



UFAM

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS
CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO
MUNICÍPIO DE MANAUS/AM

JANE DE SOUZA NAGAOKA

MANAUS - AM
2012



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

JANE DE SOUZA NAGAOKA

O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS
CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO
MUNICÍPIO DE MANAUS/AM

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia, da Universidade Federal do Amazonas. Área de concentração: Questão Social, Políticas Públicas, Trabalho e Direitos Sociais na Amazônia.

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Bonfim Fernandez.

MANAUS - AM
2012

Ficha Catalográfica
(Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

N147i	Nagaoka, Jane de Souza O impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias no município de Manaus/AM / Jane de Souza Nagaoka . - Manaus: UFAM, 2012. 130 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal do Amazonas, 2012. Orientadora: Prof ^a . Dra. Cristiane Bonfim Fernandez 1. Projetos sociais 2. Políticas públicas 3. Programa Bolsa Família 4. Condições de vida I. Fernandez, Cristiane Bonfim (Orient.) II. Universidade Federal do Amazonas III. Título CDU 336.11(811.3)(043.3)
-------	--



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

JANE DE SOUZA NAGAOKA

O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS CONDIÇÕES DE
VIDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE
MANAUS/AM

Dissertação defendida e aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Cristiane Bonfim Fernandez – Presidente
Universidade Federal do Amazonas

Prof^a Dr^a Simone Eneida Baçal de Oliveira – Membro
Universidade Federal do Amazonas

Prof^a Dr^a Sonia Selene Baçal de Oliveira – Membro
Universidade Federal do Amazonas

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a **Deus** por me fazer acreditar, através da fé, que eu sou capaz de realizar meus projetos pessoais e profissionais graças à sua iluminação e força em cada passo dado no *caminho da vida*.

Aos meus pais, Kyioshi e Noraneide Nagaoka, pela oportunidade de estudo, disciplina e apoio contínuo em todos esses anos.

Ao meu esposo, **Elton Nunes Britto**, por me incentivar e acompanhar meus planos nesses sete anos de jornada, cultivando meus sonhos e me dando força em todas as horas.

Às minhas irmãs – Alice, Célia e Silvia Nagaoka– pelo incentivo e apoio em todos esses anos, embora estejam atarefadas, sempre estão abertas para o diálogo e atenção.

Ao meu irmão **Leonardo**, por trazer o amor e alegria a todos da minha família.

A todos os meus colegas e amigos, em especial minhas companheiras de jornada **Débora, Wellen, Milane, Alice, Alba, Nataly e Úrsula**, que dividiram os momentos de ansiedade, mas também de alegrias e conquistas.

À professora orientadora, **Cristiane Bonfim Fernandez**, pela paciência, motivação e compreensão.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia: a **todos os professores**, que forneceram seus conhecimentos e experiências no decorrer do curso.

Aos **gestores da SEMASDH** que participaram da pesquisa e dedicaram um espaço de seu tempo “corrido” para me atender, com muita compreensão, atenção e doação.

Às professoras, **Dra. Simone Eneida Baçal de Oliveira e Dra. Sônia Selene Baçal de Oliveira**, as quais disponibilizaram o seu tempo e atenção para a minha pesquisa, contribuindo decisivamente no exame de qualificação e no momento final de defesa da dissertação.

E em especial, a todas as **famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que participaram da pesquisa**, que me acolheram de braços abertos em suas casas, com condições de vida que a cada dia mais me motivam a buscar conhecimento profícuo para contribuir com mudanças efetivas na realidade social.

Muito obrigada!

RESUMO

Os programas de transferência de renda, dentre eles o Programa Bolsa Família, constituem elemento central no sistema de proteção social não contributivo na realidade brasileira atual. Neste contexto, o estudo propôs-se a analisar o impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias na cidade de Manaus/AM, no qual o PBF foi caracterizado no âmbito do SUAS, identificado o perfil de renda e de alimentação familiar antes e durante a permanência no Programa e verificado o acesso das famílias à rede de serviços públicos. Na ocasião, aplicamos questionários, com questões abertas e fechadas, a sete titulares do benefício incluídos em 2003, sete em 2007 e sete em 2010, totalizando vinte e um titulares do Programa. Também, foram entrevistados seis gestores-chave da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH. O estudo revelou que o atendimento às famílias beneficiárias ainda se restringe à transferência dos valores monetários, distanciados das ações complementares, que possibilitem mudanças substanciais na condição de vida das famílias em questão. Houve mudança significativa no valor da renda mensal familiar das famílias com inclusão em 2003, passando o valor médio de R\$ 89,92 para R\$ 244,09 *per capita*. As demais famílias com inclusão em 2007 e 2010 não tiveram mudança significativa. Não obstante, a mudança não ocorreu exclusivamente devido ao PBF, mas a um conjunto de fatores, tais como a inserção dos membros familiares no mercado de trabalho e o aumento do salário mínimo. A situação de insegurança alimentar era frequente entre as famílias pesquisadas antes de adentrarem o Programa, mas durante a permanência percebemos uma melhora nas condições alimentares das famílias incluídas em 2003, todavia, as famílias com inclusão em 2007 e 2010 não tiveram mudanças visíveis, persistindo a situação de insegurança alimentar. O acesso à saúde pública se restringe às crianças e às gestantes e o acesso à educação ocorre em 100% das famílias pesquisadas (condicionalidades do PBF). O acesso à rede de serviços públicos, embora no mesmo bairro, ocorre desigualmente entre as famílias, onde algumas áreas são privilegiadas em detrimento de outras. Sendo assim, as mudanças nas condições de vida das famílias também sofrem estas interferências no atendimento de suas necessidades desigualmente. A execução do PBF no âmbito do SUAS, na cidade de Manaus, materializa-se no atendimento à grande demanda dos serviços socioassistenciais, mas enfrenta sérios problemas, principalmente nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, tendo em vista as condições de infraestrutura e recursos humanos inadequados para o atendimento de elevada demanda, tanto dos usuários dos serviços sócio-assistenciais em geral, como específicos do PBF.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Condições de Vida; Pobreza e Extrema Pobreza.

RÉSUMÉ

Les programmes de transfert de revenu, y compris le programme Bolsa Família, constituent un élément central dans le système de protection sociale non-contributif dans la réalité actuelle du Brésil. Dans ce contexte, l'étude se propose d'analyser l'impact du programme Bolsa Família sur les conditions de vie des familles bénéficiaires dans la ville de Manaus / AM, le qualifiant dans le SUAS, identifier le profil du revenu familial et de la nutrition avant et pendant le programme et vérifier l'accès des ménages au réseau des services publics. À l'occasion, nous avons appliqué des questionnaires avec des questions ouvertes et fermées, sept titulaires inclus en 2003, sept en 2007 et sept en 2010, pour un total de vingt à une titulaires de le programme. De plus, nous avons interviewé six dirigeants clés de la Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SEMASDH. L'étude révèle que l'aide aux familles bénéficiaires restreint encore le transfert de valeurs monétaires, en dehors des actions complémentaires, qui permettent des changements importants dans les conditions de vie des familles concernées. Il y avait changement significatif dans le montant du revenu familial mensuel des familles avec inclusion en 2003, les dépenses d'une valeur moyenne de R\$ 89,92 par R\$ 244,09 *per capita*. Les autres familles avec inclusion en 2007 et 2010 a eu aucun changement significatif. Néanmoins, le changement n'était pas exclusivement due à la PBF, mais un certain nombre de facteurs, tels que l'inclusion des membres de la famille dans le marché du travail et l'augmentation du salaire minimum. La situation de l'insécurité alimentaire sévit parmi les familles interrogées avant de s'aventurer dans le programme, mais au cours de son séjour perçoivent une amélioration dans les conditions de vie des familles incluses alimentaire en 2003, cependant, les familles avec inclusion en 2007 et 2010 n'avaient pas de changements visibles, persistant la situation de l'insécurité alimentaire. L'accès à la santé publique est limitée aux enfants et aux femmes enceintes et l'accès à l'éducation se produit dans 100% des ménages interrogés (conditionnalités BFP). L'accès au réseau pour les services publics, même si, dans le même quartier, se produit de manière inégale entre les familles où certains domaines sont privilégiés par rapport à d'autres. Ainsi, les changements dans les conditions de vie de ces familles souffrent également d'interférence à répondre à leurs besoins de manière inégale. La execution de le PBF dans le SUAS à Manaus matérialise pour répondre à la forte demande de service de assistance social, mais confrontée à de graves problèmes, en particulier dans les Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, compte tenu des conditions d'infrastructure et insuffisance des ressources humaines pour répondre à une forte demande, tant d'Assistance Social en general, comme de le programme Bolsa Família spécifique.

Mots-clés: Programme Bolsa Família; conditions de vie; la pauvreté et l'extrême pauvreté.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Estratégia de atuação do MDS.....	41
Tabela 1 – Número de famílias beneficiárias por zona de Manaus.....	65
Tabela 2 – Estado civil das titulares do Programa Bolsa Família.....	67
Tabela 3 – Idade dos titulares do PBF.....	67
Tabela 4 – Nível de escolaridade dos titulares do PBF	68
Tabela 5 – Cor dos titulares do Programa Bolsa Família	69
Tabela 6 – Situação <i>trabalho</i> dos titulares do Programa Bolsa Família	70
Tabela 7 – Número de membros familiares nas famílias	71
Tabela 8 – Renda <i>per capita</i> das famílias do Programa Bolsa Família	75
Tabela 9 – Valores médios e erro padrão de renda <i>per capita</i> para as amostras de 2003 antes e durante para os beneficiários do Programa Bolsa Família	75
Tabela 10 – Valores médios e erro padrão de renda <i>per capita</i> para as amostras de 2007 antes e durante para os beneficiários do Programa Bolsa Família	76
Tabela 11 – Valores médios e erro padrão de renda <i>per capita</i> para as amostras de 2010 antes e durante para os beneficiários do Programa Bolsa Família	77
Tabela 12 – Renda familiar das famílias do Programa Bolsa Família	77
Tabela 13 – Valores médios e erro padrão da renda familiar para as amostras de 2003, 2007 e 2010 antes da inclusão no Programa Bolsa Família	78
Tabela 14 – Valores médios e erro padrão da renda familiar para as amostras de 2003, 2007 e 2010 durante o Programa Bolsa Família	78
Tabela 15 – Existência das famílias pesquisadas no perfil do Programa Bolsa Família.....	78
Tabela 16 – Perfil das famílias pesquisadas conforme o valor do benefício recebido.....	79
Tabela 17 – Valor (R\$) do Benefício do PBF.....	82
Tabela 18 – Gasto do dinheiro do Programa Bolsa Família	83

Tabela 19 – <i>Status</i> da renda familiar antes e durante o Programa Bolsa Família	84
Tabela 20 – Existência de compra a crédito antes do Programa Bolsa Família	84
Tabela 21 – Situação de moradia da família	85
Tabela 22 – Existência de reforma e/ou construção no domicílio durante o Programa Bolsa Família	85
Tabela 23 – Situação da compra de bens materiais da época antes de entrar no Programa Bolsa Família	86
Tabela 24 – Situação de acabarem os alimentos antes que tivessem dinheiro para comprar mais nos últimos três meses	91
Tabela 25 – Suficiência de alimentos nos últimos três meses	91
Tabela 26 – Grau de satisfação com relação à quantidade da alimentação	92
Tabela 27 – Grau de satisfação com relação à qualidade da alimentação	92
Tabela 28 – Situação da alimentação durante o PBF	93
Tabela 29 – Aumento de variedades de alimentos durante o PBF	93
Tabela 30 – Frequência da família ao centro de saúde antes do PBF.....	94
Tabela 31 – Existência de crianças em idade escolar fora da escola antes do PBF.....	95
Tabela 32 – Dificuldade de obter vaga nas escolas próximas do domicílio	95
Tabela 33 – Existência de equipamentos sociais no bairro	96
Tabela 33 – Percepção sobre a capacidade de alcançar a independência financeira.....	97
Tabela 34 – Participação de alguém da família em cursos de qualificação ou capacitação no último ano	98
Tabela 35 – Percepção sobre o atendimento das expectativas pelo Programa Bolsa Família	98
Tabela 36 – Percepção sobre a mudança na vida familiar a partir do Programa Bolsa Família.....	99

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: o cenário sócio-histórico brasileiro a partir dos anos 1990.....	14
1.1. Programas de transferência de renda mínima <i>versus</i> Assistência Social: breves considerações.....	21
1.2. Programas de transferência de renda: necessidades atendidas?.....	27
1.3. Programas de transferência de renda: de que pobreza se trata?.....	31
2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: concepção e execução local no âmbito do SUAS.....	36
2.1. Programa Bolsa Família em Manaus: execução local no âmbito do SUAS.....	46
2.1.1. Gestores-chaves no Sistema Único de Assistência Social – SUAS: condições e percepções.....	47
2.1.2. Dinâmica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS na cidade de Manaus	51
2.1.3. O Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.....	57
3. FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a realidade antes e durante o Programa.....	64
3.1. Titulares do benefício: breve caracterização.....	66
3.2. Condições de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família: o que mudou?.....	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS	103
APÊNDICES E ANEXOS.....	110

INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda constituem um dos fatores condicionantes no processo de redução da pobreza e da desigualdade social. O Programa Bolsa Família tem elevada dimensão quantitativa no atendimento das famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Em 2006, o Programa Bolsa Família alcançou 5.561 municípios, nove milhões de famílias atendidas e aplicou R\$ 6,5 bilhões de recursos financeiros.

Atualmente, conforme os dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, referente ao mês de março de 2011, o Programa possui 12.944.676 famílias, com uma cobertura nacional de 99,61%, conforme a estimativa de famílias pobres no perfil do referido Programa, realizada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, em 2006. No Estado do Amazonas, a cobertura do Programa transcendeu a estimativa, com 111,88% de cobertura, representando 291.039 famílias atendidas no mês supracitado. Na cidade de Manaus não é diferente, com cobertura de 111,62%, referente a 108.542 famílias atendidas neste mesmo período – março de 2011 (MDS, 2011). Isto demonstra o elevado alcance social tanto estadual quanto municipal, pois ultrapassa os valores estimados no perfil do referido Programa.

Diante do exposto, optamos por analisar o impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias na cidade de Manaus, uma vez que os programas de transferência de renda constituem elemento central do sistema de proteção social brasileiro não contributivo. Além disso, compreendemos que as peculiaridades da realidade social manauense devem ser contempladas por estudos sobre o Programa.

A concentração populacional bastante elevada na cidade de Manaus (1.802.525 habitantes), constituindo 51,78% da população do Estado do Amazonas (3.480.937 habitantes), superando a soma de habitantes dos demais municípios do Estado (IBGE, 2010), é fator que demonstra necessidade de estudos voltados para as condições concretas de vida da população, principalmente das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, foco do Programa Bolsa Família – objeto do presente estudo.

Neste sentido, concordamos com Oliveira e Schor (2008), que a instalação da Zona Franca de Manaus acarretou em sérios impactos para a cidade de Manaus, pois centralizou as atividades econômicas na capital, em consequência disso, houve a necessidade de ampliação da malha urbana determinando o surgimento de contradições extremas.

O Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF¹ (2010) do Amazonas perpassa 0,52, ainda considerado muito baixo se comparado aos demais Estados brasileiros, compartilhando esta posição apenas com os Estados do Maranhão (0,52) e Pará (0,52), ficando à frente somente do Estado do Acre (0,51). Isto significa que os referidos Estados configuram os piores Estados do Brasil, no que se refere ao atendimento das dimensões de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Tais elementos contribuem para a intensificação do fenômeno pobreza.

A aproximação com a realidade concreta das famílias do Programa Bolsa Família e a experiência como docente do Curso de Serviço Social, no Instituto de Ciências Sociais, Educação e Zootecnia – ICSEZ/UFAM, em Parintins, no ano de 2009, foram decisivas para a iniciativa de realizar a investigação ora proposta. A partir do contato direto com famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sentimos a necessidade de analisar, de forma mais profunda, suas reais condições de existência. No que se refere à experiência de docente, foram ministradas as disciplinas Política Social I e II e Trabalho e Contemporaneidade, momentos nos quais constituíram de aprofundamento sobre os referidos temas, bem como, de muita reflexão e, sobretudo, de inquietação frente às condições concretas de vida da população brasileira.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória n.º 132 no ano de 2003, transformado em Lei somente no ano de 2004, através da Lei n.º 10.836 e regulamentado pelo Decreto n.º 5.209 deste mesmo ano. Ocorreu no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, como parte integrante do Programa Fome Zero, buscando enfrentar a fome e a pobreza no Brasil. O Programa Bolsa Família unificou os programas de Transferência de Renda do Governo Federal, Estadual e Municipal, dentre eles, destacamos o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale Gás e Cartão-Alimentação.

Para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008), a unificação, por meio do Programa Bolsa Família, conferiu maior racionalidade administrativa e aumentou a eficácia dessa política no enfrentamento da pobreza. Da mesma forma, foram criadas condições para a padronização de procedimentos de gestão, facilitando a compreensão sobre a

¹ O Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, no que se refere ao grau de vulnerabilidade de cada família do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. Foi elaborado a partir de seis aspectos, sendo: a) Vulnerabilidade; b) Acesso ao conhecimento; c) Acesso ao trabalho; d) Disponibilidade de recursos; e) Desenvolvimento infantil e; f) Condições habitacionais.

operacionalização dos programas sociais do Governo Federal por parte da população e responsáveis dos estados e municípios.

Considerando que o referido Programa completa no ano de 2012, oito anos de existência no Brasil, é necessário investigar as mudanças nas condições de vida das famílias beneficiárias na cidade de Manaus, tendo em vista os seus objetivos básicos, como: promoção do acesso à rede de serviços públicos, principalmente os serviços de saúde, educação e assistência social; combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional; estimulação da emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combate à pobreza; e, promoção da intersetorialidade, da complementaridade e da sinergia das ações sociais do poder público (Decreto n.º 5.209/2004, art. 4, inciso III e IV).

A presente pesquisa teve caráter exploratório e analítico, tendo em vista uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca do fenômeno em questão, através de levantamento bibliográfico e documental e entrevistas semiestruturadas.

Neste sentido, a pesquisa analisou o impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias na cidade de Manaus, no qual o Programa Bolsa Família foi caracterizado no âmbito do SUAS, identificado o perfil de renda e de alimentação familiar antes e durante a permanência no PBF das famílias beneficiárias, verificado o acesso a rede de serviços públicos das famílias beneficiárias e apreendido as mudanças nas condições de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Em um primeiro momento, apreender-se-ia o alcance dos objetivos básicos do Programa nas condições de vida das famílias beneficiárias nos aspectos saúde, educação e programas complementares. Entretanto, devido à inviabilidade de tempo para realizar a pesquisa de campo, não foi possível adentrar este aspecto do objeto em estudo.

Participaram da pesquisa de campo 21 responsáveis (mulheres) das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no sentido de verificarmos as mudanças em cada realidade específica. A dificuldade na localização dos endereços domiciliares para realizar as entrevistas às famílias foi determinante para que a amostra fosse diminuída, passando de 30 para 21 famílias.

A seleção se justifica porque elas constituem como público alvo do Programa, sujeitos em potencial para a realização da pesquisa de análise de impacto proposta pelo presente estudo. Vale salientar que a amostra não é representativa da população de famílias

beneficiárias do PBF na cidade de Manaus/AM, devido o elevado quantitativo de famílias. Sendo assim, os resultados da pesquisa serão considerados apenas para as famílias participantes da pesquisa não sendo possível generalizar para toda a população.

Também elegemos os gestores-chave da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH no âmbito da Proteção Social Básica, conforme o SUAS: a Diretora do Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH; a Chefe de Divisão Renda e Cidadania da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH e, três (03) Coordenadores do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/SEMASDH da Zona Leste de Manaus/AM. A seleção se justifica, pois fazem parte da SEMASDH, que por sua vez implementa as ações relacionadas à política de transferência de renda. Além disso, consideramos os respectivos gestores como sendo fontes-chave para colaborar com as informações requeridas na investigação.

No primeiro subgrupo da pesquisa – responsáveis da família beneficiária do PBF – foi aplicado questionário com questões abertas e fechadas e no segundo subgrupo – gestores-chave – foram realizadas entrevistas semiestruturadas. Em ambos os casos utilizamos o gravador de voz e a máquina fotográfica com o consentimento das entrevistadas. As entrevistas foram realizadas no período de dezembro de 2011 a fevereiro de 2012.

Nesta perspectiva, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo, sobre os Programas de Transferência de Renda, onde analisa o cenário sócio-histórico brasileiro a partir dos anos 1990, discute os programas de transferência de renda e sua relação com a política de Assistência Social, as necessidades humanas básicas e o conceito de pobreza. O segundo capítulo trata do Programa Bolsa Família, sua concepção e execução local no âmbito do SUAS, na cidade de Manaus. Por fim, o terceiro capítulo analisa o impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias.

CAPÍTULO I – PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA: o cenário sócio-histórico brasileiro a partir dos anos 1990

O cenário sócio-histórico brasileiro a partir dos anos 1990 é marcado por mudanças estruturais na dinâmica de intervenção estatal. Embora tenhamos avanços constitucionais legais no âmbito dos direitos sociais com a formulação da “Constituição Cidadã²” em 1988, visualizamos, a partir dos anos 1990, a *hegemonia neoliberal do capitalismo global*³ ditando suas recomendações no Brasil, tanto no âmbito econômico quanto no social.

O Brasil incorpora as orientações de desenvolvimento elaboradas pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo *think tanks* de Washington, consideradas a única alternativa possível aos problemas de estabilização e crescimento econômico. As recomendações situam-se no controle do *déficit* fiscal, no corte nos gastos públicos, reformas tributárias e aberturas dos mercados (PASTORINI, 2004).

O objetivo principal do projeto neoliberal, conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2008), consistia em inserir o Brasil na competitividade da economia mundial globalizada, embora de forma seletiva e subordinada, tendo em vista o posicionamento subalterno dos países periféricos – dentre eles o Brasil – perante os países hegemônicos.

Nesta perspectiva, o Estado brasileiro toma um redirecionamento aquém das proteções sociais de caráter universal preconizadas na Constituição Federal de 1988, no qual são implementados programas paliativos e focalizados direcionados ao alívio da extrema miséria e fome, haja vista o estabelecimento de critérios rigorosos de seletividade pautados na renda familiar.

Vale lembrar, neste contexto, o contingente histórico de desempregados e trabalhadores em situação precarizada⁴, os quais desde sempre estiveram fora de qualquer sistema de proteção social, acrescido de *novos excluídos*, produtos dos efeitos da crise econômica e da reestruturação produtiva no âmbito do mercado formal de trabalho (TELLES, 1996).

² Nos referimos à Constituição Federal de 1988, denominada por Ulisses Guimarães de “Constituição Cidadã”, devido proposições ampliadas dos direitos sociais.

³ Conforme Freitas (2005), a partir dos anos 1990 até os dias atuais, o padrão hegemônico neoliberal do capitalismo global se instala no Brasil, ditando as orientações de interesse do capital internacional.

⁴ Telles (1996) assinala, com base na PNAD (1990), que em 1990 cerca de 50% da população ativa estava desprovida de qualquer garantia e proteção social no contexto da estimativa de desemprego e trabalho precário no mercado informal.

Nestas configurações, a chamada crise econômica consiste na crise do próprio capital – intrínseco ao sistema capitalista –, uma vez que os ciclos econômicos se constituem de surtos de prosperidade, aparentemente intermináveis, seguidos de graves declínios da atividade econômica – denominada crise (BOTTOMORE, 2001). Como a lógica do sistema capitalista é acumular incessantemente lucro, a crise se estabelece quando esta taxa de lucro sofre redução. Assim, o processo de acumulação é inerentemente acompanhado das crises cíclicas do capital. Foi o que ocorreu entre o final dos anos 1960 e começo dos anos 1970 nos países desenvolvidos, com os seus rebatimentos a partir de 1990 no Brasil.

Conforme Salvador (2010), a necessidade de internacionalização do capital revela as limitações das políticas keynesianas, mostrando sinais de esgotamento do padrão de financiamento de tais políticas sociais, tendo em vista a queda da taxa de lucros. Diante deste quadro, a nova fase de acumulação capitalista irá se constituir na esfera financeira e no campo ideológico a partir do chamado neoliberalismo – velho liberalismo com “nova” roupagem.

Em conformidade com o novo ordenamento capitalista, tanto o modo de produção quanto o modo de organização do trabalho sofrem mudanças com vistas ao restabelecimento do fluxo crescente da taxa de lucros. Tais mudanças foram decisivas para a tendência de deterioração da condição de trabalho e de vida da classe trabalhadora, uma vez que acarretaram na elevação do desemprego e do trabalho precarizado. Em suma, sem proteções sociais vinculadas ao trabalho, deixando o trabalhador em condição de instabilidade – sem garantias presentes e futuras (CASTEL, 1999; TELLES, 1998).

No Brasil, como exposto acima, os rebatimentos deste novo ordenamento se concretizam a partir da década de 1990, quando a política neoliberal adentra a prática e o discurso político do Estado. Medidas como rigor no gasto público, processo de aceleração das privatizações, desregulamentação financeira, abertura ao mercado externo, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, e reestruturação das políticas sociais, se constituem características do neoliberalismo nos países latino-americanos (LAURELL, 2008).

Para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a redução dos gastos sociais seria o melhor caminho a ser tomado pelos países periféricos para alcançarem maior equidade. Segundo eles, o Estado pouparia mais recurso e atenderia os mais pobres. Desta maneira, a estratégia seria centralizar os gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza, direcionando os segmentos sociais com maior poder aquisitivo para o mercado.

Neste contexto, temos a remercantilização dos serviços e benefícios sociais públicos, restringindo, efetivamente, o caráter universal das políticas sociais brasileiras. Visualizamos a acumulação de capitais pelo setor privado e, inversamente, a acumulação de precarização e de sucateamento pelo setor público, reproduzindo, conforme Netto (2001, p. 87), “para pobre, uma política social pobre”. Vale salientar que os programas sociais de alívio da pobreza são, também, financiados pelos organismos internacionais, de forma a garantir o mínimo de alimentação, saúde e educação, no limite da sobrevivência.

É interessante observar a lógica contraditória do sistema capitalista, a qual produz a questão social e acumula suas expressões – se expressa na realidade social de diversas formas, dentre elas destacamos o fenômeno pobreza e extrema pobreza. Trata-se de um movimento diametralmente oposto à produção e acumulação de capital – elevação de suas taxas de lucros. Para a manutenção do *status quo*, ou seja, manutenção da sociedade capitalista, esta é obrigada a intervir – através do Estado – perante os fenômenos que ela mesma produziu que, por sua vez, ameaçam a sua fratura⁵.

É nesta lógica contraditória que os Programas de Transferência de Renda são vistos como caminho possível diante da intensificação das expressões da questão social – no que tange à situação de pobreza, extrema pobreza, desemprego, trabalho precário. Na sociedade de mercado, é por meio de uma renda que conseguimos suprir nossas necessidades – sejam elas mínimas e/ou básicas⁶. Dependendo do nível de renda a satisfação dessas necessidades pode ser ampliada ou reduzida. No contexto neoliberal, o Estado é chamado a intervir nas situações extremas — nas quais os indivíduos [no caso, a família] não conseguem suprir suas necessidades mínimas de sobrevivência – negando explicitamente o caráter universal e de direito social das políticas de proteção social.

Desta maneira, os programas de transferência de renda dizem respeito à transferência de valores monetários de forma direta a indivíduos ou famílias e adquirem configurações relacionadas às medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, os quais são considerados elementos fundamentais que podem contribuir com o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira *nas amarras* da reprodução da pobreza (SILVA, 2006).

⁵ Na concepção de Castel (2000; 2010) a questão social é uma “aporia fundamental, uma dificuldade central, a partir da qual uma sociedade se interroga sobre sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”.

⁶ Concepções analisadas por Pereira (2008).

No Brasil, a primeira iniciativa no âmbito político voltada aos Programas de Transferência de Renda teve início em 1991, com o Projeto de Lei do Senado, nº 08, que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM⁷, de autoria do senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT/SP). Consistia no imposto de renda negativo⁸ direcionado a todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos, com rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000, correspondente a 2,5 vezes o salário mínimo da época. O projeto foi aprovado por unanimidade no Senado Federal, porém houve discussão para que o projeto fosse introduzido gradualmente, iniciando em 1993 para os maiores de 60 anos, em 1994 para os maiores de 55 anos ou mais, e assim por diante, até o ano 2000 com a inclusão de todas as pessoas com mais de 25 anos (SUPLICY, 2006).

Contudo, este contexto é marcado pela crise econômica e elevação do fenômeno da pobreza e extrema pobreza, o que contribui para a visibilidade política e o peso na agenda pública do eixo da pobreza e da fome. Silva, Yazbek e Giovanni (2004) destacam a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, conhecida como Campanha da Fome, liderada pelo sociólogo Herbert de Sousa – Betinho, o qual foi incorporada pelo governo Itamar Franco no ano de 1993, sob o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria. Assim, apesar da aprovação do Programa de Garantia de Renda Mínima, voltado às pessoas acima de 25 anos, a partir do corte de renda, os programas de intervenção estatal se restringem à satisfação de necessidades vitais – em linhas gerais, a fome.

A focalização vai mais além quando entram em discussão os critérios de inclusão relacionados à existência de crianças em idade escolar nas famílias. O argumento é que a existência de situações de trabalho precoce em que as crianças são submetidas frente à insuficiência de renda dos pais interfere no processo de inclusão e permanência escolar, bem como, propicia “um ciclo vicioso que faz com que a pobreza de hoje determine a pobreza do futuro” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004). É a partir deste argumento que José Marcio de Camargo publica dois artigos na *Folha de São Paulo*, “Pobreza e garantia de renda mínima”, em 1991, e “Os miseráveis”, em 1993 (SUPLICY, 2006), nos quais argumenta a articulação da educação à transferência monetária.

⁷ O Projeto de Garantia de Renda Mínima foi apresentado no Senado Federal, aprovado no mesmo ano (1991) e enviado a Câmara dos Deputados. Em 1992, foi distribuído à Comissão de Finanças e Tributação. Na ocasião, o deputado Germano Rigotto (PSDB-RS) foi designado seu relator e deu parecer favorável. Em 1996, revendo seu parecer, o deputado Germano propôs nove emendas (SUPLICY e BUARQUE, 1997). Até a presente data, o projeto ainda aguarda ser votado nessa Comissão.

⁸ Renda mínima garantida (SUPLICY, 2006).

Desta maneira, os debates em torno da Renda Mínima adquirem nova configuração, que nas palavras de Silva, Yazbek e Giovanni (2004), se constituem em duas inovações. O primeiro aspecto é a introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário dos programas, e o segundo refere-se à vinculação da transferência monetária à educação. A partir daí, os programas implementados no Brasil terão este formato, no qual a transferência monetária estará vinculada à educação e serão direcionadas ao grupo familiar e não mais no indivíduo conforme proposta do projeto de Suplicy.

Dentre as primeiras iniciativas desta natureza, destacamos o Programa Bolsa Escola – em janeiro de 1995 – implementado na cidade satélite de Paranoá/DF, no governo de Cristovão Buarque. O programa estava voltado às famílias de até meio salário mínimo mensal *per capita*, com crianças de 7 a 14 anos, de residência há, no mínimo, cinco anos no Distrito Federal. A família incluída receberia um salário mínimo mensalmente, com a prerrogativa de 90% de frequência das crianças e adolescentes às aulas. Ao final do governo de Cristovão Buarque o Programa havia atendido 25.680 famílias, correspondentes a 50.673 crianças (SUPLICY, 2006).

