

Dissertação de Mestrado

**DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL: ASPECTOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO  
MUNICÍPIO DE CRICIÚMA (2005-2015)**

**HENRIQUE RABELLO SERAFIM**



UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO - PPGDS

Orientador: Prof. Dr. Ismael  
Gonçalves Alves

Coorientador: Prof. Dr. Reginaldo  
de Souza Vieira



Universidade do Extremo  
Sul Catarinense - UNESC

Unidade Acadêmica de  
Ciências Sociais  
Aplicadas

Programa de  
Pós-Graduação em  
Desenvolvimento  
Socioeconômico

FAPESC

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

**HENRIQUE RABELLO SERAFIM**

**DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL: ASPECTOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO  
MUNICÍPIO DE CRICIÚMA (2005-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Ismael  
Gonçalves Alves  
Co-orientador: Prof. Dr. Reginaldo  
de Souza Vieira

**CRICIÚMA**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

S481d Serafim, Henrique Rabello .  
Desenvolvimento e política social : aspectos do  
Programa Bolsa Família e seus impactos no município de  
Criciúma (2005-2015) / Henrique Rabello Serafim. –  
2017.

188p : il. ; 21 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo  
Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Socioeconômico, Criciúma, SC, 2017.

Orientação: Ismael Gonçalves Alves.

Coorientação: Reginaldo de Souza Vieira.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Programas de  
sustentação de renda – Criciúma, SC. 3. Criciúma –  
Política social. 4. Brasil - Política social. I. Título.

CDD. 22ª ed. 353.53320981

Bibliotecária Rosângela Westrupp – CRB 14º/364

Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

## HENRIQUE REBELLO SERAFIM

### DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL: ASPECTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA (2005-2015)

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 17 de maio de 2017.

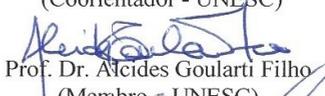
#### BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Ismael Gonçalves Alves  
(Orientador - UNESC)

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Maria Fávero Arend  
(Membro – UDESC)

  
Prof. Dr. Alcides Goularti Filho  
Coordenador do PPGDS-UNESC

Prof. Dr. Reginaldo de Souza  
Vieira  
(Coorientador - UNESC)

  
Prof. Dr. Alcides Goularti Filho  
(Membro – UNESC)

  
Henrique Rebello Serafim  
Mestrando

**Dedico este trabalho ao meus pais, Gilberto e Cenete. À minha esposa Juliane. Aos meus irmãos Ricardo e Adriano. Às minhas cunhadas, e aos meus sobrinhos. Todo momento que vivo com vocês me auxilia na forma como vejo o mundo e o ser humano.**

## AGRADECIMENTOS

Logo após o encerramento da graduação resolvi iniciar mais um desafio, o Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico. E muitas foram as pessoas que me auxiliaram nessa caminhada, seja de forma direta, no dia-a-dia da pesquisa, ou de forma indireta, fazendo os seus comentários sobre os benefícios que cada pesquisa produz à sociedade.

Agradeço à todos os brasileiros, trabalhadores ou não, que me propiciaram realizar esta pesquisa com o auxílio da bolsa de estudo, repassada por intermédio da Fapesc e da Capes. Muito obrigado!

Agradeço imensamente ao meu orientador, Prof. Dr. Ismael Gonçalves Alves, que mais do que um orientador, tornou-se uma referência, não só em enquanto pesquisador, já que muitos de seus trabalhos me ajudaram a desenvolver esta dissertação, mas, também como pessoa, por toda a sua dedicação e atenção que teve comigo e com esta pesquisa ao longo destes 2 anos. Te agradeço muito por tudo que fizeste!

Agradeço imensamente também ao Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira, que conheço desde o segundo semestre da Graduação em Direito, e desde aquele momento sempre foi um professor que tratou com muito zelo todos os seus alunos. Logo ao terminar a graduação foi a pessoa que me apresentou o Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico, e me explicou os seus fundamentos. Me senti muito feliz ao tê-lo nesta pesquisa como Co-orientador, agregando valorosas contribuições!

Agradeço ao Prof. Dr. Alcides Goularti Filho, coordenador do PPGDS, que muito me fez repensar as relações sociais e os interesses

políticos e econômicos que perpassam aos nossos olhos. As disciplinas, as conversas de corredores, e os seus comentários na qualificação dessa dissertação, sem dúvida, trouxeram uma grande contribuição à esta pesquisa.

Agradeço à Profa. Dra. Fernanda da Silva Lima, por suas atentas considerações sobre este trabalho na banca de qualificação, que, sem dúvida, sob a ótica do direito, agregou muito a esta pesquisa.

Agradeço à Profa. Dra. Silvia Maria de Favero Arend por gentilmente aceitar participar da defesa desta dissertação.

Agradeço à Profa. Dra. Kelly Joziane de Mendonça Dorneles Gianezini, que muito me incentivou a participar da organização de eventos promovidos pela Unesc. Agradeço a confiança!

Agradeço a todos os professores e professoras do PPGDS que tive o prazer de conhecer e frequentar as disciplinas. A reflexão, debates e discussões de cada aula estão refletidos nesta dissertação.

Agradeço muito à minha família, que soube entender este desafio ao qual me propus, e com sua presteza, me motivaram a seguir até o final.

**“Os perigos de reações violentas contra o Welfare State não dependem dos gastos, mas do caráter de classe dos Welfare States”.**

**Esping-Andersen**

## RESUMO

A luta de classes sempre permeou as relações sociais de todas as nações. Esses conflitos são abrangidos nas agendas políticas e sociais de cada nação de uma forma diferente. A maior reivindicação daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social é para que o Estado intervenha de modo a garantir uma paridade econômica a todos. Destas relações entre Estado, capital e classes sociais surgem os atores que darão o escopo para a mobilidade social e a possibilidade de se alcançar uma situação de vida que garanta os mínimos necessários à condição humana, caracterizado pelo Estado de Bem-Estar Social. A assistência social permeia a estruturação de um Estado, que dependendo do modelo aplicado pode ter maior ou menor alcance, e ser vista como um direito ou uma benevolência. A transferência direta de renda aos indivíduos vulneráveis constitui uma das atribuições do Estado de Bem-Estar Social, bem como parte de um conjunto de direitos e uma conquista da cidadania. Por meio das mais diversas tipologias de políticas públicas, e dentre estas as políticas assistenciais, o Estado faz essa intervenção na sociedade para minimizar as desigualdades agravadas pelo sistema capitalista. No Brasil, o programa Bolsa Família possui a funcionalidade redistributiva de prestar assistência à população considerada marginalizada. Este estudo pretende abordar alguns dos programas de transferência de renda no Brasil desde a Constituição de 1988 e suas particularidades, dando ênfase à LOAS e ao SUAS, com a finalidade de compreender, na atualidade, o funcionamento dos do programa Bolsa Família a partir do Município de Criciúma, demonstrando o processo de implementação do programa na cidade, levando em consideração as viabilidades e limitações locais.

**Palavras-chave:** Bolsa Família; Política Social; Transferência de Renda; Welfare State; Bem-Estar Social.

## **ABSTRACT**

The class struggle has always permeated the social relations of all nations. These conflicts are covered in the political and social agendas of each nation in a different way. The biggest claim of those who are in a situation of social vulnerability is for the state to intervene in order to ensure economic parity for all. These relations between state, capital and social classes are the actors that will give the scope for social mobility and the possibility of reaching a life situation that guarantees the necessary minimums to the human condition, characterized by the Welfare State. Social assistance permeates the structuring of a state, which depending on the applied model may have more or less scope, and be seen as a right or a benevolence. The direct transfer of income to vulnerable individuals is one of the attributes of the Welfare State, as well as part of a set of rights and a conquest of citizenship. Through the most diverse types of public policy, and among these welfare policy, the state makes this intervention in society to minimize the inequalities aggravated by the capitalist system. In Brazil, the Bolsa Família program has the redistributive functionality of assisting the population considered marginalized. This study intends to address some of the income transfer programs in Brazil since the 1988 Constitution and its particularities, with emphasis on LOAS and SUAS, in order to understand, at present, the functioning of the Bolsa Família program from the Municipality of Criciúma, demonstrating the process of implementing the program in the city, taking into account the local viabilities and limitations.

**Keywords:** Bolsa Família; Social Policy; Transfer of Income; Welfare State; Social Welfare.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Valores transferidos às famílias por estado no ano de 2015 .....	101
Quadro 2 - Famílias beneficiadas por estado no ano de 2015 .....	102
Quadro 3 - Composição dos valores de cada benefício .....	105
Quadro 4 – Condicionalidades .....	108
Quadro 5 – População total, por gênero, rural/urbana no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	134
Quadro 6 – População total, por gênero, rural/urbana no estado de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	134
Quadro 7 – Estrutura etária da população no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	135
Quadro 8 – Estrutura etária da população no estado de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	136
Quadro 9 – IDHM por estado no ano de 2010 .....	139
Quadro 10 – IDHM do Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	140
Quadro 11 – IDHM de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	140
Quadro 12 – Longevidade, mortalidade e fecundidade da população no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	143
Quadro 13 – Longevidade, mortalidade e fecundidade da população no estado de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	143
Quadro 14 – Renda, pobreza e desigualdade no Município em 1991, 2000 e 2010 .....	150
Quadro 15 – Renda, pobreza e desigualdade no estado em 1991, 2000 e 2010 .....	150

Quadro 16 – Ocupação da população no Município em 2000 e 2010 .....	152
Quadro 17 – Ocupação da população no estado em 2000 e 2010 .....	152
Quadro 18 – Indicadores de habitação (água encanada, energia elétrica e coleta de lixo) no Município em 1991, 2000 e 2010 .....	153
Quadro 19 – Indicadores de habitação (água encanada, energia elétrica e coleta de lixo) no estado em 1991, 2000 e 2010 .....	154
Quadro 20 – Valores transferidos pelo FNAS ao FMAS entre 2005 e 2015 .....	163
Quadro 21 – Acompanhamento Educação - Beneficiários de 16 a 17 anos entre o período de 2010 a 2015 .....	166
Quadro 22 – Acompanhamento Educação - Beneficiários de 6 a 15 anos entre o período de 2010 a 2015 .....	167
Quadro 23 – Acompanhamento Saúde entre o período de 2010 a 2015 .....	168
Quadro 24 – Repercussões por Descumprimento de Condicionalidades desconsiderando apenas o benefício variável ao adolescente .....	170
Quadro 25 – Repercussões por Descumprimento de Condicionalidades considerando apenas o benefício variável ao adolescente .....	171
Quadro 26 – Quantidade de famílias Beneficiárias e o valor total repassado por ano .....	172
Quadro 27 – Valores médios mensais e totais anuais do benefício ....	173
Quadro 28 – Divisão dos benefícios entre os básicos e variáveis .....	175

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de aperfeiçoamento e valorização do PBF .....	103
Figura 2 – Faixas de desenvolvimento humano municipal .....	138
Figura 3 – Evolução do IDHM nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	142
Figura 4 – Fluxo escolar por faixa etária no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	145
Figura 5 – Fluxo escolar por faixa etária em SC nos anos de 1991, 2000 e 2010 .....	146
Figura 6 – Fluxo escolar no Município, no estado e no Brasil, em 2010 .....	146
Figura 7 – Escolaridade da população no Município em 1991, 2000 e 2010 .....	148
Figura 8 – Escolaridade da população no estado em 1991, 2000 e 2010 .....	148
Figura 9 – Distribuição da renda no Município em 1991, 2000 e 2010 .....	150
Figura 10 – Distribuição da renda no estado em 1991, 2000 e 2010 .....	151
Figura 11 – Cálculo repasse FNAS ao FMAS vinculado ao PBF .....	161

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SUS	Sistema Único de Saúde
FHC	Fernando Henrique Cardoso
CEF	Caixa Econômica Federal
PSF	Programa Saúde da Família
ACS	Agentes Comunitários de Saúde
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
UNRISD	United Nations Research Institute
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
BVJ	Benefício Vinculado ao Adolescente
PTCR	Programas de Transferência Condicionada de Renda
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FJP	Fundação João Pinheiro

IBGE

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 O ESTADO DE BEM-ESTAR EM DEBATE: APROXIMAÇÕES E TENSÕES .....</b>	<b>17</b>
2.1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR OCIDENTAL: DO CONTROLE DA POBREZA ÀS GARANTIAS SOCIAIS .....	18
2.2 INTRODUZINDO O DEBATE: CRÍTICAS E REFLEXÕES SOBRE O ESTUDO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL .....	28
2.3 REPENSANDO O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: APORTES E PROPOSIÇÕES ANALÍTICAS DE GOSTA ESPING-ANDERSEN .....	42
<b>3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>62</b>
3.1 PROGRAMAS ASSISTENCIAIS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	63
3.2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E O COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS .....	82
3.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA POSSIBILIDADE PARA O COMBATE À POBREZA .....	94
<b>3.3.1 Condicionais .....</b>	<b>113</b>
<b>4 ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC .....</b>	<b>131</b>
4.1 ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA .....	132

4.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA .....	156
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>177</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>181</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A assistência social destinada aos cidadãos sempre foi um marco divisório entre as sociedades políticas, que muito divergem sobre a sua funcionalidade e a quem deve se ocupar de sua executoriedade. Outra divergência que historicamente sempre ocorreu foi a classificação de pobreza, sendo entendida de forma distinta com o passar dos anos e a mudança das sociedades.

Nesta dissertação entendemos que as políticas sociais foram fruto de intensos embates políticos e sociais que promoveram a estruturação de distintos Estados de Bem-Estar, os quais buscamos compreender e problematizar. No Estado liberal, o fator econômico, sempre foi utilizado para justificar um desenvolvimento social. Neste contexto, explicado por Esping-Andersen (1991), o impacto da industrialização sobre a sociedade, além de promover o acúmulo de capital excedente e do desenvolvimento tecnológico, também impulsionou as administrações a erigirem seus sistemas de proteção a classe trabalhadora, no entanto, todos de maneira residual, ou seja, corrigiam os problemas do mercado. Na socialdemocracia, outro modelo de Estado de Bem-Estar Social, também estudado por Esping-Andersen (1991), entende-se o trabalhador como centro das conquistas sociais, que atua através de embates democráticos contra os poderes econômicos. Neste modelo, políticas são universalistas e garantiam a extensão dos direitos sociais a todos de forma irrestrita. No modelo corporativista, destaca-se o eixo familiarista, no qual o Estado, coloca na família a responsabilidade primária pelo Estado Bem-Estar social. Neste modelo, o paternalismo é evidente, pois exclui da assistência social as mulheres

não trabalhadoras, reforçando o papel do homem como provedor da família (ALVES, 2014, p. 47).

Neste contexto de embates, conquistas e retrocessos, os movimentos sociais foram importantes veículos na consolidação das políticas sociais, pois por intermédio da mobilização social reivindicam ao Estado a materialização de direitos formais, ou a regulação formal de questões socioeconômicas, garantindo assim a pavimentação do caminho para a consolidação do Bem-Estar. No caso brasileiro, constituição Federal de 1988 é um exemplo do mérito dos movimentos sociais que buscavam a valorização do indivíduo e a ampliação dos direitos sociais. Desta forma, importantes avanços para a regulação formal de direitos foram conquistados, e assim os preceitos de uma sociedade justa e igualitária podem, ao menos no campo formal, serem postulados. Segundo Vieira e Paganini (2015), a cidadania está em constante processo de transformação, pois, quanto maior a organização e a mobilização da sociedade e de seus atores, mais ampla será a sua definição, rompendo-se assim com o binômio votar e ser votado para assumir uma postura de efetiva participação da realidade social.

No título I, que versa sobre os princípios fundamentais, a Constituição Federal garante em seu artigo 1º, III, “a dignidade da pessoa humana”, e ainda no título II, capítulo II, que versa sobre os direitos sociais, garante em seu artigo 6º, “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. (BRASIL, 1988). De acordo com Alves e Mesquita [s. d.], é com a promulgação da Constituição brasileira de 1988 que o combate a pobreza passa a ser uma problemática de competência da

esfera estatal, ganhando o *status* e dimensão de problema nacional, estendo aos Municípios, Estados e União, e também à sociedade. Com isso permitiu-se que a assistência fosse considerada um direito inerente às políticas públicas, rompendo com o ranço cultural de “favor”, fazendo de todos, mesmo aqueles que estivessem excluídos do mercado de trabalho, cidadãos brasileiros. Assim, a partir do ano de 1991 a agenda pública passa a discutir a necessidade de programas de transferência de renda.

Um dos avanços da Constituição Federal de 1988 para o desenvolvimento socioeconômico foi a implementação da assistência social como integrante da seguridade social. Com isso o indivíduo que não tiver condições de prover renda para a sua manutenção de vida obterá por intermédio de um programa assistencial do Estado a ajuda para supri-la, independente de nunca ter realizado contribuição à previdência social.

A desigualdade social impede o acesso do indivíduo a meios que possibilitem a manutenção de sua vida, desta forma ocorre a exclusão social, no qual as pessoas em situação considerada de pobreza e extrema pobreza serão as principais afetadas. Frente a esta situação, o estado lança mão de inúmeras ferramentas para promover maior igualdade entre seus cidadãos, e dentre elas encontra-se a redistribuição de renda. Neste sentido, a redistribuição de renda, via transferências, possibilita que os indivíduos alcancem condições mínimas necessárias para deixarem a situação de vulnerabilidade social, além de promover o acesso a serviços de educação, saúde, lazer, transporte, etc., alguns considerados condicionalidades dos programas redistributivos, que

podem contribuir na formação indivíduos mais integrados às relações sociais.

Os programas de transferência possuem grande relevância no processo redistributivo de renda de um país, pois através deles os indivíduos são, ao menos parcialmente, retirados da situação de pobreza. Contudo, os programas assistenciais de transferência monetárias não possuem apenas a fundamentação de sua existência na amenização da pobreza ou emancipação econômica do indivíduo por intermédio desta transferência, estes programas exigem do beneficiado uma contrapartida, chamadas de condicionalidades, que geralmente estão ligadas ao acesso serviços de saúde e educação.

No Brasil, o Programa Bolsa Família, instituído em 2004 pela Lei 10.836, tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, realizando a transferência direta à família beneficiada que atende as condições do programa, que são divididos em renda, saúde e educação, com benefício básico e variáveis, sendo este último relacionado aos jovens, gestantes, nutrízes e pessoas em situação considerada de extrema pobreza.

Diante dessas informações supramencionadas, que foram, direta ou indiretamente, analisadas e debatidas ao longo ao longo da graduação no curso de Direito da UNESC e do mestrado, que aqui se apresenta a dissertação, observou-se que em grande medida os programas assistenciais carregam consigo uma rejeição social, independente do período histórico e dos direitos e garantias formais externalizados. Esta situação despertou meu interesse em continuar e aprofundar as discussões sobre a temática, sobretudo, no intuito de suprir as lacuna

deixadas pela pesquisa anterior relativas ao processo de gestão e implementação do Programa Bolsa Família no Município de Criciúma/SC. Assim, esta pesquisa por intermédio da abordagem quantitativa, utilizou-se de dados oficiais obtidos nos sites da União e do Município, bem como de órgãos e institutos de pesquisa, tais como PNUD, FJP e IPEA, e, por intermédio da abordagem qualitativa, tem por objetivo investigar e compreender os impactos do Bolsa Família na construção de uma sociedade mais equânime, bem como sua organização no Município de Criciúma.

Assim, no primeiro capítulo intitulado “O Estado de Bem-Estar em debate: aproximações e tensões” procuramos analisar, no primeiro tópico, o modo como historicamente, por intermédio do Estado, as pessoas consideradas pobres eram assistidas, e quais ações do Estado eram direcionadas a elas. No segundo e terceiro tópico utilizamos os estudos de Esping-Andersen para analisar o Estado de Bem-Estar Social e suas diferentes configurações no mundo ocidental. Desta forma, no segundo item analisaremos os estudos clássicos sobre Estado de Bem-Estar Social desenvolvidos em meados do século XX, centrando-nos em paradigmas teóricos que buscaram entender o Estado de Bem-Estar como um elemento linear, no qual o desenvolvimento econômico, independente das constituições sócio históricas, acarretaria na instituição do Bem-Estar. Por fim, no terceiro tópico verifica-se a relevância dos estudos de Esping-Andersen, principalmente pela inserção de novos regimes de Estado de Bem-Estar Social, e além da construção dos conceitos de desmercadorização e estratificação social para o alcance de um Estado de Bem-Estar Social.

O segundo capítulo, intitulado “Os programas de transferência de renda no Brasil: uma análise pós-Constituição de 1988” pretendemos, a partir do primeiro item, compreender a participação dos movimentos sociais na conquista dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988, e verificar quais programas assistenciais (redistributivos) foram implementados, levando em consideração o seu artigo 203. O segundo tópico pretende verificar quais os deveres do Estado para o desenvolvimento socioeconômico por intermédio do programa Bolsa Família. No terceiro tópico analisamos a os processos de formulação, implantação e adequação programa Bolsa Família, destacando o papel das condicionalidades nos programas de transferências de renda, considerando que existem divergentes pesquisas e posicionamentos favoráveis e contrários à existência de condicionalidades.

No terceiro capítulo intitulado “Análise do Bolsa Família no Município de Criciúma/SC” dividimos nossas análises em dois momentos, no primeiro procuramos entender a situação socioeconômica do Município de Criciúma/SC por intermédio de dados oficiais obtidos principalmente pelo IBGE, Censo, PNUD, Ipea e FJP, que nos auxiliaram a entender o desenvolvimento, ou não, do Município ao longo dos anos, prestando especial atenção para temas como a renda da população, frequência escolar, desigualdade, etc. O segundo tópico pretende verificar especificamente o Programa Bolsa Família no Município de Criciúma/SC, e para isso usaremos os dados do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, informações do Portal da Transparência, entre outros, para com isso analisar os aspectos do Programa Bolsa Família e seus impactos no Município de

Criciúma/SC, bem como os perfis dos benefícios e das famílias beneficiadas.

Assim, esta pesquisa busca se apresentar como uma contribuição para os estudos das políticas públicas nacionais, levando em consideração seus impactos no âmbito regional e local, que por sua vez, são de suma importância para compreender os efeitos das políticas sociais na vida dos brasileiros, contribuindo assim para a construção qualitativa de indicadores socioeconômicos, pois é no âmbito local que a vida acontece em seus mínimos detalhes, e é também neste espaço que as desigualdades sociais se manifestam em toda sua extensão e força.

## 2 O ESTADO DE BEM-ESTAR EM DEBATE: APROXIMAÇÕES E TENSÕES

Os conflitos sociais sempre foram um importante motor propulsor das diversas mudanças socioculturais ocorridas nas distintas estruturas societárias da humanidade, na qual as disputas concentram-se nos diversos fatores relacionados à equidade de condições entre todos os indivíduos. Nesta estrutura societária desigual, os interesses de toda a população estariam retratados pelos interesses particulares de uma minoria populacional privilegiada e com maior representatividade econômica e de poder, enquanto os mais pobres, em situação de desigualdade, estariam pouco ou nada representados, vivendo às margens da sociedade, abandonados às mazelas do capitalismo, buscando melhores condições de vida.

Este capítulo pretende no primeiro tópico representar o modo como historicamente por intermédio do Estado, a partir da Lei dos Pobres de 1601, as pessoas consideradas pobres eram assistidas. E representando os estigmas trazidos desde a idade antiga, analisar as características relacionadas aos pobres em alguns períodos históricos, inclusive que serviram de definição para que pudessem ter acesso a programas assistenciais.

No segundo e terceiro tópicos procura-se utilizar das três economias políticas do *Welfare State* de Esping-Andersen para analisar o Estado de Bem-Estar Social. No segundo tópico serão analisados os estudos de Estado de Bem-Estar Social desenvolvidos em meados do século XX, centrando-os em paradigmas teóricos que buscaram entender o Estado de Bem-Estar como um elemento linear, no qual o

desenvolvimento econômico, independente das constituições sócio-históricas, acarretaria na instituição do Bem-Estar.

Por fim, no terceiro tópico verifica-se a relevância do texto de Esping-Andersen, principalmente pela inserção de novos regimes de Estado de Bem-Estar Social, e da caracterização dos conceitos de desmercadorização e estratificação social para o alcance de um Estado de Bem-Estar Social.

