2013: 110)

Setores da mídia, oposição e o senso comum, argumentam que o programa é assistencialista, populista e “compra votos” dos beneficiários para o governo petista. Procuramos em nosso questionário, abordar também essa temática político-eleitoral. Perguntamos se as entrevistadas viam o Bolsa-família como um direito ou favor: para 69,5% é um direito delas participarem dessa política social, enquanto outras 30,5% dizem que é um favor que os políticos lhe fazem. A situação se complica um pouco mais, quando perguntamos quem seria o responsável pela organização do programa: para 46,4% é o governo federal; 4,3% dizem que é o governo estadual e 1% que seria o governo municipal. Porém, 48,3% das entrevistadas afirmaram ser o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ou a atual presidenta Dilma Rousseff os responsáveis pelo programa.

Tais respostas são compreensíveis para uma nação com baixo grau de consciência cidadã e acesso à informação acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. O

personalismo político está ainda muito enraizado no inconsciente de parte das classes populares, que veem nos políticos, uma espécie de heróicos salvadores da pátria, principalmente nas regiões interioranas. O que nos alenta é a informação de 93,5% afirmaram que o Bolsa Família nunca influenciou, positiva ou negativamente, na escolha de seus candidatos.

Também na ótima pesquisa de Walquíria Rego e Alessandro Pinzani, muitas das mulheres entrevistadas sequer sabiam o significado do termo “cidadania”. Dizem: “ ‘Ah! É um favor, porque ninguém fez isso antes’. O passado sem assistência alguma do Estado parece confirmar a ideia de favor, de dívida” (2013: 209). Essa concepção sobre o Bolsa Família e demais políticas sociais, somente será alterada quando existirem políticas públicas que promovam a cidadania, sentimentos de pertencimento à nação, uma educação cívica, integração cultural, criação de espaços para encontros públicos entre as diversas classes sociais e mais debate crítico (REGO e PINZANI, 2013).

Por fim, perguntamos qual avaliação as beneficiárias fazem do programa. Ele é ótimo para 50,5%; bom para 37,6% e regular para 11,8%. Ninguém escolheu as opções ruim e péssimo no questionário.

Considerações finais

Em cumprimento às diretrizes constitucionais, cerca de 25% do Produto Interno Bruto no país são hoje destinados para a área social pelos entes federativos. Neste período tem havido um “movimento sistemático de ampliação do escopo e da escala dos programas e ações em educação, saúde, trabalho, habitação, previdência social e desenvolvimento social” (JANNUZZI e

PINTO, 2013: 179). Assim, aliado às políticas de valorização do salário mínimo, nos últimos dez anos, a taxa de pobreza no Brasil despencou de 26,7% para 12,8% da população, ao mesmo tempo em que a classe média saltou de 38% para 52% dos brasileiros. (MATTOSO, 2013).

Em cerimônia que comemorou os dez anos do Bolsa Família, a ministra Tereza Campello⁹ apresentou alguns dados interessantes sobre o programa. Em 2013 eram 13,8 milhões de famílias brasileiras beneficiadas, o que significava cerca de 50 milhões de pessoas atendidas diretamente. Naquele ano, o Bolsa destinou o montante de R\$ 24 bilhões para estas famílias e segundo dados do governo, para cada R\$ 1,00 investido no programa, estimula o crescimento de R\$ 1,78 na economia nacional, movimentando o comércio, a indústria e geram empregos.

No caso de Alto Paraná, como salientamos acima, somente em 2013 foram investidos via Bolsa Família o total de R\$ 1.438.256,00 na economia local deste pequeno município. Foram 1.100 famílias beneficiadas e conforme os dados aqui apresentados, o programa serve para melhorar a alimentação familiar, o desempenho das crianças em idade escolar, o crédito no comércio e a autoestima.

Walquíria Rego e Alessandro Pinzani (2013) chamam atenção para a dimensão simbólica do dinheiro para estas famílias. Apesar desta renda não lhe tirar a condição de pessoas pobres, o impacto psicológico se dá em dois níveis: primeiro não precisam mais passar longo tempo tentando conseguir

comida para sua família e podem se dedicar a outras atividades sociais e econômicas; segundo, ganham autonomia e dignidade, ao se tornarem sujeitos economicamente ativos na sociedade de consumo.