Neste mesmo ano, no mês de fevereiro, foi implantado o Programa de Garantia Familiar de Renda Mínima – PGFRM na cidade de Campinas/SP, resultado do Projeto de Lei de autoria do prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB). O programa estava voltado a todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal, com crianças de até 14 anos regularmente matriculadas na rede regular de ensino, com residência na cidade há pelo menos dois anos. A transferência monetária consistia em valor suficiente para completar meio salário mínimo *per capita* (SUPLICY, 2006).

Em 1996, os programas de transferência de renda têm dimensão nacional, por meio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O primeiro programa é voltado às famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos em situação de trabalho infantil, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. As famílias da área urbana receberiam o valor monetário de R\$ 40,00 mensalmente por criança e/ou adolescente e R\$ 25,00 as famílias da área rural com a condição de frequência mínima da criança e do adolescente nas atividades de ensino regular e nas Ações Sócio-educativas e de Convivência (Jornada Ampliada) no percentual de 85% da carga horária mensal. O segundo Programa – direito garantido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social (1993) – assegura um salário

mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, na condição de não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Neste sentido, o critério de inclusão pauta-se na renda mensal bruta familiar *per capita* menor a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente (SUPLICY, 2006).

Na configuração de Renda Mínima/ Bolsa Escola foram criados vários programas municipais e estaduais no âmbito nacional, os quais serviram de base para a formulação de propostas nacionais, culminando, em 2001, com a transformação do Programa Nacional de Renda Mínima – PGRM em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, denominado de “Bolsa-Escola”, além da criação do Programa Bolsa Alimentação.

O Programa “Bolsa-Escola” era pertencente ao Ministério da Educação e tinha como público alvo famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 90,00 e com crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos regularmente matriculados na rede regular de ensino. Consistia na transferência monetária de R\$ 15,00 por criança e/ou adolescente, até três crianças e/ou adolescentes por família, totalizando no máximo o valor de R\$ 45,00. O valor era pago mensalmente por meio de cartão magnético e estava condicionado à frequência escolar acima de 85% das crianças e dos adolescentes (SUPLICY, 2006).

No que se refere ao Programa Bolsa Alimentação pertencente a outro ministério – Ministério da Saúde – o critério de seleção das famílias beneficiárias consistia no mesmo do Programa Bolsa-Escola, porém o público alvo consistia em crianças de até sete anos de idade, nutrizes e gestantes. O valor monetário de transferência também era pautado em R\$ 15,00 e com restrição igual ao do Bolsa-Escola, associado ao cumprimento de compromissos na área da saúde, os quais consistiam em manter a carteira de vacinação das crianças atualizadas, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, às gestantes, a realização das consultas de pré-natal.

É interessante observar que em meio à proliferação dos programas de renda mínima vinculados à educação e à saúde – acima citados –, restritivos pelo corte da renda, tem-se em 2001, no palco das discussões sobre os programas de transferência de renda, o tema *Renda de Cidadania*. Trata-se do Projeto de Lei n. 266/2001, de autoria de Suplicy, que tinha como proposta a transferência monetária a todos os brasileiros, sem restrições no acesso, inclusive aos estrangeiros com residência no Brasil, no mínimo, há cinco anos. O referido projeto foi sancionado em 2004 pelo Presidente da República, denominado Lei de Renda Básica de

Cidadania, com a previsão de implementação em 2005, entretanto, até a presente data, a Lei não se materializou (SUPLICY, 2006).

Visualizamos o processo gradativo de delineamento dos referidos programas em direção à focalização de grupos específicos, às famílias em situações de pobreza e extrema pobreza, que por sua vez, se configuram nas condições mais degradantes de vida, limitando-se às situações extremas de pobreza, relacionadas às condições limites de sobrevivência. Nesta perspectiva, o caráter universal de atendimento da política social, pautada no atendimento a todos os indivíduos/ famílias, é relegado ao esquecimento e/ou à omissão por parte do Estado, apesar da existência da Lei de Renda Básica de Cidadania (2004)⁹.

Como afirmado anteriormente, em 2001, o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima se transforma em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa-Escola”, e cria-se o Programa Bolsa-Alimentação, dentre outros. Além disso, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Benefício de Prestação Continuada – BPC – criados em 1996 – são expandidos (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Em 2002, é criado o Auxílio Gás pelo Ministério das Minas e Energia, direcionado às famílias com renda mensal *per capita* até meio salário mínimo, integrantes do Programa Bolsa Escola ou do Programa Bolsa Alimentação. Tal programa não exigia cumprimento de compromissos por parte da família e se constituía mais como um subsídio do que propriamente um programa de renda mínima, tendo em vista o subsídio à compra do gás de cozinha no contexto de elevação do preço no referido ano.

Por fim, foi criado em 2003 o Programa Cartão Alimentação pelo extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, que consistia na transferência monetária de R\$ 50,00 às famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo. As famílias deveriam destinar os recursos do benefício à compra restrita de alimentos (BRASIL, 2003).

Considerando a trajetória exposta, concordamos com Silva, Yazbek e Giovanni (2004) que, no início desse século XXI, os programas de transferência de renda podem ser considerados a principal estratégia no eixo da política de assistência social do sistema

⁹ Trata-se da Lei nº. 10.835 de 8 de janeiro de 2004, que institui a partir de 2005, a renda básica de cidadania, ou seja, a transferência de valor monetário, em valor igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de alimentação, educação e saúde, em conformidade com as possibilidades orçamentárias do País. Tem perspectiva de direito social, não importando a condição socioeconômica. Sendo assim, todos os brasileiros residentes no Brasil e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos têm direito à renda básica de cidadania.

brasileiro de proteção social, haja vista a prevalência destes programas em todo o território brasileiro.

Nessas formatações, Stein (2008) considera que se os programas de transferência de renda implementados no Brasil a partir de 1990 são analisados sob o prisma das necessidades básicas. Eles revelam que o atendimento se restringe à sobrevivência da população atendida, ainda destituídos do caráter de direitos social, constituindo-se, ainda, apesar dos avanços legais, em desafio concretizar a assistência social como política pública no país.

Compreendemos, com base em Pereira (2008), que as necessidades sociais básicas são objetivas e universais, consideradas precondições para se alcançar objetivos universais de participação social, relativos à saúde física e à autonomia. Neste sentido, o desenvolvimento de uma vida humana digna somente ocorrerá se certas necessidades (comuns a todos) forem atendidas.

Com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 2003, em conformidade com o discurso político de enfrentamento da fome e da pobreza, é criado o Programa Bolsa Família com a finalidade de unificar os Programas de Transferência de Renda – tema de discussão do próximo capítulo.

Vale lembrar que a vigência dos Programas de Transferência de Renda ainda é realidade no contexto brasileiro de intervenção estatal, relegando ao segundo plano – diga-se *numa caminhada muito lenta, mas caminhada...* – a Política Nacional de Assistência Social (2004), sob a perspectiva de direito social. A seguir trataremos brevemente deste aspecto.

1.1. Programas de transferência de renda mínima *versus* Assistência Social: breves considerações

A Constituição Federal de 1988 consagra, no título sobre a *Ordem Social*, o conceito de seguridade social, compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, cada uma com característica específica. Tais áreas, consideradas básicas de segurança social, foram eleitas pelo caráter de complementaridade, tendo em vista a garantia da estabilidade da sociedade (SIMÕES, 2009). Com a finalidade de garantir patamares mínimos de vida da população, a seguridade social estabelece a saúde

como direito de todos, a previdência social como direito daqueles que contribuem e, a assistência social como direito daqueles que necessitam.

A partir do delineamento da seguridade social, a Constituição estabelece princípios constitucionais conceituados como *objetivos* da seguridade social a serem alcançados. Dentre os objetivos, é preconizada a universalidade de cobertura e atendimento, a uniformidade e equivalência das prestações, a seletividade e distributividade, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade de participação no custeio, a diversidade das bases de financiamento e a participação da comunidade na gestão administrativa. Cada um desses objetivos resguardando os requisitos específicos contidos em cada área (SIMÕES, 2009).

Então, no que concerne à Assistência Social, os parâmetros estabelecidos de atendimento deverão se pautar na *necessidade* do indivíduo/ família, ou seja, situação de uma dada necessidade, o qual se pode constituir de forma variada. Significa dizer que o caráter de necessidade não se restringe à insuficiência de renda, mas a um conjunto de necessidades inerentes ao ser humano como alimentação, moradia e acesso aos bens e serviços públicos.

Em contraposição ao caráter universal de atendimento a uma dada necessidade, a política de assistência social restringiu suas ações a partir do corte de renda, rebaixando este corte ao mínimo – à condição de sobrevivência. O exemplo pode ser visualizado na configuração do Benefício de Prestação Continuada, criado em 1996, – Programa de Transferência de Renda inscrito na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social (1993) – pautado no critério da renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. A necessidade inscrita na política é compreendida – pelo Estado e demais formuladores da política – a partir da insuficiência de renda não dando margem a ações mais amplas de proteção social. Trata-se de um direcionamento que não interfere a lógica do mercado e seus princípios individualistas no que se refere à satisfação das necessidades sociais.

A lógica contraditória da política de assistência social consiste no avanço constitucional e retrocessos na prática interventiva estatal, uma vez que as ações estarão desalinhadas dos preceitos constitucionais – mas alinhadas aos preceitos neoliberais ditados pelo capitalismo global. A política de assistência social adquire nova face, pautada no dever do Estado e direito do cidadão, superando as constituições anteriores, que priorizavam as relações entre capital e trabalho para o atendimento, em detrimento de proteções mais amplas.

Porém, o contexto macroeconômico condiciona o desenho das políticas sociais, inclusive da assistência social, as quais são condicionadas pela redução dos gastos na área social.

Desta maneira, concordamos com Behring (2003, p. 143), ao afirmar que

Os que apostaram na Constituição como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares.

Na perspectiva neoliberal, as políticas sociais tomam outra direção, pautadas na primazia da acumulação de capital e remercantilização do bem-estar social. O Estado assume ações específicas no sentido de promover a estabilidade do mercado, com uma atuação reduzida no campo social. Como estratégias concretas, provenientes das orientações neoliberais, é preconizado o corte nos gastos sociais, o processo de privatização, centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e descentralização neoliberal¹⁰ (LAURELL, 2008).

Diante desta configuração, os anos 1990 foram marcados pelos avanços na Constituição e nas legislações complementares¹¹ porém, na prática, o que visualizamos foi uma dramática precarização dos serviços públicos. A satisfação de necessidades sociais atendidas pelas políticas sociais – especialmente Saúde, Previdência e Assistência Social – foram direcionadas para o campo privado de atendimento, seja por meio da solidariedade individual, seja por meio do mercantilização dos serviços sociais, relegando à população mais vulnerável socialmente os serviços públicos de má qualidade e com investimento precário por parte do Estado.

Em outras palavras, visualizamos a transferência de recursos públicos para o setor privado, acarretando na diminuição dos recursos na área social, ocasionando, conseqüentemente, a expansão dos serviços privados e redução dos serviços públicos. Com isso, ocorre o sucateamento das instituições públicas que, por sua vez, são direcionadas aos segmentos mais pauperizados da população (LAURELL, 2008).

¹⁰ A descentralização na perspectiva neoliberal não está pautada na democratização da ação pública, mas na introdução de mecanismos gerenciais de incentivo aos processos de privatização. Trata-se da transferência das decisões de financiamento, administração e produção de serviços aos níveis locais, ocorrendo, desta forma, diferenciação de gastos entre regiões, que acarretam nas desigualdades regionais (LAURELL, 2008), promovendo ainda mais a mercantilização dos serviços de proteção social.

¹¹ Dentre as conquistas no campo da proteção social nos anos 1990, cabe destacar a Lei Orgânica da Saúde (1990); o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); e, a Lei Orgânica da Assistência Social (1993). Ressaltamos que a LOAS foi alterada recentemente com a Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, elegendo no ordenamento a Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Nesse viés, são implementados os programas de transferência de renda de cariz mínimo, juntamente com programas sociais de cariz solidário. Programas focalizados na pobreza, em detrimento de programas de caráter universal. Verificamos, a partir deste contexto, uma diluição do conceito de “direito social” preconizado pela Constituição face o processo de desregulamentação das políticas sociais. O exemplo nítido que confirma esta assertiva é o Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, vinculado ao Gabinete Civil da Presidência da República, que objetivava representar a atuação governamental no campo social. Tal atuação desloca as iniciativas do campo público-estatal para o campo privado, de iniciativa da sociedade civil, sob a perspectiva da solidariedade individual, amplamente difundida pelas ações de voluntariado.

Neste contexto, os programas de transferência de renda são amplamente apoiados pelos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e se constituem em principal estratégia no eixo da política de assistência social do sistema brasileiro de proteção social (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Ocorre a ampla proliferação de programas de transferência de renda na esfera federal, conforme exposto, além de programas no âmbito estadual e municipal, gerando – diríamos até reproduzindo posturas históricas do Estado – ações fragmentadas, setorializadas, desarticuladas e sobrepostas, ocasionando resultados pulverizados e ínfimos diante do elevado dispêndio de recursos financeiros.

Em face deste contexto, as políticas sociais, em especial a assistência social, constituíram um *mix* de ações eventuais e pontuais de órgãos governamentais dispersos¹² – através das políticas de transferência de renda desarticuladas – e práticas de indivíduos, grupos e entidades privadas – por meio das ações de ONGs, OSCIPs, empresas privadas, etc. –, no sentido de mascarar o atendimento das necessidades sociais básicas e o próprio caráter da assistência social na perspectiva de direito social, constituindo-se como uma política residual e paliativa – políticas compensatórias.

Somente no período de transição do governo FHC para o de Luiz Inácio Lula da Silva é que se elabora um diagnóstico sobre os programas sociais executados no Brasil, realizado no terceiro trimestre de 2002, pela equipe de Lula. Neste documento foi apontada a necessidade de se unificar os programas de transferência no Brasil, devido à identificação de vários problemas, já citados, relacionados à fragmentação dos programas, sobreposição e

¹² Os programas de transferência de renda, conforme exposto, foram implementados por diversos ministérios – da Educação, da Saúde, Minas e Energia, etc.

concorrência dos programas nos seus objetivos e público alvo, ausência de coordenação geral, dentre outros (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Nesta perspectiva, o Programa Bolsa Família¹³ é criado, no ano de 2003, com o objetivo de unificar os programas de transferência de renda no Brasil, dentre os quais, inicialmente, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Vale-Gás e o Cartão-Alimentação.

Com esta nova configuração, a política de assistência social – resguardando as características dos programas de transferência de renda anteriores – prioriza o combate à fome e à pobreza, por meio da iniciativa de transferência monetária, conjugada à promoção do acesso à rede de serviços públicos, principalmente à saúde, à educação e à assistência social, permanecendo o caráter de condicionalidade.

Ao lado dos programas de transferência de renda, representado pelo Programa Bolsa Família, a assistência social – nos moldes preconizados pela Constituição de 1988 – vai tendo progressos na perspectiva de direito social e de política pública. Tais progressos dizem respeito ao conjunto de regulamentos e legislações criados neste período com vistas a consolidar a assistência social como política efetiva de direitos.

Antes de explicitarmos os avanços no âmbito da assistência social, vale salientar a resistência dos governos anteriores em regulamentar o campo da assistência social face às demais políticas. Somente em 2004 é criada a Política Nacional da Assistência Social, na perspectiva de Sistema Único, após onze anos de existência da Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e dezesseis anos de preceitos constitucionais (Constituição de 1988). Desta forma, este documento configura-se um marco na história da assistência social por constituir um avanço profícuo em direção ao direito social nos moldes constitucionais.

Vale salientar que os avanços constitucionais da política de assistência social caminham ao lado do desenvolvimento dos programas de transferência de renda – dentre eles destaca-se o Programa Bolsa Família no âmbito nacional. Desta maneira, a assistência social adquire configuração dual, na qual se constitui dentro dos parâmetros da Política Nacional de Assistência Social (2004) porém, com ações voltadas ao atendimento de demandas provenientes dos programas de transferência de renda, principalmente do Programa Bolsa Família¹⁴, dificultando ações em conformidade com a Política de Assistência Social.

Na Política Nacional de Assistência Social (2004) são estabelecidos os princípios, diretrizes, objetivos, usuários e proteções asseguradas neste campo. Dentre as seguranças/

¹³ O Programa Bolsa Família será mais aprofundado no capítulo II.

¹⁴ Ver pesquisas realizadas no livro organizado por Couto et al (2010).

proteções estão a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia), a segurança de acolhida e a segurança de convívio, familiar e comunitário, as quais estão relacionadas à decorrência de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações (GIOVANNI apud PNAS, 2004).

Nesses moldes, frisamos, com base em Sposati (2009), que a política de assistência social atende *determinadas necessidades* de proteção e deve efetivar seguranças sociais na perspectiva de direitos sociais. Trata-se de uma política que se alinha à defesa de direitos humanos e à defesa da vida relacional. Na primeira forma – defesa de direitos humanos – destacamos a semelhança com a política de saúde, porém não no sentido biológico, mas no sentido social e ético. Trata-se das proteções relacionadas à defesa da vida e ao combate às formas de agressão à vida. Na segunda – defesa da vida relacional – destacamos agressões no campo do isolamento, da resistência à subordinação e da resistência à exclusão social (SPOSATI, 2009).

Conforme Sposati (2009), o isolamento está relacionado às rupturas de vínculos, ao abandono; a resistência à subordinação refere-se às situações de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia e restrições à dignidade; e a resistência à exclusão social, dizem respeito a todas as situações de apartação, discriminação, estigma, ou seja, todos os modos que ferem a dignidade humana e os princípios de igualdade e equidade.

Nessas formulações, acreditamos que a política de assistência social deve superar as práticas históricas de clientelismo e assistencialismo de modo a alcançar efetivamente a população na perspectiva de direito social como política pública de seguridade social. Para que isto ocorra é necessário primar, nos serviços e benefícios socioassistenciais oferecidos, não a renda do público a ser atendido, mas a necessidade em si, a segurança a ser alcançada, no sentido de superar a idéia de que a assistência social é para “pobres”.

Concluimos, parafraseando Sposati (2009, p. 15), que *ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças*. Assim, consolidar a política de assistência social requer o comprometimento de todos, não somente do Estado, mas de toda a sociedade, com vistas a concretizar a referida política – público-estatal – como um direito do cidadão e dever do Estado, no atendimento de necessidades sociais básicas e não mínimas¹⁵.

¹⁵ Ver Pereira (2008).

Desta maneira, alinhar os programas de transferência de renda aos preceitos constitucionais, na perspectiva de direito social, de caráter universal, constitui-se um horizonte possível. Para isto, a satisfação de necessidades básicas deve suplantar a satisfação de necessidades mínimas. Assim os programas de transferência de renda devem pautar-se na garantia de renda básica, na perspectiva de direito social, em conformidade com os preceitos constitucionais, de universalidade de cobertura e de atendimento a uma dada necessidade social.

No tópico a seguir, colocamos em discussão as necessidades atendidas pelos programas de transferência de renda no Brasil, destacando o conceito de necessidades mínimas e necessidades básicas.

1.2. Programas de Transferência de Renda: necessidades atendidas?

O debate acerca dos programas de transferência de renda no Brasil, a partir de 1990, situa-se no campo da renda mínima, no atendimento de necessidades no limite da sobrevivência. Trata-se, então, de um público alvo em condições extremas de pobreza, que, por sua vez, recebem por parte do Estado uma transferência monetária para a garantia de suas condições mínimas.

Desta maneira, a configuração adotada pelos programas de transferência de renda na década de 1990 pauta-se na satisfação de necessidades mínimas em detrimento de necessidades mais amplas inerentes ao ser humano, denominadas de necessidades humanas básicas, conforme Gough (1994). Trata-se de um contexto submerso aos ditames neoliberais que preconizam a interferência estatal em situações extremamente necessárias, destituídos da condição de direitos sociais.

Conforme Pereira (2008), a consideração de mínimos sociais remete o *menor, de menos*, nas quais a satisfação das necessidades beira a desproteção social. Diferente é a compreensão de básicos sociais que remete o *fundamental, principal, primordial*, que constitui a base de sustentação indispensável ao ser humano.

O *fundamental*, dentro da perspectiva de básicos sociais, não significa somente as necessidades de sobrevivência – alimentar-se, por exemplo –, mas estão subentendidos os atendimentos inerentes à condição humana – de ser social. Trata-se, então, de compreender o

indivíduo dotado de necessidades sociais, as quais estão relacionadas às formas de satisfação de um determinado padrão cultural-social.

Marx (2007) trás grande contribuição ao afirmar que o primeiro ato histórico dos homens é a produção dos meios para a satisfação das necessidades, ou seja, a produção da vida material é condição fundamental de toda história humana, uma vez que temos que produzir a vida material diariamente como pré-condição da existência humana. Somente satisfeitas as primeiras necessidades – comer, beber, morar, vestir, etc. – é que podemos estar em condições de viver e “fazer história”.

Desta maneira, as necessidades sociais não se restringem às necessidades naturais, consideradas para Heller apud Pereira (2008) em referencia à Marx, como *conceito limite*, um “nível bestial”, indigno do homem. As mesmas remetem a um conjunto de necessidades a serem satisfeitas que nada têm haver com a satisfação de necessidades naturais. Até mesmo a satisfação das necessidades de sobrevivência humana não se assemelha às necessidades naturais, a exemplo dos animais, justamente porque a satisfação das necessidades sociais tem intrínseco conteúdo humano e o caráter social, logo, não se trata de necessidades naturais, mas sociais. Portanto, não se tratam de meras necessidades a serem satisfeitas, mas de necessidades a serem satisfeitas de determinadas formas, construídas socialmente.

As necessidades humanas básicas, com base em Doyal e Gough apud Pereira (2008) e Gough (1994), consistem em necessidades *comuns*, inerentes a “todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas” (PEREIRA, 2008, p. 66). Trata-se de necessidades fundamentais que devem ser atendidas, tendo em vista a compreensão de um consenso moral pautado no desenvolvimento de uma vida digna, levando em consideração o padrão social de cada cultura. Assim, este entendimento se sobrepõe às compreensões relacionadas às aspirações, preferências ou desejos, preconizados pelo modelo de sociedade capitalista, pautado na lógica do consumo.

É interessante ressaltar que a não satisfação das necessidades humanas básicas acarreta sérios *prejuízos* à vida material dos indivíduos, bem como, à atuação destes enquanto *sujeitos* informados e críticos, uma vez que o indivíduo com necessidades básicas insatisfeitas torna-se incapaz de participar efetivamente dos processos decisórios, tornando-se alheio à dinâmica social, econômica e política de uma sociedade. Os resultados históricos da não satisfação das necessidades humanas básicas podem ser visualizados na população brasileira, em especial

aquelas situadas à margem dos processos econômicos e políticos, as quais desde sempre não têm suas necessidades básicas contempladas.

Contemplar as necessidades humanas básicas significa satisfazer física e socialmente o ser humano, ou seja, o ser humano “*viver* física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica” na sociedade em questão (PEREIRA, 2008, p. 67). Configuram-se como necessidades objetivas – porque independe de vontades individuais – e universais – porque independe de cultura/sociedade. Trata-se de satisfações no âmbito da *saúde física* e da *autonomia*, de modo a ter capacidades de participar ativamente e criticamente em diversas dimensões da vida social.

Somente com a provisão devida no âmbito da saúde física é que podemos efetivamente *viver*¹⁶, porque com a saúde física somos capazes de participar ativamente do processo social, pré-condição para a capacidade efetiva de escolha – autonomia. Da mesma forma, a autonomia consiste na “capacidade do indivíduo eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA, 2008, p. 70). Em outras palavras, consiste na capacidade de escolha frente a uma diversidade de opções – opções informadas – enquanto sujeito responsável por suas decisões e atos.

Gough (1994) e Pereira (2008) elencam 11 categorias que dizem respeito às necessidades intermediárias, no mesmo nível de importância, abaixo assinaladas, as quais se configuram como pré-condições para a possibilidade efetiva da satisfação de necessidades humanas básicas – saúde física e a autonomia.

- Alimentação nutritiva e água potável;
- Habitação adequada;
- Ambiente de trabalho desprovido de riscos;
- Ambiente físico saudável;
- Cuidados de saúde apropriados;
- Proteção à infância;
- Relações primárias significativas;
- Segurança física;
- Segurança econômica;
- Educação apropriada;

¹⁶ Participar conscientemente e ativamente dos processos sociais, econômicos e políticos da sociedade. Nas palavras de Marx (2007) “fazer história”, mas para isso, temos que ter satisfeitas as necessidades humanas básicas.

- Segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

A partir do exposto, podemos afirmar que as necessidades humanas básicas transcendem as necessidades mínimas preconizadas pelos programas de transferência de renda implementados no Brasil. O caráter de satisfação das necessidades de tais programas encontra-se no âmbito das necessidades mínimas, de sobrevivência, o que impossibilita uma condição de vida baseada na capacidade de participação social ativa e crítica. Como base em Marx (2007), como o ser humano vai “fazer história” se ele não tem condições mínimas para manter-se vivo? É necessário, sobretudo, suprir necessidades humanas básicas para, seguidamente, galgar construções/ transformações sociais mais amplas no interior da sociedade.

Neste contexto, os programas de transferência de renda mínima – exemplo o Programa Bolsa Família – não possibilitam, a partir de sua configuração, o atendimento de necessidades mais amplas do indivíduo, que perpassam, inclusive, a autonomia crítica, a qual transcende as simples escolhas e valorações, envolvendo a capacidade crítica ao ponto de modificar regras e práticas estabelecidas socialmente.

Desta maneira, satisfazer necessidades humanas básicas transcende a mera transferência mínima monetária às famílias, de cumprimento de responsabilidades na área da saúde e da educação, mas requer ações que envolvem a capacidade, o protagonismo no processo social dos indivíduos, a capacidade crítica diante das situações de pobreza e extrema pobreza em que as famílias estão subjugadas. E isto somente pode ocorrer se suas necessidades intermediárias forem devidamente satisfeitas. Para isto, os programas de transferência de renda necessitam pautar-se na satisfação de necessidades mais amplas, inclusive no valor monetário transferido, possibilitando – em quantidade e qualidade – a satisfação das necessidades humanas básicas.

É nesta perspectiva que o fenômeno da pobreza e extrema pobreza devem ser considerados, levando em consideração outros fatores além da insuficiência de renda. Neste aspecto, o estudo acerca do fenômeno da pobreza trás grande contribuição. O tópico abaixo discorrerá sobre o assunto.

1.3. Programas de transferência de renda: de que pobreza se trata?

No Brasil, a partir de 1990, os programas de transferência de renda, enquanto programas que transferem valores monetários às famílias brasileiras em situação de pobreza, tomam critérios de elegibilidade a partir do corte de renda. Este corte de renda, por sua vez, se restringe às condições mínimas, considerando a pobreza absoluta (DEMO, 2008), associada à idéia de sobrevivência física, à satisfação de mínimos sociais à reprodução da vida com um mínimo de dignidade humana.

As famílias em situação de pobreza constituem o alvo dos programas de transferência de renda, a partir do pressuposto do nível extremo de sobrevivência, considerado o critério de elegibilidade. Sendo assim, a pré-condição do recebimento do valor monetário é encontrar-se na situação de pobreza absoluta, da mesma forma, esta pré-condição persiste para a sua permanência.

Uma de nossas inquietações em relação à configuração desses programas é o fato deles terem como horizonte a saída das famílias da situação de pobreza absoluta, *amarrados* a esta própria situação para o recebimento da transferência monetária¹⁷. Compreendemos esta dinâmica como “uma caminhada em círculos” porque não as desvencilha da situação em questão. Como libertar a família desta situação se o próprio *promotor* (programas de transferência de renda) desta tal liberdade somente lhe concede a promoção dentro desta própria restrição? Mantém, então, a reprodução das condições limites de sobrevivência.

Outra questão, não menos importante, é a própria compreensão sobre o que seja o fenômeno pobreza, já que traduzem a pobreza aos aspectos quantitativos, de renda, ou melhor, a pobreza é considerada quando a renda for igual ou menor do que o valor estabelecido, denominado de linha da pobreza. Entretanto, compreendemos que a pobreza não se restringe à insuficiência de renda, mas está relacionada à insuficiência de um conjunto de *necessidades*, que por sua vez, não estão necessariamente vinculados à renda.

É interessante observar que no contexto da sociedade de mercado, na qual prevalece a satisfação das necessidades sociais no interior das relações de compra e venda em detrimento da intervenção estatal, a situação da renda constitui o único caminho possível. Desta maneira,

¹⁷ O critério de permanência no Programa é a renda, por meio da atualização do cadastro a cada dois anos: famílias em extrema pobreza até R\$ 70,00/ *per capita*; famílias em situação de pobreza de R\$70,01 a 140,00/*per capita*. Tal exigência não condiz com a realidade vivenciada pelas famílias, pois mesmo acima destes valores monetários as famílias passam muitas dificuldades. Ver capítulo III.

no âmbito do discurso neoliberal, a renda deve demarcar os limites da satisfação das necessidades sociais. Neste sentido, o Estado deve apenas intervir nas situações extremas de sobrevivência – em discussão os programas de transferência de renda –, relegando as demais necessidades ao mercado e/ou à sociedade civil. Em último caso, quando não se consegue adentrar nesses dois espaços, busca-se o atendimento no Estado mínimo¹⁸.

Utilizando a metáfora de Pizzio (2010), os conceitos [pobreza] são as lentes que usamos para observar a realidade social e sendo assim, a amplitude dessas lentes determina o alcance do nosso olhar. Neste sentido, se nos restringimos a olhar à pobreza a partir da insuficiência de renda, nossas intervenções estarão restritas ao campo da insuficiência de renda – e seu escopo – e as demais dimensões da pobreza serão relegadas ao esquecimento, logo, ao não atendimento por parte do Estado.

Ao refletirmos sobre a lógica de construção dos programas de transferência de renda a partir dos anos 1990, principalmente com o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, denominado de “Bolsa-Escola” (2001) e o Programa Bolsa Alimentação (2001), percebemos que o atendimento das necessidades sociais por parte do Estado, em especial a saúde e a educação, são desvirtuadas das reais perspectivas, uma vez que constituem *direitos sociais e deveres do Estado*, conforme a Constituição Federal de 1988¹⁹. A lógica se consubstancia em *dever da família e condição para a permanência* nos referidos programas de transferência de renda. Trata-se de um jogo de inversão de papéis, no qual reedita os princípios do liberalismo clássico de responsabilização individual (ou familiar).

O ideário neoliberal não “percebe” (ou não quer perceber) é que “ninguém é pobre porque quer ou somente porque suas capacidades são insuficientemente desenvolvidas para lhe proporcionar a superação. Na maior parte das vezes, são as condições objetivas que aprisionam os sujeitos numa maneira de ser que não lhes permite a superação” (PIZZIO, 2010, p. 100). Significa dizer que as condições materiais de existência impossibilitam o desvencilhamento, as quais são determinadas pela própria lógica contraditória capitalista de produção e acumulação de capital de um lado, e de outro, produção e acumulação da questão social – em suas refrações temos a pobreza e a extrema pobreza.