## 2.1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR OCIDENTAL: DO CONTROLE DA POBREZA ÀS GARANTIAS SOCIAIS

Tradicionalmente, um dos principais focos de atenção dos Estados nacionais com relação a sua população é a assistência aos necessitados, entendidos como os diversos grupos sociais considerados em situação de pobreza. Historicamente, a dedicação para a diminuição da pobreza era realizada pela Igreja Católica Apostólica Romana, que com a ajuda de seus fiéis mais bem aquinhoados minimizava os efeitos negativos de mazelas cotidianas como a fome e o abandono. Posteriormente, com a estruturação dos Estados nacionais, esta função foi paulatinamente absorvida pela administração pública, que racionalizou a atenção aos necessitados (ALVES, 2015)

Na antiguidade, o auxílio às pessoas consideradas pobres era exercido na ótica da solidariedade, na qual a partir desse auxílio individual ao próximo, sem qualquer intervenção de dogmas religiosos os indivíduos, criaram redes de solidariedade, ou seja, de ajuda ao próximo, que visavam diminuir os impactos negativos da pobreza sobre

a parcela mais necessitada da sociedade. (MOURO, 2003) No entanto, na passagem para a Idade Média ocorre uma mudança substancial neste entendimento, que do ponto de vista histórico pode ser analisado como o resultado de uma herança cultural cristã que potencializou a assistência aos necessitados em favor dos seus interesses de dominação de um grupo sobre outro.

A partir deste novo período, de acordo com a ótica religiosa predominante, o ato de dar esmola e amparar os indigentes estava diretamente relacionado com a caridade e a salvação da alma por meio da boa obra, que junto com a fé e a esperança formavam as três virtudes ideológicas. Neste sentido, a caridade tornou-se uma forma de junção da solidariedade com os processos de dominação cultural e religiosos de hegemonia católica, assim como da consolidação da hierarquia e da estrutura social que colocava os pobres na dependência dos mais ricos. De acordo com Mouro (2003, p. 132):

[...] a sociedade medieval capitalizou o espólio cultural da solidariedade, utilizando-o na reprodução de um conjunto de comportamentos que promoviam a ajuda como um dever social a ser respeitado por todos. Assim surgiu a caridade, no sentido medieval do termo.

Contudo, a partir do século XVI a pobreza perdeu o *status* de mística e passou a ser associada às mazelas urbanas. A mudança mostrou-se tão profunda que, segundo Alves (2015), o pobre passou a ser classificado em relação a sua invalidez ou a sua falta de integração ao processo produtivo. Com isso, é possível verificar a mudança em relação à pobreza, que num primeiro momento era santificada por estar

relacionada ao desapego material e à reflexão das virtudes de Deus, e posteriormente, sob a nova ótica do labor, teve suas concepções alteradas para atender aos interesses do capital.

Essas inúmeras mudanças ocorreram por diferentes razões, como por exemplo o início da urbanização e as alterações nos sistemas econômicos e monetários, mas dentre as diversas mudanças que aconteceram no Ocidente a partir do século XVI a Revolução Industrial, ocorrida no século XVIII, foi aquela que provocou o mais significativo processo de precarização da vida, impelindo a origem dos sistemas estatais de ajuda.

A invenção de novas técnicas laborais adaptadas a diversos segmentos produtivos gerou uma grande acumulação dos países europeus e também da América anglo-saxônica. Esse processo acelerado de desenvolvimento industrial promoveu a rápida exaustão dos grandes centros urbanos, nos quais uma grande massa de trabalhadores por um longo período se alicerçava em busca de emprego.

Com isso, uma das primeiras formas de assistência aos mais pobres como responsabilidade e intervenção do Estado desenvolveu-se a partir de 1601 com a promulgação da Lei dos Pobres na Inglaterra, decretada durante o reinado da rainha Elizabeth I, que consistia na instituição de uma taxa a ser paga pelos cidadãos em benefício dos pobres ou um subsídio em dinheiro. Pobres nesse período eram considerados aquelas pessoas em situação de necessidade, no qual se incluíam os velhos, os enfermos e os órfãos, que receberiam os auxílios em dinheiro (SCHONS, 1999).

Com alto grau de estigmatização, os considerados bêbados, prostitutas e mendigos não possuíam o direito à assistência, pois o seu

estilo de vida era considerado imoral e sem qualquer compromisso com o trabalho, sendo classificados como preguiçosos e desmerecedores da assistência pública (ALVES, 2015). Para os indivíduos considerados pobres capacitados, como os desempregados, caberia às Paróquias ajudá-los a retornar ao mercado de trabalho.

Essa ajuda ocorria na forma da obrigação das paróquias de socorrê-los fornecendo trabalho, pois a sua pobreza era considerada relacionada à sua situação de inatividade laboral. Porém, devido à expressiva demanda e recursos limitados, boa parte das paróquias acabavam por expulsar a maior quantidade de pobres que conseguissem.

Dessa forma, as paróquias com melhores estruturas e com vastos recursos eram as mais procuradas, ocorrendo uma migração dos assistidos, o que provocava a saturação de alguns lugares em detrimento de outros. Esta “mobilidade da pobreza” levou a uma série de descontentamentos por parte das localidades mais bem aparelhadas, forçando o governo inglês a promulgar a *Act of Settlement* (Decreto de Domicílio) de 1662, que impedia os pobres de se mudarem de domicílio, e também as paróquias de expulsarem os pobres (SCHONS, 1999).

Esse decreto tinha por finalidade precisar a limitação territorial, com isso ele definia a mobilidade física dos pobres aos limites e fronteiras de cada paróquia, para que assim estas não deixassem de prestar a assistência que deveriam, e também não precisassem expulsá-los. Este decreto só foi abrandado em 1795, quando já não mais existia esse perigo de invasão das melhores paróquias (SCHONS, 1999). Esse tipo de legislação social também acabou por restringir a mobilidade e a disponibilidade da força de trabalho.

Ao restringir a mobilidade e a disponibilidade da força de

trabalho essa legislação não mais se adaptava às necessidades do capitalismo, que carecia cada vez mais de mão-de-obra móvel e em quantidade abundante. E ainda se opunha ao espírito cívico que já havia sido incorporado ao *status* legal do povo no que se refere à liberdade e igualdade (SCHONS, 1999).

Dessa forma, o decreto passou a ser analisado como uma legislação com dupla violação, gerando perda de direitos aos indivíduos, que não mais podiam exercê-los, relacionados àquilo que viria a ser um Estado liberal, em que as garantias individuais superam as barreiras impostas pelos Estados. Além disso, a referida legislação gerou importantes entraves ao capital, que com seu processo de expansão necessitava cada vez mais de mão-de-obra para sustentar seu processo de acumulação.

A partir de 1795, momento no qual a Inglaterra passava por um complicado rearranjo social, político e econômico, de conflitos com a França, invernos rigorosos, aumento do valor dos alimentos e intenso pauperismo, o governo inglês promulgou a Lei da Assistência com o intuito de reordenar a distribuição de auxílios às populações consideradas necessitadas. Assim como os sistemas de assistência variaram no tempo e espaço, os indivíduos considerados necessitados também passavam por processos de ressignificação.

A partir de 1601, com a *Poor Law*, os velhos, os enfermos e os órfãos eram vistos como necessitados. Já em 1795 era considerada necessitada toda pessoa que não possuísse uma renda mínima que lhe garantisse a sua própria subsistência. Em 1834, com a *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), era considerado necessitado só aquele que realmente passasse necessidades absolutas, como, por exemplo, o

indivíduo entendido como deficiente físico (SCHONS, 1999).

A Lei da Assistência que se consolidou no espaço inglês entre os séculos XVII e XIX previa um abono a ser pago pelo Estado aos pobres que não possuíam uma renda mínima que lhes garantissem prover sua própria subsistência, mesmo àqueles que tivessem emprego. Esta lei vigorou até 1834, quando no auge da Revolução Industrial sucessivos governos liberais buscaram apenas garantir o desenvolvimento do capitalismo e o livre mercado, colocando as necessidades da classe trabalhadora em segundo plano. Nesse momento a Lei de Assistência era vista como um atraso para a economia nacional, pois afastava o mercado da autorregulação (SCHONS, 1999).

A revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra em 1688, foi uma das primeiras grandes revoluções liberais e demarca o nascimento do Estado Liberal, inaugurando o processo de ascensão da burguesia ao poder político do Estado (VIEIRA, 2013). O liberalismo clássico é norteado pelas leis do oligopólio, no qual a livre concorrência entre os capitais é a principal exigência.

Este modelo político e econômico, contrário à intervenção do Estado, exigia que os pobres e os operários trabalhassem para suprir as suas próprias necessidades. Este modelo de Estado é caracterizado pelo abandono social da população, que por sua vez precisa recorrer ao mercado para garantir a reprodução de sua existência, sendo a desigualdade uma prerrogativa central para o fortalecimento do Estado Liberal.

Segundo Vieira e Paganini (2015), o Estado liberal vai de encontro ao absoluto, pois enquanto neste último o monarca detinha o poder e o próprio povo em suas mãos, atribuindo ao aparelho estatal

*status* de propriedade, naquele primeiro, muito pelo contrário, o indivíduo, despido de controle, deveria autogovernar-se, assumindo o comando de sua vida. Para este modelo político e econômico a função do Estado é apenas criar condições necessárias para o processo de acumulação do capital, deixando em um segundo plano o desenvolvimento social, entendendo-o como um apêndice do crescimento econômico.

Marx (1986), ao estabelecer uma crítica ao capitalismo, aponta que este sistema econômico estrutura-se sobre as desigualdades sociais, reservando a situação pobreza e miséria para uma grande parcela da população.

A acumulação de riqueza num polo é, pois, simultaneamente, acumulação de miséria, sofrimento, escravidão, ignorância, embrutecimento e degradação moral no polo oposto, isto é, no lado em que se encontra a classe que produz seu próprio produto como capital (MARX, 1986, p. 805).

Frente a esta situação de completo descaso com as populações mais vulneráveis e exploradas, em 1834 foi promulgada a Nova Lei dos Pobres, que prestava assistência somente àqueles que devido à idade avançada ou a doença fossem incapazes de continuar a labuta, e todos aqueles capazes, mas que por algum motivo desistiram da luta, admitiam a derrota e clamavam por misericórdia (MARSHALL, 1967). Schons (1999) mostra que por meio desta lei são abolidos os abonos e as assistências externas, sendo que a assistência passou a ser exercida por intermédio de filantropos, e ficou restrita a albergues e abrigos, restando ao critério do indivíduo considerar-se realmente tão destituído de meios

próprios para a sua manutenção de vida ao ponto de ter que procurar um abrigo que fora transformado num antro de horror.

O final do século XIX e as primeiras décadas do século XX são marcados pela hegemonia do capital, que, num grande colapso econômico, coloca a população numa situação de miserabilidade e perda de direitos sociais. Essa situação se mantém baseada nos paradigmas mercadológicos de um sistema estruturalista patriarcal, levando ao desemprego milhões de pessoas, que por este motivo e a falta de auxílio assistencial não conseguem se sustentar com as mínimas condições necessárias para a manutenção de suas vidas.

Dessa forma, a precarização da condição de vida dessas pessoas e a crise econômica fazem com que haja a necessidade de que o Estado volte a regular a economia e assegurar à população programas assistenciais capazes de fornecer auxílio econômico que lhe garanta os mínimos necessários.

Após a Segunda Guerra Mundial, na metade do século XX, há o surgimento do *Welfare State*, que seria o Estado de Bem-Estar Social, que passa a ser um modelo de Estado que amplia os serviços assistenciais públicos, prestando serviços sociais e passando também a intervir fortemente na área econômica, regulamentando praticamente todos os meios produtivos com a intenção de assegurar a diminuição da desigualdade e o crescimento da economia. O seu surgimento está relacionado com o processo de industrialização e todos os problemas sociais gerados a partir desta enorme força industrial que impõe as regras do mercado aos indivíduos.

Toda periodicidade da assistência na Inglaterra que inicia desde o princípio do século XVII denota grande importância às análises

relacionadas com a assistência social moderna. Tanto que, segundo Fiori (1997), a grande virtude das pesquisas historiográficas foi verificar nos modelos inglês e alemão o que pode se chamar de dois padrões ou paradigmas originários do que seria a intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista.

Este tópico possui a centralidade no estudo do modelo assistencial inglês. Contudo, entendemos que, mesmo de forma breve, faz-se necessária a comparação destas formas antagônicas de intervenção estatal dos Estados inglês e alemão, que justificaram os programas de Estado de Bem-Estar Social institucionalizados pelos governos, que ascende os conceitos ideológicos, ora ao capital, ora ao indivíduo.

No que tange à Inglaterra, os estudos históricos permitiram identificar o estreito vínculo originário entre a centralização do poder que conduziu o surgimento dos Estados absolutistas e a "liberação" da força de trabalho camponesa, que acompanhou a mercantilização das terras e a proteção originária que foi dada aos pobres. A legislação mostrou-se manifestadamente preocupada com a nova questão da ordem e do disciplinamento do trabalho, mas que deu lugar também a um paradigma pioneiro de assistencialismo que não apenas difundiu-se pela Europa como manteve-se presente como uma marca que atravessa a História inglesa (FIORI, 1997).

Com relação à Alemanha, as pesquisas comparadas souberam identificar as enormes diferenças entre o assistencialismo e as formas de ajuda mútua do novo sistema securitário e compulsório existentes no final do século XIX. A partir desse novo sistema, que adotava procedimentos totalmente contrários ao prévio assistencialismo, o

indivíduo trabalhador homem estaria obrigado a contribuir financeiramente, assentando-se assim sobre um novo núcleo institucional.

Com isso nasce um novo paradigma conservador e corporativo, em que os direitos sociais são definidos de forma contratual por um governo autoritário que não reconhece os direitos de cidadania política, sendo que este modelo, assim como o de assistencialismo inglês, generalizou-se também pela Europa (FIORI, 1997). A partir desta legislação alemã, que traria a ideia de evolução e continuidade, o Estado de Bem-Estar Social estaria relacionado a políticas sociais, associando-se à ideia de T. H. Marshall<sup>1</sup> de evolução da cidadania, relacionada aos direitos civis, políticos e sociais.

Nesta breve análise sobre a história da assistência a partir do exemplo inglês, buscamos demonstrar como o Estado, o capital<sup>2</sup> e a população mantiveram sempre conflitos em torno da assistência, que em determinados momentos era um pouco mais ampla e em outros era extremamente reduzida. Com isso a análise da construção de um modelo de sistema de ajudas em uma determinada sociedade torna-se muito importante para compreender as relações existentes entre as partes<sup>3</sup>.

No próximo item analisamos o pensamento sobre Estado de Bem-Estar Social anterior à proposição de Esping-Andersen, quando em

---

<sup>1</sup> Para T.H. Marshall, a cidadania seria a promotora do Estado de Bem-Estar Social, efetivada por políticas sociais de cunho igualitário (1967).

<sup>2</sup> “Segundo Albert Soboul, autor da História da Revolução Francesa, o princípio da igualdade de direitos só foi levado adiante pela burguesia em 1789 para derrubar o privilégio aristocrático; no que toca ao povo, não se trata senão de igualdade formal e teórica quanto à lei. De democracia social ele nada tinha” (SCHONS, 1999, p. 193).

<sup>3</sup> Os direitos sociais no Estado Liberal e no Estado Social poderia ser colocado como defesa da desigualdade como diferença para os liberais; ampliação da cidadania para os socialistas.

meados do século XIX economistas políticos<sup>4</sup> buscavam compreender as relações estabelecidas entre mercado (e propriedade) e Estado (e democracia), o pensamento sobre o Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, estava em latente estudo. Neste modelo a preocupação não se restringe apenas a direitos e garantias, mas também de que forma as atividades estatais se entrelaçam, em termos de provisão social, na relação do papel do mercado e da família (ESPING-ANDERSEN, 1991).

## 2.2 INTRODUZINDO O DEBATE: CRÍTICAS E REFLEXÕES SOBRE O ESTUDO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

As relações sociais em diversos contextos socioculturais sempre foram marcadas por conflitos entre distintas classes sociais onde aqueles que possuíam lugar de superioridade socioeconômica procuravam manter o seu *status quo* privilegiado a todo custo, enquanto ao restante da população, mais pobre e depauperada pela exploração excessiva, restava a luta pela mudança social e de sua própria condição de vida baseada na divisão justa do capital entre todos.

Em seu texto intitulado “As três economias políticas do *Welfare State*”, publicado no Brasil em 1991 na Revista Lua Nova, o sociólogo dinamarquês Gøsta Esping-Andersen discute duas questões que

---

<sup>4</sup> “Os economistas políticos clássicos - de convicções liberais, conservadoras ou marxistas - preocupavam-se com o relacionamento entre capitalismo e bem-estar social. É evidente que deram respostas diferentes (e, em geral, normativas), mas suas análises convergiram para o relacionamento entre mercado (e propriedade) e Estado (democracia)” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.85).

nortearam a maioria dos debates sobre o Estado de Bem-Estar Social: as tensões de classe diminuiriam com a extensão da cidadania social; quais seriam as forças causais por trás do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social ocidental.

Para o autor, a simples concessão formal de direitos e garantias não pode ser entendida como Estado de Bem-Estar Social, por isso a necessidade de se avaliar a relação entre o Estado, o mercado e a família, pois estas três esferas de poder entrelaçam-se e complementam-se na promoção de serviços de bem-estar social. De acordo com Esping-Andersen (1991, p. 101):

O *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.

É a partir destas duas indagações, que já são pensadas desde o final do século XIX, que Esping-Andersen desenvolve o raciocínio diferenciando as convicções liberalistas e socialistas em torno do auxílio aos mais pobres e suas políticas sociais. Estas questões que perpassaram o período de estruturação do Estado de Bem-Estar Social foram formuladas por economistas políticos do século XIX que se dedicaram a pensar o papel da assistência social na vida dos sujeitos, um século antes de se poder dizer que havia realmente um Estado de Bem-Estar.

A preocupação estaria direcionada ao relacionamento entre o capitalismo e o bem-estar social, independente de suas convicções serem liberais conservadoras ou marxistas, pois suas análises convergiram para

o relacionamento entre o mercado/propriedade e o Estado/democracia (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Para o liberalismo clássico, como o de Adam Smith, a abolição das classes, da desigualdade e dos privilégios ocorreria por meio do mercado e da livre iniciativa, que possuiria a condição de destruir a sociedade de classes criando condições para que cada indivíduo pudesse emergir a melhores condições. O economista inglês Nassau William Senior e outros liberais mais recentes enfatizavam a partir do liberalismo econômico proposto por Smith que o trabalho dos indivíduos geraria as riquezas das nações.

Inclusive, agindo por seu interesse próprio, estes promoveriam o interesse coletivo, acreditando que a iniciativa privada deveria se desenvolver com pouca ou nenhuma intervenção do Estado, e ainda rejeitavam qualquer proteção social advinda do Estado além dos vínculos que forçavam o indivíduo a contribuir financeiramente para ter acesso a benefícios, na espécie de um sistema securitário. John Stuart Mill e os liberais reformistas propunham pequenas regulamentações políticas, como algumas legislações protetivas, que deveriam intervir na relação mercado e trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991).

De certa forma todos os liberais concordavam no fato de que o mercado livre e o mínimo de interferência estatal deveriam ser os alicerces para a igualdade e a prosperidade. Mesmo que discordando em algumas questões pontuais, para estes teóricos o mercado seria o promotor do bem-estar, que por sua vez estaria ao alcance por todos os indivíduos que em condições igualitárias conseguiriam prover sua própria existência.

A partir destes paradigmas são construídas formulações,

principalmente no que se refere à democracia, pois dentro de um modelo liberal a democracia seria o calcanhar de Aquiles, já que a propriedade estaria segura se a poucos fosse mantida. A democracia perverteria o mercado e alimentaria a ineficiência, resultando num colapso mercadológico que poderia resultar na destruição do próprio mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Às massas de trabalhadores, advindos dos centros urbanos industrializados, a democracia seria o meio para reduzir os privilégios da propriedade na medida em que o povo teria voz para reivindicar suas condições de igualdade. A sociedade dividida em classes é a maior expressão da desigualdade resultante do capitalismo, que perpassa os debates da economia política. É a partir deste estigma que o socialismo<sup>5</sup> e o liberalismo conflitam para sistematizar a quem deveria caber a responsabilidade pela regulação social.

O modelo liberal resulta na responsabilização do mercado pela regulação social, pois neste sistema as classes seriam extintas devido à horizontalidade de condições disponibilizadas a todos, haja vista que pelo mercado a todos seria possível a mobilidade social, bastando aos sujeitos aproveitarem e se apropriarem da gama de possibilidades oferecidas pelo mercado.

Contudo, o socialismo desmonta a ideia de equidade promovida e advinda da regulação pelo mercado caracterizando a ascensão social como forma de igualdade e justiça disponibilizada a todos de igual forma, sem a necessidade de competição para alcançar tal *status*. Dito de

---

<sup>5</sup> O socialismo advém de um paradigma político e econômico que prima pela coletivização dos meios de produção e de distribuição, atribuindo a necessidade de supressão da propriedade privada e das classes sociais.

outra forma, a regulação do mercado em Estados liberais e sociais se dá de maneiras distintas, enquanto no primeiro a ação do Estado é reduzida ao mínimo possível em todas as esferas socioeconômicas, no segundo o Estado amplia sua atuação e torna-se cada vez mais regulador do sistema em nome de um bem comum.

Segundo Arretche (1995), na fase liberal do século XIX por intermédio de atividades alocativas<sup>6</sup> é que o Estado garantia a manutenção do processo de acumulação capitalista, distribuindo recursos do próprio Estado, como por exemplo taxaço, tarifas, subsídios, etc. Contudo, exigiu-se que o Estado passasse a desempenhar atividades produtivas<sup>7</sup>, pois o novo estágio do desenvolvimento capitalista fez com que as atividades alocativas do Estado se tornassem insuficientes na manutenção para o processo de acumulação.

Nesse sentido, houve a necessidade do Estado de realizar algo diferente, além da alocação de recursos e bens que já mantinha sob seu controle, pois o processo de acumulação carecia de algo a mais além daquilo que o Estado estava provendo até aquele momento, assim a forma produtiva para atender a crescente acumulação alcançou um novo paradigma, o do Estado que atuava na produção.

Assim a igualdade social pode ser concebida a partir da concessão de direitos formais e materiais, no qual no Estado Social haveria o real acesso da sociedade a serviços garantidos a todos de igual forma, enquanto no Estado Liberal a concessão de serviços sociais seria

---

<sup>6</sup> As atividades alocativas do Estado estão relacionados aos bens e serviços oferecidos pelo governo para toda a população, independente da renda, de forma gratuita ou com baixa taxaço (ARRETCHÉ, 1995, p. 28).

<sup>7</sup> As atividades produtivas relacionadas ao Estado estão associadas àquelas praticadas pelo setor privado, de agricultura, indústria e comércio (ARRETCHÉ, 1995, p. 28).

uma mera formalidade, sem garantias de que todos os cidadãos fossem contemplados por direitos sociais mais amplos.

Para o liberalismo é necessário que esta sensação de cidadania não esteja ligada a um direito social, pois desta forma coloca-se sobre os sujeitos a responsabilidade de suprir suas próprias necessidades eximindo o Estado de qualquer encargo social. O Estado mínimo, característico do liberalismo, preza por fundamentar a sua atuação na individualidade e com isso passa a eximir-se das desigualdades provocadas pelo controle do mercado sobre a vida e o destino das pessoas.

Em um Estado que permite e dê condições de igualdade à população haverá de se ter a relação de direitos formais e materiais, como em um Estado de Bem-Estar Social. Arretche (1995), ao se reportar ao sociólogo Richard Titmuss (1954), em sua investigação sobre o caso inglês, afirma que a origem dos programas do Estado de Bem-Estar Social está na crescente complexidade da divisão social do trabalho propiciada pelo desenvolvimento da industrialização, pois a crescente especialização da produção exercida pelo homem o tornaria mais socialmente dependente na mesma medida em que se tornaria mais individualizado e mais especializado, dando origem aos programas de proteção social.

Nesse sentido há a compreensão de que o mercado, ao exigir meios para o acúmulo e atender a elevada demanda, tornaria os trabalhadores cada vez mais operadores menos capacitados ao manejo sistêmico produtivo, provocando uma dependência social elevada em casos de crise econômica.

Assim, os trabalhadores para terem a efetiva participação social

precisam de educação, saúde e recursos sociais, que lhes proverá um conjunto de condições análogas ao bem-estar, e também que a política social seja uma pré-condição da eficiência econômica, e não só emancipadora, pois desta forma a assistência não será pensada em razão do crescimento econômico, mas sim como um meio de prevenção pretérita às mazelas provocadas pelo capitalismo. O Estado de Bem-Estar Social é o paradigma de um Estado que otimiza as capacidades políticas igualitárias, pois reduz as divisões sociais, resultando na unidade política dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A adoção pelo reformismo parlamentar das condições sociais resulta na Social-Democracia, que seria o modelo que pela representação parlamentar alcançaria os fundamentos do socialismo de: liberdade, igualdade, justiça e solidariedade, resultando na mobilização do poder, algo impensável em outro modelo de Estado. Para Vieira e Paganini (2015), o Estado Democrático de Direito objetiva a inserção da lei num contexto instrumental de disponibilidade do aparelho estatal e não de uma maneira hierarquizante e coercitiva para com as pessoas, fortalecendo com isso o aspecto da cidadania.