Outro argumento de tais autores é que, se o Bolsa Família não resolve o problema da pobreza dos beneficiados, ao menos lhes dá uma esperança em romper o círculo vicioso da pobreza que os acompanha há muitas gerações.

Nossa humanidade repousa fundamentalmente no exercício permanente de escolhas. Contudo, em situações de miséria e provação absoluta do bem mais elementares da vida, não se escolhe, vive-se o movimento perpétuo do “círculo vicioso da pobreza”, que se caracteriza pela quase impossibilidade da escolha pessoal da vida que se quer viver. (...) Várias vezes perguntamos a algumas delas se viam no horizonte um mundo mais justo. Quase sempre respondiam nesta perspectiva: se ele existe, chegaram tarde a ele; agora, suas esperanças residiam em garanti-lo aos seus filhos; quem sabe não serão tão destituídos como elas. (REGO e PINZANI, 2013: 198)

Em outras palavras, a mínima renda monetária garantida pelo Bolsa Família, aliada as suas condicionalidades de acompanhamento pré-natal, vacinação em dia, crianças na escola, fim do trabalho infantil e outras políticas públicas sociais, podem não resolver o problema imediato das famílias pobres no Brasil, muito embora suas condições de vida tenham melhorado, mas está contribuindo para garantir oportunidades maiores e melhores para esta parcela da população no futuro próximo. Assim:

⁹ Matéria disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/outubro/brasil-tem-50-milhoes-de-motivos-para-comemorar-os-10-anos-do-bolsa-familia>

No Brasil se deu início a um processo de construção da cidadania democrática – fator decisivo de aprofundamento de nossa democracia – que certamente será muito longo e penoso, pois carece de políticas culturais específicas voltadas à libertação das mulheres e dos homens pobres, assim como dos negros e à erradicação dos estereótipos e preconceitos seculares que pesam sobre nossas vidas. (REGO e PINZANI, 2013: 210-211).

Apesar disso, não podemos deixar de registrar que o programa Bolsa Família, como toda política pública do Estado, precisa de mais análises empíricas com vistas à sua melhoria e ampliação. Porém, o que foi feito até aqui tem sido de grande valia para esta parcela da população que até então estava historicamente excluída das benesses da sociedade.

Referências

- ALVES, José Eustáquio Diniz e CAVENAGHI, Suzana. O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. *In*: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.
- ARAÚJO, José Prata. **Guia dos Direitos Sociais: a igualdade social e as diferenças entre esquerda e os neoliberais**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- CAMARGO, Camila Fracaró, *et al.* Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela. *In*: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.
- CAMPELO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In*: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga e XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. *In*: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda, *et al.* Trajetória de construção da gestão integrada do sistema único de assistência social, do cadastro único e do programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In*: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.
- DEAN, Hartley, CIMADAMORE, Alberto e SIQUEIRA, Jorge. Introdução. *In*: CIMADAMORE, Alberto, DEAN Hartley e SIQUEIRA, Jorge. **A Pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: Clacso, 2006.
- FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2012.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Penso, 2012.
- GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. *In*: CIMADAMORE, Alberto, DEAN Hartley e SIQUEIRA, Jorge. **A Pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: Clacso, 2006.
- JANNUZZI, Paulo de Matino e PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira. *In*: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

MATTOSO, Jorge. Dez anos depois. In: SADER, Emir (org.) **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Institucional**. Disponível no site < <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>> Acesso em 24/05/2014.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de e SOARES, Sergei. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda?. In: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

RASELLA, DAVIDE et al. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELO, Tereza e NERI, Marcelo Cortes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

REGO, Walquíria Leão e PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:**

autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

RIBEIRO JR, Amaury. **A privatária Tucana**. São Paulo: Geração Editorial, 2011.

SILVA, Carla Luciana. **Veja: o indispensável partido neoliberal (1989-2002)**. Cascavel: Edunioeste, 2009.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. O desafio da universalização. In: GUIMARÃES, Juarez. **As novas bases da cidadania: políticas sociais, trabalho e previdência social**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avaliações, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

Recebido em 2014-09-08
Publicado em 2016-01-15