¹⁸ Conotação de redução [intensidade e extensão] de suas responsabilidades no atendimento das necessidades sociais.

¹⁹ “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, capítulo II, art. 6º).

Neste contexto de manutenção do *status quo* [ordem capitalista], os programas de transferência têm grande contribuição, uma vez que promovem a satisfação das condições mínimas da população atendida e amenizam os efeitos maléficos à sua fratura. Quando analisamos o fenômeno da pobreza a partir dos preceitos ditados pela hegemonia neoliberal – percebemos que os programas de transferência de renda não atingem o cerne do fenômeno da pobreza, uma vez que tal fenômeno é expressão da questão social.

Compreendemos a questão social como produto da lógica diametralmente oposta inaugurada pelo capitalismo, na qual a pobreza cresce na medida em que cresce a riqueza, tendo em vista a apropriação privada – individual e desigual – da riqueza socialmente produzida, em contexto no qual o trabalhador possui unicamente a sua força de trabalho para satisfazer suas necessidades de existência.

Desta maneira, os programas de transferência de renda centram-se nas manifestações da questão social – o fenômeno da pobreza e da fome –, porém não propriamente no cerne da questão social, haja vista o seu caráter instrumental no âmbito da sociedade burguesa. Destacamos o predomínio das orientações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, materializados nas políticas sociais e nos programas de transferência de renda implementados no Brasil.

Neste sentido, os métodos de identificação e mensuração da pobreza se restringem aos limites dos valores monetários estabelecidos, os quais – comumente – estão relacionados ao cálculo do número de calorias necessárias à sobrevivência, convertidos em bens alimentícios, conforme o padrão social vigente.

A pobreza é um fenômeno social, logo, sofre as mutações inerentes à própria dinâmica da sociedade. Assim, em cada lugar, o fenômeno ocorre de forma peculiar, tendo em vista as especificações locais. De outra forma, adquire manifestações ou expressões de acordo com a realidade histórica. Assim como o conceito de *necessidades*, o conceito de *pobreza* envolve não somente a insuficiência de renda, a insuficiência de outros aspectos inerentes ao ser humano.

A pobreza constitui um fenômeno multidimensional e complexo que requer a satisfação de necessidades humanas nas diversas dimensões – social, econômica, política, cultural e ambiental, envolvendo aspectos objetivos e subjetivos. Em outras palavras, trata-se de situações de necessidades humanas não suficientemente satisfeitas, no qual diferentes fatores estão interligados. Refere-se não apenas a privações em termos de necessidades

materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente. (CODES, 2008).

Pensar a pobreza como fenômeno multideterminado e complexo é ter claro que os programas de transferência de renda, de forma isolada, não promovem a satisfação de necessidades humanas básicas. Faz-se necessário consolidar os programas de transferência de renda na perspectiva de necessidades humanas (sociais), no âmbito dos direitos sociais.

Demo (2008) nos trás grande contribuição ao discutir a pobreza sob a dimensão política. Em suas palavras,

Ser pobre não é apenas não ter certas coisas. É principalmente ser destituído de ter e, em especial, de ser, um tipo de exclusão que tem em sua origem não só carências materiais, mas, mormente em imposições mobilizadas por processos de concentração de bens e poder por parte de minorias (DEMO, 2008, p. 01).

Desta maneira, a condição de pobreza remete aspectos estruturais inerentes à lógica capitalista de produção da riqueza. Neste sentido, a pobreza não é situação isolada, mas reflete à própria dinâmica do capital. Demo (2008) afirma que ninguém é pobre sozinho, mas o é em relação a outros, denominado pelo autor de *polarização dialética*. Pobreza se constitui como fenômeno socialmente construído, *causado, imposto, mantido* – causado pela lógica capitalista, imposto à maioria da população que *vive do trabalho* e mantido porque se mantém o modelo de sociedade vigente.

A intervenção estatal – por meio dos programas de transferência de renda *mínima* – tem papel fundamental no sentido da manutenção da pobreza em seus patamares aceitáveis no âmbito da sociedade em questão. Trata-se, então, de conter a pobreza, mas não suprimi-la. A contenção da pobreza é necessária, tendo em vista o *risco de sua fratura* caso o fenômeno se intensifique.

Compreender a pobreza como fenômeno imbuído de politicidade é compreender a necessidade urgente de resignificar o lugar do sujeito em condição de pobreza. Nesta perspectiva, se desvencilhar da situação de pobreza é, acima de tudo, elevar o sujeito da condição de objeto/ beneficiário – dos programas de transferência de renda – para a condição de sujeito capaz de história própria/ protagonista de seus destinos, inserindo-os efetivamente na dinâmica produtiva e política da sociedade (DEMO, 2008).

Não se trata de negar a transferência monetária, entretanto, não se deve restringir as intervenções estatais somente ao aspecto econômico, material, mínimo. Trata-se de ampliar o

raio de alcance – aspectos sociais, políticos, culturais, subjetivos, básicos –, de forma a incluir efetivamente outros aspectos, sobretudo, o político, de forma a elevar o sujeito à condição de protagonista de sua própria história. Neste sentido, a satisfação das necessidades humanas básicas, a partir do processo de desenvolvimento de capacidades e autonomia do indivíduo, constitui possibilidade efetiva para mudanças substanciais no modelo de sociedade vigente.

CAPÍTULO II – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: concepção e execução local no âmbito do SUAS

E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista.
Francisco de Oliveira

Os condicionantes prévios de criação do Programa Bolsa Família remontam o período de transição do governo FHC ao governo Lula (2002-2003). Neste período foi elaborado – por parte do candidato Lula – um relatório-diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil.

Neste documento foi constatado que os Programas de Transferência de Renda, implementados no Governo de Fernando Henrique Cardoso, dentre eles destaca-se o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Vale-Gás e o Cartão-Alimentação, tinham um conjunto de problemas na sua implementação que impossibilitavam a efetivação do pressuposto de acesso a políticas universais, de forma a oferecer condições de autonomização futura às famílias atendidas pelos referidos programas (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Nesta perspectiva, os programas de transferência renda cumpriam com o pressuposto compensatório, de efetuar a transferência monetária, restritos ao atendimento da sobrevivência das famílias, nas quais as perspectivas de mudança em longo prazo ficavam a desejar.

Dentre os problemas constatados, destacamos a existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, o que afetava negativamente na implementação das ações; falta de articulação entre os ministérios e secretarias responsáveis pelos programas; falta de estratégia mais ampla que garantisse a autonomização das famílias após o desligamento dos programas; fragmentação dos programas e até competitividade entre os diferentes setores responsáveis; orçamento alocado insuficiente; e, identificação de problemas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, *software* desenvolvido pela Caixa Econômica Federal – CEF, criado para cadastrar, com o uso de um formulário único, as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

Em face desses problemas, o relatório-diagnóstico conclui que os programas de transferência de renda devem ser unificados, com vistas a superar a situação supracitada. Desta maneira, a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, os Programas de Transferência de Renda sofrem mudança quantitativa e qualitativa, na direção à construção de uma Política de Transferência de Renda, de abrangência nacional.

No mesmo ano de 2003 é criado o Programa Bolsa Família, por meio da Medida Provisória nº. 132, através da Estratégia Fome Zero do governo federal, buscando prioritariamente enfrentar a fome e a pobreza no Brasil, constituindo elemento central do Sistema de Proteção Social brasileiro (SILVA, 2008a).

O Programa Bolsa Família teve como finalidade unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – Bolsa Escola (2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação (2001), do Programa Auxílio-Gás (2002) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (2001).

A unificação conferiu maior racionalidade administrativa e aumentou a eficácia dessa política no enfrentamento da pobreza. Da mesma forma, foram criadas condições para a padronização de procedimentos de gestão, facilitando a compreensão sobre a operacionalização dos programas sociais do Governo Federal por parte da população e responsáveis dos estados e municípios (MDS, 2008).

É interessante observar que neste mesmo contexto temos o estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no ano de 2004, a qual define o campo de ação da assistência social nos seguintes aspectos: a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); a segurança de acolhida e a segurança de convívio, familiar e comunitário. Ou seja, a assistência social, como outras políticas sociais, garante proteções decorrentes de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações (GIOVANNI apud PNAS, 2004).

Concordamos com Mesquita (2007) que apesar do Programa Bolsa Família não integrar formalmente a Política Nacional de Assistência Social – PNAS localiza-se no campo da ação de proteção social básica, de natureza assistencial, tendo em vista a situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos.

Conforme a PNAS (2004, p. 29),

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã.

Neste sentido, o Programa Bolsa Família tem relação com a Política Nacional de Assistência, haja vista sua configuração em conformidade com os preceitos da PNAS, bem como, os gestores locais e o público alvo são os mesmos. Trata-se, então, de um *quasi*-direito social, uma vez que sua exigibilidade judicial ainda não é claramente assegurada (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007).

A Resolução n.º 7 de 10 de setembro de 2009, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT/SNAS, estabelece em no Art. 1º: “Acordar procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS”. Sendo assim, o Programa Bolsa Família – enquanto transferência de renda – deve situar-se no campo de ação do SUAS, seja no processo de sua operacionalização (Seção III), seja no atendimento das referidas famílias (Seção IV).

Apesar da configuração no âmbito da assistência social, a proteção social oriunda do Programa provém de aspectos políticos e não propriamente legais. Desta forma, “uma flutuação no ambiente político, pode, portanto, afetar sua estabilidade ou futuras expansões” (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007, p. 10).

Embora o Programa esteja pautado nas prerrogativas da Assistência Social, o caráter político [*politic*] se sobrepõe ao caráter de política [*policy*], reflexo disso é a localização do Programa na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC e não na Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, conforme o organograma do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Conforme Medeiros, Britto e Soares (2007), apesar de não se constituir formalmente no âmbito da Política de Assistência Social, o Programa Bolsa Família, juntamente com o Benefício de Prestação Continuada (1996), constituem, atualmente, como uma importante faceta do sistema de proteção social brasileiro. Ambos têm se expandido consideravelmente e gerado efeitos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade no país, embora não estejam isentos de críticas e problemas.

A Lei 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família, preconiza, em se tratando do público alvo, que o programa tem como foco a família, entendida como unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. Trata-se de uma tendência brasileira adotar a *família* como unidade básica de sua operacionalização, o que condiciona a variabilidade no cálculo do benefício (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2004).

Nesta perspectiva, o PBF estabelece o limite da renda familiar para o atendimento. Sendo assim, a renda mensal preconizada no Programa Bolsa Família consiste na soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda.

Desta maneira, o Programa é destinado somente às famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00²⁰ (setenta reais), independentemente de sua composição, e a famílias pobres, entendidas como aquelas com renda mensal *per capita* entre R\$ 70,01 até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais), e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 17 (dezesete) anos. O recebimento do valor monetário está condicionado ao cumprimento de compromissos – condicionalidades – nas áreas de Educação e Saúde. A seleção das famílias é realizada de forma automatizada pelo Governo Federal a partir das informações na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais, vinculadas à estimativa de famílias pobres de cada município (MDS, 2009).

O Programa Bolsa Família possui quatro modalidades de benefício:

1. O **benefício básico**, no valor de R\$ 70,00²¹ (setenta reais), concedido à família em situação de extrema pobreza, independentemente da composição e do número de membros do grupo familiar;

2. O **benefício variável**, no valor de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) por beneficiário, concedido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham, sob sua responsabilidade,

²⁰ Conforme reajuste por meio do Decreto Presidencial n.º 6.917 de 30 de julho de 2009. Segundo informações do site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os benefícios do Programa Bolsa Família sofreram um reajuste de cerca de 10%, dos quais 6% referem-se à recomposição do benefício frente às perdas inflacionárias desde a última atualização, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Os demais 4% constituem-se em ganho real e destinam-se a consolidar a estratégia das desigualdades individuais e regionais. Recentemente o Programa Bolsa Família sofreu novo reajuste no valor do benefício, conforme o Decreto Presidencial n. 7.447 de 02 de março de 2011, alterados a partir de abril de 2011.

²¹ São valores atualizados, conforme reajuste anunciado em 2 de março de 2011 e vigoraram a partir dos pagamentos efetuados no mês de abril de 2011.

gestantes, nutrizes, crianças (entre zero e doze anos) e adolescentes até 15 (quinze) anos, até o máximo de 5²² (cinco) benefícios por família;

3. O **benefício variável vinculado ao adolescente**, no valor de R\$ 38,00 (trinta e oito reais) por adolescente entre 16 e 17 anos matriculados na escola, até o máximo de 2 (dois) benefícios por família; (Art. 19, Decreto n. 7.447/11)

4. O **benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE)**, pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família causem perdas financeiras, podendo, o valor do benefício, variar de caso a caso (Art. 19, Decreto nº 5.209/04).

Em face dos tipos de benefício concedidos, as famílias em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício básico, o variável e o vinculado ao adolescente, chegando ao máximo de R\$ 306,00 mensais. As famílias em situação de pobreza com renda entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 podem receber até R\$ 236,00, acumulando o benefício variável e o vinculado ao adolescente (MDS, 2011).

No que se refere às condicionalidades do Programa Bolsa Família, há a obrigatoriedade da manutenção dos filhos, em idade escolar, no ensino regular – exigindo frequência mínima de 85% da carga horária mensal para crianças e adolescentes até 15 anos e 75% de frequência mensal dos adolescentes entre 16 e 17 anos –, a frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde – com a manutenção da carteira de vacinação em dia, acompanhamento do estado nutricional das crianças e participação em atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde – e a frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina (BRASIL, 2004).

O acompanhamento da frequência escolar ocorre bimestralmente, cinco vezes ao ano. São os acompanhamentos da frequência relativa aos bimestres de ocorrência das aulas nas escolas: fev./mar.; abr./maio; jun./jul.; ago./set. e out./nov. As atividades de acompanhamento da frequência escolar são viabilizadas pelo Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença – PBF), desenvolvido pelo Ministério da Educação.

O Programa tem por objetivos (BRASIL, 2004):

²² Conforme Decreto nº. 7.494, de 2 de junho de 2011, que altera o Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

- Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social;
- Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- Estimular o desenvolvimento das famílias beneficiárias;
- Combater a pobreza;
- Promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Para alcançar os objetivos supracitados, o programa conta com um conjunto de ações que envolvem outras áreas de atuação do Estado, com a área da Saúde, da Educação, da Assistência Social, da Segurança Alimentar e Nutricional, dentre outras. Neste sentido, a atuação do Programa perpassa quatro eixos, os quais constituem a Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MSD, 2009), conforme o quadro abaixo:

- Transferência de renda com condicionalidades – Programa Bolsa Família;
- Assistência Social;
- Segurança Alimentar e Nutricional;
- Geração de oportunidades de inclusão produtiva e outros

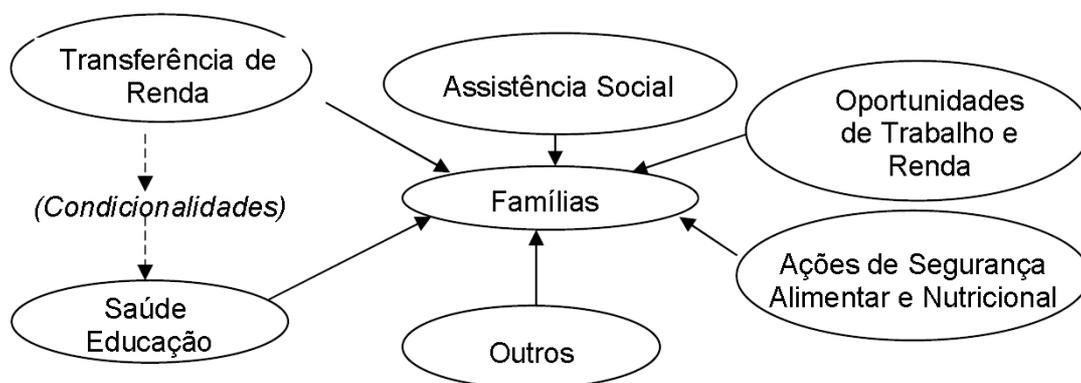


Figura 1 – Estratégia de atuação do MDS

Fonte: MDS/SENARC, 2009.

A partir do exposto, podemos afirmar que a concepção do Programa Bolsa Família não se restringe a transferência de renda, mas envolve um conjunto de ações que devem estar articuladas e direcionadas ao atendimento das famílias participantes do Programa. Desta maneira, as políticas sociais de outras áreas, como trabalho e renda e segurança alimentar e nutricional devem estar voltadas ao atendimento destas famílias. Somente o trabalho

articulado das políticas sociais é capaz de promover o alcance dos objetivos estabelecidos no Programa.

Nesta perspectiva, o MDS (2009) estabelece três dimensões que compõem o Programa Bolsa Família. A primeira consiste no alívio imediato da pobreza, por meio da transferência monetária se garante o direito à alimentação. A segunda consiste na contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do cumprimento das condicionalidades, as quais devem ser compreendidas como um compromisso entre as famílias e o Estado, constituindo-se no fortalecimento ao acesso aos direitos sociais nas áreas da educação e saúde. A terceira aponta a articulação com os Programas Complementares dos níveis federal, estadual e municipal, os quais estão relacionados ao desenvolvimento das capacidades das famílias no âmbito do trabalho, geração de renda, escolaridade, habitação, etc.

Diante do exposto, podemos afirmar que a concepção do Programa Bolsa Família em relação aos Programas anteriores representa, num certo sentido, um avanço no âmbito dos programas de transferência de renda implementados no Brasil, levando em consideração a complexidade de necessidades que envolvem as famílias participantes do PBF.

Para atender a complexidade de necessidades que envolvem as famílias participantes do PBF, o MDS/SENARC (2009) estabeleceu as dimensões que compõem o Programa, denominadas de *componentes do Programa Bolsa Família*:

- a) Cadastro Único para Programas Sociais;
- b) Gestão de Condicionalidades;
- c) Gestão de Benefícios;
- d) Programas Complementares;
- e) Fiscalização do Programa Bolsa Família.

O *Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico*, regulamentado pelo Decreto nº. 6.135, de 36 de junho de 2007, é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. As famílias de baixa renda consistem naquelas com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo e/ou naquelas com renda familiar mensal de até três salários mínimos. São incluídas, prioritariamente, as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, ou seja, R\$ 301,00 (trezentos e dez reais). Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios (BRASIL, 2007).

O cadastramento e atualização dos dados das famílias são de responsabilidade dos municípios. O MDS preconiza a capacitação dos entrevistados, a visita domiciliar das famílias mais pobres e registro de informações, bem como, a criação de postos de atendimento para fazer o cadastramento. Os cadastros devem ser atualizados em qualquer situação de mudança, seja de endereço, renda ou composição familiar; e regularmente a cada dois anos, lembrando que os formulários devem ser guardados por no mínimo cinco anos.

A *gestão das condicionalidades* consiste no gerenciamento específico dos compromissos assumidos por parte das famílias no âmbito da educação e da saúde. Tais condicionalidades são destinadas às crianças e aos adolescentes, entre 0 e 17 anos; às grávidas e às mães em situação de amamentação.

As condicionalidades no âmbito da educação referem-se a matrícula das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos nas escolas; garantia de frequência mínima de 85% nas aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para os jovens e adolescentes de 16 a 17 anos; comunicação e justificativa à escola em situação de ausências e mudanças de escolas das crianças e dos adolescentes.

As condicionalidades no âmbito da saúde estão direcionadas às grávidas e mulheres em processo de amamentação e aos responsáveis das crianças menores de sete anos. Às primeiras são estabelecidas a realização dos exames de pré-natal e das consultas nos postos de saúde, de acordo com o calendário estabelecido pelo MDS e participar das atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre o aleitamento materno e a promoção da alimentação saudável. Aos últimos devem levar as crianças aos locais de campanha de vacinação, manter o calendário de vacinação atualizado, conforme instruções do Ministério da Saúde e levar as crianças ao posto de saúde para acompanhamento do seu desenvolvimento físico, entre outras ações, conforme calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde.

Na concepção do MDS (2009), o acompanhamento das condicionalidades supracitadas tem a capacidade de promover e ampliar o acesso das famílias aos serviços de saúde e educação, levando em consideração os atendimentos das referidas políticas sociais à população de baixa renda. Então, ao mesmo tempo em que promove o garantia dos direitos sociais (educação e saúde), tais direitos se materializam na forma de deveres para serem cumpridos como pré-condição ao acesso dos valores monetários.

A *gestão de benefícios* “é formada por todas as atividades de pagamento dos benefícios às famílias, como: inclusão das famílias ao Programa, bloqueio, desbloqueio,

suspensão e cancelamento do benefício” (MDS/SENARC, 2009). A Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC realiza as inclusões das famílias beneficiárias, conforme os dados inscritos no CadÚnico.

O bloqueio é efetuado quando há suspeita de irregularidades – determinação judicial e/ou problema no CadÚnico – e/ou descumprimento das condicionalidades. A família não pode sacar por trinta dias, mas continua fazendo parte do Programa. Após 180 dias em situação de bloqueio o benefício é cancelado. Na situação de bloqueio, o município é chamado a investigar e caso não haja irregularidade o benefício é desbloqueado, do contrário, o benefício é cancelado. Em casos de desbloqueio, a família pode sacar as parcelas bloqueadas em até 90 dias.

A suspensão – realizada pela SENARC – ocorre quando a família não cumpre, pela terceira e quarta vezes, as condicionalidades estabelecidas pelo Programa. Não se constitui no desligamento, porém a família não recebe o valor monetário referente ao período suspenso na ocasião de término da suspensão.

O cancelamento do benefício significa a saída da família do Programa e pode ocorrer nas situações de 180 dias de bloqueio, de decisão judicial, de comprovação de casos de duplicidade e irregularidade cadastral, de falecimento da instituição familiar, de trabalho infantil, de acúmulo de benefício do PBF e PETI e de descumprimento de condicionalidades pela quinta vez.

O pagamento do benefício é realizado por meio de cartão magnético na agência da Caixa Econômica Federal, nas lotéricas e parceiros da Caixa, como armazéns, mercados, padarias, entre outros. O responsável legal constitui-se titular do cartão e não pode emprestar ou transferir para outra pessoa. A utilização do dinheiro é definida pela própria família.

Outra dimensão do Programa são os *programas complementares* que se referem a outros programas e ações voltadas para garantir oportunidades de melhorias das condições de vida das famílias. Trata-se das atividades de geração de trabalho e renda, capacitação profissional, microcrédito, ampliação da escolaridade, garantia de direitos, acesso e melhoria das condições habitacionais e desenvolvimento local das regiões mais pobres. Tais ações devem ser executadas por diferentes órgãos do governo federal, estadual e municipal, bem como, por entidades da sociedade civil.

Na compreensão do MDS/SENARC (2009, p. 26), “para superar a pobreza, é preciso transferir renda, garantir o cumprimento das condicionalidades e integrar políticas que

permitam que as famílias desenvolvam suas potencialidades”. Tal assertiva coaduna com a compreensão de que são necessárias várias ações articuladas para melhorar as condições de vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, levando em consideração o seu caráter multidimensional.

Compreendemos que o acesso aos programas complementares é fundamental para alcançar efetivamente os objetivos preconizados pelo Programa. Dentre os programas considerados complementares ao Programa Bolsa Família, o MDS/SENARC (2009) elenca seis no âmbito federal:

- a) Programa Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação;
- b) Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, do Ministério da Educação;
- c) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, do Ministério do Trabalho e Emprego;
- d) Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego;
- e) Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário

Por fim, o Programa Bolsa Família possui a dimensão da *fiscalização do Programa*, que consiste na fiscalização – por meio do MDS e de outros órgãos – da gestão do referido Programa. Dentre as formas de fiscalização o MDS/SENARC (2009) cita três:

- a) Ações no local ou à distância, realizadas pela Coordenação Geral de Fiscalização – CGF da SENARC;
- b) Ações de acompanhamento, realizadas pelos órgãos que compõem a Rede Pública de Fiscalização, como o Ministério Público – MPF, Ministérios Públicos dos Estados e Controladoria Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU;
- c) Ações de fiscalização, em municípios sorteados pela CGU.

A fiscalização tem a sua importância no processo, uma vez que o Programa possui um público alvo específico a ser atendido – famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. As situações de irregularidades podem interferir drasticamente no alcance do Programa, e assim, minimizar resultados, embora seja rico de potencialidades do referido Programa.

Feitas as considerações sobre a concepção do Programa Bolsa Família, seguiremos, no próximo tópico, com seu desenvolvimento na cidade de Manaus no âmbito do SUAS.

2.1. Programa Bolsa Família em Manaus: execução local no âmbito do SUAS

O Programa Bolsa Família – enquanto programa de transferência de renda – está localizado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, seja no processo de sua operacionalização, seja no atendimento das famílias participantes do Programa (CIT/SNAS, 2009). Neste sentido, no campo de atuação do SUAS, o Programa constitui *proteção social básica*²³, uma vez que atua sobre as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da transferência monetária e promoção do acesso às políticas públicas.

Nos municípios, o gestor municipal do PBF é designado pelo prefeito, cabendo-lhe administrar as atividades do PBF de responsabilidade do município, como cadastramento das famílias, gestão do Cadastro Único, gestão de benefícios, acompanhamento de condicionalidades em parceria com as áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, acompanhamento das famílias mais vulneráveis e articulação com outros órgãos de governo e da sociedade civil para a implementação de ações complementares (MDS, 2010).

Em Manaus/AM, o Programa é operacionalizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH, por meio do Departamento de Proteção Social Básica – DPSB. Em face disso, as entrevistas realizadas aos gestores-chave centraram-se nos seguintes setores:

- Departamento de Proteção Social Básica;
- Divisão de Renda e Cidadania;
- Central do CadÚnico/Programa Bolsa Família;
- Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/Jorge Teixeira
- Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/São José III
- Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/São José IV

A gestão do Programa Bolsa Família está inscrita no interior da Proteção Social Básica e as entrevistas foram intencionalmente escolhidas nos setores diretamente relacionados ao desenvolvimento do Programa em Manaus, conforme exposto acima. Os CRAS foram

²³ Conforme a Lei n.º. 12.435, de 6 de junho de 2011, que altera a Lei n.º. 8.742, de 7 de setembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, a proteção social básica consiste no “conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2011, art. 6-A, inciso I).

escolhidos, porque se situam na zona leste de Manaus – a zona dos beneficiários participantes da presente pesquisa – fontes das informações do capítulo III.

O objetivo centra-se nas condições de desenvolvimento local do Programa Bolsa Família no âmbito do SUAS, levando em consideração a dinâmica cotidiana de cada setor pesquisado. Consideramos, conforme a Lei nº. 8 12.435/2011, que o CRAS constitui-se o principal local de oferta dos serviços de proteção social básica, bem como, localiza-se nas áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social.

O tópico a seguir trata da caracterização dos gestores-chave entrevistados.

2.1.1. Gestores-chave no Sistema Único de Assistência Social – SUAS: condições e percepções

O vínculo institucional dos gestores entrevistados reflete aspectos de *provisoriedade* e de *peçoalidade*, uma vez que constituem Cargos Comissionados e Regime de Direito Administrativo – RDA. Dos seis gestores entrevistados, cinco encontravam-se no *status* cargo comissionado e somente um em Regime de Direito Administrativo – RDA.

Os primeiros – cargos comissionados – são previstos constitucionalmente²⁴ e caracterizam-se pela não aprovação em concurso público, ou seja, são pessoas de confiança da autoridade competente – Secretário Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – destinadas somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Têm caráter transitório e podem ser destituídos a qualquer tempo. Já o Regime de Direito Administrativo – RDA refere-se à contratação por tempo determinado, dentro dos parâmetros legais do interesse público municipal²⁵.

Em ambos os casos, instala-se o caráter da *transitoriedade* e de *instabilidade* no trabalho, predominando cargos de interesses particularistas, em detrimento do interesse público. Essas condições de trabalho estabelecidas inibem possibilidades efetivas de mobilização, no que se refere às condições de trabalho voltadas ao aperfeiçoamento das ações na implementação da política de assistência social em Manaus.

²⁴ Na Constituição Federal de 1988, no Artigo 37, V.

²⁵ Lei Estadual nº. 2.607, de 28 de junho de 2000, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade, temporária de excepcional interesses públicos, sob o regime de Direito Administrativo, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal e do artigo 108, § 1º., da Constituição do Estado.

Outro ponto que chama a atenção é o caráter de *rotatividade* impresso nesses gestores. Quando perguntados sobre o tempo de trabalho na função, o máximo que identificamos foi dois anos, situação do Coordenador do CRAS/Jorge Teixeira, em sistema de RDA. Os demais variam entre um ano e seis, oito, sete, quatro meses, chegando até a uma semana de tempo no exercício da função. Este fato demonstra o movimento de alternância existente nos cargos de gestão do SUAS, o que contribui para ações descontínuas e fragmentadas no âmbito da atuação de competência de cada setor.

Dentre os gestores entrevistados, cinco eram formados em Serviço Social e apenas um em Pedagogia (gestor da Divisão de Renda e Cidadania). Destes, apenas três tinham título de especialista, sendo: dois na área de “Programas e Projetos Sociais” e um na área de “Gestão em Políticas de Seguridade Social”.

A capacitação e o aperfeiçoamento profissional são fundamentais para uma atuação efetiva na realidade dos usuários dos serviços sócio-assistenciais, de forma a concretizar ações coadunadas com os preceitos estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), bem como, nas demais legislações complementares.

Dentre os gestores, identificamos casos que consideramos gravíssimos, dentre eles citamos o gestor do CRAS 1 que não sabia o significado de MDS: “MDS...ministério de desenvolvimento social... (?) uma coisa assim”. Este gestor tratava a assistência social igual a assistencialismo: “[o programa bolsa família] é uma assistência para aquelas famílias em baixa renda, envolve muito assistencialismo...precisa fazer uma visita (...) geralmente a gente trabalha com esse tipo de assistencialismo, tudo tem aquela assistência...acompanhamento”.

Os depoimentos mostram-nos a deficiência em aspectos extremamente básicos da atuação profissional. Insuficiência proveniente da formação acadêmica, da (in) compreensão dos fundamentos do Serviço Social e do conhecimento referente às legislações no âmbito da proteção social, são alguns pontos relevantes que contribuem para posturas profissionais apáticas no processo.

Neste aspecto, nos questionamos até que ponto os profissionais, com conhecimento extremamente limitado, podem concretizar a política de assistência social na perspectiva de direito social, como preconizados nas legislações vigentes, de forma a superar ações imediatistas, assistencialistas e baseadas no puro senso-comum.

Transportar as ações profissionais do campo do *não* direito para o campo do direito requer profissionais imbuídos de conhecimento crítico e pensamento reflexivo. Para isso, é

fundamental conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo aprofundados, no sentido de atender efetivamente a realidade social posta como demanda aos profissionais da assistência social, acima de tudo, comprometimento ético-político com os demandantes dos serviços.

Outro fator importante é a realidade da *precarização das condições de trabalho*, tanto na relação contratual de trabalho, com os contratos temporários em sistema de RDA e situação de cargo comissionado, quanto nas condições *no* trabalho [infraestrutura, recursos humanos, recursos materiais, atribuições, etc.].

Para Couto et al (2010), a precarização do trabalho, assim como a desvalorização do funcionalismo público e a rotatividade têm determinantes históricos associados aos atuais processos de Reforma do Estado, dificultando a oferta de serviços de proteção social, no condicionamento da gestão do trabalho, na qualidade dos serviços prestados e na garantia dos direitos.