Os economistas clássicos não obtiveram sucesso em suas investigações ao não utilizarem como variáveis a adversidade histórica. Um exemplo disso são as variáveis de classe, Estado, democracia e mercado, que isoladas possibilitaram formulação de preposições básicas sobre capitalismo e socialismo, eficiência e igualdade, cidadania e classe, colocando num mesmo patamar de desenvolvimento histórico e homogeneizando diferentes países com características socioculturais distintas. As ciências sociais contemporâneas utilizam métodos histórico-comparativos, e muito embora se apeguem a paradigmas como

verdades absolutas revelam ser este um método variável e permeável. Conforme Draibe (1993, p. 02):

[...] ao examinar comparativamente os processos históricos de formação do “*Welfare State*” em diversos países, [o estudo comparativo] admitiu e reconheceu distintos padrões que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados de Bem-Estar Social. Padrões ou modelos que expressam raízes e condições históricas distintas que se manifestam em variação das complexas dimensões da proteção social, seja no que tange às relações de inclusão/exclusão que os sistemas abrangem, seja no que concerne a seus aspectos redistributivos, seja finalmente no que diz respeito às relações com o sistema político.

Esping-Andersen (1991, p. 90) utiliza o método comparativo para realizar as pesquisas nos países de capitalismo avançado e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, e observa que “[...] a maior parte das produções intelectuais tomou o caminho errado principalmente por ter-se afastado de seus fundamentos teóricos”. Desta afirmação pode-se analisar que os paradigmas adotados até então por outros estudos epistemológicos de Estado de Bem-Estar Social vão de encontro às proposições de Esping-Andersen. As variáveis adotadas até então eram restritas ao Estado e à economia, e não davam conta de situações intrínsecas ao paradigma de bem-estar, como a participação da família no processo de um Estado de Bem-Estar Social.

Destas análises, Esping-Andersen (1991) seleciona dois tipos de abordagens que dominam as explicações do Estado de Bem-Estar Social em países de capitalismo avançado, uma enfatiza estruturas e sistemas

globais e a outra as instituições e atores. Estes conflitos ocorrem porque os estudos contemporâneos focalizam na relação entre Estado e economia, e, como visto anteriormente, os economistas clássicos não obtiveram sucesso em suas produções ao não utilizarem como variáveis em suas pesquisas a diversidade histórica. Conforme analisa Alves (2014, p. 32):

Embora existam múltiplas diferenças culturais, econômicas, históricas e políticas, que em sua essência criaram marcas indelévels nos distintos padrões de assistência social de cada país, alguns aspectos podem ser apresentados como sendo comuns entre os países industrialmente avançados.

Os aspectos que eram comumente apresentados nos países industrialmente avançados cerceavam os problemas sociais, que precarizaram alguns setores da sociedade, como é o caso dos trabalhadores. A classe trabalhadora estava destinada a morrer de fome se não se adaptasse às regras do mercado de trabalho, exigidas por conta do desenvolvimento econômico autorregulado. Essa relação do mercado com a precarização da condição de vida do indivíduo torna-se o principal meio comparativo entre os países industrializados.

A abordagem de sistemas ou estruturalista busca analisar os Estados de Bem-Estar a partir de sua relação com a industrialização em países de capitalismo avançado, partindo do entendimento que o processo de estruturação industrial levaria e exigiria de todas as nações a desenvolverem políticas sociais que garantissem a reprodução na mão-de-obra. De acordo com as análises de Esping-Andersen (1991, p. 91), esta teoria explicativa ao elencar a industrialização como elemento

fundacional do Bem-Estar enfatiza “mais as similaridades que as diferenças entre as nações”.

A teoria da sociedade industrial é uma variante deste modelo, que afirma que a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível. Ou seja:

[...] é necessária, porque modos de produção pré-industriais como a família, a igreja, a *noblesse oblige* e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 91).

A industrialização acaba com o modo de vida tradicional e as relações de ajuda existentes, obrigando o Estado a arcar com políticas assistenciais, ou seja, o Estado é obrigado a bancar serviços sociais para que o próprio capitalismo exista. Segundo Arend (2007), o ideário da família burguesa viu na indústria a principal atividade da economia, contudo, a industrialização tornou-se uma inimiga terrível das famílias consideradas pobres, pois as condições de trabalho eram mais precárias que nos períodos anteriores.

Esping-Andersen (1991) evidencia que o mercado não pode substituir o Estado, pois vai abastecer somente aqueles que conseguem atuar dentro dele, por isso o bem-estar social é apropriado ao Estado-nação. Desta relação de embate entre o mercado autorregulado e o Estado assistencial, Marshall mostra que os campos de noção de direitos foram separados na sociedade industrial, e evoluíram de modo diferente com o passar dos séculos.

[...] O divórcio entre êles era tão completo que é possível, sem destorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente - os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Êstes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos (MARSHALL, 1967, p. 66).

Dessa forma, a participação das classes menos favorecidas, esmagadas pelo capitalismo e pela burguesia, não obteve êxito na formulação de direitos e matérias no campo da igualdade social. Conforme Arretche (1995, p. 35), a origem das políticas igualitárias do século XX “encontra-se nesta roda da história, na qual o escopo dos direitos alarga-se progressivamente. E esta ampliação ocorre no plano da sociedade e no plano do Estado, sobretudo pela ação das classes altas”.

Os adeptos da industrialização afirmam que o Estado de Bem-Estar Social possibilita a burocracia moderna, caracterizada como forma de organização racional, universalista e eficiente. Esping-Andersen (1991, p. 92) evidencia que este “é um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso tenderá a promover o próprio crescimento”.

Desta relação da industrialização ascendida pelo Estado de Bem-Estar Social, as classes dominantes se beneficiarão da expansão ocorrida por esta conjuntura, que deveria envolver a ampliação dos direitos a todos, de forma igualitária. Contudo, a burocratização moderna tende somente a elevar a desigualdade a barrar o acesso daqueles que não estão incorporados ao sistema capitalista de dominação.

Deste pensamento surgiu o raciocínio da “lógica do industrialismo”, segundo a qual o Estado de Bem-Estar Social emerge à medida que a economia industrial moderna destrói as instituições sociais tradicionais. Os recursos advindos do crescimento econômico estariam relacionados ao investimento para a promoção do Estado de Bem-Estar, sempre, claro, primando pelo crescimento econômico frente ao desenvolvimento social.

Nesse sentido, esta tese possui dificuldade em explicar por que a política social governamental emergiu entre 50 e 100 anos após a comunidade tradicional ter sido efetivamente destruída, razão pela qual segue a perspectiva liberal. A resposta estaria na Lei de Wagner de 1883 e em Alfred Marshall, no fato de que “[...] é necessário um certo nível de desenvolvimento econômico e, portanto, de excedente, para se poder desviar recursos escassos do uso produtivo (investimento) para a previdência social” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 92).

Notavelmente similar é o novo estruturalismo marxista, que abandona a teoria clássica dos seus antepassados, e coloca como ponto de partida analítico o Estado de Bem-Estar Social como um produto inevitável do modo de produção capitalista. De acordo com esta perspectiva, bem como da “lógica do industrialismo”, os Estados de Bem-Estar Social não precisam ser promovidos por agentes políticos, partidos socialistas, etc., pois o Estado se posiciona para atender as demandas coletivas do capital.

Assim, a teoria parte de dois pressupostos cruciais: primeiro que o poder é estrutural, e segundo que o Estado é relativamente autônomo das classes dirigentes. Desta relação evidencia-se que a estrutura dominante está posta e não pode ser alterada, nem tão pouco ser

destituída, e ainda, relaciona o poder dessa classe dominante à subordinação do Estado, pois não teria condições autônomas de se libertar.

Seguindo esta linha de pensamento, Esping-Andersen (1991) utiliza O'Connor para justificar que a acumulação de capital cria contradições que forçam a reforma social. Ou seja, todo o custo da desigualdade criada pelo capital será socializado com a população em geral por intermédio do Estado, do ponto em que a geração dos lucros advindos da produção capitalista são dessocializados.

Ocorre que o capitalismo provoca tanta desigualdade que todos esses problemas precisam ser sanados, e acaba sendo o Estado encarregado de realizá-lo, com isso há um investimento para curar as mazelas provocadas pela acumulação de capital, ou seja, o lucro obtido pelo capital não é o mesmo que é investido nos setores sociais de promoção da igualdade, é o Estado que o faz, utilizando dos recursos oriundos da cobrança de tributos. Ou seja, os resultados obtidos das relações econômicas servirão de modo a sanar os problemas sociais postulados pelo capitalismo, entendidos pelo Estado como despesas sociais, conforme mostra Arretche (1995, p.21):

Despesas Sociais: são gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação e, portanto, para garantir a harmonia social e a legitimação. [...] é exposta como uma das condições necessárias à acumulação, isto é, legitimação do Estado e harmonia social são elementos necessários à acumulação de capital.

Já a abordagem institucional é alimentada de novas análises

insurgidas do divórcio entre economia e política advinda do Estado do *laissez-faire*, que temiam que a democracia plena compromettesse os mercados e instaurasse o socialismo. A abordagem institucional que inclui debates sobre a democracia explícita que todo esforço para isolar a economia das instituições sociais e políticas destruiria a sociedade humana. A sobrevivência da economia depende de inserir-se nas comunidades sociais.

A economia, para sobreviver, segundo Polanyi (2012), adepto destas explicações, precisaria incrustar-se nas comunidades sociais, assim a política social seria vista como uma pré-condição necessária para a reintegração da economia social. Com isso a economia social estaria dependente da política social, e não o contrário, como nos modelos de tradição econômica, que centralizam o poder econômico frente às políticas sociais.

Mas nem sempre foi este o pensamento, os economistas políticos clássicos, por exemplo, deixaram claro que as instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Os liberais eram temerosos com a democracia plena, que poderia comprometer os mercados e instaurar o socialismo, assim, segundo Esping-Andersen (1991, p. 93), “[...] a liberdade precisava de uma defesa dos mercados contra a intrusão política”.

O debate sobre o impacto da democracia no Estado de Bem-Estar Social já ocorre há muito tempo, sendo que a discussão não coloca referência a qualquer classe ou agente social em particular, por isso é institucional, ou seja, apenas as instituições independentes dos sujeitos seriam capazes de criar políticas sociais. A ideia da democracia tem muitas variantes. Uma delas, segundo Marshall (1967), identifica

estágios de construção nacional onde a extensão da cidadania plena tem de incluir os direitos sociais, outra variante afirma que a democracia alimenta uma intensa competição dos partidos pelo eleitor médio, fazendo com que haja crescentes gastos públicos. Ou seja, em busca de votos e de garantia da manutenção do poder os partidos políticos estariam dispostos a formular e implementar políticas sociais com a finalidade de satisfazer as necessidades de seu eleitorado.

Nesta breve análise do início dos estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social, principalmente no início do século XIX, pode-se verificar a hegemonia do capital frente à obtenção de avanços sociais. Com isso os estudos de bem-estar realizados nesse período permearam as relações entre economia e Estado, concluindo que o Estado de Bem-Estar Social torna-se necessário ao capitalismo, no modo em que a ascensão da desigualdade provocada tende a ceifá-lo se não for contida.

No próximo item analisaremos as abordagens de Esping-Andersen em relação ao Estado de Bem-Estar Social, produzidas de sua inquietação em relação aos paradigmas até então formulados. Duas premissas perpassam os estudos relacionais do Estado e economia, chegando à verificação de regimes que se estruturam com a participação do indivíduo.

### 2.3 REPENSANDO O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: APORTES E PROPOSIÇÕES ANALÍTICAS DE GOSTA ESPING-ANDERSEN

A falta de conceituação de Estado de Bem-Estar Social, enquanto

tal, é algo que incomoda Esping-Andersen, e isso faz o autor pensar para tentar preencher esta lacuna paradigmática<sup>8</sup>. Desta inquietude surgem três perguntas: Se os Estados de Bem-Estar Social diferem entre si, quais são as diferenças? Quando na verdade um Estado é um Estado de Bem-Estar Social? O que é um Estado de Bem-Estar Social?

O autor salienta que é comum na definição de Estado de Bem-Estar Social a responsabilidade estatal para garantir o bem-estar básico dos cidadãos, referentes à saúde, educação, emprego, etc. Mas esta não seria a questão principal efetivamente, ou seja, esta definição não acolhe respostas referentes à legitimação ou não do sistema, se as políticas sociais são emancipadoras ou não, se contradizem ou ajudam o mercado, e na verdade não definem o que seria básico.

“Não seria mais apropriado exigir de um *Welfare State* que satisfaça mais que nossas necessidades básicas ou mínimas?” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 98). A ideia de fornecer bem-estar mínimo ou básico vislumbra atender ao menos a regulação formal de um Estado democrático, em que a população clama por atenção, contudo, como bem reivindica Andersen, não é a garantia de bem-estar mínimo que garante um Estado de Bem-Estar Social, pois a população com o mínimo de condições não conseguiria emancipar-se do capital.

A primeira geração de estudos comparativos supunha, sem muita

---

<sup>8</sup> “A tradição inaugurada por Titmuss foi o ponto inicial dos estudos desenvolvidos por Gøsta Esping-Andersen, em sua conhecida tipologia acerca dos regimes de Bem-Estar. Em 1990, Esping-Andersen, em seu trabalho intitulado *The three worlds of welfare capitalism*, constrói um modelo referencial que será a base de outras inúmeras pesquisas histórico-comparativas sobre os Estados de Bem-Estar no ocidente industrialmente desenvolvido. Ao analisar dezoito democracias capitalistas ocidentais o autor se propõe a distinguir três tipologias, ou Welfare Regimes, a partir das diferenças encontradas na qualidade dos direitos sociais, no grau de reprodução ou agenciamento da estratificação social por parte do sistema, e a forma como se relacionam o Estado, o mercado e as famílias com a provisão social” (ALVES, 2014, p. 44).

reflexão, que os gastos sociais estavam relacionados com a efetivação de um Estado de Bem-Estar Social, levavam em consideração a urbanização, o nível de desenvolvimento econômico e a proporção de velhos na estrutura demográfica, acreditando que os traços necessários da modernização industrial estavam devidamente considerados. Relacionadas ao poder, outras teorias comparativas analisavam a expressão do Estado de Bem-Estar Social de acordo com a força de partidos de esquerda ou da mobilização da classe trabalhadora. Contudo, segundo Esping-Andersen (1991, p. 98):

[...] é difícil avaliar as descobertas da primeira geração de comparativistas, pois não há demonstrações convincentes de qualquer teoria em particular. [...] A maioria desses estudos pretende explicar o *welfare state*. Mas o foco nos gastos pode ser enganoso. Os gastos são epifenomenais em relação à substância teórica dos *welfare states*. [...] E quando Hewitt (1977), Stephens (1979), Korpi (1983), Myles (1984a) e Esping-Andersen (1985b) argumentam em favor da tese da mobilização da classe trabalhadora, ou quando Schmidt (1982; 1983) defende o neo-corporativismo e Cameron defende a abertura econômica apresentam suas idéias sem testá-las realmente com explicações alternativas plausíveis.

A segunda geração de estudos comparativos é derivada da conceituação de Richard Titmuss (1958) da distinção entre o Estado de Bem-Estar Social institucional e o residual. O primeiro é universalista, destina-se a todos e personifica o compromisso institucionalizado com o bem-estar, já o segundo no Estado só assume a responsabilidade quando o mercado ou a família são insuficientes e limita a sua prática em

políticas extremamente focalizadoras.

A abordagem de Titmuss (1958) força os pesquisadores a não vincularem exclusivamente os gastos sociais ao conteúdo de um Estado de Bem-Estar Social, pensa a diferenciação entre programas focalizados e universais, os tipos de benefícios e serviços oferecidos à população e, o mais importante, em que nível a ampliação dos direitos do cidadão estaria relacionada com o nível de emprego e a vida profissional.

A terceira geração seleciona teoricamente critérios para julgar os modelos de Estado de Bem-Estar Social. Isso pode ser feito utilizando-se da última abordagem com modelos abstratos, e então realizar a avaliação dos programas ou do Estado de Bem-Estar Social como um todo. Mas esta abordagem mostra-se negatória da história e não mostra necessariamente os ideais ou intenções que os agentes históricos tentaram realizar com as lutas pelo Estado de Bem-Estar Social.

Na teoria do desenvolvimento da cidadania de T. H. Marshall (1967) analisou que somente ocorreria a plenitude da cidadania se englobada por três tipos de direitos: o desenvolvimento dos direitos civis, sucedido pelos direitos políticos e pelos direitos sociais, respectivamente nos séculos XVIII, XIX e XX. Para T. H. Marshall, a cidadania seria a promotora do Estado de Bem-Estar Social, efetivada por políticas sociais de cunho igualitário.

Os direitos civis compõem os direitos necessários à liberdade individual: liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito de propriedade e o de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Os direitos sociais referem-se à garantia a um mínimo de condição econômica capaz de fornecer ao indivíduo a segurança ao direito de participar por completo na herança social, mantendo-se de

acordo com os padrões mínimos de bem-estar que prevalecem em cada sociedade.

Os direitos políticos entendem-se como o direito de participar no exercício do poder político como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Conforme Marshall (1967, p. 64), “nos velhos tempos, esses três direitos estavam fundidos num só. Os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas”.

A teoria de T. H. Marshall de que a cidadania social constitui um Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen (1991), é algo relevante, porém não específico, ou seja, deixa lacunas epistemológicas carentes de junção empírica e teórica. Desta relação tão latente para as ciências sociais, a preocupação é que o direito seja algo material, esteja realmente ocorrendo ao cidadão aquilo que formalmente lhe é garantido, por isso apenas dizer que cidadania social é algo basilar para o Estado de Bem-Estar Social estaria, de certa forma, descabido de realidade.

O Welfare State não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do Welfare State (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

O Estado de Bem-Estar Social não pode ser limitado a direitos e garantias, precisa-se também levar em consideração a forma com que as atividades estatais se entrelaçam com o mercado e a família em termos

de provisão social. Conforme Cardoso Junior (2003, p. 72), “no modelo interpretativo de Esping-Andersen, a mediação/operacionalização da tese da luta de classes democrática é feita, em cada caso concreto, pelos conceitos de desmercadorização e de estratificação social”. Para Esping-Andersen (1991), o Estado de Bem-Estar Social deve abranger os conceitos de estratificação social e de desmercadorização do *status* do indivíduo.

A estratificação social estaria relacionada ao *status* do cidadão de competir com a posição de classe das pessoas, podendo até mesmo substituí-lo. Tanto em termos históricos como em termos comparativos, é fácil realizar a identificação de sistemas de estratificação incrustados nos Estados de Bem-Estar Social. A tradição de ajuda aos pobres por intermédio da assistência social a pessoas comprovadamente necessitadas, uma derivação contemporânea de auxílio, foi visivelmente realizada com o propósito de estratificação. A punição e estigmatização dos beneficiados promovem dualismos sociais, e por isso é um importante alvo de ataque de movimentos de trabalhadores.

A tradição corporativista, que possui a tradição de diferenciação de *status* entre os indivíduos, deriva principalmente da tradição das antigas corporações, novos autocratas absolutistas viam nesta tradição uma forma de combater os crescentes movimentos de trabalhadores. A instituição de benefícios previdenciários privilegiados para o funcionalismo público é uma importante tradição deste modelo, sendo este um meio de recompensar a lealdade ao Estado, e também de demarcar o *status* social elevado deste grupo.

Dito de outra forma, o corporativismo previa a existência de privilégios assistenciais aos trabalhadores mais especializados, ou seja,

quanto maior fosse o *status* de um trabalhador, quanto maior fosse também seu salário, mais amplos e mais eficientes seriam os serviços sociais prestados a ele devido a sua capacidade de compra e facilidade de acesso aos serviços prestados pelo mercado.

Esping-Andersen (1991) mostra que os movimentos dos trabalhadores<sup>9</sup> foram tão hostis às tradições corporativistas quanto à ajuda aos pobres, adotando modelos de organização análogo a uma sociedade auto-organizada de ajuda mútua na defesa do bem-estar comum, defendidos por sindicatos ou partidos socialistas. A desconfiança dos trabalhadores estava relacionada às reformas promovidas por um Estado hostil, e viam suas próprias organizações não só como bases de mobilização de classes, mas também como um início de um mundo alternativo de solidariedade e justiça. Contudo, estas sociedades microssocialistas mais dividiam do que uniam os trabalhadores, tornando-se muitas vezes guetos de classe.

O gueto socialista tornou-se um obstáculo aos partidos socialistas quando estes se viram formando parte de governos e devendo legislar as reformas sociais pelas quais lutaram por tanto tempo. Como forma de construção de coalizão e uma solidariedade mais ampla o modelo de bem-estar social teve de ser incorporado como bem-estar do povo, passando a adotar princípios universalistas. Assim, como forma alternativa à assistência aos mais pobres e à seguridade corporativista, o sistema universalista promove a igualdade de *status*, sendo que todos os

---

<sup>9</sup> “[...] a classe trabalhadora tem objetivos históricos de emancipação, quais sejam, a desmercadorização da força-de-trabalho e do consumo, a reestratificação da sociedade de acordo com o princípio da solidariedade, correções redistributivas das desigualdades produzidas pelo mercado e a institucionalização do pleno emprego” (ARRETCHE, 1995, p. 46).

indivíduos são dotados de direitos semelhantes, independente da classe ou da posição no mercado. Ocorre que num país em que a vasta maioria da população é formada de pessoas em situação de pobreza, um benefício modesto, embora igualitário, pode ser considerado adequado, mas quando ocorre a prosperidade da classe trabalhadora e surgem novas classes médias o universalismo uniforme do benefício promove o dualismo inadvertidamente. Aqueles que agora estão em melhores condições de vida voltam-se para os seguros e previdências privadas, de forma a suplementar a modesta quantia que julgam ser os padrões habituais de bem-estar, assim os pobres contam com o Estado, e os outros com o mercado.

A relação social é algo muito presente, por isso, para Esping-Andersen (1991, p. 104), “o *Welfare State* não é apenas um mecanismo que intervém, e talvez corrija, a estrutura de desigualdade, é em si mesmo um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais”. Dessa forma, o modo em que o Estado por meio de programas sociais passa a dar ao indivíduo as condições de redistribuição de renda estaria quebrando a hegemonia de classe.

Com isso, as relações sociais, por intermédio de um Estado de Bem-Estar Social estratificante, estaria corroborando para o amplo desenvolvimento de acessos igualitários a direitos materiais na forma de uma força ativa no ordenamento das relações sociais. Segundo Cardoso Junior, no modelo de Esping-Andersen a estratificação social e a desmercadorização da força de trabalho estão relacionadas, ocorrendo em dessimetria a outros modelos.

[...] aos modelos bismarkianos corresponderia um

tipo de estratificação social dito corporativo – contributivo, fortemente influenciado pelas estruturas militares e/ou religiosas da sociedade, e em não raros casos também marcado por uma forte presença estatal de tipo paternalista; aos modelos liberais corresponderia um tipo de estratificação orientada pelo mercado, que tem na filosofia individual competitiva e no sistema de preços relativos os guias definidores por excelência dos insiders e dos outsiders, daí a ênfase destes regimes num padrão de protecção social de tipo assistencial-focalizado; e os modelos Beveridgianos corresponderiam um tipo de estratificação guiado por valores universais e universalistas, fortemente ancorados em uma classe média regida por regras estáveis e respeito aos consensos de maiorias, aspectos centrais das democracias representativas mais desenvolvidas (CARDOSO JÚNIOR, 2003, p. 4).

Dessa necessidade de mudança do paradigma mercadológico, que inclui o indivíduo à margem dos direitos sociais, e o vincula às condições impostas pelo capital, há, de encontro a este modelo, a fundamentalidade de inserir o indivíduo no centro das relações sociais e políticas, independente das vontades do mercado. A desmercadorização deriva da aquisição dos direitos sociais a um *status* legal e prático de direitos de propriedade, assim, são invioláveis e assegurados em relação à cidadania, implicando uma desmercadorização do *status* do indivíduo enquanto relacionado ao mercado.

O conceito desmercadorizante é muito recente. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 103), “uma definição mínima deve envolver liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário”.

Este é um conceito chave para Esping-Andersen, e relaciona-se com a capacidade dos indivíduos de terem suas necessidades essenciais supridas sem necessitarem recorrer ao mercado, aproximando-se muito da ideia de assistência. Aproxima-se também das análises de Polanyi (2012), para quem os direitos sociais de cidadania corporificam-se em direitos de desmercadorização, conceito utilizado por Esping-Andersen em seu escopo epistemológico.

[...] o critério relevante para os direitos sociais deve ser o grau em que eles permitem que as pessoas tenham níveis de vida independente das forças puras de mercado. É nesse sentido que os direitos sociais diminuem o status dos cidadãos como mercadorias (ESPING-ANDERSEN, 1993, p. 20).

Por isso, Cardoso Junior (2003) afirma que o princípio de cidadania social está relacionado à desmercadorização no sentido de dar ao indivíduo a opção de decidir livremente se deseja trabalhar ou não, e sob quais condições, ressaltando que isso ocorre independente da perda de emprego, renda ou proteção social. Assim, a liberdade do indivíduo não está limitada às condições do mercado ou à força do capital, podendo livremente escolher os meios que mais atendem as suas necessidades.

A sociedade pré-capitalista possuía poucos indivíduos mercadorizados, ou seja, que a sua sobrevivência dependeria da venda de sua força de trabalho. Mas quando o capital tornou-se universal e hegemônico é que o bem-estar dos indivíduos passou a ser dependente das relações mercadológicas. Tirar da sociedade as camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora da relação de

trabalho significou mercadorizar os indivíduos. A implementação dos direitos sociais modernos acaba por implicar um afrouxamento de *status* de mercadoria do indivíduo, por isso que para Andersen (1991, p. 102) “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”.

Nos Estados de Bem-Estar Social contemporâneos a desmercadorização ocorreu de forma diferente, sendo que há o *Welfare State* de predominância assistencial, em que o direito não está ligado ao trabalho, mas às necessidades do indivíduo. Há ainda o Estado de Bem-Estar Social com previdência social estatal, em que os benefícios dependem quase na sua totalidade de contribuição, advinda da relação de trabalho do indivíduo. O terceiro modelo de Estado de Bem-Estar Social seria o modelo Beveridge, que oferece benefícios básicos e iguais para todos, independente de ganhos, contribuições ou atuações anteriores no mercado.

Este último modelo pode parecer o mais desmercadorizante, contudo, por ser extremamente amplo raramente consegue atender as necessidades do indivíduo de modo a suprir a verdadeira opção do trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991). A desmercadorização não ocorre apenas com a implementação da previdência ou da assistência social, estes meios de auxílio devem emancipar os indivíduos da dependência do mercado.

As variações internacionais dos direitos sociais e de estratificação do Estado de Bem-Estar Social adotadas em cada país possuem suas diferenciações nos mais variados estigmas qualitativos, resultantes da relação entre Estado, família e mercado. Estas variações não possuem

linear distribuição, ou seja, estão agrupadas segundo os tipos de regime.

Esping-Andersen (1991), baseado nos estudos comparativos de Richard Titmuss (1958) da distinção entre o Estado de Bem-Estar Social institucional e o residual, classifica o Estado de Bem-Estar Social dividindo-o em regime liberal, corporativista e social-democrata. Para isso adota definições e características particulares levando em conta as variações já discutidas anteriormente, como a qualidade dos direitos sociais, a estratificação social e o relacionamento entre Estado, mercado e família.

O regime liberal<sup>10</sup> possui a predominância da assistência aos comprovadamente pobres, transferências universais reduzidíssimas ou planos modestos de previdência social. A classe trabalhadora ou os dependentes do Estado são os beneficiados por este modelo, que possui programas focalizados principalmente numa população de baixa renda. Há uma limitação pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho ao progresso da reforma social neste modelo, sendo que os limites do Bem-Estar Social são análogos à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais no lugar do trabalho. Portanto, restringe-se as regras para a habilitação aos benefícios, que são tipicamente modestos, associando-se muitas vezes a um estigma de deterioração da identidade social.

O Estado, por sua vez, encoraja o mercado quando garante apenas o mínimo, e quando incentiva a previdência privada, aqui o progresso da reforma social foi limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho, ou seja, “aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à

---

<sup>10</sup> Os exemplos deste modelo são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108). Muitos são os efeitos negativos impostos por este regime em termos de distanciamento das conquistas sociais ocorridas nos conflitos históricos entre o capital e o social, no qual este regime adota a lógica mercadológica do ser humano.

A consequência é que esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado<sup>11</sup> entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais. (ESPING-ANDERSEN, 1991). O resultado é o aumento da desigualdade, a vinculação do indivíduo às regras do mercado e a dependência ao capital, fazendo com que haja a perda da ampliação dos direitos sociais como meio provedor de condições igualitárias aos indivíduos de acesso a serviços e programas.

No Brasil o período anterior ao processo de tomada do poder em 1930 por Getúlio Vargas pode ser visto como liberal, pois as políticas sociais eram fragmentadas e emergencialistas, muito embora houvesse uma tentativa de atuação mais global do Estado por intermédio de seus órgãos, como por exemplo, a instituição dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde. Segundo Arend (2005), nesse período o Estado centrou o seu foco na industrialização do país, responsabilizando-se por fornecer a infraestrutura necessária para o desenvolvimento pleno das atividades industriais. Havia uma regulação esparsa para dirimir

---

<sup>11</sup> Relaciona-se às opções fornecidas pelo mercado de assistência, como a previdência privada, sempre com a contrapartida de pagamento pelo beneficiário.

conflitos entre o capital e os trabalhadores, sendo o aparato policial o principal meio de coesão aos conflitos (MEDEIROS, 2001).

O governo nacional não se ocupava de criar programas nacionais da saúde, cabendo aos governos municipais esta atuação, sendo que o governo nacional restringia-se a agir em casos emergenciais, como epidemia em centros urbanos, e a educação era realizada por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico. A previdência era majoritariamente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, sendo ainda que a questão habitacional não era considerada relevante o suficiente para ser objeto de política pública. (MEDEIROS, 2001).

O regime corporativista<sup>12</sup> engloba países que nunca tiveram forte ligação com o liberalismo, a mercadorização do indivíduo e a eficiência do mercado. Por isso os direitos sociais nunca chegaram a ser uma questão seriamente controvertida para sua concessão, e o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe “pós-industrial”. Predomina neste regime a preservação do *status*, os direitos então estão ligados à classe e ao *status*, sendo que este corporativismo estava entrelaçado de uma máquina estatal inteiramente pronta para substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais. “Por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

Neste modelo o *status quo* permanece inalterado em relação ao indivíduo, nas mesmas condições sociais em que está ele permanecerá,

---

<sup>12</sup> Os exemplos deste modelo são a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália.

caracterizando uma ação estatal de simples manutenção da pobreza e das desigualdades sociais. Dessa forma, a assistência prestada pelo Estado tende a ser principal em relação à privada, atendendo às necessidades dos indivíduos, mesmo que não de forma emancipadora. Por outro lado, a ênfase do Estado em manter as diferenças de *status* significa que o impacto em termos de redistribuição é ínfimo, o que gera pequena mobilidade social e mantém a diferenciação de classes, resultantes da desigualdade social.

Dessa forma, há que destacar que o procedimento relacional não se preocupa com a eficiência estatal em mudar o *status quo* daqueles em situação considerada de miserabilidade. Segundo Arretche (1995, p. 50), “a promoção de marcadas diferenças de *status* na distribuição das contribuições e benefícios estaria submetida ao objetivo político de consolidar divisões no interior da classe trabalhadora”.

Neste regime há também a participação ativa da Igreja, e por isso há muita preocupação em se manter a preservação da família tradicional burguesa, que perpassa por uma historicidade de conflitos e batalhas sociais, mas se molda nos interesses daqueles em situação de maior conforto. As mulheres que não trabalham são excluídas da previdência social, e a maternidade é encorajada por intermédio de benefícios. Arretche (1995) destaca que este absolutismo do Estado e da participação da Igreja nas reformas sociais é resultado da fraca, incompleta, ou mesmo ausente, revolução burguesa, sendo favorável a este modelo o ativo intervencionismo estatal destinado a promover a lealdade e subordinação ao Estado, detendo a marcha do capitalismo e do socialismo.

A subsidiariedade é algo muito latente neste regime, e assim

comunica à população que sua interferência somente ocorrerá quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure. Isso coloca uma responsabilidade sobre a família. Diferente de outros modelos, em que apenas o Estado e o mercado são responsabilizados como promovedores do bem-estar, aqui a família deve agir ativamente para que as premissas do bem-estar sejam alcançadas desonerando o Estado da necessidade de promover o bem-estar. A precariedade das creches e de outros serviços prestados à família é algo que ocorre neste regime, e deixa a população em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à mercê de assistência familiar.

O período em que Vargas governou o Brasil pode ser caracterizado, dentre outros, como corporativista, pois o esquema de proteção social fundamentado na previdência social contributiva foi criado para atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana. “A previdência social contribuiu para a criação de divisões na classe trabalhadora e incentivou entre os trabalhadores uma mentalidade particularista e essencialmente dependente do clientelismo do Estado” (MEDEIROS, 2001, p. 11).

O regime social-democrata<sup>13</sup>, por outro lado, constitui-se de um pequeno grupo de países que são compostos por princípios da universalização e desmercadorização dos direitos sociais, que inclusive estendem-se às novas classes médias. Neste regime o dualismo entre Estado e mercado, classe trabalhadora e a classe média foi superado, promovendo “um *Welfare State* capaz de conseguir a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades

---

<sup>13</sup> Os exemplos deste modelo são a Suécia, a Suíça e os países Escandinavos.

mínimas, como se procurou realizar em toda a parte” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109). Esta conquista social fez com que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis com os gastos da classe média, e que a igualdade fosse concedida garantindo aos trabalhadores participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos.

Neste regime, que exclui a centralidade do mercado, há uma essência solidária em favor do Estado de Bem-Estar Social em que todos são beneficiados, todos são dependentes e supostamente todos se sentirão obrigados a contribuir para a manutenção deste Estado de Bem-Estar Social. “A política de emancipação do regime social-democrata dirige-se tanto ao mercado quanto à família tradicional”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110).

Este modelo apresenta a combinação de alta qualidade e ocupação dos postos de trabalho, medida em que o Estado subsidia e regula fortemente a assistência social. O Estado tem a responsabilidade de prover o trabalho e a assistência social, na medida em que não há a opção de escolher entre mais postos de trabalho ou menor nível de precarização do trabalho.

A característica mais notável deste regime, segundo Esping-Andersen (1991), é a fusão entre o trabalho e o serviço social, que está ao mesmo tempo comprometido com o pleno emprego e inteiramente dependente de sua concretização. Os custos da manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universal e desmercadorizante são altos, com isso, para que o Estado possua receita suficiente é necessário que o maior número possível de pessoas esteja trabalhando, e o menor número possível dependa de transferências sociais.

Esta importância relacional do pleno emprego é muito perceptível no regime social-democrata, e despercebida nos outros dois regimes, o que denota grande distanciamento social deste em relação àqueles. Como visto anteriormente, o regime corporativista desencoraja a mulher ao mercado de trabalho, e no regime liberal as questões de gênero são menos importantes que o caráter de mercadorização advindo de uma relação primaziada na relevância do mercado.

A Constituição de 1988 pode ser vista como um marco na conquista da cidadania do ponto de vista do Estado de Bem-Estar Social social-democrata, pois dentre outros avanços incorporou formalmente aos seus pilares de sustentação a assistência social. Ainda, de forma pragmática, os governos pós 1988 universalizaram serviços essenciais a todos, como a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS).

A evidente importância a um Estado de Bem-Estar Social está relacionada com a historicidade solidária do Estado e de sua população, pois, para que ocorra legitimação às políticas públicas implementadas, deve a população estar consciente das mudanças sociais que irão ocorrer. Desta forma, há que se destacar a mobilidade social como a principal propulsora da igualdade social, que dentre outros mecanismos sociais permite a inserção, muitas vezes por intermédio de políticas públicas, de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O texto de Esping-Andersen (1991) denota grande relevância por seu aprofundamento na análise relacional que faz de forma distinta aos autores anteriores ao seu tempo, que se preocupavam com variáveis até então centralizadoras ao mercado. O autor agrega às ciências sociais a importância do ser humano na construção de um Estado garantidor de direitos, no qual o relacionamento entre o trabalhador, família, Estado e

capital permeia a sua fundamentação epistemológica. Seguindo esta linha de pensamento, e utilizando os regimes caracterizados em sua pesquisa, nos apropriarmos de seu trabalho para tentar visualizar por quais períodos de regime de Estado de Bem-Estar Social o Brasil já perpassou.

Numa linha histórica poderíamos perceber a superposição de dois ou mais regimes de Estado de Bem-Estar Social em um mesmo período. Nossa intenção não é enquadrar o Brasil em um regime específico, mas verificar como a partir da complexidade e da especificidade de nossa formação nacional podemos comportar ao mesmo tempo regimes distintos e por vezes contraditórios presentes na teoria de Esping-Andersen.

Atualmente o Brasil, mesmo ampliando os segmentos sociais e solidificando sua atuação universalizante, deixa também ao encargo de familiares, igrejas e instituições filantrópicas a assistência a determinadas situações. Pois, como se nota, por mais universalizante que seja um Estado, ele nunca conseguirá atender a sua população de forma generalizada e num nível que seja satisfatório a todos. Todavia, não é de nosso interesse, ou do objetivo deste estudo, categorizarmos o Brasil, mas sim partir do pressuposto que algumas características de um e outro regime se fazem mais ou menos presentes em determinados períodos.

No intento de analisar o Bolsa Família, buscaremos ancorar nossa investigação no conceito de desmercadorização dos indivíduos presente na teoria de Esping-Andersen para entender o programa. Mesmo que não seja universal, este programa social busca quebrar minimamente com a dependência do mercado de sujeitos considerados em situação de

vulnerabilidade social. Assim, a distribuição de uma renda mínima aos mais pobres se aproximaria das análises de Andersen, pois este programa estatal busca diminuir a desigualdade social por intermédio da transferência direta de renda ao beneficiado, permitindo o acesso a serviços públicos e privados.

### **3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A Constituição Federal de 1988 é reconhecida entre os mais diversos setores da sociedade brasileira como Constituição Cidadã. Isso ocorre devido à amplitude e o alargamento dos direitos individuais e coletivos, garantidos por intermédio dos princípios fundamentais e dos direitos e garantias fundamentais, tais como o Brasil constituir-se de um Estado Democrático de Direito. Neste sentido, tem-se como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, constituindo como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a exclusão social, redução das desigualdades sociais e regionais, garantindo que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. E mais do que dar ênfase ao indivíduo, a Constituição Federal de 1988 também externaliza a importância dos direitos sociais, que são garantidos por intermédio da seguridade social, que abrange direitos universalizantes à saúde, previdência social e assistência social.

Os programas assistenciais possuem, dentre outras finalidades, realizar a transferência de renda para indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade, análoga à pobreza. Com isso o Estado implementa um programa para transferir renda aos indivíduos que carecem deste auxílio para garantir suas condições mínimas de existência.

No Brasil, desde a redemocratização na década de 1980, pudemos ter a vivência de governos com ideologias liberais, e mais recentemente,

com os presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, a inserção de paradigmas de um governo social. Assim, implementado em 2004 no governo Lula, o programa Bolsa Família visa realizar a transferência direta de renda às pessoas consideradas em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Neste capítulo, pretende-se no primeiro tópico apresentar a participação dos movimentos sociais na conquista dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988, e verificar se programas nacionais assistenciais redistributivos foram implementados, levando em consideração o seu artigo 203. O segundo item pretende identificar quais os deveres do Estado para o desenvolvimento socioeconômico por intermédio do programa Bolsa Família.

No terceiro tópico pretendemos analisar a expansão da responsabilidade pública dos direitos sociais albergados pelo Estado, com ênfase ao programa Bolsa Família, e posteriormente verificar a implementação das condicionalidades nos programas de transferência de renda, considerando que há pesquisas e posicionamentos favoráveis e contrários à sua imposição. Com isso considera-se necessária a interpretação da emancipação do indivíduo diante dos serviços prestados pelo Estado e sua capacidade emancipadora.

### 3.1 PROGRAMAS ASSISTENCIAIS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil possui ao longo de sua trajetória histórica a promulgação de sete Constituições, que no decorrer dos anos foram sendo implementadas conforme as orientações socioeconômicas de seus

agentes burocráticos e políticos. É evidente a diferença entre a primeira Constituição, de 1824, e a atual, de 1988, que modificou-se com a intencionalidade de assegurar os preceitos de equidade entre todos os membros que compõem a comunidade nacional, buscando desta forma alcançar o Bem-Estar. Assim, para se entender as premissas da Constituição de 1988 é necessário perpassar por todas as Constituições do Brasil, mesmo que de forma breve.

A Constituição de 1824<sup>14</sup>, elaborada e outorgada por Dom Pedro I, entrou em vigor dois anos após a independência do Brasil, tornando a antiga colônia portuguesa um Império independente, e foi baseada em suas homônimas europeias nas quais prevaleciam modelos de monarquia de cunho liberal, principalmente na francesa. O voto e a elegibilidade eram permitidos somente aos mais ricos, por ser uma sociedade escravista, descriminava os escravos alforriados, e o catolicismo era a religião oficial do Brasil.

Com a queda da Monarquia e a adoção de República em 15 de novembro de 1889, promulgou-se uma nova Constituição no ano de 1891<sup>15</sup>, inspirada na Constituição estadunidense e assumindo também o federalismo como modelo de Estado, embasado no modelo instituído na República Argentina. A pena de morte foi abolida, o direito ao voto foi pouco ampliado, mas conservando-o ainda como uma prerrogativa e um direito dos mais ricos. Esta foi também a primeira Constituição a

---

<sup>14</sup> Prevvia que “a Pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: não está sujeito a responsabilidade alguma” (BRASIL, 1824).

<sup>15</sup> Numa relação de Estado laico, “Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados” (BRASIL, 1891).

mencionar que "Todos são iguais perante a lei", e não mencionou Deus em seu preâmbulo (BRASIL, 1891).

A Constituição de 1934 foi elaborada por pressão ao governo de Vargas organizada pelos paulistas na chamada “Revolução Constitucionalista”, em razão à normatização ao regime implementado após as convulsões de 1930. O texto foi influenciado pela Constituição Alemã, da República de Weimar (1919-1933), conceituada como a primeira que incluiu os designados direitos sociais em seu texto, estabelecendo um paradigma que seria seguido na Europa, a exemplo da Constituição espanhola de 1931.

No âmbito social teve grandes avanços, como a determinação do salário mínimo e a jornada de oito horas diárias, e ainda estabeleceu o voto secreto e universal, ampliando também às mulheres o direito de se elegerem<sup>16</sup>. Anteriormente à Constituição Federal de 1934, a assistência social no Brasil era relacionada com a caridade e a filantropia, normalmente vinculada com instituições sem relação direta com o governo.

O Estado estava desvinculado de prover recursos para a sua implementação, ou seja, não havia um direito à assistência social formalmente, sendo isso fruto da ausência de previsão normativa (CASTRO, 2013). A Igreja Católica no Brasil, durante muito tempo, foi a principal responsável pela execução de atividades assistenciais, até mesmo instituindo a primeira organização de assistência no Brasil, a Irmandade de Misericórdia, denominada Santa Casa de Misericórdia de Santos e fundada por José de Anchieta em 1534 (SILVA [a], 2010).

---

<sup>16</sup> Pela primeira vez uma mulher participou da assembleia constituinte, a médica Carlota Pereira de Queirós (PIMENTA, 2007, p. 237).

A Constituição de 1937, elaborada pelo jurista e ministro de Vargas, Francisco Campos, escrita sob a influência do fascismo, que num contexto mundial colocava o autoritarismo e a centralização do poder como regime de Estado de muitas nações em combate à “crescente ameaça comunista”, e apelidada de “polaca” por ser muito semelhante à Constituição autoritária da Polônia, é o marco inicial do Estado Novo, idealizado também por Francisco Campos. Nela a pena de morte foi reintroduzida e o direito de greve foi eliminado. O poder tornou-se centralizado e o mandato presidencial estendido para seis anos, sendo que o presidente Getúlio Vargas<sup>17</sup> indicava os governadores e interferia no Judiciário (PIMENTA, 2007).

A Constituição de 1946 coloca fim ao Estado Novo, tendo sido elaborada pelo Congresso Nacional, repercutia a derrota do nazi fascismo, resultado da perda na II Guerra Mundial. Nesta nova Constituição de cunho democrático muitos direitos da Constituição de 1934 foram retomados, como a livre expressão e os direitos individuais, e ainda a determinação da aposentadoria compulsória dos servidores públicos aos 70 anos de idade (PIMENTA, 2007), que se mantém até hoje com o aval do STF.

Após três anos do golpe de 1964 os militares promulgam a Constituição de 1967<sup>18</sup>, elaborada pelo Congresso Nacional sob a influência dos militares, que buscavam legalizar o regime de exceção

---

<sup>17</sup> A conspiração comunista do Plano Cohen, que foi imaginada pelo capitão Olímpio Moura, foi suficiente para Vargas se livrar dos opositores e se perpetuar no poder. Citando na Constituição que há um “estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente” (PIMENTA, 2007, p. 239).

<sup>18</sup> A segurança nacional era um assunto de extrema relevância na Constituição, tendo um capítulo inteiro impondo os ditames, por exemplo, que “Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei” (BRASIL, 1967).

iniciado com o golpe. Nesta nova Carta a democracia da Constituição de 1946 estava enterrada, restringindo a organização partidária, centralizando o poder no executivo, impondo eleições indiretas e ainda reestabelecendo a pena de morte e suspendendo o direito ao Habeas Corpus (PIMENTA, 2007).

O regime adotou as diretrizes desenvolvimentista, nacionalista e de combate ao comunismo, o ápice da popularidade foi atingido na metade da década de 1970 por intermédio do “milagre econômico”. Segundo Goularti Filho (2002, p. 86), “a economia brasileira começa a entrar num período de grande euforia consumista, consolidando a indústria de bens de consumo duráveis”.

No início da década de 1980, o governo militar entrou em decadência, pois não conseguia mais estimular a economia, controlar a inflação e os níveis de pobreza e desigualdade resultantes de seus projetos de crescimento econômico (HAMMOUD, 2008). Para Goularti Filho (2002, p. 86), “os anos 80 foram caracterizados pela longa crise estrutural, que levou os índices de crescimento históricos a patamares inexpressivos”.

Utilizando-se de Celso Furtado (2002), Hammoud (2008, p. 02) ratifica a desigualdade provocada no período de governo militar. “Ao analisar o ‘Milagre’, Furtado defende que a proposital concentração de renda permitiu o crescimento, mas agravou os problemas estruturais que iriam desembocar na crise no início da década de 1980”. Celso Furtado (2002, p. 21) afirma, atentando-se ao critério de desenvolvimento, que “o Brasil não se desenvolveu; modernizou-se. O desenvolvimento só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada”.

Desta forma o Furtado (2002) evidencia que houve crescimento econômico, mas não desenvolvimento, que estaria relacionado além do crescimento econômico a situações de igualdade social. Para Goularti Filho (2002, p. 87), “após três décadas de consideráveis crescimentos econômicos (em média de 7% ao ano), financiados com recursos externos e públicos, os anos 80 começam dando claros sinais de esgotamento deste padrão de financiamento”.

Desta situação de empobrecimento dos direitos sociais e aumento da desigualdade social, movimentos emergiram para expressar a sua revolta e reivindicar mudanças estruturais para o retorno de uma democracia. A União Nacional dos Estudantes e os sindicatos dos trabalhadores foram os principais movimentos balizadores para o fim da ditadura militar.

Com a queda do regime militar, a Constituição de 1988 restabeleceu a ordem democrática, elaborada pelo Congresso Constituinte composto por senadores e deputados federais eleitos em 1985. Esta Carta Magna estabeleceu a ampliação da liberdade política e da imprensa, a harmonia entre os poderes e o artigo 1º previu os princípios fundamentais, que entre outros inclui a dignidade da pessoa humana. Também conhecida como a Constituição Cidadã, pois externalizou os direitos e as garantias fundamentais, que numa ótica do direito formal seria o ápice de um Estado de Bem-Estar Social<sup>19</sup>, já idealizado desde o preâmbulo.

---

<sup>19</sup> Para Esping-Andersen (1991, p. 101), “O welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”.

PREÂMBULO - Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988).