Nesta pesquisa verificamos que os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS são os mais afetados com as condições no trabalho. Já os setores sediados na SEMASDH, como o Departamento de Proteção Social Básica, a Divisão de Renda e Cidadania e a Central do CadÚnico/ Programa Bolsa Família têm mais condições no trabalho, talvez por se localizarem na própria sede e serem mais visados do que os CRAS que se localizam nas periferias da cidade.

Sobre a infraestrutura, seguem os seguintes depoimentos:

(...) o CRAS aqui você nota que ele não tem uma estrutura boa...nós só temos um único salão...uma sala pequena, que não comporta muita gente ali dentro, fica muito lotado [comporta todo o quadro do CRAS] mas é pequena, uma pequena cozinha, tem o nosso depósito...e tem a sala dos professores da Semdej [Secretaria Municipal de Desporto e Lazer]...então aqui o certo seria uma recepção...uma sala de recepção, a nossa sala de escuta, a sala dos administrativos, porque não era nem pra eu tá com eles, é nesse momento que eu digo que o CRESS não fiscaliza...porque aí eu fico chateada! Sigilo profissional não existe...porque hora eu atendo lá, eu atendo aqui [salão]...de uma hora pra outra encosta uma pessoa aqui...ouvindo a minha conversa, então é complicado!... Não tem nem sequer uma placa identificando que aqui é um CRAS, geralmente o pessoal pensa que é um posto de saúde (Gestora do CRAS 3).

Eu entrei em fevereiro [2011] então eu peguei uma estrutura melhor, hoje a gente tem mais condições de ajudar essas famílias...inclusive essa estrutura física é nova...nós mudamos tem uma semana...até mesmo o programa...o programa é novo a gente ta numa nova versão que mudou em junho [2011] (Gestora da Divisão de Renda e Cidadania).

As condições de infraestrutura dos locais pesquisados, principalmente no que se refere aos CRAS, são variadas. Apesar de serem todos da mesma zona, a infraestrutura não tem as

mesmas qualidades, uns possuem recepção, sala de escuta, e outros não tem o mínimo de estrutura para se realizar um bom trabalho, no qual o assistente social não possui nenhum sigilo profissional.

Fato observado na pesquisa foi o nível diferenciado de participação na pesquisa entre aquelas situadas como cargos comissionados e aquela em regime de direito administrativo (contrato temporário). As primeiras tentavam transmitir em seus relatos *harmonia e avanços em suas ações*, dando ênfase ao aspecto burocrático das ações. No entanto, a segunda (CRAS 3) desvelou, no interior do seu discurso, as dificuldades enfrentadas no seu dia-a-dia, mostrando concretamente o desenvolvimento de suas ações, ainda com muitos obstáculos na implementação do SUAS.

Sobre os recursos humanos, seguem os seguintes depoimentos:

No próprio Departamento, ou melhor, no setor, nós não temos Psicólogos, temos nos programas, nas Unidades externas. Quanto a Assistentes Sociais temos várias, porém exercendo a função somente 9, as outras estão em cargos de chefia. E quanto ao administrativo temos apenas 3 (Departamento de Proteção Social Básica).

Não ter uma equipe totalmente completa e equipamentos porque se a gente tivesse...Profissionais deveriam ter mais...não sei se a tipificação exige a quantidade...(Gestora do CRAS 1).

Agora o CRAS hoje...nós somos aqui...acho que umas dez ou onze pessoas...eu to com algumas pessoas, assim, debilitadas por motivos de problemas de saúde e hoje você vem aqui só vai encontrar quatro, contando com o motorista, cinco. Então, assim, eu tenho que compreender um pouco a situação dos outros colegas de trabalho. (...) Eu preciso de outra colega pra me ajudar, se eu deixo ela aqui eu vou fazer a visita pra averiguar *tudinho* direitinho e fazer o que precisa ser feito. Então é complicado porque quem trabalha comigo... eu não sei se eu sugo muito essa equipe...eu não posso ficar sem o [fulano].....que é um colega de trabalho muito bom, ele não falta, e é bem responsável. Já tem gente aqui que eu não posso contar (Gestora do CRAS 3).

Temos sete Assistentes Sociais, 3 Assistentes Sociais fazem parte do Bolsa Família Itinerante e as demais atendem o público do Bolsa Família e realizam visitas domiciliares (Gestora da Central do CadÚnico/Programa Bolsa Família).

Enquanto no CRAS 1 são três assistentes sociais, no outro (CRAS 3) existe somente uma que ainda exerce a função de coordenadora. No CRAS 2 são duas assistentes sociais. O gestor do CRAS 1 nem mesmo sabe a quantidade estabelecida na normatização do SUAS. Na sede, com o setor de Proteção Social Básica a situação mostra-se estável, não havendo nenhuma observação por parte do gestor sobre este aspecto.

A pesquisa revelou uma oscilação considerável entre as instituições de atendimentos dos usuários, o que demonstra estabilidade em umas e, em outras, grande defasagem da

equipe de trabalho. Ainda persiste a necessidade de padronização dos serviços socioassistenciais, em destaque o número de profissionais.

A sede da SEMASDH – composta pelo Departamento de Proteção Social Básica e a Central do CadÚnico/Programa Bolsa Família – é privilegiada com o quadro de profissionais, em relação aos Centros de Referência de Assistência Social, localizados nas áreas estratégicas de atendimentos aos usuários, locais fundamentais e que requerem muito comprometimento com os serviços socioassistenciais baseados na qualidade dos serviços.

Sobre os recursos materiais, seguem os seguintes depoimentos:

Aqui na sala... nós temos dois computadores..o modem veio chegar ...setembro ou outubro...um no início a gente ficou feliz da vida, antes a gente mandava a nossa demanda...foi sempre maior...como nós não tínhamos ainda computador nós mandávamos a nossa demanda aqui pra [outro CRAS mais próximo] (Gestora do CRAS 3).

(...) Poucas máquinas...dois computadores (Gestora do CRAS 2)

O principal aspecto salientado neste aspecto foram os computadores para verificação da situação das famílias no Programa Bolsa Família em situação de condicionalidade e atualização do cadastro no CadÚnico. O acesso à internet é difícil nos CRAS porque são via modem, o que dificulta ainda mais o trabalho dos profissionais do SUAS.

A pesquisa revelou muitos entraves para a concretização da Assistência Social como política pública, levando em considerações os recursos humanos e infraestrutura. A situação dos CRAS necessita de maior atenção por parte dos gestores, uma vez que constitui a *ponta* da política, local privilegiado de atendimento dos usuários, situado nos pontos de maior vulnerabilidade social. A concretização efetiva do SUAS é urgente, alicerçada no direito daqueles que necessitam e dever do Estado, enquanto política social.

2.1.2. Dinâmica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS na cidade de Manaus/AM

Departamento de Proteção Social Básica

Segundo a gestora do Departamento de Proteção Social Básica, o departamento tem o objetivo de planejar e controlar a execução e avaliação das ações socioassistenciais que estão

afiançados na Proteção Social Básica. Tem como público alvo a população em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, fragilização de vínculos afetivos, entre outros tipos de privações, mantendo a centralidade na família e tendo os CRAS como Unidades de Atendimento Referenciadas e os Programas de Transferência de Renda Mínima, Segurança Alimentar e Serviços Sócio Emergenciais como eixos estruturantes dos serviços prestados.

O Departamento de Proteção Social Básica funciona de 08h00min as 17h00min, de segunda-feira a sexta-feira. Os auxiliares administrativos realizam atendimento ao idoso emitindo a carteira que garante duas passagens intraestadual gratuitas por viagem rodoviária, fluvial e ferroviária. As quatro Assistentes Sociais que compõem a Divisão de Benefícios Assistenciais, que trata dos benefícios eventuais, acompanham o processo de concessão do BPC, a inserção dos beneficiários nos serviços sócio-assistenciais, entre outros.

O setor compartilha o espaço físico com duas Divisões: Benefícios Assistenciais e Programa de Atenção Integral a Família, sendo assim, as atividades são voltadas para essa demanda. Além dessas divisões, Departamento responde pela Divisão de Renda e Cidadania, Divisão de Benefícios Eventuais e Divisão de Segurança Alimentar e suas Gerências e Programas.

Embora o Departamento não atenda os beneficiários do Programa Bolsa Família, os orienta e os encaminha para a Divisão de Renda e Cidadania – o setor competente, descrito a seguir.

Divisão de Renda e Cidadania e Central do CadÚnico/ Programa Bolsa Família

A Central do CadÚnico/ Programa Bolsa Família está localizada na Divisão de Renda e Cidadania. Sendo assim, o seu modo de funcionamento e suas ações constituem-se os mesmos, conforme convergência das respostas em entrevistas de ambas as gestoras.

Como te falei né, a nomenclatura é uma...o que acontece aqui no setor...aqui a gente faz o atendimento dos beneficiários do Bolsa Família pra recadastramento...é isso que acontece aqui de fato...o recadastramento que acontece a cada dois anos..e também a gente atende as pessoas que tem problemas de bloqueio, de transferência de município, troca de RF [responsável familiar]...e atendimento de um modo geral, no que eles precisam saber, tirar as dúvidas, esclarecer, qualquer coisa, sobre data de pagamento, sobre o porque ele recebe um valor e fulano recebe outro....então a gente faz o atendimento de um modo geral ao beneficiário (Gestora de Renda e Cidadania).

Atender as famílias do Programa do Bolsa Família com qualidade e eficiência (...), atendemos o público que esteja no período de recadastramento que conseguiram pegar senhas, as demais seguem para receber informação e orientação sobre o benefício (Gestora da Central do CadÚnico/ Programa Bolsa Família).

De acordo com as entrevistas, o objetivo dos setores é atender os beneficiários do Programa Bolsa Família para o recadastramento que acontece a cada dois anos ou em situação alteração nos dados do cadastro. Além do recadastramento o setor também atende problemas de bloqueio, de transferência de município, troca de Responsável Familiar (titular do benefício) e realiza atendimento em geral, como esclarecimento de dúvidas, data de pagamento, dentre outros.

O setor conta com um funcionário que chega às cinco horas da manhã na SEMASDH para iniciar a distribuição das senhas de atendimento. São cento e sessenta senhas distribuídas diariamente, dentre as quais 40 são de prioridade, em casos de idoso, gestante, mãe com criança no colo. Mais 10 senhas são distribuídas exclusivamente para realizar a transferência de município.

A gestora da Divisão de Renda e Cidadania destaca que, independente das senhas distribuídas, ainda são realizados atendimentos às pessoas que não conseguiram pegar a senha. São casos específicos e emergenciais, como idosos, pessoas em pós-operatório etc. Pessoas que moram na zona rural de Manaus também não precisam pegar senha e são atendidas em setor exclusivo, no qual são realizados todo tipo de solicitação, inclusive o primeiro cadastro no CadÚnico.

Dentre as principais atividades realizadas na Divisão de Renda e Cidadania, a gestora destaca o recadastramento e os desbloqueios. Afirma, ainda, que diariamente são atendidos de 250 a 300 pessoas, dentre as quais em média 90% saem com suas solicitações atendidas. A documentação incompleta é o principal motivo do não atendimento das solicitações dos usuários, conforme relatos da gestora da Divisão de Renda e Cidadania.

Um caso relevante explicitado pela gestora é a solicitação de exclusão de filhos do cadastro familiar por não cumprirem com as condicionalidades do Programa Bolsa Família, principalmente na área da Educação. O argumento dos responsáveis familiares é que esses filhos estão prejudicando a família. Nestes casos, o atendimento é mais demorado, porque é

preciso frisar a importância de todos os filhos no seio familiar e a responsabilidade do genitor no processo educacional dos filhos.

Os motivos mais frequentes dos beneficiários do PBF buscarem o referido serviço, segundo a gestora da Central do CadÚnico/ Programa Bolsa Família, são as situações de benefício bloqueado, suspenso, cancelado e troca de responsável familiar, constituindo o processo de gestão do benefício em articulação com a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC.

Centros de Referência de Assistência Social – CRAS

Conforme afirmado anteriormente, o CRAS constitui o principal local de oferta dos serviços de proteção social básica e se caracteriza pela localização nas áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2011). Destacamos a fala que melhor representa o CRAS, no âmbito do SUAS, dentre as três gestoras entrevistadas:

Nós somos proteção básica...que é a porta de entrada. Então, por isso, a gente fica nas pontas, localizado aqui e não lá [sede]...para atingir mesmo os nossos usuários que são de extrema vulnerabilidade...nos somos divididos em 18 CRAS nas áreas de abrangência específicas (Gestora do CRAS 2).

As demais tiveram dificuldade de responder o objetivo do CRAS. Uma gestora leu, literalmente, a Tipificação Nacional de Assistência Social (2009): “fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida”. O nível de entendimento é crítico porque restringiu a resposta somente ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, não considerando os demais serviços realizados no CRAS, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A outra gestora não respondeu a questão e restringiu sua resposta ao modo de funcionamento diário do CRAS: “Eu faço a acolhida pela parte da manhã, dou o direcionamento pra quem veio fazer o cadastramento, quem é inclusão, quem é primeira vez...faço a triagem também ...se a pessoa não é daqui a gente direciona...”.

Foi constatada, a partir das entrevistas, a necessidade urgente dos profissionais do SUAS se apropriarem efetivamente dos seus preceitos teórico-legais, compreender profundamente o significado de cada serviço, dos programas e da própria configuração

contemporânea da política de assistência social, distanciada da mera execução, mas imbuída de propriedades lógicas e sistematizadas, no qual constitui a complexidade do Sistema Único de Assistência Social.

O modo de funcionamento é relatado da seguinte forma:

Primeiramente a gente atende essa demanda da bolsa família. Primeiramente a pessoa chega se identifica na recepção que nós temos ali, que é a triagem. Quando a pessoa chega na recepção ela vai dizer qual é o objetivo dela....aqui como o nosso público alvo como é o bolsa família, ah eu vim me cadastrar no bolsa família....a gente agenda...marca sempre dentro da semana mesmo....(Gestora do CRAS 1)

A gente tem uma recepção que ali é colocado uma área de abrangência que a gente tem que ter...porque logo próximo a gente tem outro CRAS....11 bairros que a gente atende (Gestora do CRAS 2).

Eu faço a acolhida pela parte da manhã, dou o direcionamento pra quem veio fazer o recadastramento, quem é inclusão, quem é primeira vez, até mesmo a situação, nós temos aqui o projevem, tem dois núcleos do projevem de manhã e tarde...faço a triagem também ...se a pessoa não é daqui a gente direciona (...) Nós dividimos a equipe...aqui ficam duas pessoas pra inclusão, que ela não precisa do sistema e as outras ficam lá dentro naquela sala...recadastramento da turma que tá lá, e como agora o INSS achou que a gente não tava trabalhando mandou o BPC...por isso que digo que a Secretaria avançou, mas sobrecarregou os funcionários... (...) mas se você pergunta: mas aqui vocês não trabalham com a forma de agendamento? Sim, mas mesmo agendando essas pessoas, aí chega os idosos, aí você diz assim: mas eu trabalho com a razão não com o coração, mas aí você vê aquela velhinha tão humilde, aí teu coração abre..é terrível! [risos]. Por isso que os meninos não deixam eu sair de lá de dentro... (Gestora do CRAS 3).

Quanto às atividades realizadas no CRAS, predomina o acompanhamento em grupos de convivência, com o responsável familiar, os idosos e as gestantes. Uma gestora cita visita domiciliar. Os demais detiveram suas argumentações no âmbito dos encontros – basicamente palestras – realizados com os beneficiários do Programa Bolsa Família. Observamos a concentração das atividades dos CRAS no âmbito do Programa Bolsa Família, seja no atendimento dos beneficiários, cadastramento no CadÚnico, no qual se predomina o interesse em serem incluídos no PBF, seja no monitoramento das condicionalidades.

Neste contexto, as atividades dos trabalhadores do CRAS se intensificam, pois ocorre um somatório de atividades de competência dos CRAS, no atendimento de públicos do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada – BPC e a comunidade em geral. Seguem abaixo os relatos:

Antigamente fazia tudo lá na sede, pra nós...eu não sei te dizer...era bom e não era...era bom! Porque nós não tínhamos essa responsabilidade de ter senha pra isso

senha pra aquilo...então sobrecarregou o Serviço Social, antes a gente se preocupava com grupo, visita domiciliar, formar grupo, era essas coisas aqui...hoje a gente não tem tempo de sair daqui pra ir fazer visita nem na rede...ai vai puxa o projeto presença, puxa tudo pra gente fazer acompanhamento ai ficou difícil então todos os fazem isso...então todo mundo ficou uma mini-central, resolve os problemas do bolsa na tua área de abrangência, por isso que a gente acaba delimitando muito a área de abrangência porque você já imaginou?... (Gestora do CRAS 2).

Olha eu vou ser sincera com você, tem vez que a própria secretaria tem ações, que a gente pode estar assoberbado de trabalho e tem que largar o que está fazendo e correr pra lá [Secretaria]. (...) as prioridades que a gente dá é para os deficientes, situação até mesmo porque a previdência ta mandando...agora se você me perguntar se eu atendo rápido...não. Porque ? aqui nós não temos internet, na verdade, aliás, nós temos o modem, não vou dizer que não...estamos com dois, mas é lento, não é uma banda larga, porque pra se atender um público aqui, que é muito grande a procura...pra você ter uma idéia, tem dias aqui que atendemos 80 pessoas por dia, mas se você pergunta: mas aqui vocês não trabalham com a forma de agendamento? Sim, mas mesmo agendando essas pessoas, aí chega os idosos, aí você diz assim: mas eu trabalho com a razão não com o coração, mas aí você vê aquela velhinha tão humilde, aí teu coração abre..é terrível! [risos]. (Gestora do CRAS 3).

A intensificação das atribuições dos CRAS, bem como a extensão dessas atribuições quando vamos analisar o número de atendimentos diários realizados nos referidos locais. Segundo relatos das gestoras são em média 100 atendimentos que envolvem os mais diversos requerimentos: cadastramento do CadÚnico, monitoramento das condicionalidades, atualização de cadastro, atendimento dos idosos e pessoas com deficiência, dentre outros.

Embora o número de atendimento varie a cada período, não deixa de ser um número elevado, tendo em vista a quantidade de profissionais disponibilizados para o atendimento, além das condições de infraestrutura no local. Destacamos que o trabalho do assistente social, neste aspecto, não pode se restringir às demandas institucionais de viés burocrático e imediatista, mas requer ações previamente pensadas e sistematizadas, as quais exigem investigação profunda das realidades sociais dos usuários dos serviços socioassistenciais.

Dos atendimentos realizados, a quantidade de usuários com solicitações atendidas variam em média de 60, 80 e 90%, de acordo com o relato das gestoras. A falta de documentos comprobatórios é o principal motivo do não atendimento das solicitações dos usuários, geralmente em relação à inclusão ou ao recadastramento das famílias no CadÚnico.

Os motivos mais frequentes de solicitação de atendimento perpassam o recadastramento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o monitoramento das condicionalidades, a transferência de município. Noutro CRAS é citado o encaminhamento para cursos profissionalizantes, inclusão de membro familiar no Programa Bolsa Família.

No tópico a seguir trataremos especificamente do Programa Bolsa Família na dinâmica da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH, ou seja, no âmbito do SUAS.

2.1.3. O Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Segundo os gestores, o funcionamento do Programa Bolsa Família no âmbito do SUAS está relacionado a dois componentes do Programa: o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, voltado para o cadastramento e atualização dos dados das famílias, e a Gestão de Benefícios, relacionada ao monitoramento das condicionalidades e acompanhamento social das famílias inscritas no referido Programa.

O primeiro cadastro das famílias no CadÚnico deve ser realizado nos dezoito (18) CRAS, localizados nas respectivas zonas da cidade, exceto as famílias que residem nas áreas rurais da cidade. Estas podem ser cadastradas na própria sede da SEMASDH. O cadastro também pode ser efetuado nas “ações de mobilização social, quando a gestão municipal realiza algum evento e solicita que as famílias compareçam” (Gestora do DPSB) ou nos “ônibus itinerantes que passam nos bairros cadastrando” (gestora do CRAS).

Além dos atendimentos realizados na própria sede e nos CRAS, a SEMASDH disponibiliza uma central de atendimento via telefone – *Call Center* – para acesso a diversas informações relacionadas ao CadÚnico (0800 280 8810). A principal demanda no *Call Center* situa-se na aprovação do cadastro para a inclusão no PBF. A Caixa Econômica Federal repassa para a Central do CadÚnico/ Programa Bolsa Família a folha de pagamento mensal e por meio desta folha as pessoas cadastradas no CadÚnico são informadas sobre sua inclusão no Programa Bolsa Família.

Segundo relatos das gestoras, os usuários cadastrados no CadÚnico são orientados a aguardarem de quatro a seis meses sobre sua inclusão do PBF, afim de não criarem expectativas imediatas. Vale lembrar que a partir do momento de aprovação do cadastro, a família tem um período mínimo de três meses e máximo de três anos para ser incluída no Programa.

A gestão municipal do PBF comunica-se com as famílias beneficiárias do Programa por meio da mídia (rádio, televisão), de folhetos impressos, além do *Call Center* municipal.

Contudo, o modo mais efetivo de comunicação ocorre nos CRAS, onde constitui a base de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF.

Como afirmado anteriormente, a inclusão no PBF é efetuada pelo MDS, por meio das informações inscritas no CadÚnico, os quais são preenchidos nos respectivos CRAS, nos ônibus itinerantes, nas ações de mobilização social e/ou na Central do CadÚnico/PBF (público da zona rural).

O pagamento do valor monetário do PBF é efetuado por meio de cartão magnético nas Casas Lotéricas e/ou na Caixa Econômica Federal. Caso não tenha ainda o cartão, o beneficiário pode receber com um guia avulso (ou guia bancário) na agência da CEF, munido de documento de identidade.

Em relação ao processo de desligamento das famílias do PBF foram elencadas três situações: a) Quando há o descumprimento de condicionalidades; b) Quando a família não está no perfil constado no CadÚnico; c) Quando há uma solicitação voluntária. Não obstante, as famílias não são simplesmente desligadas, pois além das informações que elas recebem no extrato bancário, por telegrama ou pela mídia, antes de sofrerem as sanções e finalizar no cancelamento, elas são acompanhadas pelos CRAS e verificadas as possibilidades de reversão. Vale salientar que o desligamento é do PBF e não do CadÚnico, uma vez que ele é utilizado para outros programas sociais.

A solicitação voluntária acontece, porém é muito raro, em torno de 2%, diz a gestora da Divisão de Renda e Cidadania. Tais situações não foram relacionadas ao PBF em si, ou seja, às intervenções do Programa, mas a outros fatores peculiares a situação de cada família. Geralmente, ocorre em caso de morte do titular do benefício ou em situações de inserção no mercado de trabalho formal.

O *locus* privilegiado de atendimento das famílias do PBF é, sem dúvida, os CRAS, onde são realizadas reuniões, acompanhamentos, grupos de convivência, informações sobre os cursos, etc. Na Central do CadÚnico/PBF também são realizadas palestras com informações sobre o PBF, entretanto, o trabalho mais intenso realmente acontece nos CRAS, onde a demanda é muito elevada em relação à oferta de serviços e recursos humanos disponibilizados.

Com relação às atividades de capacitação e profissionalização às famílias do PBF, a gestora do Departamento de Proteção Social Básica elencou:

- a) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, vinculado à União, por meio das instituições federais IFAM – Instituto Federal do Amazonas; SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, e SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;
- b) Programa Municipal de Escolarização do Adulto e da Pessoa Idosa – PROMEAPI, vinculado à Secretaria Municipal de Educação – SEMED, por meio de cursos de alfabetização;
- c) Programa de Qualificação Profissional – PROFITEC, vinculado à Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social – SEMTRAD;
- d) Outros, voltados aos cursos de culinária em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA e cursos de cabeleireiro com instrutores da própria SEMASDH.

Nos CRAS somente são informados os cursos do PRONATEC e feitos os encaminhamentos para as instituições de realização dos cursos. Esta dimensão de articulação com as demais políticas ainda são muito fragilizadas no cotidiano do trabalho dos gestores dos CRAS.

A gestora do CRAS 1 não soube informar nenhuma atividade de capacitação e profissionalização às famílias do PBF. Isto demonstra a elevada deficiência na execução dos preceitos estabelecidos nas legislações do PBF, bem como, da Política Nacional de Assistência Social. Ressaltamos que os cursos do PRONATEC não são restritos aos beneficiários do PBF, mas são abertos às famílias cadastradas no CadÚnico.

Nas falas das gestoras é dada ênfase à realização das atividades com os grupos de convivência no CRAS, levando em consideração a prioridade das famílias beneficiárias do PBF como público alvo dessas ações. O atendimento das demais famílias da comunidade é relegado ao segundo plano, embora constituam público alvo legítimo da Assistência Social, devido uma dada condição de necessidade conforme os preceitos legais. Neste sentido, ocorre uma focalização explícita nas famílias beneficiárias do PBF.

Quando perguntadas se houve alguma mudança na gestão municipal a partir da implementação do PBF, as respostas das gestoras foram unânimes em afirmar que, sim, o PBF provocou mudanças na gestão municipal. Os principais aspectos de mudanças explicitados estão elencados abaixo:

- i) O PBF é o carro-chefe da SEMASDH, diz a gestora da Divisão de Renda e Cidadania, ou seja, a grande demanda atualmente centra-se nos atendimentos relacionados ao PBF, o cadastramento no CadÚnico para inclusão no Programa, acompanhamento das condicionalidades, acompanhamento social das famílias. Segundo relatos da mesma “eles não querem nem saber o que é o Cadastro Único... prá eles é só bolsa família”.
- ii) Acúmulo de atribuições nos CRAS: atendimento aos beneficiários do PBF, atendimentos às pessoas com deficiência e idosos – BPC, atendimento à comunidade em geral, levando em consideração a quantidade de profissionais reduzidos e infraestrutura deficiente. Este é o desabafo da gestora do CRAS 3 sobre os principais aspectos de mudança nos CRAS:

Olha, eu vou dizer uma coisa, sinceramente..a SEMASDH ta...apesar de ser a Secretaria Municipal de Assistência Social, ela... existe assim tipo um leque...deficiência que é o BPC, aí vem educação, coisa que a gente não deveria trabalhar, porque eu não vejo necessidade, questão de saúde, mas tem que ser trabalhado (...) a demanda é muito grande e com o quadro reduzido de funcionários fica horrível a gente trabalhar...por exemplo eu preciso aqui de três ou até quatro assistentes sociais pra ajudar...hoje não mas tem dias que isso aqui ta lotado de gente...eu to com um monte de coisas pra fazer e que eu tenho que dar conta...[fulana] isso aqui....[fulana] isso aqui...e tem horas que eu não consigo. Então, assim, a Secretaria...ela abraçou muita coisa, mudou muita coisa mudou, avançou? Avançou, isso eu tenho certeza...mas precisa ser melhorado em algumas coisas, hoje a gente tem teleconferência pra saber alguma coisa de BPC...BPC na Escola, como lidar com o deficiente....mas tem aquele situação....recebemos curso de qualificação? Recebemos...mas a procura deles [dos serviços] é muita, então a gente fica de mãos atadas, que às vezes a gente não dá conta. E quando a Secretaria cobra ela cobra...ela não quer saber se você ta com dor de cabeça, se você não...tem que fazer.

- iii) Mudança no comportamento das famílias, no que se refere ao acesso à educação e à saúde, no qual a gestora do CRAS salienta com ênfase que as famílias estão mais esclarecidas de seus direitos, com maior acesso à informação, à responsabilização no processo de desenvolvimento dos filhos. Trata-se, então, de um processo gradual de acesso à informação, exercício dos direitos sociais a partir da utilização dos serviços sociais públicos, promovendo o despertar da consciência para uma realidade social de novas possibilidades, de mudanças concretas na condição de vida das famílias beneficiárias do PBF. Segue abaixo, o relato da gestora do CRAS:

Sim. Porque eu não vejo como assistencialismo... tem a transferência? Tem. Porém a gente faz com que essa família venha até a gente, a gente força isso, a gente força essa família a ficar mais atenta com seus filhos na escola, com a saúde, com o peso. Ai o que acontece, você começa a ter lá a sua filha com treze anos... ela tem que ir ao posto de saúde porque ela tem que pesar. Então ela já começa a participar das reuniões de planejamento, já começa a ouvir... há uma mudança cultural...eleva, no meu ver muda sim (Gestora do CRAS 2).

No começo do programa tinha uma coisa grandiosa em condicionalidade...hoje já não ta tão... ta sendo quebrado, hoje já é menos...criando uma consciência (Gestora do CRAS 3).

- iv) Os cursos de capacitação e profissionalização são diferentes dos ofertados em períodos anteriores, bem como, o CadÚnico passa por sucessivos aperfeiçoamentos. Segue, abaixo, o relato da gestora do CRAS 2:

Eu não sei te responder com precisão...eu não conheço outra gestão que não tivesse o CadÚnico, então eu não sei como era...eu ouço falar que tinha assim outras coisas, muitos cursos nos CRAS, que era sopão que era não sei o que, entendeu? Agora ta diferente...a gente tem isso aí [cursos do PRONATEC]...veio numa linhagem diferente..ta diferente..antes eram curso mais simples... era manicure, para dona de casa, artesanato. Hoje você pode reparar o nível de curso ta alto. Mesmo de CadÚnico eu já senti mudança, ele ta amarrando, pega mais no pé.

Em relação às principais facilidades enfrentadas na execução do PBF, os gestores elencam:

- i) Conexão direta com o MDS via internet: atualmente o sistema é online, assim não é preciso extrair os dados, pois as informações são transferidas instantaneamente para o MDS, informa a Gestora do Departamento de Proteção Social Básica;
- ii) Ampla divulgação sobre o PBF: segundo relatos das gestoras não há necessidade de efetuar “buscas ativas”, uma vez que os usuários no perfil do Programa se dirigem espontaneamente aos CRAS para a realização do cadastro;
- iii) Existência de transporte para a realização das visitas domiciliares. Este aspecto positivo se conflita com a indisponibilidade de tempo dos profissionais para a realização das referidas visitas, devido elevada carga de trabalhos nas sedes dos CRAS;

- iv) Versão do CadÚnico mais complexa e aperfeiçoada: o aperfeiçoamento contínuo do CadÚnico possibilita repasses de informações ao sistema de forma mais fidedigna, com vistas à atingir efetivamente o público alvo do Programa.

Eu entrei em fevereiro [2011] então eu peguei uma estrutura melhor, hoje a gente tem mais condições de ajudar essas famílias...inclusive essa estrutura física é nova...nós mudamos tem uma semana...até mesmo o programa...o programa é novo a gente ta numa nova versão que mudou em junho [2011]. Essa versão ela é bem complexa...a vida dessas pessoas elas são analisadas mesmo, perguntas que se você verificar no CadÚnico...eles perguntam tudo...tudo é analisado, se ela tem cartão de credito, se ela tem cartão de loja...você pergunta do beneficiário, qual a sua renda, ele fala nenhuma! Mas a senhora vive de que? A senhora tem que ter uma renda, algum lhe ajuda? Por que senão a senhora já tinha morrido, como é que a senhora vai comer?...então tudo que entra é renda e eles não entendem isso...Antes você colocava qualquer pessoa no seu cadastro...hoje não... (Gestora da Divisão de Renda e Cidadania).