A intenção na composição de uma Constituição que legitime a participação de todos de forma igualitária é algo que está presente na Constituição de 1988, e isso se deve às movimentações realizadas para a implementação de direitos que assegurassem o pleno exercício individual, mas principalmente o da igualdade social. Vieira e Paganini (2015) afirmam que a CRFB/1988 foi elaborada num cenário de mobilização e participação social, resultando num documento de caráter democrático. O artigo 5º prevê os direitos e deveres individuais e coletivos, e do artigo 6º ao 11º os direitos sociais, concedendo ao indivíduo as condições necessárias exigidas a um Estado de Bem-Estar Social.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
[...]

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

No âmbito da seguridade social, que é compreendida pelas ações de iniciativa do Estado para assegurar os direitos relativos à saúde, previdência social e assistência social, a relevância está na universalidade da cobertura e do atendimento, que visa atender a todos de forma igual. Esta universalidade estaria de certa forma equiparada à social democracia do Estado de Bem-Estar Social de Esping-Andersen (1991, p.109), em que os “[...] trabalhadores braçais chegam a desfrutar de direitos idênticos ao dos empregados *white-collar* assalariados ou dos funcionários públicos, e todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros”. Na assistência social o caráter promotor de igualdade é mais latente ainda, pois a Constituição estabeleceu o auxílio financeiro a quem precisar, independente de contribuição pretérita, como ocorre com a previdência social.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

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

É possível verificar as mudanças ocorridas nas Constituições ao longo dos anos, que em alguns momentos foi mais repressora, desigual e centralizadora, e em outros momentos mais democrática e promotora de condições igualitárias. Estas mudanças ocorreram muito por conta da participação dos movimentos sociais na conquista de direitos, atuando fortemente pelo alcance dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao modelo de Estado de Bem-Estar, os serviços sociais resguardados pela constituição brasileira, anteriormente destacados, se aproximam em certos aspectos dos compromissos pactuados pelo Estado de Bem-Estar Social socialdemocrata, analisado pelo cientista político Esping-Andersen. Além da garantia de universalidade dos bens sociais ele ainda destaca a importância dos partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais como centro propulsor de tais compromissos para com o bem-estar geral.

De acordo com Esping-Andersen (1991, p. 111-112), a garantia de serviços sociais de amplo espectro e universalizantes encontra-se na confluência de interesses dos “partidos políticos e movimentos de trabalhadores muito poderosos [que] afetam decisivamente a articulação das demandas políticas” em prol do Bem-Estar comum.

Ao analisarmos o processo de elaboração da Carta Magna brasileira, vimos a importância dos movimentos sociais como uma força

da população para reivindicar melhorias na relação dos órgãos estatais que prestam atendimento à população, mas também são a mola propulsora de mudanças no próprio ordenamento político do Estado. Bringuel e Echart (2008) analisam a relação entre os movimentos sociais e a democracia nas transições democráticas, questionando e ampliando as articulações teóricas possíveis entre a democracia e os sujeitos sociais, tomando como referência a existência de quatro “fronteiras” que muitas vezes não são superadas: a da ciência, a do Estado-nação, a da instituição e a do momento histórico.

Uma primeira fronteira, a da ciência, limita as interpretações entre os movimentos sociais e a democracia, referindo-se principalmente às barreiras disciplinares, epistemológicas e metodológicas. Com relação à disciplinaridade, a crescente complexidade das sociedades contemporâneas impede que as ferramentas oferecidas pelas disciplinas de estudo inicial, como sociologia, história e a ciência política, sejam suficientes para interpretar o mapa das ações coletivas e dos movimentos sociais. Estes pressupostos epistemológicos incidem no desenvolvimento de uma pesquisa, levando-se em conta que há diversas formas de se analisar o mundo, com isso esses pressupostos incidem no problema da influência dos valores, ao problema ontológico da relação entre ação e estrutura, ou, ainda, ao problema da dicotomia entre explicação e compreensão na análise das variáveis; a metodologia refere-se ao dilema entre um enfoque explicativo ou compreensivo do objeto de estudo (BRINGEL; ECHART, 2008).

O Estado-nação, na dupla tendência de globalização e transnacionalização, por um lado, e de nacionalização por outro, se constitui de duas formas, como um marco interpretativo e articulatório

central da ação coletiva, e baseando-se na concepção de uma “democracia territorial” é sustentado por uma teoria política intra-Estado, que tende a opor as “questões internas” (como direitos, justiça, comunidade, obrigação, identidade e legitimidade) às “questões externas” (BRINGEL; ECHART, 2008).

A fronteira da institucionalidade compreende a democracia com a relação dinâmica complementar de dupla direção dos movimentos sociais, instituído pela dialética entre o âmbito do instituído e a do instituinte. No âmbito do instituído, o eixo analítico central é o impacto da atuação dos movimentos sociais nas “democracias realmente existentes”, por outro lado, no âmbito do instituinte, o eixo fundamental constitui-se no potencial de criação de novas experiências democráticas, que vão além do âmbito do instituído (BRINGEL; ECHART, 2008).

A perspectiva que domina o debate sobre as relações entre os movimentos sociais e a democracia construiu uma quarta “fronteira”, a do momento histórico. Ela limita, excessivamente, o papel democratizante dos movimentos sociais a uma conjuntura histórica específica, a das transições políticas (BRINGEL; ECHART, 2008).

De fato, a leitura da participação do movimento social na democratização pode ser analisada de várias formas, e conforme a intenção de ênfase que quer dar o pesquisador. Contudo, dentre as quatro fronteiras apresentadas nota-se a possibilidade de haver um pouco de cada uma ao analisar no Brasil a relação dos movimentos sociais com a democratização. A análise do período da década de 1980 foi importante para o Brasil não somente pelo alcance da democratização, mas pelo fato de os movimentos sociais demonstrarem

sua relevância para a mudança social e obterem a organização necessária para alcançar seus objetivos.

O período de transição à democracia despertou grande interesse dos analistas brasileiros no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. A década de 1980 marcou, de certo modo, a institucionalização deste debate no país através da emergência de análises altamente qualificadas que até hoje são importantes referências. Naquele momento os novos movimentos sociais adquiriram suas próprias especificidades e chegaram a ser um tema central das ciências sociais no país (BRINGEL; GOHN, 2012, p. 09).

As práticas de reivindicação realizadas no Brasil superaram a estratégia de organização como ocorreria com os sindicatos, grupos de esquerda, Igreja Católica. Isso ocorria porque os movimentos sociais se organizavam de forma coletiva, mas não da forma tradicional por intermédio das organizações. Para Sader (2001, p. 10), há a insurgência do “novo sujeito”, que estaria relacionado a um sujeito criado a partir da prática política e social, e como fruto de ações de indivíduos que em um dado momento histórico “passam a definir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e agir em conjunto e a redefinir-se a cada efeito resultante das decisões e atividades realizadas”.

A efetiva participação dos movimentos sociais na década de 1980 foi substancialmente importante para a redemocratização do Brasil e o alcance das premissas de garantias individuais e coletivas. Conforme Hamel (2009), por conta dos movimentos sociais a partir da década de 1980 a esfera pública teve imensa modificação, onde até então somente

os partidos políticos e as elites é que discutiam os problemas sociais numa hierarquização de poder vertical de cima para baixo. Dessa forma ocorre a inversão da lógica do poder político e dominante no país, sendo que a partir desse momento as aspirações e demandas sociais das classes oprimidas ganham espaço para discussão na esfera pública por conta de suas manifestações.

A ruptura com o *status quo* e o alcance de um novo modelo de Estado, que fornecesse as liberdades individuais e as condições de igualdade social, serviram como meio de junção às reivindicações sustentadas. Conforme Gohn (2012), as teorias que orientavam os movimentos sociais da década de 1980 originavam-se de paradigmas europeus de abordagem dos novos movimentos sociais, em que as categorias de identidade e autonomia foram as de maior destaque, seguidas de outras como sociedade civil, cidadania, participação social, justiça social.

A Constituição Federal foi um grande passo para o povo brasileiro estabelecer maiores condições de igualdade econômica, social e civil, na medida em que programas assistenciais de transferência de renda foram sendo implementados. Com isso a ideia de justiça social promovendo condições igualitárias de acesso a serviços foi sendo determinante para a ampliação destes programas assistenciais de cunho redistributivo.

Os padrões clássicos utilizados para os programas sociais na década de 1980 se fazem sentir com as reivindicações de redemocratização do país. Conforme Burlandy *et al.* (2007), nesse momento ganham fôlego as críticas ao caráter de centralização,

burocratização, privatização, exclusão e de ineficiência social da intervenção estatal.

Dois traços característicos da política social brasileira vêm se destacando enquanto questões-chave a serem enfrentadas: a) os segmentos pobres são os que tradicionalmente têm maiores dificuldades de acessar os bens e serviços sociais, contribuindo para a persistência da desigualdade social; e b) a falta de interação entre os diferentes setores de governo, entre governo e sociedade e a consequente dificuldade de coordenação das ações desenvolvidas (BURLANDY; MAGALHÃES; MONNERAT; SCHOTTZ, 2007, p. 87).

Com a redemocratização, a assistência social foi inserida na nova Carta Magna como um direito independente de contribuição à previdência social. Diante de um autêntico e paradigmático direito social, consegue a assistência social obter na atual ordem constitucional, a partir de uma característica geral identificadora dessa categoria de direitos, “obrigações de prestação positivas cuja satisfação consiste num fazer, uma ‘ação positiva’ a cargo dos poderes públicos” (QUEIROZ, 2006, p. 25).

Dessa forma, a assistência aos indivíduos em situação de vulnerabilidade deve ser prestada pelo Estado, com a prática de ações, benefícios e programas sociais que caracterizem a concretude dos objetivos antecedentemente estipulados pela própria Constituição (CASTRO, 2013). Programas assistenciais são institucionalizados para alcançar os segmentos mais vulneráveis, com isso a análise dos programas de transferência de renda no Brasil remonta ao início da

década de 1990, quando o interesse à implementação deste tipo de programa passa a ser inserido no contexto na nova ordem brasileira.

Em 1991, por intermédio do projeto de Lei nº 80, o então senador Eduardo Suplicy propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, de caráter universalista, sugeria transferir uma renda para todos os brasileiros com mais de 25 anos de idade numa faixa de renda pré-determinada. A ideia era beneficiar sob a forma de imposto de renda negativo as pessoas que recebiam até 2,5 salários-mínimos brutos mensais, sendo que “o imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo” (SUPLICY, 2002, p. 123).

Em 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Por conta da Lei nº 12.435, de 06 de Julho de 2011, foi coordenado pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>20</sup>. Este é um programa integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do SUAS<sup>21</sup>, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho (BRASIL, 2011).

---

<sup>20</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi extinto em 29/09/2016 pela Lei nº 13.341, sendo transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

<sup>21</sup> O Sistema Único de Assistência Social integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, o Sistema altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, Municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como serviços e Municípios estão hoje organizados (BRASIL, 2011).

Já na década de 2000 destacam-se outras iniciativas de transferência de renda, sobressaindo-se entre elas o Vale Gás, programa criado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 2001, sendo posteriormente incorporado ao programa Bolsa Família. Este programa era administrado pelo Ministério de Minas e Energia, garantindo o auxílio financeiro de R\$ 15,00 a cada dois meses para famílias que possuíam renda mensal de no máximo meio salário mínimo para que pudessem realizar a compra do gás de cozinha, sendo que neste ano de 2001 o salário mínimo era de R\$ 180,00.

O programa atendia a famílias que já eram assistidas pelo Bolsa Escola e outros programas que integravam a chamada Rede de Proteção Social. O objetivo do programa era diminuir a fome no país, mas, mesmo com o auxílio da Vale Gás e os outros programas da Rede, estudos realizados na época mostravam que muitas famílias que eram atendidas ainda sofriam com a desnutrição porque ainda assim não conseguiam comprar o gás regularmente (BRASIL, 2001).

Outro importante programa deste mesmo contexto histórico foi o Bolsa Escola, implantado em 2001, sendo um projeto criado também no governo de FHC, que assim como o Vale Gás foi posteriormente incorporado ao programa Bolsa Família. O programa tinha como objetivo promover o combate à pobreza e a exclusão social por intermédio da educação, fornecendo mensalmente às famílias que se enquadravam nos ditames do programa um valor para ser investido na educação das crianças, impedindo que fossem obrigadas a trabalhar para obter renda.

O pagamento da bolsa era de R\$ 15,00 por filho, limitado ao máximo de três, e dava-se através de saque em agência da Caixa

Econômica Federal. Para participar da Bolsa Escola as famílias precisavam se enquadrar em alguns requisitos, como morar há mais de cinco anos no Município da escola onde a criança pretendia estudar; possuir uma renda mensal máxima de meio salário por pessoa adulta de cada família e que estivesse apta para trabalhar; os filhos deveriam ter entre 07 e 14 anos de idade e estar matriculados em uma escola; necessidade de que o responsável se comprometesse em manter as crianças frequentando a escola.

Para poder participar do Bolsa Escola a família deveria possuir renda mensal máxima de R\$ 90,00 por pessoa, e os filhos deveriam estar matriculados e frequentando regularmente a escola. O acompanhamento e o controle de frequência das crianças na escola eram realizados pela Secretaria de Educação (BRASIL, 2001).

Criado pelo governo de FHC, o Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1 de 06 de setembro de 2001, coordenado pelo Ministério da Saúde, foi outro programa incorporado em 2003 pelo Bolsa Família. O programa destinava-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação, pagando valores que variavam de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por família beneficiada.

O Bolsa Alimentação era um instrumento de participação financeira da União na complementação da renda familiar para melhoria da alimentação e destinava-se à promoção da melhoria das condições de saúde e nutrição. Após o ingresso do Município no Programa, cada família cadastrada recebia a importância mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário até o limite de três Bolsas-Alimentação, ou seja,

até R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais); a mãe ou responsável pelo recebimento do benefício tinha um cartão magnético para retirada mensal do dinheiro em qualquer ponto de atendimento da Caixa Econômica Federal (CEF).

O Bolsa Alimentação tinha duração de seis meses, podendo ser renovada por períodos iguais, desde que o responsável pelo recebimento do benefício cumprisse uma “Agenda de Compromissos”, que consistia em ações básicas como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e atividades educativas em saúde e nutrição. Os beneficiários do Programa eram assistidos por uma equipe do Programa Saúde da Família (PSF), pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) ou ainda por uma unidade básica de saúde nas localidades não cobertas pelo ACS ou PSF, que proveriam os serviços para o cumprimento da “Agenda de Compromissos” (BRASIL, 2001).

Em abril de 2003, já no governo do então presidente Lula, é criado o programa nacional de acesso à alimentação "Cartão Alimentação", instituído pelo decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003, que visava garantir a pessoas em situação de insegurança alimentar recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie, cabendo ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome a definição da forma de concessão do benefício, se em dinheiro ou em alimentos em espécie.

Considerada a situação de insegurança alimentar como a falta de acesso à alimentação digna, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para a nutrição e a manutenção da saúde da pessoa humana, o programa pagava o valor de R\$ 50,00 para pessoa ou família com

renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo, que nesse ano de 2003 era de R\$ 240,00, sendo que cada pessoa ou família receberia mensalmente apenas um benefício do "Cartão Alimentação" (BRASIL, 2003).

Ainda que criado em 2003, o programa Bolsa Família só foi instituído pela lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a partir da junção e aperfeiçoamento de outros programas já existentes, como o Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Este é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, possuindo três eixos principais de atuação: complemento de renda, acesso a direitos e articulação com outras ações.

É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. O programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Em todo o Brasil, atualmente mais de 13,9 milhões de famílias são atendidas pelo Bolsa Família. Para se candidatar ao programa, é necessário que a família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com seus dados atualizados há menos de dois anos.

A transferência de renda segue critérios socioeconômicos, sendo que no ano de 2015, cujo valor do salário mínimo era de R\$ 788,00, os seguintes valores eram transferidos: renda até R\$ 77,00 para famílias com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa; renda entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 para famílias que possuam em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes com idade entre zero e 16 anos incompletos; renda de zero a R\$ 154,00 para

famílias que possuam em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos (BRASIL, 2004).

Com esta breve análise de alguns programas assistenciais de cunho redistributivo, é possível notar a implementação das diretrizes da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a transferência de renda a quem necessita, independente de pagamento à Previdência Social.

Nesta breve análise sobre as Constituições do Brasil pode-se verificar a gradativa ampliação dos direitos sociais aos indivíduos, que atuando de forma participativa fizeram com que o Estado implementasse programas sociais redistributivos, que pretendiam ampliação da igualdade. No próximo item analisaremos os deveres que o Estado possui com os indivíduos para diminuir a desigualdade e promover condições para que todos possam ter acesso a serviços fornecidos pelo Estado e pelo setor privado.

### 3.2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E O COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

As tensões entre as classes provocam a vulnerabilização de diferentes indivíduos que compõem o tecido social e que tendem a isolá-los dos debates em torno da construção de uma sociedade mais equitativa. Este não é um tema novo e nem de poucas abordagens, haja vista que as classes dominantes sempre existiram no mundo organizado, e para que permaneçam como portadores de um poder do tipo dominante, capaz de sujeitar os demais, é necessário que haja a

manutenção das desigualdades social.

A manutenção dessa relação dessemelhante faz-se necessária para que haja conservação do *status quo*, tornando a ausência de meios que encorajem indivíduos a saírem da condição de dominação um mecanismo eficiente na promoção e introjeção das subalternidades. Para Weber (1991, p. 33), a dominação está relacionada com “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”.

A atribuição de poderes desiguais entre os indivíduos perpetua-se em diferentes cenários políticos, e refletindo-se no modo em como será realizada a implementação de programas que tenham caráter assistencial. Dessa forma, o poder para Weber (1991, p. 33) define-se como “a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”.

O Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*, que dentre outras características incorpora como prioridade a produção de políticas sociais, quase sempre voltadas à promoção da equidade, podendo também incorporar em suas políticas elementos que garantam a manutenção do poder e a dominação de uns sobre outros. Esping-Andersen (1991, p. 34), ao utilizar o exemplo do Estado de Bem-Estar Social monárquico, exemplifica essa relação:

Uma importante escola conservadora promoveu a idéia do "welfare state monárquico", que garantiria bem-estar social, harmonia entre as classes, lealdade e produtividade. Segundo este modelo, um sistema eficiente de produção não derivaria da competição,

mas da disciplina. Um Estado autoritário seria muito superior ao caos dos mercados no sentido de harmonizar o bem do estado, da comunidade e do indivíduo.

Diante deste cenário, a democracia seria algo contrário aos pressupostos estabelecidos, pois o que se verifica no exemplo acima é a ideia de autoritarismo para se alcançar a igualdade. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 87), este modelo “temia a nivelação social e era a favor de uma sociedade que preservasse tanto a hierarquia quanto as classes. *Status*, posição social e classe eram naturais e dadas; mas os conflitos de classe, não”.

No Brasil, a ideia de cidadania predominante no contexto da proclamação da Primeira República era entendida como uma possibilidade de igualdade ou o alcance de direitos básicos entre todos os brasileiros, no entanto o que se verificou, segundo Teresa Sales (1993, p. 49), foi no Brasil “[...] o domínio do liberalismo enquanto doutrina que em pouco ou nada contribuiu para a instauração dos direitos elementares de cidadania”.

Ainda no Brasil, o período de 1950 a 1980 foi de grande desenvolvimento econômico, mas de grande desigualdade social. Segundo Oliveira (1993, p. 09), “em três décadas a economia brasileira logrou multiplicar por dez o valor de seu produto real e por quatro o de sua renda per capita, associando a essa expansão quantitativa profundas mudanças estruturais”.

Contudo, segundo Oliveira (1993), esse crescimento econômico não conseguiu minimizar ou tampouco acabar com as desigualdades sociais, servindo apenas para intensificá-las, não logrando corrigir os

graves desequilíbrios de ordem social, setorial e regional presentes na estrutura socioeconômica brasileira.

Após a redemocratização em 1988 e a inclusão na Constituição Federal da assistência social como um direito do cidadão independentemente de contribuição, além da posterior instauração dos programas de transferência de renda, houve uma perceptível diminuição das desigualdades sociais, conforme destaca Medeiros et al. (2006, p. 37):

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade a níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável. [...] Os programas de transferência têm um papel relevante para explicar a queda na desigualdade observada entre 1995 e 2004. A desigualdade variou tanto em razão de alterações no papel que cada fonte de rendimento possui na composição do rendimento familiar total como em decorrência de mudanças na concentração de cada fonte de rendimentos.

Dessa forma, os programas brasileiros de transferência direta de renda são importantes mecanismos para a quebra das relações de dominação e dependência, pois sem eles dificilmente a diminuição da pobreza e a redução da desigualdade seriam possíveis dentro de um curto espaço de tempo. No Brasil, é comum a utilização da linha da pobreza de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por mês de renda per capita como medida de pobreza, ou, ainda, tendo como base uma cesta mínima de consumo.

O conceito de pobreza, porém, é bem mais amplo, pois não se

limita à renda e sim à privação de capacidades básicas<sup>22</sup>, como ressalta Amartya Sen (2010). Apesar disso, a utilização da renda continua sendo fundamental na mensuração da pobreza, já que a insuficiência desta leva a uma limitação na obtenção dessas capacidades (LOUREIRO; SULIANO, 2009). Mais recentemente, o programa Bolsa Família tem transferido para 13 milhões de famílias uma renda complementar capaz de minimamente garantir a obtenção das condições necessárias para a fruição de seus direitos de cidadão.

A ausência de compromisso do Estado com a população pobre provoca sérios danos nos meios sociais, que trazem maiores malefícios geralmente àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, a análise social torna-se fator preponderante para entender os anseios dos indivíduos, bem como as lacunas deixadas pelo distanciamento do Estado, e como nos mostra Astorga e Facio (2009, p. 7):

Quando hablamos de problemas, vienen a nuestra mente todo tipo de situaciones que nos generan un dolor de cabeza, [...] y problemas sociales o que afectan al bien común, problemas que si no afectan a toda la ciudadanía, si a una buen parte de ella (desempleo, migración, violencia, narcotráfico, epidemias, inflación, desnutrición, etc.)<sup>23</sup>.

A definição inicial do problema alvo da necessidade de uma

---

<sup>22</sup> Capacidade básicas podem ser definidas como a possibilidade dos indivíduos poderem efetivamente realizar a sua liberdade política e os seus poderes sociais, em reivindicação por saúde, educação, incentivo e estímulo às suas iniciativas.

<sup>23</sup> Tradução: Quando falamos de problemas, vêm à mente todos os tipos de situações que nos causam dor de cabeça, [...] e problemas sociais ou que afetam o bem comum, se os problemas não afetam todos os cidadãos, ou uma boa parte dela como (desemprego, migração, violência, tráfico de droga, epidemias, a inflação, mal nutrição, etc.).

política pública é o primeiro passo para se alcançar o máximo de êxito na atenção à população. Por isso, Bardach argumenta que deve-se analisar duas situações, “1. Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y 2. un sentido de dirección para obtener evidencia e información”<sup>24</sup> (2001, p. 1).

Assim, a política pública que vise atender aos anseios sociais de modo a tornar a sociedade mais equânime, com meios que possibilitem o acesso aos diferentes serviços a todos os cidadãos, e que promova o auxílio por intermédio de programas sociais, principalmente os de transferência de renda, deve observar alguns critérios socioeconômicos e de justiça social para que não ocorra a rejeição daqueles que serão por ela beneficiados. Como bem aborda Astorga e Facio (2009, p. 8), a averiguação de critérios relacionados à política pública é fundamental.

Debemos tener en cuenta el análisis costo/beneficio (gastar menos con mejores resultados) y por el otro, tenemos que los problemas sociales, no pueden ser abordados bajo ésta lógica, y en él intervienen conceptos como la bondad, la justicia, la equidad, etc<sup>25</sup>.

As políticas públicas consistem em conjuntos de programas, ações e atividades elaboradas pelo Estado diretamente ou indiretamente, podendo ser executadas por um ente público ou por instituições privadas, visando assegurar determinado direito de cidadania, de forma

---

<sup>24</sup> 1. Uma razão para fazer todo o trabalho necessário e terminar o projeto, e 2. um sentido de direção para obter evidencia e informação.

<sup>25</sup> Tradução: Devemos levar em conta a análise de custo/benefício (gastar menos com melhores resultados) e, por outro lado, ter em consideração que problemas sociais não podem ser abordados por esta lógica, e conceitos envolvidos como a bondade, a justiça, a equidade, etc.

difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos garantidos constitucionalmente ou que são externalizados em decorrência do reconhecimento advindo da sociedade e/ou dos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

A partir desta complexidade de ações referentes à instituição de políticas públicas e para lograr o melhor resultado possível, que seria a atenção ao maior número de pessoas em situação de vulnerabilidade, o Estado necessita enredar em seus processos de formulação e implementação de políticas públicas o maior número possível de atores sociais dispostos a assumir tais políticas como um elemento central do desenvolvimento, por isso Bardach (2001, p. 35) afirma que “[...] ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola: debe ser implementada por una o varias organizaciones (quizás incluso por organismos no lucrativos); y debe contar con una fuente de financiamiento”<sup>26</sup>.