Em relação às principais dificuldades enfrentadas na execução do PBF os gestores elencam:

- i) Recursos humanos qualificados: necessidade de profissionais habilitados para o exercício da função, imbuído de conhecimento profundo sobre o SUAS, bem como sobre as demais políticas implementadas no âmbito do SUAS, como exemplo o Programa Bolsa Família;
- ii) Infraestrutura, recursos materiais e recursos humanos: embora os gestores tenham explicitados muitos avanços, ainda persistem problemas que consideramos básicos para a execução dos serviços ofertados. Neste aspecto podemos afirmar elevada parcela de responsabilidade municipal, no sentido de promover condições básicas para o funcionamento adequado dos serviços sócio-assistenciais propostos.

Você viu que eu tenho dois computadores nessa sala? [risos] eu vou te dizer logo os pontos negativos...a situação do CRAS, até hoje eu pedi que viessem aqui pra ajeitar pelo menos as telhas, mudar a lâmpada aqui, a gente manda memorando...porque por telefone a gente fala...e passa...eu situações de manutenção...você ta vendo aquela porta ali? [da cozinha] eu tive que tirar R\$ 60 do meu bolso pra mandar consertar...porque? arrombaram a porta...chama o pessoal da Secretaria pra vir ajeitar...manda memorando...com urgência....pergunta: veio? Não! Ai eu tive que no mesmo dia mandar ajeitar, mandar consertar...aí é complicado...já mandei pintar...nada! Em termos de manutenção ta pra lá de negativo. Aqui na sala... nós temos dois computadores..o modem veio chegar ...setembro ou outubro...um no inicio a gente ficou feliz da vida, antes a gente mandava a nossa demanda....foi sempre maior...como nós não tínhamos ainda computador nós mandávamos a nossa demanda aqui pra [outro CRAS mais próximo]...a gente poder atender a demanda aqui é um ponto positivo...ponto negativo...a minha equipe...eu tenho uma equipe...tem duas pessoas que estão com problemas de saúde...tem uma que eu não sei como ela consegue atestado médico...eu to com a equipe hoje um pouco

defasada...pra quantidade de trabalho que eu tenho aqui...eu juro pra você eu saíu daqui cansada (Gestora do CRAS 3).

Estrutura...ambiente é pequeno ...poucas máquinas ...dois computadores (Gestora do CRAS 1)

Por fim, no que se refere aos maiores desafios enfrentados na execução do PBF, as gestoras relatam os seguintes:

- a) Alcançar a emancipação do usuário: ainda há muita dificuldade na sensibilização dos beneficiários com relação à realização dos cursos de capacitação e profissionalização, entre outros;
- b) Atender satisfatoriamente a elevada demanda à procura dos serviços ofertados no âmbito do SUAS, levando em consideração as diversas dificuldades enfrentadas cotidianamente nos CRAS, como deficiência de recursos humanos, materiais e de infra-estrutura. O relato de uma gestora do CRAS representa esta assertiva:

Como coordenadora...[desafio é] funcionar como deveria ser...a cada dia que passa...quando chega o final do dia que dou graças de Deus por ter feito um bom trabalho...mas que não ta sendo fácil, não ta não...é o meu desafio aqui... eu pensei em não dá conta desse serviço (Gestora do CRAS 3).

A partir do exposto pelas gestoras do SUAS, o Programa Bolsa Família possui uma proposta que a própria estrutura municipal não consegue comportar, haja vista a demanda proveniente da consolidação das transferências de renda não contributiva – pelo BPC e PBF principalmente – no interior do processo de institucionalização do SUAS. De fato, o município de Manaus, conforme a pesquisa mostrou, têm muitos empecilhos para a concretização efetiva dos serviços socioassistenciais de atendimento à população público alvo, dentre eles os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Neste contexto, além das atribuições específicas dos serviços sócio-assistenciais no âmbito do SUAS, os CRAS precisam dar conta da gestão do Programa Bolsa Família, constituindo efetivamente as ações potenciais dos CRAS. Desta maneira, as atividades realizadas no âmbito do SUAS se restringem aos serviços burocratizados, de preenchimento de formulários e cadastramento das famílias no CadÚnico, bem como, no monitoramento das condicionalidades, impossibilitando ações mais efetivas na realidade social dos usuários.

CAPÍTULO III – FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a realidade antes e durante o Programa Bolsa Família

Os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais.
Karl Marx

O Programa Bolsa Família é um programa governamental, no âmbito federal, voltado para a oferta de bens e serviços às famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Tais bens e serviços dizem respeito à transferência monetária direta e à promoção do acesso às políticas públicas, especialmente, à política de saúde e educação, respectivamente. Em última instância, o referido Programa busca melhorar as condições de vida das famílias atendidas, nos aspectos renda e acesso à saúde e à educação, prioritariamente.

Dentro deste contexto, consideramos de fundamental importância compreender o movimento que se materializa na dinâmica cotidiana da família, trazendo para a reflexão os processos que se constituem no âmbito das condições de vida das famílias ora em estudo. É nesta perspectiva que o presente capítulo adquire significado, uma vez que nos propomos a analisar os impactos das condições de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família na cidade de Manaus/AM, no sentido de desvelar suas condições materiais de existência em dois momentos distintos: antes de ser incluído e durante a permanência no Programa, levando em consideração o ano de inclusão das famílias no Programa participantes da pesquisa (2003, 2007 e 2010).

Para selecionar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para fazerem parte da pesquisa – primeiro subgrupo – utilizamos a Folha de Pagamento²⁶ dos Beneficiários do Programa Bolsa Família, referente ao pagamento do mês de abril de 2011, totalizando 108.897 famílias. Devido o elevado número de famílias pertencentes ao Programa Bolsa Família em Manaus, realizamos uma seleção de forma a representar a população. Primeiro identificamos as zonas de domicílio de todas as famílias e selecionamos a zona com o maior número de beneficiários, conforme a Tabela 1.

²⁶ Vale ressaltar que este é o único documento da SEMASDH que contém as informações requeridas na presente pesquisa. O acesso ao referido documento foi devidamente autorizado, disponibilizado em formato digital no programa Excel.

Tabela 1 – Número de famílias beneficiárias por zona de Manaus

Zona	N	n (%)
Norte	28520	26,2
Sul	11158	10,2
Leste	31143	28,6
Oeste	11916	10,9
Rural	1564	1,4
Centro-oeste	5381	4,9
Centro-sul	2552	2,3
Não consta	16562	15,2
Não localizada	101	0,1
Total	108897	100,0

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Conforme os dados da Folha de Pagamento (2011), a zona leste foi identificada como a zona de maior número de famílias atendidas pelo Programa. Na realização da seleção nos chamou a atenção o quantitativo de famílias na Folha de Pagamento com os campos de identificação do bairro e demais informações em branco, que denominamos *não consta*, totalizando 16.562, que equivale a 15,2% da população. Trata-se de um número elevado de famílias que não podem ser localizadas para fins de pesquisa, demonstrando ainda a deficiência do Programa no quesito fiscalização.

A partir deste mapeamento, identificamos a zona leste – com 31.143 famílias – como a zona de maior número de famílias e, desta zona, foi feita a triagem para identificar o bairro de maior número de famílias beneficiárias da zona leste. O bairro identificado foi o de São José Operário, com 4.752 famílias. A partir deste quantitativo, elegemos os seguintes critérios para definir melhor a amostra:

➤ **Critérios de inclusão dos sujeitos da pesquisa**

1. Famílias cujos responsáveis familiares no Programa sejam mulheres;
2. Famílias que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos;
3. Famílias que estão no programa, no mínimo, há 01 ano.

➤ **Critérios de exclusão dos sujeitos da pesquisa**

1. Famílias cujos responsáveis familiares no Programa sejam homens;
2. Famílias que não tenham crianças e adolescente de até 15 anos;
3. Famílias que estão no programa há menos de 01 ano.

A partir destes critérios, identificamos o seguinte quantitativo: das 4.752 famílias domiciliadas no bairro de São José, 4.532 (95,37%) são famílias cujos responsáveis no Programa são mulheres; deste universo, 4.144 famílias (91,43%) possuem crianças e adolescentes de até 15 anos; e, deste, 3.196 famílias (77,12%) estão a mais de um ano no Programa.

Ressaltamos que o primeiro critério se justifica devido o seu elevado quantitativo no Programa; o segundo está mais relacionado à apreensão dos objetivos do Programa Bolsa Família, especialmente com relação à saúde, educação; e, o terceiro está relacionado ao objetivo proposto no estudo, que consiste em analisar o impacto, o qual está direcionado aos efeitos dos resultados do Programa na condição de vida das famílias beneficiárias, assim, compreendemos que, a partir de um (01) ano, é possível apreender as mudanças na condição de vida das famílias atendidas pelo Programa.

Deste universo de 3.196 famílias identificadas a partir dos critérios acima citados, elegemos 21 famílias para participarem da pesquisa, por meio de sorteio, sendo sete famílias incluídas em 2003, sete em 2007 e sete em 2010, com o objetivo de identificar as mudanças no decorrer do tempo de permanência no Programa.

Os resultados apresentados compõem apenas as amostras pesquisadas para cada ano, não podendo ser atribuída ao restante do universo das famílias beneficiárias na cidade de Manaus, uma vez que não é representativo do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Manaus/AM.

No tópico a seguir, será exposta brevemente a caracterização dos sujeitos da pesquisa, ou seja, das titulares do benefício.

3.1. Titulares do benefício: breve caracterização

Ratificamos que o Programa Bolsa-Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades, conforme afirmado no capítulo anterior. Está voltado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda de até R\$ 140,00/*per capita*. Partindo deste pressuposto, segue abaixo as características básicas dos titulares do benefício entrevistados na pesquisa, no sentido de desvelar características que possam contribuir com as análises do impacto do Programa Bolsa Família nas suas condições de vida.

Em relação à Tabela 2, sobre o estado civil dos titulares do PBF, verificamos diferenças entre as famílias com inclusão em 2003, 2007 e 2010. Nas famílias com inclusão em 2003 42,86% estão em uniões estáveis; nas famílias de 2007 predomina o estado civil casada com também com 42,86%. Nas famílias com inclusão em 2010 temos situações casadas, viúvas e solteiras, cada uma com 28,57%, demonstrando a diversidade de situações vividas pelas mulheres titulares do benefício. O estado civil é muito diverso, fato que impossibilita perfilar este aspecto.

Tabela 2 – Estado civil das titulares do Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010		TOTAL	
	F (n)	F (%)						
União estável	3	42,86	1	14,29	0	0	4	19,05
Casada	1	14,29	3	42,86	2	28,57	6	28,57
Solteira	2	28,57	2	28,57	1	14,29	5	23,81
Viúva	0	0,00	1	14,29	2	28,57	3	14,29
Separada	0	0,00	0	0,00	2	28,57	2	9,52

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Os dados da PNAD (2009) revelam que havia cerca de 66,6 milhões de pessoas casadas, representando 45,8% do total da população, enquanto os solteiros representavam 42,8%, dados em conformidade com os dados apresentados na presente pesquisa, na qual predomina os titulares casados, com 28,57% e, solteiros, com 23,81% do total de famílias pesquisadas.

Em relação à idade dos titulares do Programa, conforme a Tabela 3, 42,86% (2003), 42,86% (2007) e 57,14% (2010) encontra-se na faixa de 30 a 39 anos.

Tabela 3 - Idade dos titulares do PBF

	2003		2007		2010		TOTAL	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
20-29	1	14,29	1	14,29	1	14,29	3	14,29
30-39	3	42,86	3	42,86	4	57,14	10	47,62
40-49	2	28,57	2	28,57	1	14,29	5	23,81
50-60	1	14,29	1	14,29	1	14,29	3	14,29

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Conforme a Tabela 4 identificamos a predominância no nível de escolaridade das beneficiárias entre a 1ª e a 3ª série do ensino médio, representando 57,14 % (2003), 42,86% (2007) e 57,14% (2010) das titulares. Consideramos uma situação de melhoria no âmbito da formação escolar²⁷, tendo em vista o horizonte de possibilidades a partir de uma formação escolar mais elevada. Outro aspecto importante identificado é a possibilidade destas de se inserirem no ensino superior, o que se ratifica com o caso de uma beneficiária que concluiu este nível.

Tabela 4 - Nível de escolaridade dos titulares do PBF

	2003		2007		2010		TOTAL	
	F (n)	F (%)						
1 - Nunca estudou	0	0	0	0	0	0	0	0
2 - 1ª a 4ª série do ensino fundamental	1	14,29	0	0	1	14,29	2	9,52
3 - 5ª a 8ª do ensino fundamental	2	28,57	3	42,86	2	28,57	7	33,33
4 - 1ª a 3ª série do ensino médio	4	57,14	3	42,86	4	57,14	11	52,38
5 - Até o ensino superior		0	1	14,29	0	0	1	4,76
6 - Não sabem	0	0	0	0	0	0	0	0

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Conforme o IBGE (2010) está comprovado que os maiores níveis de escolaridade garantem melhores oportunidades de inserção qualificada no mercado de trabalho, uma vez que é exigido, atualmente, para praticamente todos os postos de trabalho no mercado formal, pelo menos 11 anos de estudos completos, o que equivale ao ensino médio completo.

Neste sentido, na medida em que as beneficiárias apresentarem nível de escolaridade mais alto, as chances de conseguirem um emprego com melhores salários se elevarão também, e conseqüentemente, suas condições de vida tenderão a melhorar gradualmente em conformidade com o nível salarial.

A inserção no mercado formal de trabalho possibilita maiores garantias de proteções vinculadas ao trabalho constituindo ainda como a melhor alternativa na atualidade, haja vista a disseminação da precarização das relações de trabalho, por meio dos contratos de trabalho temporários, os quais nada beneficiam o trabalhador, mas apenas o capital.

²⁷ Em pesquisa realizada por Nagaoka (2010) na cidade de Manaus/AM, 60% dos sujeitos da pesquisa encontravam-se no ensino fundamental incompleto.

A partir desta informação – predominância da elevação do nível de escolaridade das titulares do benefício do Programa – compreendemos que o caminho permanece aberto para possibilidades efetivas de mudanças nas condições de vidas das famílias e espera-se, a partir deste avanço de escolaridade, que avance também, e processualmente, juntamente com a melhoria da condição de vida, a consciência política desses sujeitos sociais, a fim de que possam ampliar ainda mais o escopo de satisfação de suas necessidades.

Conforme a Tabela 5, no que se refere à cor dos titulares, 85,71% beneficiários que entraram no Programa em 2003 se considera parda. Ocorre uma redução nos beneficiários que entraram em 2007, dos quais somente 42,86% se consideram pardos, sendo os demais de cor negra (28,57%) e branca (14,29%) e indígena (14,29%), respectivamente. Quanto aos beneficiários com inclusão em 2010 a situação se inverte e 57,14% são considerados de cor branca, constituindo a maioria do público pesquisado deste ano, não obstante, a maioria dos sujeitos da pesquisa se considerar de cor parda (57,14%), conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Cor dos titulares do Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010		TOTAL	
	F (n)	F (%)						
Branco	0	0	1	14,29	4	57,14	5	23,81
Negro	0	0	2	28,57	0	0	2	9,52
Indígena	0	0	1	14,29	0	0	1	4,76
Pardo	6	85,71	3	42,86	3	42,86	12	57,14
Amarelo	1	14,29	0	0	0	0	1	4,76
Não sabe	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Prefere não responder	0	0	0	0	0	0	0	0,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Quando perguntados se trabalham 57,14% (2003), 42,86% (2007) e 71,43% (2010) afirmaram que não, totalizando 76,19% dos titulares entrevistados em situação *sem trabalho* (Ver Tabela 6). Este fato pode ser atribuído à própria compreensão equivocada dos beneficiários de acharem que não poderão receber o benefício caso estejam trabalhando, conforme identificado na pesquisa. Além disso, dentre as entrevistadas que afirmaram não trabalhar 100% delas possuem outras fontes de renda para a sua família, seja proveniente do trabalho do companheiro, seja dos filhos, ou ambos.

Tabela 6 – Situação *trabalho* dos titulares do Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010		TOTAL	
	F (n)	F (%)						
1 – sim	3	42,86	4	57,14	2	28,57	9	23,81
2 – não	4	57,14	3	42,86	5	71,43	12	76,19

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

De outra forma, quando afirmam que trabalham, mas sem carteira assinada – 100% das entrevistadas com inclusão em 2007 e 2010 –, reafirmam este pensamento equivocado de perda do benefício, acarretando em procuras de trabalho *fora da arena organizada*²⁸, ou seja, fora do mercado formal trabalho. Desta forma, buscam trabalhos (ocupações) que não sejam comprovados no momento do recadastramento, contribuindo, assim, para a precarização e a instabilidade, ao assumirem atividades que não lhes garantem proteções sociais vinculadas ao trabalho.

Conforme Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 12), o programa assegura estabilidade de rendimentos ao passo que muitos tipos de trabalho, não. Ao escolher entre aceitar ou não um novo trabalho, as pessoas levam em consideração, dentre outras coisas, o risco de se trocar as transferências estáveis do programa por rendas instáveis de um trabalho qualquer, por vezes precarizado.

Podemos constatar uma mudança entre os beneficiários que tiveram sua inclusão em cada ano pesquisado. Os beneficiários que entraram no Programa em 2003, dentre os que estavam trabalhando no momento de realização da pesquisa, 100% encontravam-se com a carteira de trabalho assinada – as ocupações variavam entre empregada doméstica, cobradora de ônibus e agente de limpeza – o que possibilita inferir que suas proteções vinculadas ao trabalho estavam sendo contempladas, além do valor monetário recebido pelo Programa.

Já as beneficiárias que entraram no Programa em 2007 e 2010 que se encontravam em situação de trabalho – supracitado –, 100% não tinham a carteira de trabalho assinada, reforçando ainda mais a situação de vulnerabilidade social e permanência na condição de pobreza e extrema pobreza. Dentre as ocupações sem carteira assinada, ou seja, ausência de proteções trabalhistas, destacamos o trabalho de diarista, artesã e professora. Ressaltamos que estas informações são específicas desta amostra de famílias, o que não significa aferição para toda a população beneficiária do Programa na cidade de Manaus.

²⁸Termo retirado de Telles (1996).

Este fato faz refletir: Até que ponto o desenho do Programa contribui ou dificulta no processo de mudança na condição de vida das famílias beneficiárias, uma vez que pautado na situação da renda familiar – até R\$ 140/*per capita* –, o sujeito se encontra “amarrado” à situação de pobreza e extrema pobreza para ter acesso ao benefício? O medo de perder o benefício, constatado na pesquisa, corrobora para que os membros familiares busquem alternativas de trabalho que não podem ser registradas na carteira de trabalho – logo, não podem ser comprovadas no momento de atualização dos dados – para ter acesso à transferência monetária do Programa. Assim, se permanece a condição precarizada e de instabilidade tanto na condição de vida quanto na condição de trabalho das famílias.

Com relação à composição familiar, podemos perceber as disparidades entre as famílias pesquisadas, tendo em vista a própria configuração do Programa Bolsa Família, na qual consiste na transferência monetária variada às famílias, conforme a renda *per capita* e composição familiar (Ver Tabela 7).

Tabela 7 - Número de membros familiares nas famílias

	2003		2007		2010		TOTAL	
	F (n)	F (%)						
1	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0
2	2	28,57	1	14,29	0	0,00	3	14,29
3	1	14,29	0	0,00	2	28,57	3	14,29
4	0	0,00	1	14,29	1	14,29	2	9,52
5	1	14,29	2	28,57	2	28,57	5	23,81
6	0	0,00	1	14,29	1	14,29	2	9,52
7	1	14,29	0	0,00	1	14,29	2	9,52
8	1	14,29	2	28,57	0	0,00	3	14,29
9	1	14,29	0	0,00	0	0,00	1	4,76

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Neste contexto, o número de membros familiares é muito variado, com leve saliência de cinco membros familiares (23,81%), entretanto não possibilita fazer maiores afirmações. De outro ângulo podemos constatar que 61,90% (13) das famílias são constituídas de dois a cinco membros.

Segundo dados do IBGE (2010), de 1999 para 2009, ou seja, dentro de dez anos, o número médio de pessoas nas famílias brasileiras havia caído de 3,4 para 3,1. Não obstante,

entre as famílias mais pobres, com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo, o número médio de pessoas por família chega a 4,2. Neste sentido, os dados da presente pesquisa se aproximam aos dados nacionais.

A seguir, o impacto nas condições de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família será analisado, levando em consideração suas condições de vida antes de entrarem no referido Programa.

3.2. Condições de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família: o que mudou?

O Programa Bolsa Família situado no contexto dos programas de transferência de renda mínima constitui em um dos condicionantes de mudança nas condições de vida das famílias, seja em menor ou maior escala. Os questionamentos se concentram basicamente no aspecto atingido da condição de vida da família, em que medida e de que forma são atingidos, uma vez o estudo se propõe a analisar o impacto do Programa nas condições de vida das famílias beneficiárias. São questões que devem levar em consideração os fatores contextuais, ou seja, compreender as famílias do Programa inseridas em um determinado contexto e com determinadas condições materiais de existência. Esta consideração possibilita refletir sobre o nível de alcance do Programa Bolsa Família, numa realidade específica – cidade de Manaus –, de sujeitos específicos – as famílias participantes da presente pesquisa.

Quando falamos de *condições de vida*, levamos em consideração as condições materiais de existência das famílias e isto não se restringe somente à renda, mas a uma série de necessidades materiais inerentes aos seres humanos para se manterem. Conforme a assertiva de Marx e Engels (2009, p. 33),

os homens tem de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos.

Neste sentido, compreendemos que produzir os meios para a satisfação dessas necessidades humanas básicas constituem o primeiro ato histórico, sem este primeiro ato não há existência humana, justamente porque o ser humano não terá condições sociais de *viver*.

Assim, o ser humano precisa buscar formas de suprir suas necessidades, seja por meio do mercado – na relação de compra e venda – ou, por meio do Estado – por meio das políticas públicas, em especial às políticas sociais. No que se refere ao objeto de estudo – o Programa Bolsa Família – situa-se no segundo campo.

Compreendemos que necessidades humanas básicas consistem em necessidades *comuns*, independente da cultura ou do espaço temporal. Todo e qualquer ser humano tem necessidades de alimento, bebida, moradia, vestimentas, lazer, dentre outras. O que diferencia uma sociedade humana da outra é a forma de satisfazer tais necessidades, uma vez que a forma está relacionada às características culturais de cada sociedade, em conformidade com o seu tempo histórico. Assim, necessidades básicas nada têm haver com aspirações, preferências ou desejos, uma vez que são necessidades inerentes aos seres humanos.

Acreditamos, conforme a assertiva de Marx (2009) supracitada, que somente depois de atendidas essas necessidades humanas básicas é que os sujeitos podem “fazer história”, ou seja, problematizar outras dimensões da vida social, econômica e política que tem raízes no próprio modelo de desenvolvimento capitalista.

Partindo deste pressuposto, para fins da pesquisa, seguiremos o tracejamento do próprio Programa Bolsa Família na satisfação dessas necessidades, lembrando que – nas palavras de Marx (1996) – as *condições materiais* e as *formas sociais necessárias* são engendradas pelo próprio sistema capitalista com vistas à reconstrução econômica da sociedade.

Desta forma, as respostas dadas à satisfação das necessidades das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família seguem os ditames impostos pelo capital, nada além disso, pois continuando Marx (1996, p. 116) ao analisar os processos de mobilização da classe trabalhadora no século XIX alerta para a lógica capitalista: “Não se deve esquecer-se de que luta [classe operária] contra os efeitos, mas não contra as causas desses efeitos; que logra conter o movimento descendente, mas não fazê-lo mudar de direção; que aplica paliativos, mas não cura a enfermidade”. Trata-se, então, de uma dinâmica contraditória, inerente ao capitalismo, na qual à medida que produz mais capital, produz também e na mesma proporção a questão social – uma das expressões é a pobreza e a extrema pobreza – foco central do Programa Bolsa Família.

Nesta perspectiva, o Estado busca – por meio do referido Programa – conter o movimento descendente, ou seja, de elevação ainda maior deste fenômeno, porém tal

iniciativa não modifica a direção social, quer dizer, continuará a produzir-se a pobreza e a extrema pobreza, não obstante, o fenômeno é contido, mas não suprimido. Trata-se, então, de resposta dada pelo Estado – no caso do Programa Bolsa Família.

O grau de intervenção estatal interfere diretamente na dinâmica social das famílias com relação ao nível de satisfação de tais necessidades. Podemos inferir então, que as estratégias de satisfação de necessidades mediadas pelo Estado – por meio do Programa Bolsa Família – são instrumentais ao próprio sistema capitalista, de modo a manter a permanência da *regência econômica* na vida social, haja vista a existência do mecanismo de transferência monetária às famílias.

Nesta perspectiva, tomamos como ponto de partida o elenco de objetivos propostos pelo Programa – mecanismo de manutenção do *status quo* (sistema capitalista) – no sentido de traçarmos analiticamente o impacto nas condições de vida das famílias do Programa, uma vez que as mudanças condicionadas pelo Programa em Manaus/AM não estão *a priori* definidas. Os questionamentos se concentram no aspecto atingido, na medida e na forma em que é atingido, ou seja, no movimento realizado neste processo de intervenção frente o fenômeno da pobreza e extrema pobreza.

Partimos do pressuposto de que o Programa possui objetivos pré-definidos na sua proposta de intervenção e será a partir destes objetivos que serão buscadas as respostas do trabalho. Dentre os objetivos preconizados pelo Programa temos:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (Decreto n. 5.209/2004, art. 4)

Ratificamos que as famílias pesquisadas foram selecionadas a partir da folha de pagamento disponibilizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH, referente ao mês de abril de 2011. No momento de realização da pesquisa – no mês de janeiro de 2012 – todas as entrevistadas permaneciam no Programa.

Esta colocação é feita devido ao assunto *renda* que será analisado neste momento. Ressaltamos que o Programa Bolsa Família possui o seu critério de inclusão – renda *per capita* de até R\$140,00 – entretanto, identificamos, a partir da pesquisa, que este critério está

aquém da realidade mostrada na presente investigação, uma vez que foram pesquisadas famílias cadastradas com o perfil de até R\$70,00/*per capita* e de até R\$140,00/*per capita*. Isto porque das 21 famílias entrevistadas somente 3 (42,86%) famílias de cada ano (2003 e 2010) encontravam-se no perfil cadastrado no Programa. Nas famílias que entraram em 2007 este numero é ainda menor, apenas 2 (28,58%), conforme os dados coletados.

Segue abaixo a Tabela 8, por *renda per capita*, antes e durante a permanência do Programa Bolsa Família para visualização.

Tabela 8 - Renda *per capita* das famílias do Programa Bolsa Família

Entrevistadas	2003		2007		2010	
	ANTES (R\$)	DURANTE (R\$)	ANTES (R\$)	DURANTE (R\$)	ANTES (R\$)	DURANTE (R\$)
					R\$	
1	80,00	276,80	120,00	221,60	200,00*	144,00
2	44,44	210,88	97,50	111,50	50,00*	98,00
3	100,00	189,00	133,33	231,00	85,00	125,06
4	80,00	252,00	43,12	113,25	133,33	131,33
5	50,00	129,25	120,83	300,66	NR*	340,00
6	50,00	300,25	300,00	381,00	50,00	378,50
7	225,00	350,50	68,40*	224,80	80,00*	371,20

*Famílias que estão cadastradas no PBF com o perfil de *situação de pobreza* (R\$ 70,01 a 140,00 *per capita*). As demais como famílias em *situação de extrema pobreza* (R\$ 0,00 a 70,00 *per capita*)

NR = não respondeu

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

De acordo com o teste (t) Student para o fator (renda per capita), antes e durante, às famílias com inclusão no Programa em 2003, verificou-se que houve diferença estatisticamente significativa ($p=0,0012$), $n=7$ e $\alpha=5\%$ (ver Tabela 9).

Tabela 9 – Valores médios e erro padrão de renda *per capita* para as amostras de 2003 antes e durante para os beneficiários do Programa Bolsa Família

Ano	Situação	Média	Erro padrão	(n)
2003	Antes	89,92	23,8	7
2003	Durante	244,09	28	7

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

A renda média aumentou conforme a tabela 9, porém o aumento não se deve somente ao incremento do Programa Bolsa Família, mas a fatores como existência de membros

familiares inseridos no mercado de trabalho e elevação do salário mínimo. No trabalho de Queiroz et al (2010, p. 56), ao analisarem a evolução do Programa Bolsa Família no período de 2004 e 2009, afirmam que a concessão de renda proveniente do Programa Bolsa Família, juntamente com a estabilização da economia, o aumento real do salário mínimo e a queda dos juros a partir de 2004, têm contribuído para redução da pobreza no Brasil, conforme indica o relatório da Organização das Nações Unidas. Desta maneira, compreendemos que a mudança significativa da renda não se restringe ao Programa, mas está diretamente relacionada a um conjunto de medidas macroeconômicas que afetam a dinâmica das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.

A situação é diferente no caso das famílias com inclusão em 2007. De acordo com o teste (t) Student para o fator (renda per capita), antes e durante, as famílias com inclusão no Programa em 2007, não apresentam diferença estatisticamente significativa ($p=0.059$), $n=7$ e $\alpha=5\%$ (ver Tabela 10).

Tabela 10 – Valores médios e erro padrão de renda *per capita* para as amostras de 2007 antes e durante para os beneficiários do Programa Bolsa Família

Ano	Situação	Média	Erro padrão	(n)
2007	Antes	126,17	31,39	7
2007	Durante	226,26	36,34	7

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Apesar de inseridos no mercado de trabalho e da elevação do salário mínimo, as famílias beneficiárias inseridas em 2007 não têm diferença significativa no valor da renda *per capita* antes e durante o Programa. Podemos destacar que o valor proveniente do Programa é reduzido – em média R\$ 115,71 – em comparação aos beneficiários com inclusão em 2003 – em média R\$ 140,28. A inserção no mercado de trabalho se constitui predominantemente no setor informal, sem as devidas garantias vinculadas ao trabalho, inclusive a estabilidade.

De acordo com o teste (t) Student para o fator (renda per capita), antes e durante, às famílias com inclusão no Programa em 2010, verificou-se que não houve diferença estatisticamente significativa ($p=0.048$), $n=7$ e $\alpha=5\%$ (ver Tabela 11).

Tabela 11 – Valores médios e erro padrão de renda *per capita* para as amostras de 2010 antes e durante para os beneficiários do Programa Bolsa Família

Ano	Situação	Média	Erro padrão	(n)
2010	Antes	99,72	23,62	6
2010	Durante	226,87	48,69	7

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Com relação às famílias com inclusão no Programa em 2010, verificamos que o valor médio recebido pelo Programa Bolsa Família é menor (R\$ 85,71) comparado aos demais anos de inclusão (2003 e 2007). Sendo assim, podemos afirmar que a diferença significativa pode esta relacionada mais à renda proveniente do próprio trabalho dos membros familiares do que ao valor monetário recebido pelo Programa.

Na tabela 12 são discriminados os valores reais da renda familiar total, já contabilizados os valores referentes ao Programa Bolsa Família.

Tabela 12 - Renda familiar das famílias do Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010	
	ANTES (R\$)	DURANTE (R\$)	ANTES (R\$)	DURANTE (R\$)	ANTES (R\$)	DURANTE (R\$)
1	400,00	1.384,00	600,00	1.108,00	600,00	432,00
2	400,00	1.898,00	780,00	892,00	350,00	686,00
3	400,00	756,00	400,00	462,00	510,00	750,37
4	240,00	756,00	345,00	906,00	400,00	394,00
5	400,00	1.034,00	725,00	1.804,00	NR	1.700,00
6	350,00	2.102,00	1.200,00	1.524,00	200,00	1.514,00
7	900,00	1.402,00	342,00	1.124,00	400,00	1.856,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

De acordo com o teste ANOVA ²⁹ para o fator (renda familiar), antes da inclusão das famílias no Programa Bolsa Família entre as famílias de 2003, 2007 e 2010, verificou-se que não houve diferença estatisticamente significativa entre a renda familiar ($p=0.2135$), $n=7$ e $\alpha=5\%$ (ver Tabela 13).

²⁹ Análise de variância com um fator.

Tabela 13 – Valores médios e erro padrão da renda familiar para as amostras de 2003, 2007 e 2010 antes da inclusão no Programa Bolsa Família

Ano	Média	Erro padrão	(n)
2003	441,43	79,60	7
2007	627,43	116,94	7
2010	410	55,98	6

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Visualizamos a mesma situação entre as famílias no período durante a permanência no Programa. De acordo com o teste ANOVA 1 para o fator (renda familiar), durante a permanência das famílias no Programa Bolsa Família entre as amostras de 2003, 2007 e 2010, verificou-se que, também, não houve diferença estatisticamente significativa entre a renda familiar ($p=0.5907$), $n=7$ e $\alpha=5\%$ (ver Tabela 14).

Tabela 14 – Valores médios e erro padrão da renda familiar para as amostras de 2003, 2007 e 2010 durante o Programa Bolsa Família

Ano	Média	Erro padrão	(n)	
2003	1333,14	199,60	7	a
2007	1117,14	166,33	7	a
2010	1047,48	235,13	7	a

Letras iguais: médias sem diferença estatística significativa; letras diferentes: médias com diferença estatística significativa

Considerando a Tabela 15, 61,90% das famílias entrevistadas não possuem o perfil estabelecido pelo Programa, seja de situação de pobreza ou extrema pobreza, haja vista o valor do benefício recebido pelo Programa em relação à renda per capita antes de serem incluídas no Programa Bolsa Família, conforme entrevistas com as titulares.

Tabela 15 - Existência das famílias pesquisadas no perfil do Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010		Total	
	F (n)	F (%)						
Sim	3	42,86	2	28,56	3	42,86	8	38,10
Não	4	57,14	5	71,43	4	57,14	13	61,90

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Salientamos que as famílias geralmente possuem outros membros familiares no mercado de trabalho – formal ou informal – majoritariamente o companheiro e/ou os filhos, o que possibilita afirmar que a fiscalização por parte da prefeitura ainda é ineficiente, no sentido de verificar os dados cadastrais dos beneficiários do Programa, no sentido de fazer valer o que está preconizado na legislação do Programa, no que se refere ao critério de inclusão.

Por outro lado, a partir das informações coletadas, o critério de inclusão no Programa não atende à realidade das famílias pesquisadas, ou seja, por mais que existam rendas elevadas acima dos critérios estabelecidos pelo Programa (Ver Tabela 15), ainda assim, a condição de vida é muito difícil, pois o custo de vida na cidade de Manaus é muito elevado.

Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, a cesta básica de Manaus atingiu no mês de maio de 2012 o valor de R\$ 267,19, atingindo a maior alta entre os Estados brasileiros (3,80%). Desta maneira, o valor elevado na renda mensal familiar é subtraído quando as famílias adentram o mercado na compra de bens indispensáveis, os quais possibilitam condições mínimas.

A Tabela 16 mostra que dentre as famílias pesquisadas, 76,19% (16) constavam na folha de pagamento do benefício com a discriminação do valor referente à situação de extrema pobreza – valor de R\$ 70,00 –, além dos valores referentes à composição familiar, fato que não foi comprovado nas entrevistas.

Tabela 16 - Perfil das famílias pesquisadas conforme o valor do benefício recebido

	2003		2007		2010		Total	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
Situação de extrema pobreza	7	100,00	6	85,71	3	42,86	16	76,19
Situação de pobreza	0	0,00	1	14,29	4	57,14	5	23,81

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

A partir dos dados supracitados o Programa Bolsa Família contribui para um aumento real no valor da renda familiar, entretanto este valor não é representativo para todas as famílias. O valor do benefício é muito variado, conforme a situação da renda e a composição familiar e isto condiciona mudanças diferenciadas, atingindo níveis variados na dinâmica de cada família.

Ao ser analisada a situação da família antes e durante o Programa Bolsa Família chama atenção à inserção *dos filhos no mercado de trabalho* – que em outros tempos

pretéritos eram crianças e adolescentes – e que agora já contribuem com a renda familiar no domicílio. De outra forma, a mãe que em tempos passados não podia trabalhar porque tinha que cuidar dos filhos pequenos, agora com os filhos maiores já se insere novamente no mercado de trabalho e isto contribui, também, para o aumento da renda familiar. O que se pôde verificar nesta pesquisa é que a *renda familiar hoje provém de vários membros familiares e não somente de um* – antes do homem, o companheiro –, daí contribui também com a elevação do valor da renda familiar.

Outro ponto importante é o *aumento do salário mínimo* para R\$ 622,00 em janeiro de 2012, o que contribuiu para o um aumento real no valor da renda familiar. Vale salientar que o aumento do salário mínimo trás consigo o aumento relativo dos produtos – produtos estes que suprem as necessidades de toda a família. Desta forma, mesmo havendo um aumento considerável no valor da renda familiar ainda assim a situação ainda não é satisfatória no atendimento de tais necessidades.

Os dados desta pesquisa coadunam que a pesquisa realizada por Osório et al (2011), os quais concluem que as principais mudanças no perfil da pobreza brasileira, no período de 2004 a 2009, decorrem de três fatores: o primeiro refere-se ao crescimento econômico com distribuição via inclusão no mercado de trabalho; o segundo está relacionado ao aumento real do salário mínimo; e o terceiro diz respeito à expansão da cobertura e do valor das transferências focalizadas de renda, que constituíram, para várias famílias com alguma renda proveniente do trabalho, a via de escape da extrema pobreza ou da pobreza.

Como podemos observar, as mudanças na condição de vida das famílias beneficiárias do PBF resultam de uma série de ações macroeconômicas combinadas aos programas de transferência de renda, fato verificado na presente pesquisa.

É relevante, também, a existência de membros familiares inseridos nos setores do distrito industrial – geralmente o companheiro e/ou o filho (n = 5) –, ou seja, no mercado formal de trabalho, o que significa proteções sociais asseguradas vinculadas ao trabalho.

Vale salientar a ocorrência de um caso em que o companheiro recebia uma renda mensal relativamente boa – na faixa de dois salários mínimos e meio – mas não contribuía de forma efetiva com as despesas familiares, se restringia somente à alimentação, conforme relatos da beneficiária Joana³⁰ na entrevista. Para este caso, o benefício do Programa acaba se constituindo o único dinheiro seguro no final do mês, aquele que efetivamente pode contar.

³⁰ Os nomes são fictícios.

De outra forma, podemos fazer a mesma afirmação quando se trata de mulheres sem nenhuma outra atividade e que por isso precisam contar com a solidariedade dos outros membros familiares. Há casos em que se possui uma ocupação, mas encontra-se no campo da precarização e/ou na instabilidade, ou seja, no mercado informal de trabalho. Nessas condições, o dinheiro do Programa Bolsa Família – seja em menor ou maior valor – se constitui como o dinheiro mais seguro para a mulher no âmbito domiciliar, uma vez que, como afirma a beneficiária Maria em entrevista ela pode *contar com aquele dinheirinho todo mês*.

Por outro lado, mesmo que haja poucos relatos que a renda familiar piorou, não significa que não exista. Por isso é importante dar a devida atenção para esses casos, pois expressam a própria dinâmica familiar em relação com o contexto mais amplo. Dentre os casos ocorridos, destacamos o caso da beneficiária Jaqueline que antes de entrar no Programa vivia com o companheiro e a renda familiar provinha do trabalho deste (churrasqueiro). Era uma situação difícil, mas agora está ainda pior porque a família sobrevive apenas do dinheiro do Programa Bolsa Família e de pensão no valor de R\$ 200,00 do ex-marido. Com o estudo até a 4ª série do ensino fundamental torna-se ainda mais difícil se inserir no mercado formal de trabalho. Outra situação é a perda do emprego formal, situação vivenciada hoje pela beneficiária Lourdes e seu companheiro – demissão de empresa do distrito industrial – não tendo alternativa senão o trabalho informal, os chamados *bicos* exercidos pelo companheiro.

No que se refere ao valor do benefício, foi identificada uma variação entre as famílias pesquisadas, de acordo com o ano de inclusão no Programa. Pelo exposto, identificamos um processo decrescente no referido valor, que está relacionado com a diminuição de famílias em situação de extrema pobreza nas entrevistas e, por outro lado, elevação de famílias em situação de pobreza na amostra (Ver Tabela 17).

Tabela 17 – Valor (R\$) do Benefício do PBF

n	2003	2007	2010	TOTAL
1	140	134	32	306
2	166	134	64	364
3	134	102	172	408
4	134	134	134	402
5	134	140	32	306
6	172	102	134	408
7	102	64	32	198
TOTAL	982	810	600	2392
Média	140,28	115,71	85,71	113,90

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

O valor médio total das famílias pesquisadas (R\$ 113,90) se aproxima dos valores nacionais de R\$ 120,00, conforme os estudos de Guimarães (2012), com base nos valores de dezembro de 2011. A variação mínima de perpassa R\$ 98,95 no Distrito Federal e, a máxima R\$ 144,56 no Acre.

Nesta pesquisa o valor *básico* (R\$70,00) direcionado às famílias em extrema pobreza passa a não ser contabilizado, mas somente os valores vinculados à variável *número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos* (R\$ 32,00, sendo contabilizada no máximo cinco) e os valores vinculados ao *número de jovens de 16 a 17 anos – BVJ* (R\$ 38,00, sendo contabilizado no máximo dois). Ocorre uma diminuição no valor do benefício recebido, tendo em vista o nível de pobreza, que passa da situação de extrema pobreza para a situação de pobreza, adicionado à composição familiar das famílias entrevistadas.

Conforme as entrevistas, o dinheiro é administrado pela titular do benefício em 100% das famílias e são direcionados prioritariamente à alimentação, 57,14% (2003), 71,43% (2007) e 57,14 (2010) (Ver Tabela 18).

Tabela 18 - Gasto do dinheiro do Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1. Alimentos	4	57,14	5	71,43	4	57,14
2. Roupas/calçados	0	0	1	14,29	0	0
3. Remédios	0	0	0	0	1	14,29
4. Aluguel	0	0	0	0	0	0
5. Material de limpeza e higiene pessoal	0	0	1	14,29	0	0
6. Transporte	0	0	0	0	0	0
7. Material escolar	0	0	0	0	2	28,57
8. Atividades de lazer	0	0	0	0	0	0
9. Água/Luz/Gás	1	14,29	1	14,29	0	0
10. Outro	2	28,57	0	0	0	0

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Consideramos que o Programa atende as necessidades mínimas e não básicas, conforme a concepção de Pereira (2008). Trata-se de conter os efeitos perversos do sistema capitalista, apenas manter os limites de sobrevivência das famílias, de forma que as outras necessidades vão ficando para segundo plano – o objetivo é atender as necessidades imediatas de manter-se vivo. O *slogan* federal “Brasil, país rico é país sem pobreza”, ainda não é realidade vivida nas famílias pesquisadas, uma vez que a pobreza não se restringe à ausência de renda e, além disso, a saída da família dos limites impostos pelo critério de pobreza e extrema pobreza, não significa propriamente se desvincular desta situação.

A pesquisa de Oliveira (2009) realizada na cidade de Manaus, também evidencia a alimentação como prioridade das famílias beneficiárias, demonstrando a extrema situação de necessidade em que se encontram as famílias. Desta maneira, a transferência monetária proveniente do Programa se constitui fonte estável frente às adversidades e incertezas vividas pelas famílias.

Conforme a Tabela 19, antes da família ser incluída no Programa a família vivia em situação de muita dificuldade em 71,43% (2003), 85,71% (2007) e 71,43 (2010). Houve uma pequena melhora, na qual podemos verificar que 57,14% (2003), 57,14% (2007) e 71,43% (2010) possuem alguma dificuldade durante a permanência no Programa. Tais resultados não se devem apenas ao Programa, mas, sobretudo, à situação de emprego dos membros familiares, que contribui para uma ampliação no atendimento das necessidades familiares.

Tabela 19 - Status da renda familiar antes e durante o Programa Bolsa Família

	2003				2007				2010			
	ANTES		DURANTE		ANTES		DURANTE		ANTES		DURANTE	
	F (n)	F (%)										
Muita dificuldade	5	71,43	2	28,57	6	85,71	3	42,86	5	71,43	2	28,57
Alguma dificuldade	2	28,57	4	57,14	0	0	4	57,14	2	28,57	5	71,43
Nenhuma dificuldade	0	0	1	14,29	1	14,29	0	0	0	0	0	0

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Em estudo realizado pela Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF no período de 2008-2009 (IBGE, 2010), no que se refere ao grau de dificuldade das famílias de chegar até o fim do mês, mais de 75% alegaram ter algum nível de dificuldade, dado semelhante verificado na presente pesquisa. Assim, embora as famílias beneficiárias do Programa tenham a complementação de renda ainda persistem as dificuldades cotidianas na satisfação das necessidades da família.

Quando perguntados sobre a existência de compra a crédito antes de ser incluído no Programa, as famílias com inclusão em 2003 afirmaram que não (71,43%) e em 2007 também com 57,14% (Ver Tabela 20). Somente as famílias que entraram em 2007 informaram já realizar compra a crédito com 57,14%. Foram identificadas famílias que não efetuavam compra a crédito, passando, durante a permanência no Programa, a fazê-lo com 71,43% (2003) e 57,14% (2010); e as famílias que já realizavam a compra a crédito permanecem nesta condição.

Tabela 20 - Existência de compra a crédito antes do Programa Bolsa Família

	2003				2007				2010			
	Antes		Durante		Antes		Durante		Antes		Durante	
	F (n)	F (%)										
SIM	2	28,57	5	71,43	4	57,14	5	71,43	3	42,86	4	57,14
NÃO	5	71,43	2	28,57	3	42,86	2	28,57	4	57,14	3	42,86

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

No que se refere à condição de moradia, 71,43% (2003), 57,14% (2007) e 57,14% (2010) residem em casa própria já paga.

Tabela 21 - Situação de moradia da família

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
Própria já paga	5	71,43	4	57,14	4	57,14
Cedida	2	28,57	0	0,00	0	0,00
Alugada	0	0,00	2	28,57	2	28,57
Outro	0	0,00	1	14,29	1	14,29

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Quando perguntados sobre a existência de reforma e/ou construção no domicílio durante a permanência no Programa Bolsa Família 57,14% das famílias que entraram em 2003 e em 2010 confirmaram. As famílias incluídas em 2007 não tiveram reforma e/ou construção no domicílio (71,43%) (Ver Tabela 22).

Tabela 22 - Existência de reforma e/ou construção no domicílio durante o Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
Sim	4	57,14	2	28,57	4	57,14
Não	3	42,86	5	71,43	3	42,86

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Conforme os relatos das beneficiárias entrevistadas, as reformas e/ou construção ocorreram devido principalmente à renda proveniente dos salários recebidos pelos membros familiares. Não podemos deixar de salientar a mínima contribuição do Programa, porque o dinheiro proveniente dos salários dos membros familiares que seriam gastos com a alimentação e/ou com as crianças passa a partir do recebimento do dinheiro do Programa, a ser direcionado à satisfação de outras necessidades, sejam reformas e/ou compra de bens materiais, como será visto na próxima tabela.

No que se refere à posse de bens duráveis, destacamos a televisão em cores, DVD e o celular, dentre os quais as famílias pesquisadas possuem pelo menos um desses objetos. Conforme as informações, a compra de bens materiais é diferente da época antes de entrar no

Programa Bolsa Família (ver Tabela 23). Dentre as entrevistadas, 71,43% (2003 e 2007), e 66,67% (2010) confirmaram esta mudança. Podemos constatar que a mudança é menos freqüente nas famílias que recebem o valor menor do Programa, ou seja, as famílias com inclusão em 2010 (média R\$ 85,71).

Tabela 23 - Situação da compra de bens materiais da época antes de entrar no Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010		TOTAL	
	F (n)	F (%)						
Igual	1	14,29	2	28,57	2	28,57	5	23,81
Diferente	5	71,43	5	71,43	4	57,14	14	66,67
Não sabe	1	14,29	0	0	1	14,29	2	9,52

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Dentre as entrevistadas, 71,43% (2003 e 2007), e 66,67% (2010) confirmaram esta mudança. A mudança é menos freqüente entre as famílias que recebem o valor menor do Programa, ou seja, as famílias com inclusão em 2010 (média R\$ 85,71), porém não significa que não ocorreu alguma mudança.

As beneficiárias destacaram vários fatores que contribuíram para a mudança, seja positiva ou negativa. Para além da transferência monetária do Programa Bolsa Família como fator positivo, destacamos a inserção no mercado de trabalho tanto da titular do benefício quanto dos membros familiares e a facilidade de compra como principais mudanças positivas. O aumento do preço dos produtos foi exposto como principal mudança negativa. Desta maneira, as mudanças na vida da família se devem tanto a fatores internos – referentes ao Programa Bolsa Família – quanto a fatores externos – referentes a elementos contextuais, da própria dinâmica social.

Veremos, a seguir, as citações das beneficiárias no que se refere às mudanças positivas relacionadas ao Programa Bolsa Família, mais especificamente em relação ao poder aquisitivo das famílias:

-Porque agora quando chega aquele mês *eu já tenho mais*....mudou muita coisa porque eu já posso contar com aquele dinheirinho todo mês...quando chega aquele dia eu já fico agoniada para ir pegar.... (Maria José/2003)

-Porque *antes sem ter o Bolsa Família era mais difícil de comprar porque não sobrava*...tinha que ter dinheiro pra alimentação, calçar e vestir...não sobrava. Então, com o Bolsa Família não, eu tiro o dinheiro pra comprar o calçado, vestir e o dinheiro sobra pra comprar o que a gente

necessita... eu já sei que é fixo no final do mês, que eu posso contar com ele, então eu posso comprar alguma coisa que eu necessito aqui dentro de casa com o dinheiro do meu trabalho. Não é só o dinheiro do Bolsa Família que eu tiro pra comprar comida e coisa assim, tem também o dinheiro do meu trabalho (Paula/ 2003)

-Porque *eu já deixo um dinheirinho pra pagar uma prestação...* hoje eu tenho seis prestações pra pagar...foi de roupa que eu comprei (Bernadete/ 2007)

-Porque antes não dava pra comprar...*dá pra comprar as coisas pra elas [filhas]...dá pra comprar roupa, sandália. Antes não dava pra comprar não, porque era só o meu pai que trabalhava, agora ele é aposentado. É uma ajuda, né? [PBF].* (Aparecida/ 2007)

-Porque tem mais facilidade... Antes do bolsa família, foi na época que ela entrou no colégio, aí a gente tinha que comprar todos os materiais dela, as *coisinhas* dela, com o dinheiro que sobrava dentro de casa. Agora, dá pra pagar uma prestação porque agora ela tem o dela [filha]... o dinheiro dela do bolsa família dá pra comprar as coisas dela...sapato, bolsa, que o governo não dá, porque o governo dá quase todos os materiais do colégio. (Andrea/ 2007)

-É superior... Já dá pra você, por exemplo, já com o dinheiro do bolsa família...eu funciono assim, eu já pego o dinheiro R\$ 194,00, aí eu já pego mais R\$ 200,00 e *eu faço o supermercado*, pronto, já não tenho mais preocupação... Digamos R\$100,00 de carne... Como eu compro de promoções dá, por exemplo, eu vou lá à feira da pechincha, eu compro um fardo de arroz, duas caixas de leite, entendeu?... Cinco de Nescau e bucho, ossada, feijão... Pronto! Eu fico despreocupada. (Carolina/2007)

-Com esse dinheiro *deu pra ajudar nas despesas* da...pra comprar as coisas das crianças. Porque assim, com o dinheiro que ele trabalha dá pra comprar as coisas pra dentro de casa, geladeira, fogão. Aí com o bolsa família quando eu recebo, aí eu compro...*tá faltando uma bolsa pra um, aí eu compro, no outro mês eu compro pra outra, que é só duas crianças, aí dá pra comprar o gás...isso que mudou.* (Rita/ 2010)

Conforme exposto, das beneficiárias entrevistadas que afirmaram a mudança positiva, 7 informaram que a mudança está relacionada ao Programa Bolsa Família e 4 atribuíram a mudança positiva a outros fatores. Isto significa que o Programa por si só não possibilita mudanças positivas, embora contribua de forma significativa, é necessário um conjunto de condições favoráveis, que envolvem os aspectos familiares, sociais e econômicos.

No primeiro grupo, o dinheiro do Programa é utilizado para diversos fins em conformidade com a necessidade da família, conforme é preconizado pelo Programa. É utilizado basicamente para as necessidades das crianças, a alimentação e o pagamento de contas da família.

É importante destacar o caráter constante, fixo, do Programa em meio à dinâmica de instabilidade vivida pelas famílias em questão. Desta maneira, mesmo que a família receba um valor relativamente baixo do Programa, ele constitui, muitas das vezes, como o único dinheiro seguro e invariável no seio familiar, haja vista o contexto de instabilidade nas relações de trabalho vivido nos dias atuais.

No segundo grupo, no que se refere à atribuição de outros fatores para a mudança positiva seguem abaixo as respostas das entrevistadas.

No que se refere à facilidade de compra:

-Muito bem diferente! A *linha branca caiu muito...* na época a gente não tinha condições de comprar. Hoje não, hoje a linha branca já deu assim...já veio assim um benefício pra gente poder comprar...ter acesso...pelos projetos do governo, dele ter um pouco... amenizar pra gente poder comprar...porque de primeiro a gente não tinha, eu não tinha nada disso, a minha geladeira quando eu vim comprar tava caindo aos pedaços, chega fazia era vergonha de abrir pra dar água, porque a gente não tinha condições, era muito caro, um absurdo! Hoje não. (Elisabete/ 2010)

-E melhor agora... *tá mais fácil pra comprar...*os pagamentos são mais facilitados, antigamente não, não era assim. Vanda/ 2010

A partir dos argumentos das beneficiárias, podemos afirmar que a facilidade de crédito – uma das iniciativas macroeconômicas para conter a crise internacional de 2008-2009 (IPEA, 2011) – trouxe, juntamente com as demais iniciativas, dentre elas a transferência de renda promovida pelo Programa Bolsa Família, mudanças positivas tanto para as famílias – porque conseguem ampliar o escopo de satisfação de suas necessidades – quando para o capital – porque eleva sua taxa de lucro a partir da elevação do consumo destas. Desta maneira, a posse de bens materiais não se constitui horizonte distante, mas uma possibilidade real para a satisfação de suas necessidades.

Em relação à inserção no mercado de trabalho:

-Porque às vezes a gente compra à vista, o trabalho que eu tenho também ajuda bastante... *Diferente por causa do meu trabalho...o Bolsa Família e uma força pra mim...*às vezes eu coloco crédito na carteira dos meninos...cobrir uma dívida que eu to devendo...pra pagar água, pra pagar luz, é assim que eu faço. (Vânia/ 2003)

Neste relato podemos identificar vários fatores da mudança – a facilidade de compra, o trabalho e o Programa Bolsa Família. Entretanto, a beneficiária enfatiza o seu trabalho para a concretização efetiva desta. Significa dizer que o trabalho é o elemento central de melhoria das condições da família, mas que é complementado pelo dinheiro proveniente do Programa, ou seja, quando o salário proveniente do trabalho não consegue atender as necessidades requeridas pela família, tem-se como recurso o dinheiro do Programa. Então, o Programa Bolsa Família interfere positivamente nesta dinâmica familiar, mesmo que não seja o elemento central, mas secundário.

Existem também aspectos peculiares a cada dinâmica familiar que dificultam o cotidiano, como o relato de Josefina, abaixo:

-Porque *eu conseguir me estabilizar* né, que antes eu morava alugado, aí eu tinha que consolidar com... Mesmo separada eu tinha que morar alugado...então as minhas condições eram péssimas...eu tinha que correr atrás pra fazer faxina...inteirar tudo....agora não...não moro mais alugado, moro num canto que não precisa ta pagando aluguel. (Josefina/ 2003)

Josefina expõe a dificuldade vivida quando morava com o seu ex-marido, o qual recebia na época um salário mínimo, em emprego de carteira assinada, porém não ajudava nas despesas da casa, *passava três dias fora quando recebia*. Quando se separou teve que continuar morando alugado e arcar com as despesas da casa sozinha. Tal situação demonstra uma realidade anterior pior a esta que vivencia atualmente, o que lhe faz pensar que nos dias atuais a situação está melhor. Atualmente ela reside em um cômodo cedido pelos pais.

Além das mudanças na direção positiva, podemos identificar também a ocorrência de mudança negativa não relacionada ao Programa, mas ao aumento dos preços dos produtos, totalizando 3, conforme as colocações abaixo:

- Porque *umentou tudo* né... (Juliana/ 2003)
- Agora é diferente, porque *tudo é mais caro*... (Claudia/ 2007)
- É diferente eu acho né?... *as coisas estão mais caras*...não porque eu não compro nada assim [bens materiais]...com o dinheiro do bolsa família. É só mesmo paras as meninas que eu compro... Não dá! Só dá pra comprar comida. (Jaqueline/ 2010)

Nos casos supracitados, verificamos que a situação continua difícil mesmo com o recebimento do dinheiro do Programa. Esta lógica demonstra o caráter perverso do modelo de sociedade capitalista, uma vez que são proporcionadas melhorias da situação de renda – tanto por meio da transferência monetária do Programa quanto pelo aumento real do salário mínimo – porém, esta elevação da renda é acompanhada paradoxalmente de elevação do preço dos produtos de consumo, como exemplo, podemos citar o aumento da cesta básica na cidade de Manaus – já citado anteriormente. Desta maneira, a condição de vida das famílias beneficiárias do Programa inseridas nesta condição não sofre mudanças substantivas, mas apenas se mantém no limite da sobrevivência, no atendimento de suas necessidades existenciais.

Os relatos das beneficiárias que responderam não haver nenhuma mudança na situação da compra de bens materiais da época antes de entrarem no Programa são relevantes. Constituem 23,81% (5) das entrevistadas, número pequeno, mas não menos importante, uma

vez que as respostas a seguir contribuem para uma melhor compreensão do estudo em questão.

Seguem, abaixo, os relatos das beneficiárias entrevistadas:

-Eu já tinha essas coisas antes de ter o Bolsa Família... é uma ajuda né...um complemento... porque eu não posso dizer assim: ah o Bolsa Família não presta porque é pouco, não, mas ele é uma ajuda, um complemento. Quando a gente não tem aquele dinheiro pra usar...aí o Bolsa Família vem pra complementar, unir. (Francisca/ 2003)

-Porque o bolsa família me favoreceu mais para eu comprar as coisas pra ela [filha], em relação à comida, alguma coisa que ela quer, roupa, mas agora de bens mesmo assim...não. Eu nunca comprei nada com o dinheiro do bolsa família, esses negócios de bens não. (Socorro/ 2007)

-Tudo eu ganhei do pai das minhas filhas. O dinheiro do bolsa família dá mal pra comida delas, o leite, a massa... mal dá pra alimentação delas. (Margarete/ 2007)

-Porque com R\$ 32,00 dá mal pra comprar comida, ainda mais as coisas pra dentro de casa! (Lourdes/ 2010)

-Não mudou nada (Meire/ 2010)

Como afirmado anteriormente, a mudança é mais freqüente nas famílias com inclusão em 2003 e em 2007, nas quais a média do valor recebido pelo Programa é superior às famílias com entrada em 2010 – R\$ 140,28, R\$ 115,71 e R\$ 85,71, respectivamente.

O valor do benefício do Programa Bolsa Família é muito variado e contribui para a existência de diversos posicionamentos referentes ao nível de alcance do Programa. Para cada tipo de família – composição e situação de pobreza – tem-se um tipo de atendimento e exigência à família – valor monetário e condicionalidades. Nos casos em que a família recebe um valor pequeno a contribuição do Programa é quase imperceptível, tendo em vista os argumentos supracitados. Desta maneira, o Programa Bolsa Família, devido o seu formato, promove diferentes níveis de mudança e, em alguns casos, tal modificação é ínfima.

Sobre o aspecto da alimentação – o qual já foram apresentadas algumas indicações – percebemos, conforme as tabelas a seguir, algumas alterações na contexto familiar. A situação de insegurança alimentar antes de adentrarem o Programa era freqüente. Conforme a Tabela 24, as famílias com inclusão em 2003 eram as mais afetadas pela situação de não ter dinheiro para comprar os alimentos quando os primeiros acabavam; a situação das famílias com inclusão em 2007 é mais favorável, porém atingia 57,14% das referidas famílias; e a situação dos incluídos em 2010 permeava a insegurança de alimentos para a família.

Tabela 24 - Situação de acabarem os alimentos antes que tivessem dinheiro para comprar mais nos últimos três meses

	2003				2007				2010			
	Antes		Últimos 3 meses		Antes		Últimos 3 meses		Antes		Últimos 3 meses	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
SIM	6	85,71	2	28,57	4	57,14	4	57,14	5	71,43	4	57,14
NÃO	1	14,29	5	71,43	3	42,86	3	42,86	2	28,57	3	42,86

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Quando analisamos esta mesma questão nos últimos três meses a situação se inverte no caso das famílias com inclusão em 2003, nas quais 71,43% se verificam a existência de dinheiro para a compra os alimentos na situação de acabarem os primeiros. Por outro lado, visualiza-se a permanência desta situação de insegurança de alimentos nas famílias com inclusão em 2007 e 2010. Tal fato pode estar relacionado ao próprio valor recebido pelo Programa, pois nestes anos tem-se uma redução no valor monetário.

De outro ângulo, conforme a Tabela 25, quando perguntados se os alimentos foram suficientes nos últimos três meses 85,71% (2003), 57,14% (2007) e 100% (2010) afirmaram que sim. Esta questão revela que quanto maior o valor do benefício maior a sua dependência, e quanto menor o valor maior o nível de independência com relação ao PBF. Em outras palavras, quando o valor do benefício é pequeno, são visualizadas alternativas – principalmente pela inserção no mercado de trabalho – de satisfazer a necessidade de alimentação familiar, sem adquirir grande relevância à transferência monetária do Programa.

Tabela 25 - Suficiência de alimentos nos últimos três meses

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
SIM	6	85,71	4	57,14	7	100,00
NÃO	1	14,29	3	42,86	0	0,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

No que se refere ao grau de satisfação com relação à quantidade da alimentação antes e durante o Programa, conforme a Tabela 26, somente as famílias com inclusão em 2003 relataram a ocorrência de melhoria. Se antes era regular com 71,43% (5), durante a permanência no Programa a situação encontram-se entre o ótimo e o bom (42,86%, cada).