A política pública redistributiva visa redistribuir a receita do Estado em forma de fornecimento de serviços e recursos à população que não teria condição financeira de pagar por um serviço, ou que tenha renda muito baixa que não lhe garanta os mínimos necessários. Assim, a política pública de combate à pobreza, dentre as inúmeras possibilidades de redistribuição de renda e frente a necessidades urgentes como a fome, pode e deve, num primeiro momento, optar por programas de

---

<sup>26</sup> Nenhuma estratégia de intervenção pode manter-se só: deve ser implementada por uma ou várias organizações (quicá incluso por organizações sem fins lucrativos); e deve contar com fonte de financiamento.

transferências de renda condicionada, que como alertam Cechini e Madariaga (2011, p. 45), “por transferencias monetarias entendemos aquellas que consisten em dinero, independientemente de la modalidad de pago”.

Ao incluir na agenda política um programa que objetive a transferência de renda direta, o Estado tende a redistribuir a renda econômica e elevar a possibilidade de igualdade social, facilitando a parcela mais vulnerável da população a supressão de suas necessidades mais básicas, incorrendo desta forma para a equidade social.

Por isso, a transferência de renda obtida pelo indivíduo por intermédio de um direito enquanto cidadão contribuirá para sua independência financeira do mercado, aproximando-se do processo de desmercadorização defendido por Esping-Andersen (1991). No que tange ao Programa Bolsa Família, a transferência de renda visa contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade social, possibilitando aos indivíduos vulneráveis a manutenção de suas vidas, mesmo que em condições mínimas.

A discussão sobre desmercadorização de Esping-Andersen (1991, p. 102) estaria equiparada a este fundamento da transferência de renda do programa Bolsa Família, visto que “a mera presença da previdência ou da assistência social não gera necessariamente uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado”. Situação esta que ocorre com o programa, pois ele não vincula o cidadão ao mercado quando possibilita o recebimento do benefício independentemente de contribuição monetária pretérita.

Assim, o direito que lhe é assegurado pela carta magna corrobora

para a criação e manutenção de programas que visem à ampliação da mobilidade social, fazendo com que o acesso à cultura, educação, saúde, transporte, tecnologia, etc. estejam também ao alcance daquele indivíduo que estava em situação de vulnerabilidade social.

Com relação aos modelos de transferência de renda que podem ser implementados pelos Estados nacionais, Cechini e Madariaga (2011, p. 48) apontam para a existência de três possibilidades: “[...] transferencia plana, transferencia según composición familiar y transferencia según características del destinatário”.<sup>27</sup>

Pela transferência plana<sup>28</sup> realiza-se a análise considerando uma porcentagem da linha de pobreza ou em função da cesta básica; a transferência segundo a composição familiar concede mais benefícios para aqueles indivíduos que se adéquam aos critérios do programa, por exemplo, crianças até certa idade, mulheres grávidas, e a transferência com relação ao beneficiário consiste em transferir valores diferentes a cada indivíduo, de acordo com a sua situação especificamente (CECHINI; MADARIAGA, 2011).

Estas três possibilidades de enquadramento colocarão o beneficiário no horizonte da atenção do Estado, que por meio da redistribuição de renda buscará equacionar as diferentes necessidades de cada grupo populacional com a finalidade de alcançar o maior êxito possível dos programas. Assim, ao lograr o dito êxito, ou seja, quando

---

<sup>27</sup> Tradução: [...] transferência plana, transferência segundo a composição familiar e transferência segundo características do beneficiário.

<sup>28</sup> No Bolsa Família, o valor do benefício básico, aquele que se transfere às famílias em extrema pobreza, se calcula sobre a base do valor da linha de indigência. Por sua vez, o valor do benefício básico se complementa com um benefício variável, que consiste em um valor adicional que considera a composição familiar (tradução) (CECCHINI; MADARIAGA, 2011, p. 48).

obtiver o sucesso na implementação do programa alcançando os resultados objetivados no momento do seu planejamento, a probabilidade de aceitação social por parte dos não beneficiados será maior, colocando os programas de transferência condicionada de renda no grupo de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico e da justiça social.

O desenvolvimento socioeconômico<sup>29</sup> possui a síntese da variação dos índices de crescimento econômico e desenvolvimento social, na relação em que ambas possuam a ascensão desejada para uma melhor qualidade de vida humana. Neste modelo, o crescimento econômico estaria relacionado com o aumento da capacidade produtiva de uma economia, medida, por exemplo, pelo Produto Interno Bruto, e o desenvolvimento socioeconômico estaria relacionado com medidas qualitativas no que se refere a educação, saúde, qualidade de vida, medidos, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento Humano<sup>30</sup>.

Dessa forma, a utilização de indicadores possui a finalidade de mensurar a situação econômica e social da região, contudo, tais medidores somente terão resultado dentro do esperado se forem consideradas as variáveis de aspectos relevantes da concepção de desenvolvimento socioeconômico. No período de 1950 vocábulos

---

<sup>29</sup> “É somente na década de 70 que a discussão científica em torno de indicadores de desenvolvimento socioeconômico ganhou corpo e esteve relacionada, principalmente, com os trabalhos de duas agências especializadas da ONU, o Unrisd – United Nations Research Institute for Social Development – e a Unesco – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization” (SIEDENBERG, 2003, p. 46).

<sup>30</sup> “Em 1990, quando o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – apresentou o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – em seu relatório anual (ver UNDP 1990a), em que foram comparados diferentes aspectos da qualidade de vida em 130 países com mais de 1 milhão de habitantes, consolidou-se definitivamente uma concepção mais complexa do conceito de desenvolvimento que, para além de meros dados econômicos, levava em consideração também alguns aspectos sociais” (SIEDENBERG, 2003, p. 48).

ligados à área econômica foram ampliados e relacionados com a ideia de desenvolvimento, conforme ensina Siedenberg (2003, p. 45).

[...] inicialmente o conceito de desenvolvimento foi utilizado como sinônimo de crescimento econômico, mas em função do seu significado e da sua abrangência extrapolou rapidamente as fronteiras da Economia, sendo interpretado de forma complementar ou diferenciada em outras áreas científicas como, por exemplo, na Sociologia, na Administração, na Geografia, na História, na Biologia e na Psicologia.

Utilizando-se deste pensamento, um programa de transferência de renda estaria inicialmente retirando o indivíduo da situação de vulnerabilidade social, no qual o beneficiário ao ter acesso ao dinheiro optaria livremente por sanar problemáticas de seu cotidiano relacionadas à melhoria de sua condição de vida, principalmente aquelas relacionadas à alimentação e à saúde.

Com isso, o fomento de um programa de transferência de renda perpassa as linhas gerais do desenvolvimento socioeconômico, possibilitando ao beneficiário melhoria de suas condições de existência e ao mercado o retorno daquele dinheiro inicialmente redistribuído pelo Estado.

A transferência de renda implica a redistribuição de dinheiro do Estado para um indivíduo, que fará o uso desta verba conforme os critérios pré-estabelecidos pelo programa, pois alguns limitam os gastos em algumas áreas, como por exemplo alimentação, saúde, educação, etc. No caso específico do Programa Bolsa Família, o Estado brasileiro optou por deixar à sua discricionariedade o melhor meio de utilizá-lo,

corroborando com a ideia de emancipação dos sujeitos e das coletividades no qual este está inserido. Além disso, ao deixar livre a escolha dos gastos, esta política pública ainda fomenta o desenvolvimento regional, pois os beneficiários de tal política movimentam o comércio local comprando gêneros considerados por eles de primeira necessidade.

Dessa forma a ampliação dos programas de redistribuição de renda possuem a função não só de retirar da situação de exclusão social aqueles indivíduos que necessitam do benefício para alcançar os mínimos necessários à sua condição de vida, mas também possui a importância de levar a mercados de pouco crescimento o fomento necessário para a manutenção de suas relações comerciais. O mercado em crescimento possui inicialmente a adequação às condições de emprego para atender as suas necessidades, que vislumbraria inicialmente a abertura de vagas de emprego, perfectibilizando na participação econômica a ascensão dos indivíduos que se encontravam em situação de vulnerabilidade social.

Nesta breve análise pode-se verificar a importância dos programas assistenciais ao realizar a transferência de renda, que não se limitam apenas em promover a igualdade, mas também o desenvolvimento socioeconômico para toda a região em que há beneficiados. No próximo item analisaremos o funcionamento para a formulação, implementação e adequação do programa Bolsa Família.

### 3.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA POSSIBILIDADE PARA O COMBATE À POBREZA

Como dito anteriormente, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal e a ampliação dos direitos sociais, a seguridade social foi dividida em três pilares, previdência social, saúde e assistência social. Conforme visto no artigo 194, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Ou seja, a base para a efetiva ampliação do Estado no meio social ocorre por intermédio de frentes asseguradas pela Constituição Federal: a saúde é composta por um Sistema Único de atendimento, o SUS, que realiza o atendimento desde situações de menores complexidades até situações de alta complexidade; a previdência social garante inúmeros benefícios, tal como aposentadoria, auxílio acidente, auxílio doença, auxílio maternidade, porém deve o beneficiado ter contribuído financeiramente para ter direito a esses auxílios; a assistência social garante ao indivíduo, independente de pagamento, o auxílio socioeconômico para que assim tenha acesso a serviços e recursos que possam lhe garantir condições mínimas de manutenção de sua vida.

A partir desta mudança ocorre a expansão da responsabilidade pública dos direitos sociais. Deixados até então com a iniciativa privada, a assistência, agora prevista na Carta Magna, garante o auxílio aos indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal sem a contrapartida de pagamento contributivo, como ocorre, por exemplo, com benefícios da Previdência Social. Com os direitos sociais

assegurados pela Constituição, foi a partir da década de 1990 que efetivamente a assistência obteve espaço na agenda governamental (BRITO; SOARES, 2010).

Com isso os políticos que atuavam em partidos com vieses sociais passaram a obter espaço para que seus projetos de políticas sociais avançassem consideravelmente, tanto nas discussões parlamentares como entre os diferentes círculos da sociedade civil. Este apelo social positivado impulsionou o Estado e sua burocracia a agirem em favor do enfrentamento da situação de pobreza e extrema pobreza<sup>31</sup> vivida por uma importante parcela da população que não conseguia obter renda necessária para suprir suas necessidades básicas.

Com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituída pela lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, foi normatizada a organização da assistência social no Brasil, possuindo atualmente a assistência social os seguintes objetivos:

[...] a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de 1 (um) salário mínimo de

---

<sup>31</sup> “Pode-se concluir a respeito do impacto sobre a pobreza das transferências previdenciárias e das assistências monetárias: sem elas, o Brasil teria, em 2008, 40,5 milhões de pessoas recebendo um rendimento de até 25% do salário-mínimo nacional. Com a complementação de renda pelas transferências, o Brasil registra 18,7 milhões de pessoas com até um quarto de salário-mínimo mensal. Resumidamente, são 21,8 milhões de pessoas que conseguiram ultrapassar a linha de pobreza extrema (até 25% do salário-mínimo per capita)” (PORCHMANN, 2013, p. 151).

benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993).

Posteriormente aos anos de sua implementação, por intermédio de lutas, embates e reivindicações sociais, a LOAS sofreu alterações através de sucessivos decretos presidenciais. Em 1999 ocorreu a regulamentação da previdência social, em 2003 o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso, e em 2012 a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, instituído pela Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, tem como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Coube ao extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, enquanto órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, gerir o FNAS, sob orientação e acompanhamento do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL,

1993).

Outro avanço proporcionado também pela LOAS e coordenado pelo extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), incluído à Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, pela Lei nº 12.435/2011. Este organiza os serviços socioassistenciais no Brasil, e permite uma gestão participativa, compartilhada entre os Entes da Federação e a sociedade civil.

O SUAS possui os seguintes objetivos: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social. Objetiva ainda definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território (BRASIL, 2011). Segundo Vieira e Paganini (2015, p. 338), “o Sistema Único de Assistência Social, ao utilizar-se da matriz de cidadania participativa, reconheceu a importância do controle social para o fortalecimento da política pública

na área da assistência social”.

A partir dessa visão social de busca de equidade entre os diferentes grupos sociais instituída a partir de 1988, e com a derivação de programas sociais entre os anos 1990 e 2002, é formulada a política social do Bolsa Família<sup>32</sup>, criada em 2003 no primeiro governo do ex-presidente Lula. Por intermédio da transferência direta de renda de uso livre<sup>33</sup> aos em situação de vulnerabilidade social consiste na concessão de auxílio financeiro entregue diretamente ao beneficiário, preferencialmente nominal à mãe da família, com uso de cartão magnético ou em espécie por intermédio de uma instituição financeira para que o usuário utilize-o conforme sua necessidade, visando diminuir a pobreza e as desigualdades sociais, e de forma indireta elevar a qualidade da saúde e a construção educacional da população atendida.

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2004).

---

<sup>32</sup> O Bolsa Família deriva da unificação dos programas sociais Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Vale Alimentação. Esses programas sofriram com a focalização dos beneficiados, além de possuírem baixa cobertura e controle social (BURLANDY; MAGALHÃES; MONNERAT; SCHOTZ, 2007, p. 88).

<sup>33</sup> A transferência monetária de renda, conforme Cechini e Madriaga (2001), pode se dividir em transferência de livre uso (o usuário pode utilizar o dinheiro conforme sua necessidade), transferência de uso predeterminado (a utilização do dinheiro é estabelecida pelo Estado, com isso o beneficiado não pode utilizá-lo conforme sua necessidade), e ainda há a transferência de uso intermediário (o beneficiário pode utilizar o dinheiro conforme sua necessidade, porém, dentro de um grupo de produtos e serviços pré-determinados pelo Estado).

A gestão do programa é descentralizada e compartilhada entre a União<sup>34</sup>, estados, Municípios e o Distrito Federal, e regulada pela Lei 10.836/2004<sup>35</sup> e pelo Decreto 5.209/2004<sup>36</sup>. Há uma cooperação entre os Entes para fiscalizar, cooperar e executar as diretrizes do Bolsa Família (BRASIL, 2004). O cadastramento das famílias beneficiadas é realizado pelos Municípios através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que instrumentaliza e gere a coleta de dados de todas as famílias com baixa renda no Brasil, é um sistema que contém informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda agrupadas em um só lugar.

Este Cadastro Único consiste na porta de entrada para que a família possa ter acesso aos programas sociais oferecidos pelo governo federal, o cadastro é feito nas secretarias municipais de assistência social ou nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza os indivíduos em situação de vulnerabilidade e permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias de baixa renda.

Por meio de um sistema informatizado, o governo federal consolida os dados coletados no Cadastro Único para formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. O cadastro é utilizado, por exemplo, para conceder a isenção de pagamento de taxa

---

<sup>34</sup> A transferência do valor do benefício ao beneficiado é feita por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS.

<sup>35</sup> Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades (BRASIL, 2004).

<sup>36</sup> Regulamenta a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências (BRASIL, 2004).

de inscrição em concursos públicos. Todas as informações do sistema podem ser utilizadas pelos governos municipais, estaduais e federal (BRASIL, 2015).

Essas informações contidas no Cadastro Único permitem ao governo conhecer as reais condições de vida da população e, a partir dessas informações, selecionar as famílias para diversos programas sociais. No mês de dezembro de 2015 existiam 27.325.069 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 80.954.053 pessoas cadastradas. A distribuição das famílias cadastradas conforme a renda per capita mensal declarada aponta que: 12.335.278 com renda per capita familiar de até R\$ 77,00; 4.268.713 com renda per capita familiar entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00; 6.357.302 com renda per capita familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; 4.363.776 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

O Programa Bolsa Família beneficiou no ano de 2015 13.936.791 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 163,00. O valor total transferido pelo governo federal por intermédio do PBF às famílias atendidas alcançou R\$ 27.650.301.339,00 no ano de 2015. Abaixo, é possível verificar os valores transferidos e a quantidade de famílias beneficiadas, referente ao ano de 2015, e por estado (BRASIL, 2015).

Quadro 1 – Valores transferidos às famílias por estado no ano de 2015

Estado	Valor transferido	Estado	Valor transferido	Estado	Valor transferido
BA	3.600.165.870,00	PI	1.010.592.720,00	ES	334.285.664,00
SP	2.500.827.660,00	AL	872.275.136,00	TO	278.799.488,00
MA	2.229.141.847,00	AM	871.084.574,00	MS	270.739.842,00
PE	2.199.739.475,00	RS	774.663.570,00	SC	244.021.067,00
CE	2.121.100.420,00	RN	700.193.440,00	AC	223.457.560,00
MG	2.077.553.149,00	PR	684.076.273,00	RO	198.448.489,00
PA	1.957.280.555,00	GO	584.285.989,00	DF	149.440.066,00
RJ	1.577.744.916,00	SE	515.941.367,00	AP	134.603.369,00
PB	1.098.208.794,00	MT	335.158.679,00	RR	106.471.360,00

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

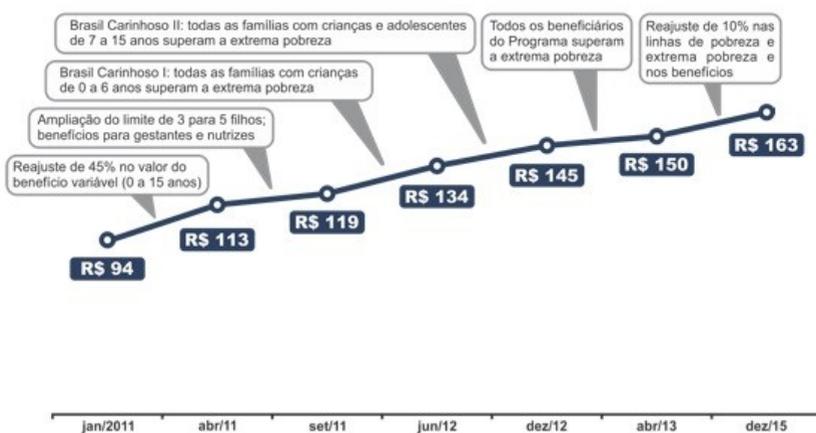
Quadro 2 – Famílias beneficiadas por estado no ano de 2015

Estado	Famílias beneficiadas	Estado	Famílias Beneficiadas	Estado	Famílias beneficiadas
BA	1.797.610	PI	443.346	ES	194.552
SP	1.454.858	AL	418.405	TO	136.650
MA	952.131	AM	362.009	MS	142.530
PE	1.116.657	RS	427.939	SC	131.525
CE	1.075.853	RN	356.405	AC	80.803
MG	1.119.274	PR	400.103	RO	105.855
PA	890.127	GO	323.558	DF	93.961
RJ	849.412	SE	269.296	AP	60.768
PB	506.704	MT	179.646	RR	46.814

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

No primeiro semestre de 2011 foi criado o Plano Brasil sem Miséria para superar a extrema pobreza no país, tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda, mas também à segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho, sendo dimensões em que a pobreza se manifesta. Dentro deste plano deu-se início ao ciclo de aperfeiçoamento e valorização do Bolsa Família, conforme figura abaixo, que visa à ampliação do benefício.

Figura 1 – Ciclo de aperfeiçoamento e valorização do PBF



Fonte: Portal Brasil (2015).

O alcance estatal à população pode ser feito de forma universalizante, como ocorre com o SUS, ou focalizante, como ocorre com o Bolsa Família. A diferença entre a universalização e a focalização se restringe ao fato de que aquela está disponível a todos, sem qualquer critério de escolha do cidadão atendido, já a focalização limita a sua atuação a uma classe da população, ou seja, ela define previamente os critérios em que o cidadão deve se enquadrar para ser atendido.

No que tange ao Bolsa Família, a forma de atendimento da população é focalizada, ou seja, beneficia uma parcela da população que atende a determinados critérios para ser beneficiada por essa política. Diante desta orientação, necessita-se de um estudo social articulado entre as várias áreas de conhecimentos para que este direcionamento à população amparada por esta política seja aplicado de forma efetiva, e assim os efeitos e reações que fundamentaram sua criação possam ser alcançados.

Essa articulação ocorre por intermédio da tarefa interdisciplinar, que não deve ser vista como uma escolha entre diversos modos opostos de produzir conhecimento, mas sim como uma escolha de alternativas complementares (LEIS, 2011). Essa interdisciplinaridade é responsável inicialmente pelos critérios restritivos de acesso quando da formulação da política no qual direciona suas benesses à fração da população, e posteriormente à implementação, enquanto captação e interpretação dos resultados até então obtidos para verificar a efetividade do programa visando a sua eficiência e eficácia, aplicando as adequações necessárias.

A formulação do programa inicia pela limitação das pessoas que serão alcançadas mediante um estudo dos pontos inerentes de carência da sociedade, onde o poder público realiza estudos para verificar as principais carências sociais da população (BURLANDY; MAGALHÃES; MONNERAT; SCHOTTZ, 2007). Nesse momento de formulação é que a focalização do programa irá ocorrer, pois serão criados todos os critérios que irão enquadrar alguns cidadãos e privar outros que não se enquadrarem nos ditames do programa. A principal informação para limitar quais serão os beneficiados do programa é a sua situação social, conforme explicitado na quadro abaixo.

Quadro 3 – Composição dos valores de cada benefício<sup>37</sup>

Benefício	Valor	Regra
Básico	R\$ 77,00	- Concedido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00) - Independe da composição familiar
Variável de 0 a 15 anos	R\$ 35,00	- Destinado a famílias que tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a 15 anos de idade
Variável à gestante	R\$ 35,00	- Destinado às famílias que tenham em sua composição gestante - Podem ser pagas até nove parcelas consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês
Variável à nutriz	R\$ 35,00	- Destinado às famílias que tenham em sua composição crianças com idade entre 0 e 6 meses - Podem ser pagas até seis parcelas mensais consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida
Variável vinculado ao adolescente	R\$ 42,00	- Destinado às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos - Limite de até dois benefícios deste por família
Superação da	Caso	Destinado às famílias que se encontrem

<sup>37</sup> Os valores apresentados vigoraram até Maio/2016, sendo que a partir de Junho/2016 foram ajustados para: R\$ 82,00 o benefício básico; R\$ 38,00 o benefício variável de 0 a 15 anos, benefício variável à gestante e o benefício variável à nutriz; R\$ 45,00 o benefício variável vinculado ao adolescente. Foi alterado para R\$ 85,00 a renda *per capita* da família para que seja considerada em situação de extrema pobreza.

extrema pobreza	a caso	em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00), mesmo após o recebimento de outros benefícios do BF - O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família - Independe da composição familiar
--------------------	--------	--

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Passada a fase de focalização, são construídas as condições às pessoas alcançadas por este programa para que continuem a receber o benefício do programa social, sendo estas condicionalidades ações que o beneficiado deve realizar para manter-se dentro do programa social. Estão entre essas condições: a frequência escolar pelas crianças e pelos adolescentes, a assiduidade na participação das chamadas à vacinação infantil, consultas pré-natais para as gestantes e acompanhamento médico para as crianças com menos de sete anos de idade (BRITO; SOARES, 2010).

Estas condicionalidades do Bolsa Família estão situadas nas áreas da educação e da saúde, áreas nas quais o Brasil busca adequar-se aos mínimos exigidos pelas políticas e acordos internacionais, pois durante muitos anos o país foi reconhecidamente negligente no combate à evasão escolar, além da baixa participação da população nacional nas políticas de saúde preventiva. A ONU, por intermédio de seus acordos internacionais, que objetivam principalmente o desenvolvimento social, disciplina meios legais que vinculem os governos participantes de seus

tratados para que melhorem a condição de vida de sua população num nível que seja basilar em todo o mundo.

Dessa forma, há como exemplificação a situação do Brasil, que avançou muito em relação ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que em 1990 possuía 25,6% da população vivendo em condição de extrema pobreza, já em 2008 eram somente 4,8%; a mortalidade infantil no ano de 1990 era de 140 óbitos por 100 mil nascidos, enquanto em 2007 declinou para 75 óbitos (BRASIL, 2016).

Estas condicionalidades foram criadas mediante a relação e articulação de conhecimentos, na qual diversas áreas do conhecimento, tais como saúde, educação, jurídica, se comunicam de forma a se integrarem para resolverem problemáticas de um objeto, viabilizam soluções alternativas se analisadas de somente um ângulo, no sentido de que “o conhecimento – igual à própria vida humana – avança melhor em um contexto plural” (LEIS, 2011, p. 118).

São essas condicionalidades que irão elevar a qualidade de vida da população, pois há uma negligência do governo quando por meio de políticas públicas universalizantes não consegue atender a todos de forma eficaz, oferecendo serviços públicos de qualidade, como deveria. Então coloca a responsabilidade sobre a família para que a implementação de condições salutaras a sua condição de vida recaia sobre a responsabilidade do indivíduo, vinculando-as para manter-se no programa.

Evidente que a transferência direta de renda é importante, principalmente em regiões rurais, local onde as oportunidades são limitadas e a estrutura governamental é escassa, ou inexistente, não há

presença do governo, por exemplo, não há posto policial, não há rua, senão de terra, não há posto de saúde, e em alguns casos nem energia elétrica. Mas estabelecendo condições para que os beneficiados mantenham-se no programa, o governo estende a essência do projeto, que numa visão cotidiana seria tão-somente a transferência direta de renda à população em situação de vulnerabilidade social. Com relação às condicionalidades, o Governo Federal assim as estabelece:

Quadro 4 – Condicionalidades

	Usuários	Compromissos
Saúde	Crianças menores de 7 anos de idade	Acompanhar o cartão de vacinação, bem como o desenvolvimento e o crescimento
	Mulheres de 14 a 44 anos de idade	Realizar o acompanhamento, e se gestantes ou nutrízes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê
Educação	Crianças e adolescente entre 6 e 15 anos	Devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85%
	Adolescentes entre 16 e 17 anos	Devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 75%
Assistência Social	Crianças e adolescentes com até 15 anos de idade, em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI	Devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI, com frequência mínima mensal de 85%

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

No nível federal, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), vinculada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família. Entre as competências da Senarc estão: formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; apoio técnico e financeiro a estados e Municípios; disponibilização de canais de comunicação a gestores e beneficiários; articulação com outros órgãos e integração de ações complementares; além de avaliação e monitoramento do Programa.

A Senarc responde ainda pela gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do Bolsa Família. A Caixa, por sua vez, é responsável pela geração da folha e pelo pagamento dos benefícios, interagindo de forma direta com os Municípios, ao prestar suporte aos gestores municipais e às famílias beneficiárias. Os estados possuem um papel fundamental na gestão do Programa Bolsa Família. Entre suas atribuições estão: coordenação intersetorial e articulação para o acompanhamento das condicionalidades; capacitação e apoio técnico aos Municípios; execução dos recursos financeiros e fortalecimento do controle e da participação social.

Os Municípios são responsáveis pela gestão local do Bolsa Família. O gestor municipal do programa e sua equipe têm as seguintes atribuições: articulação com as áreas de educação, saúde — no acompanhamento das condicionalidades — e com a assistência social, no acompanhamento de famílias beneficiárias; gestão de benefícios; execução dos recursos financeiros; acompanhamento e fiscalização das

ações; fortalecimento do controle e da participação social (BRASIL, 2015).

Os objetivos de acompanhamento das condicionalidades são de identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa (BRASIL, 2015).

A frequência escolar, por exemplo, tem obtido resultados positivos, visto sua condicionalidade para a continuidade da família no programa (BATISTA; CACCIAMALI; TATEI, 2010). Com essa ação educacional a criança ou o adolescente obterão melhores condições de crescer num ambiente que possa lhe ser mais propício ao desenvolvimento de suas capacidades, e assim poder se estabelecer na sociedade.

O acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em novembro de 2015, atingiu o percentual de 91,0%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 12.186.902 alunos acompanhados em relação ao público de 13.388.744 alunos com perfil para acompanhamento. Para os jovens entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ) o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 80,3%, resultando em 2.679.425 jovens acompanhados de um total de 3.337.861 jovens com perfil.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência até o mês de dezembro de 2015, atingiu 76,8%, percentual equivale a 8.895.725 famílias de um total de 11.582.117 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde (BRASIL, 2016). Nota-se que possui um acompanhamento de alunos entre 16 e 17 anos da frequência escolar pelos agentes públicos quase que num nível de 100%, ou seja, o Estado possui a informação quase que total de como está a frequência escolar dos beneficiados do Bolsa Família.

Esta informação garante que o benefício seja mantido para aqueles que atendem as regras do programa, e também garante o possível afastamento do programa com relação àqueles que não estão se mantendo dentro dos parâmetros condicionantes estabelecidos para que o beneficiado possa continuar a receber o auxílio. A análise feita em relação aos alunos entre 06 e 15 anos de idade possui uma maior abrangência populacional, mas mesmo nessa situação o Estado consegue atingir quase que em sua totalidade o acompanhamento da frequência escolar.

Dados como estes são importantes ferramentas para respaldar a continuidade do programa e tornar público, aos indivíduos não beneficiados, a existência de mecanismos de fiscalização e acompanhamento das condicionalidades, que ademais podem servir em eventuais ajustes do programa para melhor atender as famílias beneficiadas.

O cumprimento dessas condicionalidades que o beneficiado está obrigado a realizar para continuar a receber o benefício oferece sustentação a estudos realizados pelos governos federal, estadual e municipal durante a implantação do programa para avaliar a eficácia das

medidas adotadas até o momento, bem como o paradigma de gestão executado. Desse estudo serão efetivadas adequações ao programa para que se tenha maior efetividade nos resultados obtidos até o momento.

Há situações que ainda estão aquém do esperado, tal como o trabalho infantil, que não compartilha dos resultados satisfatórios obtidos com a frequência escolar. Tendo em vista que o valor recebido por meio do Bolsa Família, que possui uma natureza assistencial, não ampara de forma integral os gastos familiares, os responsáveis pelo menor necessitam que a criança/jovem trabalhe algum período do dia, com isso há uma forte vinculação e dependência daquele beneficiado com a necessidade de descumprir a condicionalidade, muito embora não seja esta sua vontade.

Em 2010, o Censo Demográfico aponta a existência de 1.598.569 crianças e adolescentes de 10 a 15 anos trabalhando, o que representa 7,7% do total de crianças nessa idade. Para esta faixa etária, registra-se um decréscimo de 10,8% em comparação com os dados do Censo 2000, quando havia 1.791.480 crianças e adolescentes ocupados. A proporção de jovens com idades entre 16 e 17 anos também foi reduzida em 15,7% (BRASIL, 2015).

Com isso o que se verifica é que a educação e o lazer precisam ser tratados de forma mais efetiva, de modo que não haja a necessidade da família precisar que a criança ou jovem esteja vinculado à complementação da renda familiar. Do contrário, continua a família obrigada a que a criança, muito embora em um período na escola, no outro continue a trabalhar para complementar a renda familiar (GUSDORF *apud* BATISTA; CACCIAMALI; TATEI, 2010).

Este critério a ser adotado para a efetivação de um meio social com maior amplitude ideal, em que a igualdade estaria disponível a todos e desde a infância, vai de encontro aos estigmas impostos pelas condicionalidades, que colocam sobre a responsabilidade da família a obrigação de retribuir à sociedade medidas que cumpram com os parâmetros estabelecidos pelo programa para continuarem a receber o auxílio.

Nesta análise pôde-se verificar a ampliação do programa Bolsa Família ao agrupar vários outros programas assistenciais, de modo a atender todos os indivíduos em um programa assistencial, com isso há a intensão de haver menos burocratização e menos erro assistencial a pessoas que não necessitam do auxílio. No próximo item analisaremos mais a fundo as condicionalidades do programa Bolsa Família, comparando-o na medida do possível com outros programas assistenciais implementados no Chile e México.

### **3.3.1 Condicionalidades**

Os programas de transferência de renda tendem a ser vistos, apenas como uma assistência monetária do Estado ao beneficiado, deixando de levar em conta outros meios de assistência relacionados a estes programas, como é o caso das condicionalidades e do acesso a serviços. A inclusão das pessoas consideradas pobres se dá por intermédio de condições igualitárias provenientes das transferências monetárias aos beneficiados, do acesso a serviços de qualidade fornecidos pelo Estado ou delegados à sociedade civil ou ainda por meio

de condições que o Estado impõe ao beneficiário para que possa continuar a receber o benefício monetário.

A relação existente entre os meios promovedores dos programas de transferência de renda, conforme Cechini e Madriaga (2011), podem ser divididos em dois grupos, os que tratam dos benefícios associados à demanda (famílias) e os que estão relacionados à oferta (prestadores dos serviços). Aqueles relacionados a demandas podem ainda ser divididos em outros dois grupos, as transferências (monetárias e não monetárias) e fornecimento de serviços (apoio a famílias, cursos de capacitação).

Esta divisão mostra a síntese dos programas de transferência de renda em não somente justificar o seu funcionamento na promoção de condições igualitárias por intermédio da transferência de renda ao beneficiado, mas que há também outros meios importantes de emancipação social inerentes aos programas. Assim, não pretendemos adentrar nas análises relacionadas às transferências não monetárias e ao fornecimento de serviços, porém, achou-se necessário apresentá-los para mostrar que um programa de transferência de renda é mais amplo em sua atuação no combate à pobreza e na promoção da igualdade do que apenas simples transferência de renda.

A transferência monetária de renda, conforme Cechini e Madriaga (2011), pode se dividir em transferência de livre uso, em que o usuário pode utilizar o dinheiro conforme sua necessidade; transferência de uso predeterminado, em que a utilização do dinheiro é estabelecida pelo Estado, com isso o beneficiado não pode utilizá-lo conforme sua necessidade, e ainda há a transferência de uso intermediário, em que o beneficiário pode utilizar o dinheiro conforme

sua necessidade, porém, dentro de um grupo de produtos e serviços pré-determinados pelo Estado.

Esta vinculação realizada pelo Estado à utilização do dinheiro recebido pelo benefício é sustentada pelo fato de que a promoção da igualdade ou a diminuição da pobreza pode ocorrer preenchendo-se algumas lacunas, que não caberia ao indivíduo percebê-las, mas sim ao Estado, por meio de pesquisas e relatórios técnicos.

Tanto governos quanto organismos internacionais multilaterais vêem os PTCRs<sup>38</sup> como uma saída para os impasses que enfrentam. Os primeiros têm que lidar com uma severa restrição fiscal concomitante à necessidade de avanços na área social – para eles, os PTCRs são uma forma de se fazer muito gastando pouco (SOARES et al., 2007, p. 7).

Concentrando-se na transferência monetária de renda percebe-se que esta assistência não se dá na maioria dos programas de forma livre, ou seja, o Estado não atua simplesmente transferindo o valor do benefício ao indivíduo, ele também exige que ocorra uma contraprestação (condicionalidade) por parte deste. Para Rossel et al. (2014), o frequente uso de condicionalidade nos programas de transferência de renda é justificado pela busca de responsabilizar os beneficiários, pois as condicionalidades estabeleceriam um dever ao redor de um contrato que cada família realiza com o Estado.

Assim, como visto anteriormente, como a transferência de renda pode estar vinculada à utilização em determinado produto ou serviço

---

<sup>38</sup> Programas de Transferência Condicionada de Renda.

para preencher alguma lacuna assistencial deixada pelo Estado. Nesse sentido, a condicionalidade possui a mesma função, pois quando exige que o beneficiado cumpra determinada ação é porque com isso estaria colaborando na prevenção ou diminuição de determinado setor carente de atenção social.

Analisando este “contrato”, que deposita responsabilidades ao beneficiário para que continue a receber o valor monetário referente ao benefício, as responsabilidades estariam relacionadas a certos procedimentos e serviços prestados pela administração pública. Rossel et al. (2014) mostram que há outros motivos para a existência das condicionalidades nos programas de transferência de renda, como o fato de ser “justo” que os beneficiários retribuam de alguma forma à sociedade por este valor recebido, exercendo alguma ação ou contraprestação social para fazer com que o benefício recebido lhe seja moral.

Há ainda a sustentação de que a condicionalidade pode contribuir para a redução e estigmatização que somente são atribuídas aos programas de assistência social, pois do contrário o que se verifica é que o programa assistencial seria considerado apenas uma benevolência do Estado. Entretanto, a estigmatização aos programas assistenciais é de que as condicionalidades possam ser consideradas corresponsabilidades, e os programas a considerar que os beneficiados não possuem capacidade de resolver seus problemas.

A contrariedade ao condicionamento da renda é amplamente discutida, sendo embasada praticamente em três argumentos, conforme apresentam Rossel et al. (2014). O primeiro argumento está relacionado ao fato de que as transferências devam ser consideradas um direito,

entendendo que a possibilidade de receber recursos mínimos para a manutenção de sua vida é um direito humano, e, portanto, não deveria estar sujeito a nenhum requerimento ou condicionada a nenhuma conduta específica.

Este argumento se vê reforçado quando se considera que as condutas que as condicionalidades buscam impulsionar (educação e saúde) não são obrigações para a cidadania, e sim podem ser considerados direitos básicos inalienáveis.

O segundo argumento se refere ao fato de poder gerar políticas paternalistas que impõem uma visão de “dever ser” às famílias, com um Estado que estabelece como os indivíduos devem viver, deixando pouca margem para opções individuais. Este argumento é sustentado no fato de que as condicionalidades estão relacionadas ao cuidado do Estado com as crianças, e não às famílias pobres, e ainda ao fato de que os critérios condicionantes são impostos pelos governantes sem qualquer consulta aos beneficiados.

O terceiro argumento denuncia a distinção que as condicionalidades criam entre os pobres mercedores e não mercedores da assistência social, em que para inserir-se na sociedade há uma obrigatoriedade de obtenção de um emprego, que funcionaria como uma contraprestação básica do pobre mercedor da transferência. Esta divisão destruiria a possibilidade de reconstruir laços básicos de solidariedade entre os distintos setores sociais, e denota um medo injustificado de entregar o dinheiro às pessoas em situação de pobreza.

As condicionalidades, controversas ou não, estão presentes em vários programas de transferência de renda da América Latina. Cada país possui suas particularidades em relação ao condicionamento para a

obtenção do benefício monetário assistencial, mas fato é que todas elas estão relacionadas com as áreas críticas que os governos desejam universalizar o fornecimento de serviços, como é o caso da saúde e educação.

Esta pesquisa não possui o enfoque de adentrar nos estudos dos modelos de programas de transferência de renda da América Latina, mas aqui gostaríamos de destacar algumas das condicionalidades de programas de transferência de renda do Chile, México e Brasil, sendo este último estudado com mais presteza nos próximos tópicos.

O Chile possui o programa “Chile Solidário”, criado em 2002, atuando na proteção social a 225 mil famílias em situação considerada de extrema pobreza. O programa é baseado em três componentes: apoio à família por parte de um assistente social, vários subsídios monetários e acesso prioritário a outros programas de proteção social. O subsídio monetário se dá por intermédio do programa “Bono de protección a la familia”, que faz parte do programa “Chile Solidário”.

O programa consiste numa transferência condicionada de renda destinado às mulheres chefes de família ou mulheres dos chefes de família, sendo que as condicionalidades para a manutenção no programa de transferência de renda variam de caso a caso, e são estipuladas pelo assistente social, que analisa o cadastro da família realizado ao ingressar no programa, que leva em conta fatores como as condições de moradia, educação, inserção no mercado de trabalho e renda (SOARES et al., 2007, p. 10).

O México possui um dos programas de transferência de renda mais conhecidos no mundo, o “Oportunidades”, que iniciou suas atividades em 1997 sob o nome de “Progresa” atendendo 300 mil

famílias, expandindo no ano 2000 para 2,5 milhões de famílias. O foco do programa nesse período são as famílias consideradas pobres em localidades rurais com menos de 2,5 mil habitantes, que tinham acesso a escolas e postos de saúde, de modo a ser possível exigir contrapartidas das famílias beneficiadas.

Em 2001 o programa foi estendido para as localidades urbanas com mais de 15 mil habitantes, cobrindo todo o país em 2002, alcançando o número de 5 milhões de famílias beneficiadas no ano de 2004. A transferência monetária consiste em dois tipos com condicionalidades e em um sem condicionalidade, sendo que este último refere-se ao pagamento à família que possuir idoso.

As outras duas transferências, que possuem condicionalidades, são: transferência para o auxílio na compra de alimentos, exigindo a contrapartida da mãe da família de participar de palestras sobre nutrição e saúde, e a bolsa de estudo às crianças e jovens cursando da terceira à décima-segunda série, sendo que para se manterem recebendo as transferências os beneficiados devem possuir assiduidade à escola e visitas ao posto de saúde, cabendo às próprias escolas e aos postos de saúde se encarregarem da verificação do cumprimento destas condições (SOARES et al., 2007).

O Brasil possui desde 2003 o programa Bolsa Família, que tem o maior número de beneficiados em um projeto de assistência no Brasil, sendo que a sua criação efetivou-se da junção de outros programas, como o Auxílio-Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. O programa realiza a transferência de renda à família baseado inicialmente em sua condição financeira, dividindo os beneficiados em pobre e extremamente pobre.

Outro fator que é utilizado para a transferência de renda é a variabilidade de algumas condições nas áreas da saúde e educação, como por exemplo criança de até 15 anos, ou cada gestante, ou cada nutriz. O Bolsa Família possui, assim como os programas do México e Chile, condicionalidades para que as famílias mantenham-se recebendo o benefício, como por exemplo a frequência na escola, cartões de vacinação em dia, comparecimento a postos de saúde para consultas de pré-natal, acompanhamento pós-parto, participação de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável (SOARES et al., 2007).

Esses três países servem apenas para exemplificar o modo como está institucionalizada a condicionalidade aos programas de transferência de renda, que, ao que parece, quanto mais amplitude possuem, mais condicionantes parecem impor. Isso se deve, talvez, ao fato de que os recursos públicos tornam-se cada vez mais transparentes à medida em que a tecnologia disponibiliza as informações de maneira mais rápida e precisa.

Dessa forma, aqueles indivíduos que não são beneficiados, como mencionado anteriormente, reivindicam alguma contrapartida por parte daqueles que recebem o benefício, pois somente a transferência do valor aos beneficiados lhes parece ser algo de cunho assistencialista e que pode transformar indivíduos supostamente aptos ao trabalho em dependentes das transferências públicas.

O programa Bolsa Família possui condicionalidades nas áreas da educação e da saúde que devem ser cumpridas tanto pelas famílias beneficiadas quanto pelo Estado. Nas palavras dos burocratas do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: “[...] não são

apenas os beneficiários que têm a responsabilidade de cumprir esses compromissos. O poder público também deve ter um foco nessas famílias ao garantir a elas a oferta e a qualidade dos serviços” (BRASIL, 2016).

Com isso o governo federal reforça duas ideias. A primeira é de que no Brasil a família possui uma participação importante no combate à pobreza e na reivindicação de condições igualitárias a todos os indivíduos. Segundo, o sucesso das condicionalidades não se dá apenas impondo ao beneficiado que ele cumpra as determinações exigidas para continuar recebendo o benefício, mas deve haver também um compromisso do Estado em fornecer produtos e serviços de qualidade, capazes de fazer com que os indivíduos tenham interesse em ultrapassar as barreiras que lhes impõem um lugar de subalternidade.

Na área da educação a condicionalidade para a manutenção do recebimento do benefício está relacionada à necessidade dos responsáveis pela família matricularem as crianças e os adolescentes de seis a 17 anos na escola, sendo ainda que a frequência escolar mensal deve ser de, ao menos, 85% para crianças e adolescentes de seis a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos (BRASIL, 2016).

Este menor percentual aplicado na obrigatoriedade da frequência do jovem ocorre porque é de notório conhecimento que este grupo já adentra ao mundo do trabalho para complementar a renda familiar e que por muitas vezes pode impactar na assiduidade escolar. O condicionamento da renda deve ajudar com que não apenas a criança e o jovem estejam na escola preparando-se para o ingresso numa universidade, mudando a historicidade da realidade educacional que percorria gerações da família. Tal frequência escolar deve também

manter a criança e o jovem afastado do trabalho, relacionando que o valor do benefício recebido pela família supra as necessidades familiares se a criança ou jovem trabalhando estivesse.

De acordo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o Brasil convive com uma baixa taxa de conclusão escolar, que pode ser explicada pelos elevados índices de repetência e de evasão, no entanto, a educação básica brasileira já atende a 98% da população: mais de 50 milhões de crianças e jovens. Nos últimos anos, houve avanços significativos em termos de acesso e rendimento escolar de crianças e jovens no Brasil. Em 2009, 95,3% da faixa etária de sete a 14 anos frequentavam o ensino fundamental. No mesmo ano, 75% dos jovens que haviam atingido a maioridade concluíram o ensino fundamental (BRASIL, 2016).

Na área da saúde o condicionante para a transferência de renda relaciona-se à necessidade de os responsáveis levarem as crianças menores de sete anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde, além de pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento, e as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde (BRASIL, 2016).

O condicionamento da renda deve ajudar a família beneficiária a prevenir os casos de doença e mortalidade que alcançam as áreas em que há maior distanciamento do Estado, regiões consideradas vulneráveis. Há também um intuito educativo em manter no seio da família a responsabilidade educacional com a saúde, que por um suposto desconhecimento ou ignorância assola as classes mais desfavorecidas, acometidas por doenças que são verificadas geralmente num quadro evolutivo de alto grau de risco à saúde.

De acordo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a taxa de mortalidade infantil (menores de um ano) por mil nascidos vivos passou de 29,7 no ano 2000 para 15,6 em 2010. Essa taxa é menor que a meta prevista para 2015, de 15,7 por mil nascidos vivos. A queda mais acentuada ocorreu na região Norte (-8,6%), que ainda apresenta a taxa mais elevada do Brasil: 18,5 por mil nascidos vivos (BRASIL, 2016).

De acordo com as informações disponibilizadas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, essas condicionalidades existentes devem ser cumpridas por quatro motivos: garantia de que o poder público ofereça, efetivamente, os serviços de educação e de saúde à população em situação de pobreza e extrema pobreza; identificação dos quadros de vulnerabilidades entre as famílias que estão com dificuldades para acessar esses serviços públicos; encaminhamento das famílias para a rede de assistência social, a fim de que elas possam superar a vulnerabilidade e voltem a cumprir seus compromissos, e a contribuição para o desenvolvimento saudável das crianças e para que os estudantes de famílias do Bolsa Família concluam a educação básica, tendo melhores condições de romper com o ciclo de pobreza (BRASIL, 2016).

Estas diretrizes do governo Federal às condicionalidades do Bolsa Família externalizam o caráter do Estado em acreditar que as pessoas pobres necessitam de ajuda do Estado para alcançarem meios que lhes forneçam uma melhor condição de vida. Assim, há que se tornar relevante o receio do perigoso caráter clientelista que uma política que alcança 13 milhões de famílias pode ter ao efetivar esta vinculação.

Há as pesquisas que relacionam positiva e negativamente a utilização de condicionalidades nos programas de transferência de

renda. Estas pesquisas estão relacionadas a assuntos voltados aos direitos humanos e constitucionais, bem como a resultados práticos utilizados da implementação do programa. Essa quantidade considerável de pesquisas deve-se ao fato de a maioria dos programas de transferência de renda implementados após o final do século XX possuir diretrizes relacionadas ao condicionamento de renda.

Uma pesquisa realizada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em parceria com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) analisou o programa de transferência do México, e verificou que o número de crianças matriculadas na escola aumenta quando o repasse de benefícios é condicionado à frequência escolar.

Neste mesmo estudo os pesquisadores Brauw e Hoddintt (2008) afirmam ainda que os resultados da pesquisa mostram que havendo controle do desenho dos programas de transferência de renda em relação à heterogeneidade de seu impacto podem haver resultados ainda mais eficientes. Contudo, os pesquisadores analisaram que os custos das condicionalidades, como a fiscalização, não podem ser elevados, de modo a inviabilizar a sua implementação.

Outro fator também analisado é que as condicionalidades podem contribuir para a corrupção, de modo que os agentes responsáveis pela certificação do cumprimento das condicionalidades podem exigir pagamento das famílias para emitirem o atestado de efetivação do cumprimento das condicionalidades (2008).

Esta pesquisa, muito embora não analise o BF, é importante por considerar que as condicionalidades num primeiro plano são eficientes, mas há variáveis, como custos e corrupção, que podem tornar as

condicionalidades ineficazes, e neste sentido estas variáveis podem ser encontradas em qualquer programa condicionante de renda.

Outra pesquisa realizada pelo PNUD em parceria com o IPEA analisou que condicionantes para se obter resultados satisfatórios não são suficientes, e como exemplo o pesquisador utilizou o trabalho infantil em uma família que recebe auxílio monetário, partindo da ideia de que a condicionante da educação supostamente cria condições para que as crianças e os adolescentes permaneçam mais tempo na escola, e que conseqüentemente também deixem de trabalhar.