Desta maneira, houve pequena variação entre as famílias que entraram em 2007 e 2010, as quais obtiveram avaliação similar com relação à quantidade de alimentos consumidos pela família, seja antes, seja durante o Programa.

Tabela 26 - Grau de satisfação com relação à quantidade da alimentação

	2003				2007				2010			
	ANTES		DURANTE		ANTES		DURANTE		ANTES		DURANTE	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
Ótimo	1	14,29	3	42,86	1	14,29	2	28,57	0	0,00	2	28,57
Bom	0	0,00	3	42,86	3	42,86	3	42,86	4	57,14	4	57,14
Regular	5	71,43	1	14,29	2	28,57	2	28,57	1	14,29	1	14,29
Ruim	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	28,57	0	0,00
Péssimo	1	14,29	0	0,00	1	14,29	0	0,00	0	0,00	0	0,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Por outro lado, quando se trata da qualidade da alimentação nos momentos antes e durante o Programa, conforme a Tabela 27, o nível de satisfação é mais visível. Dentre as famílias com inclusão em 2003 passa-se de um nível regular (57,14%) de satisfação para o nível bom (71,43%) e ótimo (28,57%); entre as famílias com inclusão em 2007 o nível de satisfação é muito variado, mas havendo uma melhora, haja vista 71,43% em nível de satisfação bom e 28,57% considerando-a ótima.

Tabela 27 - Grau de satisfação com relação à qualidade da alimentação

	2003				2007				2010			
	ANTES		DURANTE		ANTES		DURANTE		ANTES		DURANTE	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
Ótimo	1	14,29	2	28,57	2	28,57	2	28,57	0	0,00	2	28,57
Bom	2	28,57	5	71,43	3	42,86	5	71,43	5	71,43	5	71,43
Regular	4	57,14	0	0,00	1	14,29	0	0,00	1	14,29	0	0,00
Ruim	0	0,00	0	0,00	1	14,29	0	0,00	1	14,29	0	0,00
Péssimo	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

A alimentação, de uma forma geral, conforme a Tabela 28 melhorou em 71,43% em 2003; 57,14% em 2007 e 2010. A situação de melhoria da alimentação pode estar relacionada

ao valor monetário do Programa, bem como, aos demais fatores contextuais presentes no cotidiano da vida das famílias beneficiárias do Programa.

Tabela 28 - Situação da alimentação durante o PBF

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 - melhorou muito	1	14,29	1	14,29	1	14,29
2 – melhorou	5	71,43	4	57,14	4	57,14
3 - continua igual	1	14,29	2	28,57	2	28,57
4 – piorou	0	0,00	0	0,00	0	0,00
5 - piorou muito	0	0,00	0	0,00	0	0,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

O mesmo ocorre quando perguntamos sobre o aumento de variedades de alimentos durante a permanência no Programa das famílias com inclusão em 2003, 2007 e 2010 (Ver Tabela 29). Dentre os alimentos destacados pelas beneficiárias foram citados: carnes, legumes, verduras e iogurte e leite.

Tabela 29 - Aumento de variedades de alimentos durante o PBF

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 – sim	6	85,71	4	57,14	4	57,14
2 – não	1	14,29	3	42,86	3	42,86

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Apesar de o Programa Bolsa Família ter em seu aparato legal o objetivo de promover o acesso à saúde às famílias atendidas, tal atendimento se constitui de forma muito restrita, uma vez que o atendimento ocorre – conforme as condicionalidades – somente às crianças menores de sete anos – em relação à atualização do calendário vacinal e ao registro do crescimento e desenvolvimento – e às mulheres com idade entre 14 e 44 anos, possíveis gestantes – quanto à realização do pré-natal (MDS, 2010).

Desta maneira, o caráter universal de acesso à saúde não é levado em consideração, focalizando apenas na criança e na gestante, o que pode ser verificado por meio da Tabela 30, a qual mostra que apesar de haver o objetivo de promover o acesso à saúde, isto não se

constitui uma realidade para as famílias pesquisadas. Os casos de ocorrência de visita ao centro de saúde dão-se devido existência de crianças e gestantes no seio familiar.

Tabela 30 - Frequência da família ao centro de saúde antes do PBF

	2003		2007				2010					
	Antes		Últimos 3 meses		Antes		Últimos 3 meses		Antes		Últimos 3 meses	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 - 1 vez a cada seis meses	2	28,57	0	0,00	4	57,14	0	0,00	1	14,29	1	14,29
2 - 1 vez por ano	1	14,29	3	42,86	0	0,00	4	57,14	2	28,57	3	42,86
3 - em caso de doença	3	42,86	1	14,29	3	42,86	0	0,00	4	57,14	0	0,00
4 - nunca	0	0,00	3	42,86	0	0,00	2	28,57	0	0,00	3	42,86
5 - outros	1	14,29	0	0,00	0	0,00	1	14,29	0	0,00	0	0,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Nesta perspectiva, no formato de condicionalidade se reproduz a lógica da contrapartida para ter acesso à transferência monetária, constituindo uma prática compensatória destituída de direito – o direito à saúde passa a se configurar como um dever da família para ter acesso ao benefício.

Medeiros, Brito e Soares (2007, p. 18) afirmam que

As condicionalidades, em parte, atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade.

Com este direcionamento o caráter universal da política de saúde se dilui, restando somente o atendimento aos grupos mais vulneráveis – criança e gestante.

No que se refere à existência de crianças em idade escolar fora da escola antes das famílias serem incluídas no Programa, 100% (21) informaram que não. Neste aspecto, o Programa não trouxe mudanças, uma vez que as crianças em idade escolar já estavam incluídas na rede escolar antes da família ser incluída no Programa. Até a realização da

pesquisa 100% (21) das famílias estavam com suas crianças freqüentando regularmente a escola, conforme preconizado pelo Programa (Ver Tabela 31).

Tabela 31 - Existência de crianças em idade escolar fora da escola antes do PBF

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 – sim	0	0,00	0	0,00	0	0,00
2 – não	7	100,00	7	100,00	7	100,00

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Em relação à dificuldade de obter vaga nas escolas próximas do domicílio, 57,14% (2003), 71,43% (2007) e 71,43% (2010) informaram que não existe (Ver Tabela 32). Neste aspecto podemos afirmar que o acesso está mais freqüente, entretanto, ainda existem famílias que possuem dificuldade de obter vaga próxima de suas casas. A garantia do direito ao acesso à escola não se restringe ao Programa, mas requer políticas de educação mais efetivas, com a criação de escolas públicas de fácil acesso à população.

Tabela 32 - Dificuldade de obter vaga nas escolas próximas do domicílio

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 – sim	3	42,86	2	28,57	2	28,57
2 – não	4	57,14	5	71,43	5	71,43

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

No que se refere à existência de equipamentos sociais no bairro, a pesquisa aponta a inexistência de creches públicas para as famílias com inclusão em 2003. Das famílias incluídas em 2010, 85,81% (6) afirmam não ter creches no bairro. É interessante observar que a pesquisa foi realizada no mesmo bairro, porém verificamos atendimentos com equipamentos sociais em algumas áreas em detrimento de outras, ou seja, o bairro não é contemplado por todos os equipamentos sociais na sua totalidade. Desta forma, se materializam realidades desiguais no mesmo bairro, uma vez que para as famílias com inclusão em 2007, 57,14% (4), este equipamento tem mais ocorrência.

Tabela 33 - Existência de equipamentos sociais no bairro

Existência de Equipamentos Sociais	2003				2007				2010			
	SIM		NÃO		SIM		NÃO		SIM		NÃO	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Creche Pública	0	0	7	100	4	57	3	43	1	14	6	86
Escola Pública do Ens. Fund.	7	100	0	0	6	86	1	14	7	100	0	0
Escola Pública do Ens. Médio	7	100	0	0	6	86	1	14	7	100	0	0
Hospital Público	7	100	0	0	6	86	1	14	7	100	0	0
Centro de Saúde	7	100	0	0	7	100	0	0	7	100	0	0
Posto Policial	2	29	5	71	3	43	4	57	6	86	1	14
Agência do Correio	3	43	4	57	4	57	3	43	7	100	0	0
Agência Bancária	6	86	1	14	7	100	0	0	7	100	0	0
Supermercado	6	86	1	14	7	100	0	0	7	100	0	0

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Dentre os equipamentos sociais contemplados pelo bairro identificamos as escolas públicas do ensino fundamental e médio, os centros de saúde, o hospital público, as agências bancárias e os supermercados. Por outro lado, a existência de postos policiais é precária nos casos das famílias com inclusão em 2003 (71,43%) e 2007 (57,14%), mas satisfatória às famílias com inclusão em 2010 (85,71).

Os serviços públicos são distribuídos desigualmente mesmo no interior do bairro, o que nos possibilita afirmar que as mudanças nas condições de vida das famílias também sofrem estas interferências no atendimento de suas necessidades desigualmente. As mudanças nas condições de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família dependem de vários fatores, tanto do aspecto renda quanto do atendimento de suas necessidades sociais, por meio dos equipamentos sociais – públicos e/ou privados.

Desta maneira, o Programa Bolsa Família – conforme o seu formato – requer atuações efetivas das demais políticas públicas para que seja contemplada a série de necessidades inerentes às famílias. Para a ocorrência de mudanças efetivas na realidade social das famílias é necessário um conjunto de medidas e iniciativas governamentais no sentido de promover a ampliação do escopo de satisfação das necessidades das famílias, e não somente se restringir à transferência monetária de renda.

Em outras palavras, é necessário ir além da satisfação das necessidades imediatas, de “comer, beber e vestir”, mas buscar o atendimento das necessidades básicas, que significa

compreender o indivíduo no contexto mais amplo de necessidade, na sua totalidade, que envolve a satisfação de necessidades de trabalho, de lazer, de cultura, de segurança, etc.

Concretamente, no cotidiano das famílias pesquisadas, a intersectorialidade, estabelecida no Programa, se consubstancia no cumprimento das condicionalidades no âmbito da educação e da saúde, se restringindo ao aspecto burocrático. Desta maneira, a emancipação sustentada, conforme objetivo do Programa constitui em um processo difícil, haja vista as limitações do conjunto de medidas para o atendimento das famílias.

Consideramos que a concretização da emancipação sustentada é impossível somente com a transferência de renda, mesmo havendo na legislação do Programa horizontes de intersectorialidade e sinergia das ações públicas. Nesta perspectiva, conforme relatos das entrevistadas 85,71% (2003) e 71,43 (2007) na Tabela 33 acreditam ter a capacidade de alcançar a independência financeira, porém as condições materiais para isto ainda não são contempladas.

Tabela 33 - Percepção sobre a capacidade de alcançar a independência financeira

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 – sim	6	85,71	5	71,43	3	42,86
2 – não	1	14,29	2	28,57	4	57,14

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Conforme os relatos, dentre as principais formas de alcançar a independência financeira temos: a via do trabalho, através da inserção no mercado de trabalho; a via do estudo, através da possibilidade de finalizar os estudos e realizar capacitação profissional; e a via educação das crianças, por acreditarem que seus filhos possam – num futuro próximo – conseguir melhores condições de trabalho, tendo em vista a oportunidade de estudo no momento atual.

Quando perguntadas sobre a participação de algum membro familiar em cursos de qualificação ou capacitação no último ano (Ver Tabela 34), verificamos que as famílias com inclusão em 2003 têm mais ocorrência do que as famílias que entraram em 2007. A situação se inverte nas famílias com inclusão em 2010, dentre as quais 85,71% das famílias não possuem nenhum membro familiar que participou de cursos de qualificação ou capacitação no último ano. Neste aspecto, podemos afirmar que as famílias há mais tempo no programa participam mais dos cursos de qualificação ou capacitação, tendo, então, um impacto maior

nas famílias há mais tempo no Programa. Observamos que os cursos realizados pelas famílias, em sua maioria, 70% não estão relacionados ao Programa Bolsa Família, mas vinculados a outros programas sociais, como o Programa Jovem Cidadão, e financiados pela própria família, como os cursos de informática.

Tabela 34 – Participação de alguém da família em cursos de qualificação ou capacitação no último ano

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 – sim	6	85,71	4	57,14	1	14,29
2 – não	1	14,29	3	42,86	6	85,71

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

No que se refere à percepção das entrevistadas sobre o atendimento das expectativas pelo Programa (ver Tabela 35), as famílias incluídas em 2003 estão mais satisfeitas do que as demais (2007 e 2010), haja vista as respostas de atendimento das expectativas (57,14%) e atendimento e superação das expectativas (42,86%). As famílias de inclusão em 2007 também se encontram nos níveis de satisfação com (85,71%) e 14,29% afirmam o atendimento e a superação das expectativas. Dentre as famílias com inclusão em 2010, mais de 50% não estão satisfeitas (57,14%), o que pode estar relacionado com o valor monetário recebido pelo Programa.

Tabela 35 - Percepção sobre o atendimento das expectativas pelo Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 - não, não atendeu minhas expectativas	0	0,00	0	0,00	4	57,14
2 - sim, atendeu as minhas expectativas	4	57,14	6	85,71	2	28,57
3 - sim, atendeu e superou minhas expectativas	3	42,86	1	14,29	1	14,29

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Conforme a Tabela 36, a percepção sobre mudança na vida familiar a partir da inclusão no Programa é mais freqüente nas famílias há mais tempo no Programa e, adicionado a isto, recebem um valor monetário mais elevado do Programa. As famílias relacionam o

Programa basicamente à transferência monetária, desconhecendo as demais dimensões que compõem o Programa.

Assim, consideramos que as mudanças devido o Programa estão mais relacionadas ao valor monetário recebido do que pelas demais características do Programa, como exemplo, a permanência na escola e o atendimento no posto de saúde, menos ainda aos programas complementares.

Tabela 36 – Percepção sobre a mudança na vida familiar a partir do Programa Bolsa Família

	2003		2007		2010	
	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)	F (n)	F (%)
1 – sim	7	100,00	7	100,00	5	71,43
2 – não	0	0,00	0	0,00	2	28,57

n = número de entrevistados

Fonte: pesquisa de campo/ janeiro/2012

Nesta perspectiva, compreende-se que o Programa, apenas na transferência de renda, conforme analisado, não promove mudanças efetivas na realidade, mas requer o engajamento das demais políticas, como educação, saúde, trabalho, cultura, infraestrutura. Além disso, o atendimento das necessidades sociais deve estar pautado na perspectiva do direito social e não na perspectiva do *dever*³¹, bem como, é necessário tornar realidade concreta a viabilidade das políticas de trabalho e renda às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

³¹ Nos referimos à conotação advinda das *condicionalidades* estabelecidas pelo Programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de transferência de renda adquiriram elevada proeminência a partir dos anos 1990 e atualmente é o carro-chefe da política social nacional, por meio do Programa Bolsa Família. Trata-se de uma estratégia do próprio capital para a manutenção do *status quo*, por meio da intervenção estatal em situações extremas de pobreza.

Nesta perspectiva, considera-se o caráter contraditório dos Programas de Transferência de Renda, uma vez que atendem os interesses do capital e, ao mesmo tempo, os interesses da classe trabalhadora, na satisfação de suas necessidades mínimas de sobrevivência.

Embora vivamos sob os preceitos da ordem capitalista neoliberal, compreendemos que alinhar o Programa Bolsa Família aos preceitos constitucionais, na perspectiva de direito social, de caráter universal, constitui um horizonte possível, considerando a mobilização social em prol do alargamento das políticas sociais vigentes.

A execução PBF, no âmbito do SUAS, na cidade de Manaus, materializa-se no atendimento à grande demanda dos serviços socioassistenciais, mas enfrenta sérios problemas, principalmente nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, tendo em vista as condições de infraestrutura e recursos humanos inadequados para o atendimento de elevada demanda, tanto dos usuários dos serviços sócio-assistenciais em geral, como específicos do PBF. Ocorre, neste contexto, um incremento de atribuições aos trabalhadores do SUAS para cumprir com as determinações estabelecidas pela regulamentação do SUAS e do PBF, haja vista a responsabilidade da esfera municipal no que compete à execução de ambos.

Embora o PBF tenha em seu aparato legal, o esforço de compreender a pobreza no aspecto multidimensional, por meio das dimensões³² que compõem o Programa, a pesquisa revelou que o atendimento às famílias beneficiárias ainda se restringe à transferência dos valores monetários, distanciados das ações complementares, que possibilitem mudanças substanciais na condição de vida das famílias em questão.

Neste aspecto, somente houve mudança significativa no valor da renda mensal familiar das famílias com inclusão em 2003 e isto não ocorreu exclusivamente devido ao PBF, mas a um conjunto de fatores, tais como a inserção dos membros familiares no mercado de trabalho

³² Conforme exposto no Capítulo II, o PBF possui cinco componentes: CadÚnico, Gestão das Condicionalidades, Gestão de Benefícios, Programas Complementares e Fiscalização do Programa.

e o aumento do salário mínimo. As demais famílias com inclusão em 2007 e 2010 não tiveram mudança significativa no valor da renda mensal familiar.

Salientamos que o PBF, no que tange ao valor monetário transferido, atinge diferentemente as famílias beneficiárias, dependendo da situação de pobreza e da composição familiar. Desta maneira, o impacto do PBF nas condições de vida das famílias beneficiárias não é unívoco, havendo heterogeneidade, devido valor monetário transferido, composição familiar e situação de pobreza. Nos casos em que a família recebe um valor pequeno a contribuição do Programa é quase imperceptível. Desta maneira, o Programa Bolsa Família, devido o seu formato, promove diferentes níveis de mudança e, em alguns casos, tal modificação é ínfima.

A situação de insegurança alimentar antes de adentrarem o Programa era frequente. As famílias com inclusão em 2003 eram as mais afetadas pela situação de não ter dinheiro para comprar os alimentos quando os primeiros acabavam; a situação das famílias com inclusão em 2007 era mais favorável antes de serem incluídos no Programa e nas famílias incluídas em 2010 permeava a insegurança de alimentos para a família.

Durante a permanência no Programa constatamos uma melhora nas condições alimentares das famílias incluídas em 2003, 2007 e 2010. Não obstante, as mudanças na questão alimentar são diferenciadas. Tal fato pode estar relacionado ao próprio valor recebido pelo Programa, pois nos anos de 2007 e 2010 tem-se uma redução no valor monetário recebido pelo PBF.

O acesso à rede de serviço público ocorre de forma desigual no interior do bairro, embora seja o mesmo bairro. As escolas, os centros de saúde e hospitais compõem o rol de equipamentos sociais existentes no bairro. Não obstante, as creches e os postos policiais são precários no bairro, embora sejam quesitos fundamentais às famílias. As mudanças nas condições de vida das famílias também sofrem estas interferências no atendimento de suas necessidades desigualmente.

Nesta perspectiva, as mudanças nas condições de vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família dependem de vários fatores, tanto do aspecto renda quanto do atendimento de suas necessidades sociais, por meio dos equipamentos sociais – públicos e/ou privados.

Nesta perspectiva, a satisfação de necessidades básicas deve suplantam a satisfação de necessidades mínimas. Assim, os programas de transferência de renda devem pautar-se na

garantia de renda básica, na perspectiva de direito social, em conformidade com os preceitos constitucionais, de universalidade de cobertura e de atendimento a uma dada necessidade social. Tal iniciativa deve estar articulada efetivamente às satisfações das demais necessidades inerentes aos seres humanos, que envolvem os aspectos sociais, culturais e políticos, dentre outros.

Diante do exposto, salientamos a importância das mobilizações sociais, do caráter pró-ativo da classe trabalhadora, as quais foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Momento determinante para as autoridades públicas reconhecerem que a pobreza no sistema capitalista era produto do seu próprio desenvolvimento predatório. Com vista à preservação do sistema, era necessária a intervenção do Estado para proteger os trabalhadores contra a perda de renda, advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, dentre outras contingências sociais. Apesar de não significarem a imposição de uma ruptura com o capitalismo, as conquistas da classe trabalhadora – dentre elas, as políticas públicas (sociais) – contribuíram decisivamente para a ampliação dos direitos sociais, por meio de tensões, questionamentos em prol da melhora da qualidade de vida e de trabalho.

Hoje, embora tenhamos *locus* deliberativos de participação social, o caráter pró-ativo necessita mais ainda de conhecimento crítico e reflexivo frente à complexidade da realidade social, tendo em vista as orientações neoliberais do capitalismo contemporâneo – dentre elas encontram-se os programas de transferência de renda –, sob as orientações dos organismos internacionais, órgãos de manutenção do modo de produção capitalista. Somente o Programa Bolsa Família no enfrentamento do fenômeno da pobreza é insuficiente, uma vez que não atinge o conjunto de necessidades que envolvem o ser humano. Neste sentido, consideramos imprescindível a correlação de forças dos sujeitos envolvidos, no sentido de ampliar efetivamente nível de alcance das políticas sociais na realidade concreta.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS, Estado do Amazonas. **LEI N.º 2.607, DE 28 DE JUNHO DE 2.000** Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob regime de Direito Administrativo, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal e do artigo 108, § 1.º, da Constituição do Estado. Republicação no DOE em 30 de junho de 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no Contexto da Crise Capitalista. In: **Especialização a Distância em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, 2009.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.. 2001.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Informações do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWNvZXMubWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbnFyYw==&loc=mdsSenarc>. Acesso em 24 abr. 2011.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Índice de Desenvolvimento Familiar**. 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/noticias/indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf-aponta-o-nivel-de-vida-da-populacao-mais-pobre-e-permite-priorizar-politicas-sociais>. Acesso em 24 abr. 2011.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Benefícios**. 2ª edição. Brasília, 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Benefícios**. Brasília, novembro, 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Panorama de gestão do Programa Bolsa Família**. MDS/SENARC: Brasília, 2009.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto** n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto** n. 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto** n. 6.917 de 30 de julho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto** n. 7.447 de 1. de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

BRASIL, Presidência da República. **Medida Provisória** n. 132 de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família, 2003.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**, versão final. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, julho de 2005.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas Emendas Constitucionais Nº. 1/92 a 38/2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão Nº. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.494**, de 2 de junho de 2011. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, publicado no DOU em 3 de junho de 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.435**, de 6 de julho de 2011, altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, publicada no DOU de 7 de julho de 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742**, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Resolução n. 7**, de 10 de setembro de 2009, Secretaria Nacional de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite, publicado no DOU em 15 de outubro de 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, publicado no DOU em 25 de novembro de 2009.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. In: BOGUS, L; YAZBEK, M. C & BELFIORI-WANDERLEY, M. (Org.). **Desigualdades e a Questão Social**. São Paulo: EDUC, 2000.

CODES, Ana Luiza Machado de. A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza: em direção a uma visão complexa. In: **Texto para discussão**, 1332, abril. Brasília: IPEA, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva e; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DEMO, Pedro. **Metodologia do Conhecimento Científico**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas: Editores Associados, 2008.

FREITAS, Maria Raquel Lino. Questão Social no Brasil: considerações sobre o papel do Estado. **Revista Ser Social**. Brasília, n. 16, p. 11-31, jan/jun, 2005.

FUNDAÇÃO SEADE. **Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo 2006**. São Paul, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOUGH, Ian. Economic institutions and the satisfaction of human needs. In: **Journal of Economic Issues**, v. 28, n.1, march, 1994.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil**: um olhar sobre as Unidades da Federação. Brasília: OIT, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa da Pobreza e Desigualdade**. 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. In: **Estudos e Pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica, n. 27. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Domicílios que recebem o Bolsa-Família**. 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 10 out. 2009.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1. Volume 2. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã se seus representantes Fuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. In: **TEXTO PARA DISCUSSÃO nº 1283**. Brasília: IPEA, 2007.

MESQUITA, Camile Sahlb. **O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e significado social**. Brasília: UnB, 2006 [dissertação de mestrado].

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al] (orgs.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

NAGAOKA, Jane de Souza. **As Condições de Vida das Famílias Beneficiárias na Cidade de Manaus/AM**. Brasília: UnB, 2010 [especialização].

NETTO, José Paulo. Cinco Notas à Propósito da “Questão Social”. IN: **Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

NETTO, José Paulo. FHC e a Política Social: um desastre para as massas trabalhadoras. IN: LESBAUPIN, Ivo (Org). **O Desmonte da Nação: balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

- OLIVEIRA, José Aldemir de; SCHOR, Tatiana. Manaus: transformações e permanências, do forte à metrópole regional. In: CASTRO, Edna (Org.). **Cidades na Floresta**. São Paulo: Amablume, 2008.
- OLIVEIRA, Sônia Selene Baçal de. **O Programa Bolsa Família na cidade de Manaus: análise das dimensões da inclusão social e escolar**. Campinas/SP: UNICAMP, 2009 [tese de doutorado].
- OSORIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H. G. F.; SOARES, Sergei S. D.; OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. Perfil da Pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. In: **Texto de Discussão n. 1647**. Brasília: IPEA, 2011.
- PASTORINI, Alejandra. **A categoria Questão Social em debate**. Coleção questões de nossa época. São Paulo: Editora Cortez, 2004.
- PEREIRA, Potyara A. Pereira. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.
- PIZZIO, Alex. O que define os pobres como pobres: controvérsias acerca do conceito de pobreza. In: **Revista Ágora**, Salgueiro-PE, v. 5, n. 1, p.96-117, agos. 2010.
- QUEIROZ, Silvana Nunes de; REMY, Maria Alice Pestana de Aguiar; PEREIRA, Julia Modesto Pinheiro Dias; FILHO, Luis Abel da Silva. Evolução do Programa Bolsa Família: Brasil e estados do Nordeste 2004-2009. Programa de Renda Mínima e o debate sobre necessidades na tradição marxista. In: **Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/ Universidade de Brasília**. Departamento de Serviço Social. V. 12, n. 27. Brasília: Ser Social UnB. Pág. 33-62, jul./dez. 2010.
- SALVADOR, Evilásio. Crise do Capital e o Socorro do Fundo Público. In: BOSCHETTI, Ivanete...[et al.] (Orgs.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SEMASDH, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. **Relatório de Beneficiários do Programa Bolsa-Família divididos por sexo, idade e zona, do mês de dezembro de 2009**. Manaus: SEMASDH, 2010.
- SEMASDH, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. **Folha de Pagamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família em Manaus referente ao mês de abril/2011**. Manaus: SEMASDH, 201 [digitalizado].

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Índice de Vulnerabilidade Social**. 2000. Disponível em: <<http://www.seplan.am.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veraz Editora; São Luis, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria F. S. de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira de Silva e. **Os Programas de Transferência de Renda enquanto estratégia de enfrentamento à Pobreza no Brasil: possibilidades e limites**. 32ª Conferencia Internacional de Bem-Estar Social, 2006. Acesso em 24/10/09 Disponível em: <http://www.gaepp.ufma.br/producao_cientifica/download.php?id=80>

SILVA, Maria Ozanira de Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes. IN: **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

STEIN, Rosa Helena. Configuração Recente dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHTTI, Ivanete et al. (orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. 4 ed. São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. In: **Estudos Avançados**, nº 11 (30), 1997.

TELLES, Vera S. Questão Social: afinal do que se trata? In: **São Paulo em Perspectiva**, 10 (4), 1996.

YAZBEK, Maria Carmelita et al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva e; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: Capacita Suas. **SUAS: Configurando os Eixos da Mudança**. Volume 1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1ª. Ed. Brasília: MDS, 2008.



APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
✓ *Às Famílias Beneficiárias do PBF*

Esclarecimentos

Convidamos o (a) Sr (a) para participar do projeto de pesquisa “O Impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias no município de Manaus/AM”, das pesquisadoras Jane de Souza Nagaoka e Profa. Dra. Cristiane Bonfim Fernandez. A pesquisa tem como objetivo caracterizar o Programa Bolsa Família em Manaus, identificar o perfil das famílias beneficiárias e apreender as mudanças nas condições de vida das famílias beneficiárias. Você terá os seguintes benefícios ao participar da pesquisa: os resultados poderão contribuir para a melhoria e o aperfeiçoamento do Programa. Assim, a sua participação é importante para o melhor conhecimento sobre as condições de vida das famílias beneficiárias, no sentido de apreender o desenvolvimento efetivo do Programa na realidade. Os instrumentos a serem aplicados serão: formulários de entrevistas, diário de campo, gravador de voz, máquina fotográfica. A sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade. Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os voluntários. Em qualquer momento, se você sofrer algum dano comprovadamente decorrente desta pesquisa, você terá direito a indenização.

Os riscos envolvidos com sua participação são: possíveis constrangimentos ou desconforto durante a entrevista, que serão minimizados através das seguintes providências:

- Garantir que a privacidade do participante seja mantida;
- Cuidado na elaboração do formulário de entrevistas e na forma como as perguntas serão feitas durante a entrevista.

Você ficará com uma cópia deste Termo e para qualquer outra informação, você poderá entrar em contato com o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pelo telefone (92) 3305-4579, localizado na Avenida General Rodrigo Octávio Jordão Ramos, 300, Campus Universitário, Coroado I – UFAM/Setor Norte e/ou ligar para Jane de Souza Nagaoka, pelo telefone (92) 9326-1281/ (92) 8146-0543.

Consentimento Livre e Esclarecido

Declaro que fui informado (a) sobre o que a pesquisadora quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Estou recebendo uma cópia deste documento, assinada, que vou guardar.

Assinatura do Participante

ou

Jane de Souza Nagaoka
Pesquisadora Responsável

Manaus/AM, __/__/2012

Manaus/AM, __/__/2012

Impressão do dedo polegar
Caso não saiba assinar



APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO – BENEFICIÁRIO N°. _____

PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

TITULAR DO BENEFÍCIO

1.Nome: _____ 2.Idade: |____|

3.Data de nascimento: _____ 4.Naturalidade: _____

5.End: _____ 6.Bairro: _____

7.Tempo em Manaus: _____ 8.Data vinda à Mao: _____

9.Sexo: |____| 1. Masculino 2. Feminino

10.Estado civil: |____|

1.casado 2. solteiro 3. Separado 4.Viúvo 5.União estável 6.Outro: _____

11.Como você se considera: |____|

1. Branco(a)

5. Amarelo(a)

2. Negro (a)

6. Não sabe.

3. Indígena

7. Prefere não responder.

4. Pardo(a)

12.Até que série você estudou? |____|

1. Nunca estudou

2. 1ª a 4ª série do ensino fundamental (1ª Grau)

3. 5ª a 8ª série do ensino fundamental (1º Grau)

4. 1ª a 3ª série do ensino médio (2º Grau)

5. Até a faculdade (ensino superior)

6. Não sei

13.Você trabalha? |____| 1.Sim 2.Não

14.Tem carteira de trabalho assinada? |____| 1.Sim 2.Não

14.1.Se sim, em que? _____|Onde?|_____

15.Você possui algum curso de qualificação/ capacitação profissional? |____|

1.Sim 2.Não

15.1. Se sim, quais/ mês e ano: _____

16.COMPOSIÇÃO FAMILIAR

Nº	Nome	Parentesco	Idade	Escolaridade
01		Sujeito da pesquisa		
02				
03				
04				
05				
06				
07				

08				
09				
10				

MODO DE VINCULAÇÃO NO PBF

17. Quando o(a) sr.(a) começou a receber o Bolsa Família? (mês e ano) ____ / _____

18. Como se deu sua entrada no Programa? |____|

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| 1. Bolsa Escola | 6. Auxílio Gás |
| 2. Bolsa Família Estadual | 7. Cartão Alimentação |
| 3. Bolsa Família Municipal | 8. Cesta Básica Municipal |
| 4. Bolsa Família Federal | 9. Outros: _____ |
| 5. Bolsa Alimentação | |

19. Como você ficou sabendo do cadastramento para se tornar beneficiário do programa Bolsa Família? |____||____|

- | | |
|--|--|
| 1. Propaganda no rádio, jornal, televisão ou panfletos | 7. Pela igreja |
| 2. Propaganda por carro de som | 8. Por alguma instituição de caridade ou ONG |
| 3. Por vizinhos, amigos ou parentes | 9. Pela associação de moradores |
| 4. Por algum político ou candidato | 10. Por algum funcionário da prefeitura |
| 5. Pela escola das crianças | 11. Não ficou sabendo. Migração |
| 6. Pelo posto de saúde | 12. Outro: _____ |

20. Quando vocês se cadastraram no programa Bolsa Família, em que local foi feito o cadastramento? |_____|

- | | |
|--|---|
| 1. Em sua própria casa | 7. Na sede da prefeitura |
| 2. Em uma escola | 8. No gabinete ou comitê de algum político ou candidato |
| 3. Em um posto de saúde | 9. Outro: _____ |
| 4. Em uma igreja | 10. Não foi feito. Migração. |
| 5. Na associação de moradores | |
| 6. Em algum órgão da Prefeitura, inclusive posto móvel | |

20.1. O local onde foi feito o cadastramento fica no próprio bairro em que você mora? |____| 1. Sim 2. Não 3. NS 4. Nenhuma das alternativas (Migração)

21. Alguma vez o cadastro de sua família já foi atualizado? |____|

1. Sim, mês e ano: |____|/|____| 2. Não 3. NS/NR

CONHECIMENTO SOBRE O PBF

22. Das afirmativas abaixo, qual caracteriza o PBF para você: |____|

1. O Bolsa Família é um direito garantido para as pessoas que necessitam.
2. O Bolsa Família é uma ajuda para as pessoas que necessitam.
3. NS/NR

23. Alguma vez você, ou alguém da sua família, sofreu algum preconceito ou constrangimento, pelo fato de receber o Bolsa Família? |____| 1. Sim 2. Não

23.1. Onde isso aconteceu? |_____|

1. Na escola

2. No serviço de saúde
3. No local de recebimento do benefício
4. No local de trabalho
5. Na comunidade onde moram
6. Na Prefeitura (ou órgão municipal)
7. Em algum outro lugar
8. Não se aplica

24. Na sua opinião, o que o governo leva em consideração para selecionar as famílias que recebem o benefício do Bolsa Família?

1. Renda inferior a R\$140,00 per capita
2. Ter crianças na família
3. Ser pobre
4. Baixa renda
5. Ganhar pouco
6. Influência/indicação política
7. Não tem critério nenhum
8. Outros:
9. NS/NR

25. Dentre os governos Federal, Estadual e Municipal, qual deles é o responsável pelo Programa Bolsa Família, por ordem de prioridade? 1) 2) 3)

1. O Governo Federal
2. O Governo Estadual/do Estado
3. O Governo Municipal/Prefeitura
4. Outro. Qual? _____
5. NS/NR

26. Em sua opinião, o Programa Bolsa Família faz parte do Fome Zero?

1. Sim
2. Não
3. NS/NR

27. Você sabe qual é o Ministério do Governo Federal responsável pelo programa Bolsa Família? 1. Sim, qual? _____ 2. Não

28. Em sua opinião, o valor que a sua família recebe do Programa Bolsa Família é bastante alto, alto, médio, baixo ou muito baixo?

Por quê? _____

- | | |
|------------------|----------------|
| 1. Bastante alto | 4. Baixo |
| 2. Alto | 5. Muito baixo |
| 3. Médio | 6. NS/NR |

CONHECIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DO PBF

29. O Programa Bolsa Família determina algumas condições para que as famílias recebam o benefício em dinheiro. Quais são as responsabilidades ou deveres das famílias que recebem o benefício? 1) 2) 3) 4)

1. Manter as crianças frequentando a escola
2. Manter em dia a vacinação das crianças
3. As gestantes fazerem pré-natal
4. Outras: _____
5. Não sabe/não responde

30. De acordo com as regras do Programa, as famílias possuem alguns deveres. Responda se você concorda totalmente, concorda em parte, discorda em parte ou discorda totalmente.

Condicionalidades	Concorda totalmente	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda totalmente	NS/NR	Justificativa
30.1. Manter as crianças frequentando a escola						
30.2. Manter a vacinação das crianças em dia						
30.3. As grávidas fazerem o pré-natal						

31. Para receber o benefício, você tem que manter as crianças na escola. Você enfrenta alguma dificuldade para cumprir essa exigência? |____|

1. Sim, 31.1. Quais?|_____| 2. Não

32. Para receber o benefício, você e as crianças têm que receber atendimento no Centro de Saúde. Você enfrenta alguma dificuldade para cumprir essa exigência? |____|

1. Sim, 32.1. Quais?|_____| 2. Não

DOMICÍLIO

33. Esta casa onde você mora é... |____|

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| 1. Própria já paga | 4. Ocupação/invasão |
| 2. Própria, ainda pagando | 5. Outro |
| 3. Cedida | 6. Alugada |

34. Há quanto tempo a família mora neste domicílio? |_____|

35. Antes de morar nesta casa, onde residiam? |_____|

36. Material predominante nas paredes externas: |____|

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| 1. Alvenaria | 5. Madeira aproveitada |
| 2. Madeira aparelhada | 6. Outro |
| 3. Tijolo sem revestimento | material: _____ |
| 4. Taipa não revestida | |

37. Houve modificação após ser incluído no PBF? |____| 1. Sim 2. Não

37.1. Se sim, qual? _____

38. Material predominante no piso: |____|

- | | |
|------------------------------|------------------------|
| 1. Madeira aparelhada | 5. Madeira aproveitada |
| 2. Carpete | 6. Terra |
| 3. Cerâmica, lajota, ardósia | 7. Outro |
| 4. Cimento | Material _____ |

39. Houve modificação após ser incluído no PBF? 1. Sim 2. Não

39.1. Se sim, qual? _____

40. Material predominante no telhado (cobertura externa):

- | | |
|------------------------|-----------------|
| 1. Telha | 6. Palha |
| 2. Laje de concreto | 7. Outro |
| 3. Madeira aparelhada | material: _____ |
| 4. Zinco ou amianto | — |
| 5. Madeira aproveitada | |

41. Houve modificação após ser incluído no PBF? 1. Sim 2. Não

41.1. Se sim, qual? _____

42. Quantos cômodos existem no domicílio (inclusive banheiro e cozinha)?

43. Houve modificação após ser incluído no PBF? 1. Sim 2. Não

43.1. Se sim, qual? _____

44. Quantos cômodos são utilizados exclusivamente como dormitórios?

45. A água utilizada pelos moradores para beber é:

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1. De filtro | 3. Da torneira |
| 2. Mineral, comprada em garrafão
ou outra forma | 4. Direta de outra fonte: _____ |

46. Qual o principal tipo de combustível usado para cozinhar na sua casa?

- | | | |
|--------------------|---------------------------------|----------------|
| 1. Eletricidade | 2. Gás de botijão ou canalizado | 3. Querosene |
| 4. Carvão ou lenha | 5. Outro tipo: _____ | 6. Não utiliza |

47. Houve modificação após ser incluído no PBF? 1. Sim 2. Não

47.1. Se sim, qual? _____

48. O lixo deste domicílio é:

- | | |
|------------------------|---|
| 1. Coletado na porta | 5. Jogado em terreno baldio |
| 2. Colocado em caçamba | 6. Jogado em rio/ riacho/ represa |
| 3. Enterrado | 7. Separado, depositado ou entregue para reciclagem |
| 4. Queimado | 8. Outro: _____ |

49. Onde é lançado o esgoto do banheiro?

- | | | | |
|-----------------------------|---------------------|------------------|--------------------|
| 1. Rede pública | 2. Fossa rudimentar | 3. Fossa séptica | 4. Vala/Céu aberto |
| 5. Direto para rio/lago/mar | 6. Outro | | |

50. O esgoto deste domicílio é escoado para:

- | | |
|-------------------------------------|--|
| 1. Fossa Séptica | 5. Rede geral de esgotamento sanitário |
| 2. Riacho/ rio/ represa | 6. Rede de esgoto não identificada |
| 3. Fossa negra ou rudimentar | 7. Outro: _____ |
| 4. Rua ou terreno (a céu
aberto) | |

51. Encontra-se em localidade de risco:

- | |
|---|
| 1. Sim. Se sim, 51.1. Qual: 1a) Área de igarapé 1b) Barranco 1c) Outros _____ |
| 2. Não |

52. Qual o seu nível de satisfação com a sua casa? |___|
1. Muito insatisfeito
 2. Insatisfeito
 3. Razoavelmente satisfeito
 4. Satisfeito
 5. Muito satisfeito

53. Como você avalia as condições da sua casa? |___| Justifique:
1. Ótimo
 2. Bom
 3. Regular
 4. Ruim
 5. Péssimo
 6. NS/NR

54. Após entrar no PBF houve alguma reforma ou construção na sua casa? |___|
1. Sim
 2. Não
- 54.1. Se, sim qual? |_____|

55. Neste domicílio há bens duráveis?

Bens duráveis	Não tem	Tem, quantos?				Adquiridos após entrar no PBF? Quantidade:
		1	2	3	4 ou +	
55.1. TV em cores	0					
55.2. Radio	0					
55.3. Aparelho de som	0					
55.4. DVD	0					
55.5. Computador de mesa	0					
55.6. Notebook/Netbook	0					
55.7. Telefone fixo	0					
55.8. Telefone celular	0					
55.9. Carro	0					
55.10. Motocicleta	0					
55.11. Tanquinho	0					
55.12. Maq. de lavar roupa	0					
55.13. Geladeira simples	0					
55.14. Geladeira duplex	0					
55.15. Freezer independ.	0					
55.16. Outros: _____	0					

56. A compra de bens materiais hoje é igual ou diferente da época antes de entrar no Programa Bolsa Família? |___| 1. Igual 2. Diferente
- 56.1. Se diferente, o que mudou hoje? _____

ACESSO A REDE DE SERVIÇOS PÚBLICOS (CONDIÇÕES DO BAIRRO)

57. Existe calçada em frente ao domicílio? |___| 1. Sim 2. Não

58. Tipo de rua onde se localiza o domicílio: _____

1. Asfaltada
2. Paralelepípedos
3. Terra batida ou sem pavimentação
4. Outro tipo: _____

59. Acesso à rede pública de água e outras fontes _____

1. Águas do Amazonas: 1a) com medidor 1b) sem medidor/ irregular
2. Poço
3. Cacimba
4. Outros: _____

60. Neste bairro tem:

Primeira coluna: (1) Sim, (2) Não, (3) Não Sabe, para cada tipo de equipamento.

Para as alternativas com registro:

(1) Sim, identificar, na segunda coluna, se está localizado: (1) Perto, (2) Longe, (3) Não Sabe.

Equipamento	Distância		
<input type="checkbox"/> Creche pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Hipermercado ou supermercado	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Escola pública de Ensino Fundamental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Padaria	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Escola pública de Ensino Médio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Açougue	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Hospital público/pronto socorro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Farmácia/ Drogaria	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Centro ou Posto de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Comércio em geral (quitanda, feira, lojas, etc.)	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Posto policial ou delegacia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Clube esportivo, associação cultural, centro de lazer, cinema, teatro, quadra de escola de samba, etc.	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Agência do Correio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Praça ou parque públicos	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Agência Bancária	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Telefone público	<input type="checkbox"/>

61. Numa escala de péssimo a ótimo, como avalia o bairro em relação:

(1) Péssimo, (2) Ruim, (3) Regular, (4) Bom, (5) Ótimo

Qualidade do ar	<input type="checkbox"/>	Segurança pública	<input type="checkbox"/>
Ruído	<input type="checkbox"/>	Ronda policial/ policiamento	<input type="checkbox"/>
Trânsito/ Congestionamento	<input type="checkbox"/>	Serviços de Saúde	<input type="checkbox"/>
Iluminação Pública	<input type="checkbox"/>	Escolas públicas	<input type="checkbox"/>
Pavimentação das ruas	<input type="checkbox"/>	Opções de lazer	<input type="checkbox"/>
Limpeza pública	<input type="checkbox"/>		

ACESSO A REDE DE SERVIÇOS PÚBLICOS (SAÚDE E EDUCAÇÃO)

62. **A:** Antes de ser incluído no PBF, com que frequência a família ia ao Centro de Saúde realizar consultas e fazer exames? _____

1. Uma vez a cada 6 meses
2. Uma vez por ano
3. Em caso de doença
4. Nunca
5. Outros: _____

63. **D:** Nos últimos três meses, quantas vezes a família buscou os Centros de Saúde? _____

1. 1 vez
2. 2 vezes

3. 3 vezes
4. Nenhuma
5. Outros: _____

Acesso à rede de serviços públicos	SIM	NÃO
64. Você recebeu um atendimento diferenciado no Centro de Saúde por fazer parte do pbf?		
65. Há unidade e/ou agente do Programa Saúde da Família próximo de sua casa?		
65.1. Se sim, a família recebe atendimento?		
66. Nos últimos dois anos houve mulher grávida na família?		
66.1. Se sim, ela fez o pré-natal? Quantas vezes?		
67. Antes de a família ser incluída no PBF, havia alguma criança em idade escolar fora da escola? 67.1. Se sim, quantas? _____ 67.2. Qual a série? _____		
68. Existem crianças e jovens em idade escolar frequentando a escola? 68.1. Se sim, quantas? _____ 68.2. Qual a série? _____		
69. Existe alguma criança/ jovens em idade escolar fora da escola? 69.1. Se sim, quantas? _____ 69.2. Qual a série? _____		
70. Você percebe alguma diferença no atendimento escolar à sua família após ser incluído no PBF? 70.1. Se sim, qual?		
71. Você enfrenta alguma dificuldade de conseguir vaga nas escolas próximas de sua casa?		

RENDA E DESPESAS

Renda e Despesas	Antes do PBF	Último mês
71. Qual o valor da renda familiar total?	R\$	R\$
72. De onde provém a renda? Especificar o valor		

Status da renda familiar	Muita dificuldade	Alguma dificuldade	Nenhuma dificuldade	NS/NR
73. A renda total de sua família antes de entrar no PBF supria as necessidades básicas até o final do mês com:				
74. E hoje, a renda total da família supre as necessidades básicas até o final do mês com:				

75. Principais gastos da família: (Por ordem de prioridade até 3)	Antes de entrar no PBF	Último mês		
	1. _____	1. _____		
	2. _____	2. _____		
	3. _____	3. _____		
Renda e Despesas		SIM	NÃO	Comentário
76. Antes da família entrar no PBF, vocês compravam a crédito? O que?				

77. Nos últimos 12 meses, a família fez alguma compra a crédito? O que?			
78. Nos últimos 12 meses, sua família comprou algum móvel ou eletrodoméstico para a casa? Qual?			
79. Antes de entrar no PBF, a família possuía crédito com os comerciantes do bairro? Qual?			
80. Atualmente a família possui crédito com os comerciantes do bairro? Qual?			
81. Antes de entrar no PBF, havia atraso no pagamento de conta ou prestação devido não ter dinheiro no dia de vencimento? Qual?			
82. Nos últimos 3 meses, sua família atrasou o pagamento de alguma conta ou prestação porque não tinha dinheiro no dia do vencimento?			

Ajuda de amigos e parentes	SIM	NÃO	Quem?	Como?
83. Além das pessoas que viviam nesta casa, havia parentes ou amigos que ajudavam				
84. Nos últimos três meses, a família recebeu ajuda de parentes ou amigos?				

85. Em sua opinião, de quanto precisaria ser a renda mensal da família para suprir as necessidades básicas até o final do mês sem dificuldade: R\$ _____

DINHEIRO DO PBF

86. Qual o valor do benefício do PBF? | _____ |

87. Em que é gasto especificamente o dinheiro do PBF? (Por ordem de prioridade até 3).

1º item |___| Algum outro?

2º item |___| Algum outro?

3º item |___|

1. Alimentos

2. Roupas/calçados

3. Remédios

4. Aluguel

5. Material de limpeza e higiene pessoal (sabonete, papel higiênico, detergente etc.)

6. Transporte (passagens de ônibus, por exemplo)

7. Material escolar (cadernos, livros, lápis, caneta)

8. Atividades de lazer

9. Água/Luz/Gás

10. Outro

11. NS/NR

88. No último mês, em que a família gastou o dinheiro do pbf? Especificar o valor.

1º item |___| Valor: R\$ _____

2º item |___| Valor: R\$ _____

3º item |___| Valor R\$ _____

1. Alimentos

2. Roupas/calçados

3. Remédios

4. Aluguel

5. Material de limpeza e higiene pessoal (sabonete, papel higiênico, detergente etc.)

6. Transporte (passagens de ônibus, por exemplo)

7. Material escolar (cadernos, livros, lápis, caneta)

8. Atividades de lazer

9. Água/Luz/Gás

10. Outro

11. NS/NR

89. Quem fica administra o dinheiro do Bolsa Família? |___|

1. A pessoa entrevistada [titular]

2. O (a) seu/sua cônjuge

3. Sua mãe/seu pai

4. Outro

5. NS/NR

FOME E A SEGURANÇA ALIMENTAR

Refeições	Antes do PBF	Nos últimos três meses
90. Quantas refeições diárias das crianças?	<input type="text"/> <input type="checkbox"/> Café da Manhã <input type="checkbox"/> Lanche da manhã <input type="checkbox"/> Almoço <input type="checkbox"/> Lanche à tarde <input type="checkbox"/> Jantar <input type="checkbox"/> Lanche noite	<input type="text"/> <input type="checkbox"/> Café da Manhã <input type="checkbox"/> Lanche da manhã <input type="checkbox"/> Almoço <input type="checkbox"/> Lanche à tarde <input type="checkbox"/> Jantar <input type="checkbox"/> Lanche noite
91. Quantas refeições diárias dos jovens e adultos	<input type="text"/> <input type="checkbox"/> Café da Manhã <input type="checkbox"/> Lanche da manhã <input type="checkbox"/> Almoço <input type="checkbox"/> Lanche à tarde <input type="checkbox"/> Jantar <input type="checkbox"/> Lanche noite	<input type="text"/> <input type="checkbox"/> Café da Manhã <input type="checkbox"/> Lanche da manhã <input type="checkbox"/> Almoço <input type="checkbox"/> Lanche à tarde <input type="checkbox"/> Jantar <input type="checkbox"/> Lanche noite
92. Principais alimentos consumidos pela família		
93. Alimentos considerados importantes, mas que faltavam (am) nas refeições da família		

Fome e Segurança Alimentar	SIM	NÃO
94. Antes de entrar no PBF, a quantidade de alimento consumido por dia de crianças e adultos era suficiente?		
95. Nos últimos três meses, a quantidade de alimento consumido por dia de crianças e adultos foi suficiente?		
96. Antes de começar a receber o benefício do Bolsa Família, os alimentos da sua casa costumavam acabar antes que vocês tivessem dinheiro para comprar mais?		
97. Nos últimos 3 meses, alguma vez os alimentos da sua casa acabaram antes que vocês tivessem dinheiro para comprar mais?		
98. Antes de começar a receber o benefício do Bolsa Família, alguém na casa costumava deixar de comer ou comia menos porque não havia comida suficiente?		
99. Nos últimos 3 meses, alguém da casa deixou de comer ou comeu menos porque não havia comida suficiente?		

Quantidade e Qualidade do alimento	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	NS/NR
100. Quantidade de alimento antes de entrar no PBF						
101. Quantidade de alimento hoje						
102. Qualidade do alimento antes de entrar no PBF						
103. Qualidade do alimento hoje						
104. Avaliação da alimentação						

antes de entrar no PBF						
105. Avaliação da alimentação hoje						

106. Quantidade de alimentos consumidos pela família, a Sra diria que:	Antes	Depois
1. Muitas vezes não era suficiente para todos se alimentarem bem.		
2. Algumas vezes não era suficiente para todos se alimentarem bem.		
3. Sempre era suficiente para todos se alimentarem bem		
4. NS/NR		

107. Depois que a sua família começou a receber o dinheiro do Bolsa Família, você diria que alimentação de vocês: |___|

1. Melhorou muito
2. Melhorou
3. Continua igual
4. Piorou
5. Piorou muito
6. NS/NR

108. Depois que passou a receber o benefício do Bolsa Família, aumentou a variedade dos alimentos consumidos pela sua família? |___|

1. Sim, quais? _____
2. Não
3. NS/NR

109. Depois que passou a receber o benefício do Bolsa Família, a quantidade de alimentos consumidos pela sua família: |___|

1. Aumentou
2. Continuou a mesma
3. Diminuiu
4. NS/NR

110. Depois que passou a receber o benefício do Bolsa Família, a sua família passou a consumir mais vezes algum alimento que antes não costumava consumir? |___|

1. Sim, 110.1. Quais? _____
2. Não
3. NS/NR

111. Além do PBF, você conhece outras iniciativas governamentais (municipal, estadual ou federal) implementadas em Manaus no combate à fome? |___|

1. Sim
2. Não

112. Sobre a questão da fome em Manaus, você acha que aumentou, diminuiu ou continua igual no interior das famílias manauenses? |___| Por quê?

1. Aumentou
2. Diminuiu
3. Continua igual
4. NS/NR

113. Você ou algum membro que reside com você já passou fome alguma vez na vida?

1. Sim
2. Não

114. Qual o nível de satisfação com relação à alimentação da família?

1. Muito insatisfeito
2. Insatisfeito
3. Razoavelmente satisfeito
4. Satisfeito
5. Muito satisfeito

EMANCIPAÇÃO SUSTENTADA

115. O(a) sr.(a) tem confiança em que a sua família receberá o dinheiro do Bolsa Família durante os próximos:

Tempo	Sim	Não	NA	NS/NR	Por quê?
6 meses	1	2	3	4	
12 meses	1	2	3	4	
24 meses	1	2	3	4	

116. Na sua opinião qual seria a quantidade de meses/tempo que a família deveria permanecer no PBF? Por quê?

117. Daqui a cinco anos a sua família ainda terá a necessidade de receber este benefício?

1.Sim 2. Não 3.NS Por quê? _____

118. A sua família tem possibilidade de alcançar a independência financeira?

1. Sim, como? _____ 2. Não 3. NS

119. No último ano, algum jovem ou adulto da família que não sabia ler e escrever passou a estudar?

1. Não, porque todos sabiam ler e escrever
2. Não, embora haja pessoas que não sabem ler e escrever
3. Sim, pelo menos uma pessoa

Emancipação sustentada	SIM	NÃO
120. No último ano, alguém de sua família participou de algum curso de qualificação ou capacitação para o trabalho?		
121. No último ano, alguém de sua família teve acesso a algum programa de microcrédito (empréstimo para desenvolver um pequeno negócio)?		
122. Alguém de sua família faz parte de alguma cooperativa de trabalho?		

123. O PBF atendeu suas expectativas?

1. Não, não atende às minhas expectativas
2. Sim, atende às minhas expectativas
3. Sim, atende e até supera minhas expectativas

124. Qual a sua sugestão para melhorar as condições de vida das famílias beneficiárias do PBF? _____

125. Em sua opinião, o PBF trouxe algum impacto ou mudança na vida de sua família? [____]

1. Sim, qual? _____

2. Não



APÊNDICE C: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

✓ *Ao Gerente do Setor de Proteção Social Básica, do Setor de Cadastro Benefício e aos Coordenadores do CRAS*

Esclarecimentos

Convidamos o (a) Sr(a) para participar do projeto de pesquisa “O Impacto do Programa Bolsa Família nas condições de vida das famílias beneficiárias no município de Manaus/AM”, das pesquisadoras Jane de Souza Nagaoka e Profa. Dra. Cristiane Bonfim Fernandez. A pesquisa tem como objetivo caracterizar o Programa Bolsa Família em Manaus, identificar o perfil das famílias beneficiárias e apreender as mudanças nas condições de vida das famílias beneficiárias. Você terá os seguintes benefícios ao participar da pesquisa: os resultados da pesquisa poderão contribuir para a melhoria e o aperfeiçoamento do Programa Bolsa. Assim, a sua participação é importante para o melhor conhecimento sobre o desenvolvimento do Programa em Manaus. Os instrumentos a serem aplicados serão: formulários de entrevistas, diário de campo, gravador de voz e máquina fotográfica. A sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade. Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os voluntários. Em qualquer momento, se você sofrer algum dano comprovadamente decorrente desta pesquisa, você terá direito a indenização.

Os riscos envolvidos com sua participação são: possíveis constrangimentos ou desconforto durante a entrevista, que serão minimizados através das seguintes providências:

- Garantir que a privacidade do participante seja mantida;
- Cautela na elaboração do formulário de entrevistas e na forma como as perguntas serão feitas durante a entrevista.

Você ficará com uma cópia deste Termo e para qualquer outra informação, você poderá entrar em contato com o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pelo telefone (92) 3305-4579, localizado na Avenida General Rodrigo Octávio Jordão Ramos, 300, Campus Universitário, Coroado I – UFAM/Setor Norte e/ou ligar para Jane de Souza Nagaoka, pelo telefone (92) 9326-1281/ (92) 8146-0543.

Consentimento Livre e Esclarecido

Declaro que fui informado (a) sobre o que a pesquisadora quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Estou recebendo uma cópia deste documento, assinada, que vou guardar.

_____ ou
Assinatura do Participante

Jane de Souza Nagaoka
Pesquisadora Responsável



Manaus/AM, __/__/2012

Manaus/AM, __/__/2012

Impressão do dedo polegar
Caso não saiba assinar



APÊNDICE D: GUIA DE ENTREVISTA: GERENTE DO SETOR DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA, DO SETOR DE CADASTRO BENEFÍCIO DA SEMASDH E COORDENADOR DO CRAS

Nome: _____

Setor: _____

1. CARACTERIZAÇÃO DO GESTOR

- Sexo: (F) (M)
- Nível escolar:
- Área de Formação:
- Idade:
- Função:
- Há quanto tempo você trabalha nesta função?
- Há quanto tempo você trabalha nesta instituição?
- Qual é o seu vínculo institucional?
- Você participa atualmente de algum Conselho? Se sim, Qual?

2. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR

- Qual o objetivo do setor/ departamento?
- Como está composto o quadro de pessoal disponibilizado neste departamento (assistentes sociais, psicólogos, administrativo...)? Em que quantidade?
- Como o departamento está estruturado na hierarquia da Secretaria?

3. FUNCIONAMENTO DO SETOR

- Você poderia relatar o modo de funcionamento do setor?
- Quais as ações/ atividades realizadas no cotidiano do setor?
- Quais os critérios e prioridades das ações realizadas no setor?
- Quantos usuários são atendidos diariamente?
- Quantos beneficiários do PBF são atendidos no setor diariamente, em média?
- Destes usuários que buscam atendimento, em média quantos saem com as suas solicitações atendidas?
- Relate os motivos mais frequentes dos beneficiários do Programa Bolsa Família buscarem o referido serviço.

4. FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

- Como a Prefeitura tem feito o cadastramento das famílias com o perfil do PBF?
- Como é divulgada a lista de pessoas beneficiadas? (Quem faz e como faz)
- Como o Programa se comunica com os beneficiários? (Informa e recebe informações sobre o funcionamento do Programa)
- Como é realizada a inclusão das famílias ao PBF? (quem e como)
- De que forma são selecionadas as famílias para participarem do PBF? (Quem, como e critérios?).

- Como é feito o pagamento às famílias beneficiárias do PBF?
- De que forma são desligadas as famílias do PBF?
- As famílias desligadas do Programa por não atenderem suas exigências são simplesmente desligadas ou recebem algum tipo de atenção por parte da prefeitura municipal?
- De que modo o(s) beneficiário(s) e membros de suas famílias participam do andamento (gestão) do Programa?
- A prefeitura municipal estabelece alguma maneira para que o(s) beneficiário(s) e outros(as) cidadãos/ãs possam denunciar eventuais irregularidades do Programa?
- Existe algum serviço de informação/esclarecimento sobre o Programa para a população?
- Como as beneficiários participam da atualização do CadÚnico?
- Alguma família já saiu do Programa Bolsa-Família devido às atividades realizadas pelo Programa Bolsa-Família e/ou devido às intervenções do próprio Programa?
- Como a Prefeitura sabe que as crianças estão frequentando a Escola e que as mulheres procuram o Centro de Saúde para receber atendimento para si mesmas e para as crianças? (Estratégias para o cumprimento das condicionalidades; como é feito, quem faz e com que consequências).
- É realizada alguma atividade de capacitação/ profissionalização junto às famílias do Programa? Como isto ocorre? Quais as instituições envolvidas?
- Que atividades são realizadas junto às famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família?
- Você acha que a implantação do Programa provocou alguma mudança na administração (ou gestão) municipal? Se sim, qual mudança?
- Quais as principais facilidades e dificuldades enfrentadas na execução do Programa Bolsa Família?
- Quais são os maiores desafios enfrentados na execução do Programa Bolsa Família desde quando ele começou no município?
- Você saberia dizer por que o PBF, na maioria das vezes, se localiza nas secretarias de assistência social ou promoção social nos municípios?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

ANEXO A



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS – SEMASDH
GABINETE DO SECRETÁRIO - GS

Ofício nº 3354/GS/ 2011 – SEMASDH

Manaus, 19 de outubro de 2011.

A Ilma Sra. Professora Doutora
Yoshiko Sasaki
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Instituto de Ciências Humanas e Letras – ICHL
Universidade do Amazonas – UFAM
Av. Gal Rodrigo Octávio Jordão Ramos, nº 3000, Coroado.

Assunto: Autorização para realização de pesquisa

Senhora Coordenadora,

Em resposta ao Ofício n. 060/10 – PPGSS, de 25/11/2010, vimos, por meio deste, autorizar a realização da pesquisa em nível de mestrado da aluna Jane de Souza Nagaoka, sob a orientação da Prof. Dr. Cristiane Bonfim Fernandes, com o título "O Impacto do Programa Bolsa Família nas Condições de Vida das Famílias Beneficiárias na Cidade de Manaus".

Assim sendo, fica permitido a realização do procedimentos necessários ao bom andamento da pesquisa, tais como entrevistas ao Gerente do Departamento de Proteção Social Básica (DPSB); Gerente do Setor de Cadastro Benefício, e Coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como também daqueles Benefícios do Programa Bolsa Família que voluntariamente, dispuserem-se a participar deste processo..

Atenciosamente

SILDOMAR ABTIBOL

Secretário Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SEMASDH

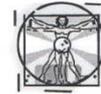


UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM SERVIÇO SOCIAL E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA

ANEXO B



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – CEP/UFAM



PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

O Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Amazonas aprovou, em reunião ordinária realizada nesta data, por unanimidade de votos, o Projeto de Pesquisa protocolado no CEP/UFAM com CAAE nº. 0470.0.115.115-11, intitulado: **“O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”** tendo como Pesquisadora Jane de Souza Nagaoka.

Sala de Reunião da Escola de Enfermagem de Manaus – EEM da Universidade Federal do Amazonas, em Manaus/Amazonas, 07 de dezembro de 2011.

Prof. MSc. Plínio José Cavalcante Monteiro
Coordenador CEP/UFAM