Contudo, o resultado obtido por Hirata (2009) é de que a transferência de renda e suas condicionantes não são suficientes para restringir o trabalho infantil, sendo que em alguns casos serve até como estímulo. O autor exemplifica que uma família beneficiada por um programa de transferência de renda consegue iniciar o seu pequeno negócio utilizando ainda o ambiente domiciliar, e na medida em que carecer de mão-de-obra irá solicitar àqueles que circundam a residência. Assim, mãe e filho, vendo uma oportunidade de fazer mais dinheiro por meio do trabalho, acabam deixando de cumprir as condicionalidades.

Outra pesquisa realizada pelo PNUD em parceria com o IPEA analisou que o Bolsa Família tem pouco impacto na saúde e educação das famílias beneficiadas pelo programa. Segundo os pesquisadores Soares et al. (2007), há realmente o aumento da demanda em serviços de saúde e educação motivados pelo Bolsa Família, mas a escassez de oferta e a falta de qualidade de serviços resultam num impacto imperceptível na melhora da saúde e da educação desses beneficiados. Com relação à educação, os pesquisadores afirmam que o programa dá incentivo para que a criança permaneça na escola e nisso cumpre a sua

função, contudo é a qualidade do ensino que vai determinar a sua aprovação.

Estas pesquisas servem para demonstrar que não é apenas com a imposição de medidas condicionantes que os Estados irão obter melhoras nas áreas consideradas carentes de atenção social que estão relacionadas ao programa de transferência de renda. Há uma necessidade na emergência de vários outros meios para que possa ser realizada a minoração da desigualdade social por intermédio dos programas de transferência de renda. É o caso da prestação de serviços públicos de qualidade e aproximação do Estado à população quando da formulação de programas assistenciais. Somente dessa forma haverá maior participação e empenho dos beneficiados em alcançarem a sua emancipação por meio de programas assistenciais.

O cumprimento às condicionalidades faz com que o beneficiado permaneça no programa, contudo há indivíduos que descumprem as medidas condicionantes, e com isso estão sujeitas às punibilidades impostas pelo programa de transferência de renda. No Bolsa Família há a aplicação de efeitos gradativos, ou seja, o beneficiado não é afastado do programa a partir do primeiro descumprimento às condicionalidades.

O primeiro efeito do descumprimento da condicionalidade é advertência, na qual a família beneficiada recebe a comunicação informando o ato penoso exercido, contudo esta advertência não afeta o recebimento do benefício. Caso ocorra a reincidência no descumprimento de uma das condicionalidades num prazo de seis meses o benefício será bloqueado, impedindo que a família receba a transferência pelo período de um mês. Se após o desbloqueio do benefício ocorrer novo descumprimento das condicionalidades num

prazo de seis meses será suspensa transferência do benefício por meses, sem possibilidade da família reaver estas parcelas não pagas.

O efeito mais grave de penalização ao descumprimento das condicionalidades é o cancelamento do benefício. Contudo, isso acaba sendo uma exceção, ou seja, não é realizado de forma automática, como ocorre nos casos anteriores, pois se houver o excessivo descumprimento por parte da família é porque, talvez, ela esteja em situação de maior vulnerabilidade, que a incapacita de atender aos ditames do programa, carecendo de maior atenção social.

Assim, famílias que estão nesta situação são acompanhadas por assistentes sociais do Município para verificar a exata condição social da família, que, caso não tenha confirmada a sua excessiva vulnerabilidade causadora dos descumprimentos das condicionalidades, daí sim ocorrerá o cancelamento do benefício (BRASIL, 2016).

A pesquisa realizada por Silva [b] (2010) no Município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, entre os dias 14 e 27 de abril de 2009, sobre os motivos que levam os beneficiados a descumprirem as condicionalidades inerentes ao programa, ocorreu nos nove centros regionais de assistência social existentes no Município, equipamentos distribuídos por todas as regiões do Município que atendem a todas as comunidades (bairros e vilas) de sua área territorial.

Foram entrevistadas 26 mulheres titulares dos benefícios de suas famílias, sendo que deste total, depois de levantados seus dados individuais e das unidades familiares no Cadastro Básico Social do Governo, chegou-se a 14 entrevistas válidas para a pesquisa, as demais não preenchiam a exigência de descumprimento de condicionalidades, mesmo que, quando abordadas pela pesquisadora, estivessem no centro

regional de assistência social para resolver problemas com o recebimento do benefício.

Esta pesquisa considerou diversos fatores, e um deles é o fato de a pesquisadora ter trabalhado na implantação do programa no Município e querer buscar, assim, um olhar diferenciado dessa práxis. Outro fator é Porto Alegre ser reconhecida como uma capital com índices razoáveis de serviços públicos de saúde e de educação, e com uma rede institucionalizada de atendimento em assistência social.

A pesquisa apresenta o índice nacional de que o descumprimento na área da educação é a mais latente, representando 97,8% dos descumprimentos, sendo que a causa é o não cumprimento da frequência escolar exigida, que está centrada em adolescentes de 16 a 18 anos, revelando que tais indivíduos possuem outros interesses que estão localizados fora da esfera do ensino formal. A pesquisa identifica que vários fatores alheios à vontade do beneficiário interferem para que acabe descumprindo as condicionalidades impostas, mas que para os beneficiados o programa é visto com uma boa imagem, sendo que o valor recebido é considerado uma ajuda/assistência, e apenas um entrevistado vê o programa como um direito.

Para a burocracia estatal, a educação é vista como um dos meios de inclusão social, que permitiria a aproximação do beneficiado ao Estado, da mesma forma em que lhe daria o empoderamento intelectual para conseguir deixar a situação de pobreza a longo prazo. Dessa forma, aproximar a escola do mundo do trabalho seria uma alternativa para a permanência deste grupo no programa de transferência de renda:

A educação tem sido apontada como um importante setor de distribuição de tais políticas: do Bolsa-Família aos programas dirigidos à juventude, tais como o ProJovem e o Primeiro Emprego, o setor da educação tem exercido papel crucial na implementação de programas sociais dirigidos aos mais pobres (OLIVEIRA, 2009, p. 203).

Há uma necessidade de reformulação dos preceitos institucionais da educação para que possam atender a população independente de condições impositivas. Saviani (1999) ressalta que uma proposta alternativa ao Plano de Educação manterá a ideia de plano como um instrumento de política educacional, tratando de atender às necessidades educacionais da população como um todo, introduzindo a racionalidade social, garantindo um ensino que corresponda às aspirações e necessidades dos indivíduos.

A emancipação dos indivíduos pode ocorrer de várias formas, mas se for por intermédio de um programa de transferência de renda este deve contemplar serviços de qualidade, que sejam capazes de produzir condições igualitárias, e não apenas a sensação de dever do Estado.

Por fim, argumentamos que as condicionalidades, conforme discorrido neste tópico, são meios de vincular o beneficiário ao programa, contudo, o estigma que será trazido por trás destas condições vinculantes irão variar conforme as intenções governamentais.

Num governo liberal, promoverá a mínima ampliação dos programas sociais, e quando fazê-lo tentará extirpar aqueles que não forem considerados merecedores, ou seja, não darem algo em troca à sociedade em razão do benefício recebido, este por meio de uma condicionalidade mercantilizante somada a uma outra de cunho social

(saúde, educação). Num governo social-democrata o acesso ao programa assistencial deveria ser visto com um direito, uma justiça social, algo vinculado à cidadania, em que a condicionalidade tende a ser retirada das obrigações do beneficiário.

É desta forma que pensamos ser o meio inerente às políticas assistenciais, pois, na letra da lei, o direito assistencial a transferência de renda independe de contribuição, e além disso a Constituição Federal em nenhum momento vincula o beneficiário às condicionalidades para manter-se no programa. Com isso, ocorre a conjuntura desmercadorizante do cidadão.

#### **4 ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA/SC**

O desenvolvimento socioeconômico deve se dar por meio de ações públicas inerentes ao Estado, que delega algumas à iniciativa privada, mas, de acordo com sua orientação, pode contrair para si a maior parte. A relação entre o crescimento econômico e social para que a desigualdade seja atenuada pode ser apresentada de diferentes formas, inclusive de acordo com o viés do autor da pesquisa ou até mesmo na interpretação de determinados dados.

De toda forma, para este trabalho mostra-se importante verificar como se relaciona o desenvolvimento municipal frente ao estado de SC e ao país, pois, dentre os entes da federação, cabe ao Município a práxis da atuação junto à população, fornecendo os serviços para que os indivíduos possam ter os seus direitos garantidos.

Este capítulo pretende no primeiro tópico analisar os dados de desenvolvimento social e econômico do Município de Criciúma, dando ênfase àqueles obtidos por intermédio do IDHM, e sempre que possível compará-los aos dados do estado de Santa Catarina e do Brasil. O segundo tópico pretende apresentar a estrutura organizacional do sistema de assistência social do Município de Criciúma/SC e verificar os dados relacionados à gestão da assistência social e do programa Bolsa Família obtidos nos sistemas oficiais dos governos municipal, estadual e federal.

#### 4.1 ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

Neste tópico entendemos ser importante a realização de uma análise comparada de dados do Município de Criciúma, do estado de SC e do Brasil naquilo que se relaciona a informações como a receita e despesa orçamentária, PIB, número de habitantes, população urbana e rural, mortalidade infantil, longevidade, mortalidade e fecundidade da população, renda *per capita*, fluxo escolar, escolaridade da população, desigualdade social, distribuição da renda, ocupação da população, indicadores de habitação (água encanada, energia elétrica e coleta de lixo).

Com estas informações poderemos considerar a condição de vida da população de cada um desses três entes sob diversas óticas analíticas, que somadas representam a relevância, ou não, da implementação do Programa Bolsa Família no Município de Criciúma para a diminuição da desigualdade social e do acesso do beneficiado a serviços públicos.

O Município de Criciúma está situado no estado de Santa Catarina, na região Sul do Brasil, a 199 km de distância da capital, Florianópolis, numa extensão de 237,89 km<sup>2</sup>. A receita orçamentária do Município no ano de 2015, segundo dados do SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), foi de R\$ 593.837.222,68, sendo que deste valor R\$ 2.403.420,34 foram originárias do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social).

As despesas orçamentárias liquidadas somaram R\$ 555.557.534,05, sendo que o setor de assistência social realizou R\$ 15.314.483,84 (BRASIL, 2015). O PIB (Produto Interno Bruto) no ano de 2013, segundo informações do IBGE, foi de R\$ 32.782.696,00

oriundos da agropecuária, R\$ 1.541.437.781,00 advindos da indústria e R\$ 2.646.397.302 da área de serviços. No mesmo ano o PIB per capita no Município foi de R\$ 27.516,97, enquanto no estado de Santa Catarina era de 32.289,58 e no Brasil foi de R\$ 26.445,72 (BRASIL, 2016).

De acordo com dados do PNUD<sup>39</sup>, FJP e IPEA, entre 1991 e 2000 a população do Município ascendeu a uma percentagem média ao ano de 1,67%. Em SC, essa taxa constituiu-se de 1,85%, enquanto no Brasil foi de 1,63% no mesmo tempo. Na década, o percentual de urbanização do Município passou de 89,98% para 89,70%. Entre 2000 e 2010, a população de Criciúma ascendeu a uma percentagem mediana ao ano de 1,20%, enquanto no Brasil ficou em 1,17% e a população de Santa Catarina cresceu a uma alíquota média anual de 1,55%. Nesse período a taxa de urbanização de Criciúma alterou de 89,70% para 98,61%, em 2010 habitavam no Município 192.308 pessoas. A percentagem de urbanização em SC aumentou de 78,75% para 83,99%, em 2010 moravam no estado 6.248.436 pessoas (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

---

<sup>39</sup> Informações apresentadas pelo PNUD, Ipea e FJP (Fundação João Pinheiro) referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010, obtidas por intermédio do Censo, que é uma pesquisa realizada pelo IBGE a cada dez anos. Através dele, reúne-se informações sobre toda a população brasileira. Nosso primeiro Censo aconteceu em 1872 e recebeu o nome de Recenseamento da População do Império do Brasil. O mais recente foi o Censo 2010 e, antes dele, o IBGE realizou o Censo 2000 (IBGE, 2016).

Quadro 5 – População total, por gênero, rural/urbana no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

População	População o 1991	% do total 1991	População o 2000	% do total 2000	População o 2010	% do total 2010
População o total	147.043	100,00	170.621	100,00	192.308	100,00
Homens	72.591	49,37	84.079	49,28	94.607	49,20
Mulheres	74.453	50,63	86.542	50,72	97.701	50,80
Urbana	132.313	89,98	153.049	89,70	189.630	98,61
Rural	14.730	10,02	17.572	10,30	2.678	1,39

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Quadro 6 – População total, por gênero, rural/urbana no estado de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

População	População o 1991	% do total 1991	População o 2000	% do total 2000	População o 2010	% do total 2010
População o total	4.541.994	100,00	5.356.360	100,00	6.248.436	100,00
Homens	2.275.714	50,10	2.669.311	49,83	3.100.360	49,62
Mulheres	2.266.280	49,90	2.687.049	50,17	3.148.076	50,38
Urbana	3.208.537	70,64	4.217.931	78,75	5.247.913	83,99
Rural	1.333.457	29,36	1.138.429	21,25	1.000.523	16,01

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Dentre os anos de 2000 e 2010, a razão de dependência, que consiste na percentagem dos indivíduos com menos de 15 anos e da população com mais de 65 anos (população dependente) em proporção aos indivíduos de 15 a 64 anos (população potencialmente ativa), modificou-se de 48,53% para 36,87%, e a percentagem de

envelhecimento, que consiste na razão entre os indivíduos com mais de 65 anos de idade em relação à população integral, em Criciúma modificou-se de 4,19% para 5,90%. Em 1991, estes dois indicadores constituíam, respectivamente, 59,06% e 3,14%.

Já em SC a razão de dependência incidiu de 65,43% em 1991 para 54,94% em 2000 e 45,92% em 2010; entretanto, a alíquota de envelhecimento aumentou de 4,83% para 5,83% e para 7,36%, respectivamente. Já no Brasil a razão de dependência passou de 65,43% em 1991 para 54,94% em 2000 e 45,92% em 2010; contudo, a taxa de envelhecimento aumentou de 4,83% para 5,83% e para 7,36%, respectivamente (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

Quadro 7 – Estrutura etária da população no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

Estrutura etária	População 1991	% do total 1991	População 2000	% do total 2000	População 2010	% do total 2010
Menos de 15 anos	49.980	33,99	56.356	33,03	41.545	21,60
15 a 64 anos	92.446	62,87	107.110	62,78	139.411	72,49
65 anos ou mais	4.617	3,14	7.155	4,19	11.352	5,90
Razão de dependência	59.06	-	48.53	-	36.87	-
Índice de envelhecimento	3.14	-	4.19	-	5.90	-

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Quadro 8 – Estrutura etária da população no estado de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

Estrutura etária	População 1991	% do total 1991	População 2000	% do total 2000	População 2010	% do total 2010
Menos de 15 anos	1.503.582	33,10	1.619.895	30,24	1.392.333	22,28
15 a 64 anos	2.840.347	62,54	3.453.250	64,47	4.425.459	70,83
65 anos ou mais	198.065	4,36	238.215	5,29	430.644	6,89
Razão de dependência	59.91	-	50.52	-	40.34	-
Índice de envelhecimento	4.36	-	5.29	-	6.89	-

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

A mortalidade infantil, que consiste na proporção de morte de crianças com idade inferior a um ano, no Município diminuiu, sendo que em 1991 a alíquota era de 26,9, em 2000 de 21,3 por mil nascidos com vida e 12,3 por mil em 2010. Já em SC o número era de 11,5, em 2010, de 16,8, em 2000 e 24,8 em 1991. No Brasil, em 1991 essa taxa era de 44,7 por mil nascidos vivos, entre 2000 e 2010 a taxa de mortalidade infantil caiu mais ainda, sendo de 30,6 por mil nascidos vivos para 16,7 por mil (FJP, IPEA, PNUD, 2016). Com a taxa observada em 2010, o país exerce uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, dentre as quais a mortalidade infantil no país necessita estar aquém de 17,9 óbitos por mil em 2015.

Outro aspecto relevante a ser considerado nesta pesquisa são os dados do IDHM, que consiste no Índice de Desenvolvimento Humano

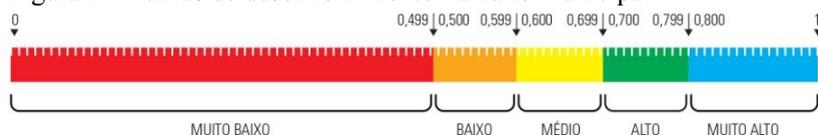
Municipal, elaborado pelo PNUD Brasil, Ipea e a Fundação João Pinheiro, que assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 Municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado a partir das informações dos três últimos Censos Demográficos do IBGE, realizados em 1991, 2000 e 2010.

O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos Municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos Municípios, estados e regiões metropolitanas em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira.

A importância de se utilizar o IDHM nesta pesquisa está abrangida por três características: o IDHM populariza o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, e não a visão de que desenvolvimento se limita a crescimento econômico; ao sintetizar uma realidade complexa em um único número, o IDHM e seus três componentes viabilizam a comparação entre os Municípios brasileiros ao longo do tempo; o ranking do IDHM estimula formuladores e implementadores de políticas públicas no nível municipal a priorizar a melhoria da vida das pessoas em suas ações e decisões (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

O IDHM é um número que varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano, constituindo baixo Desenvolvimento Humano menor que 0,550, médio entre 0,550 e 0,699, alto entre 0,700 e 0,799 e muito alto Desenvolvimento Humano acima de 0,800.

Figura 2 – Faixas de desenvolvimento humano municipal



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

O IDHM do estado de SC é de 0,774, em 2010, situando-o na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), sendo que a dimensão<sup>40</sup> que mais colabora para o seu IDHM é Longevidade, com indicador de 0,860, seguida de Renda, com apontador de 0,773, e de Educação, com índice de 0,697.

No quadro abaixo é possível verificar que o estado de São Paulo e o Distrito Federal possuem os melhores IDHMs do país, sendo que o estado de Santa Catarina está localizado logo após, juntamente com o estado do Rio de Janeiro. Neste mesmo quadro é possível verificar que as regiões Norte e Nordeste possuem os piores índices de IDHM do país, sendo que os estados do Pará, Maranhão, Piauí e Alagoas possuem as menores médias deste índice.

<sup>40</sup> Proporção do componente Longevidade, Educação ou Renda que viabiliza o resultado.

Quadro 9 – Adaptado pelo Autor - IDHM por estado no ano de 2010

Estado	IDHM
SP, DF	0,783 - 0,824
SC, RJ	0,761 – 0,774
PR, RS	0,748 – 0,749
GO, MG, ES	0,731 – 0,740
MT, MS, AP	0,708 – 0,729
RR, RO, TO	0,690 – 0,707
RN, CE, AM	0,674 – 0,684
AC, PE, SE	0,663 – 0,673
BA, PB	0,647 – 0,660
PA, MA, PI, AL	0,631– 0,646

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

O IDHM em Criciúma, de acordo com o PNUD, Ipea e FJP, é 0,788, no ano de 2010, situando o Município na área de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Os dados que mais contribuem para o IDHM do Município são da longevidade, com indicador de 0,846, seguida de renda, com apontador de 0,786 e de educação, com índice de 0,737. Criciúma está ranqueada na 76ª posição dentre os 5.565 Municípios brasileiros segundo o IDHM (FJP, IPEA, PNUD, 2016). Neste ranking o maior IDHM é 0,862 (São Caetano do Sul/SP) e o menor é 0,418 (Melgaço/PA).

Quadro 10 – IDHM do Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
<b>IDHM Educação</b>	0,398	0,586	0,737
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	39,71	47,59	63,90
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	43,71	86,31	95,33
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	61,29	77,92	93,69
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	36,70	58,24	71,80
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	17,92	37,61	56,01
<b>IDHM Longevidade</b>	0,738	0,800	0,846
Esperança de vida ao nascer	69,26	72,97	75,76
<b>IDHM Renda</b>	0,678	0,741	0,786
Renda <i>per capita</i> ao nascer (em anos)	542,21	802,98	1.062,53

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Quadro 11 – IDHM de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
<b>IDHM Educação</b>	0,329	0,526	0,697
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	31,79	41,48	58,87
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	31,76	73,59	91,17
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	53,61	76,36	91,51
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	31,38	54,02	69,19
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	17,01	33,39	51,80
<b>IDHM Longevidade</b>	0,753	0,812	0,860
Esperança de vida ao nascer	70,16	73,69	76,61
<b>IDHM Renda</b>	0,648	0,717	0,773
Renda <i>per capita</i> ao nascer (em anos)	449,78	693,82	983,90

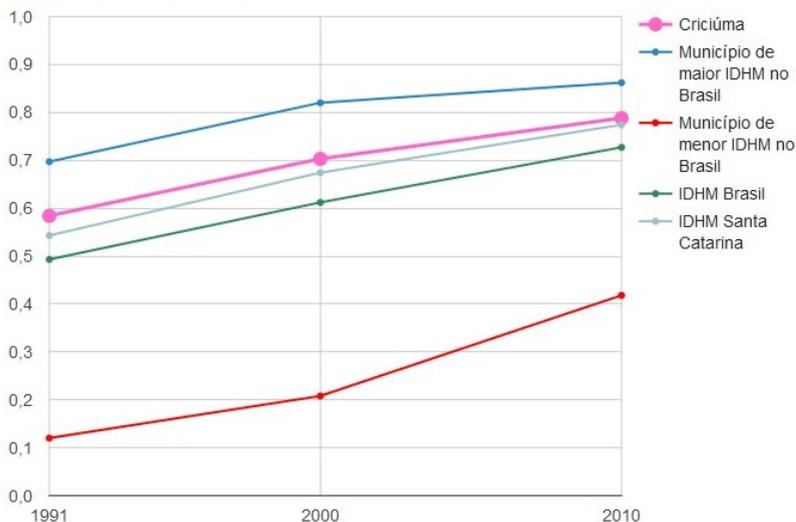
Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Do período de 2000 a 2010 o IDHM de Criciúma aumentou de 0,703 em 2000 para 0,788 em 2010, um aumento de 12,09%. Nesse momento a dimensão cujo número mais ascendeu em termos integrais foi Educação (crescimento de 0,151), seguida por Longevidade e por Renda. Dentre 1991 e 2000 o IDHM aumentou de 0,584 em 1991 para 0,703 em 2000, uma percentagem de crescimento de 20,38%. Nesse período a dimensão cujo número mais aumentou em termos absolutos esteve ligado à Educação (crescimento de 0,188), seguida por Renda e por Longevidade.

Dentre 1991 e 2010 o IDHM de Criciúma aumentou muito, passando de 0,584 em 1991 para 0,788 em 2010, enquanto o IDHM de SC passou de 0,493 para 0,727, e do Brasil passou de 0,493 para 0,72. Isso provoca uma alíquota de desenvolvimento de 34,93% para Criciúma, 47% para SC e 47% para o Brasil (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

A dimensão em Criciúma em que o indicador mais ascendeu em termos integrais foi Educação (crescimento de 0,339), seguida por Renda e por Longevidade. Em SC, por sua vez, a dimensão em que o índice mais aumentou em termos absolutos foi Educação (crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda, e no Brasil a dimensão cujo indicador mais ascendeu em termos totais foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda.

Figura 3 – Evolução do IDHM nos anos de 1991, 2000 e 2010



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

A expectativa de vida ao nascer é o apontador usado para compor a dimensão Longevidade do IDHM, que é medida pela expectativa de vida ao nascer, a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE, sendo que esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado Município viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade. Em Criciúma, a expectativa de vida cresceu, em 1991, era de 69,3 anos, na última década aumentou 2,8 anos, sendo de 73 anos em 2000 e 75,8 anos em 2010. No Brasil, a expectativa de vida no nascimento era de 64,7 anos em 1991, de 68,6 anos em 2000 e 73,9 anos em 2010 (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

Quadro 12 – Longevidade, mortalidade e fecundidade da população no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Esperança de vida ao nascer (em anos)	69,30	73,00	75,80
Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)	26,90	21,30	12,30
Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)	31,10	24,60	14,50
Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)	2,60	2,00	1,40

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Quadro 13 – Longevidade, mortalidade e fecundidade da população no estado de SC nos anos de 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Esperança de vida ao nascer (em anos)	70,20	73,70	76,60
Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)	24,80	16,80	11,50
Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)	28,60	19,40	13,40
Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)	2,60	2,20	1,70

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

O IDHM Educação é medido por meio de dois indicadores obtidos por intermédio dos dados do Censo Demográfico do IBGE. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo - tem peso 1; o fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo - tem peso 2 (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

A medida acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação. Isso facilita aos gestores identificar se crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação.

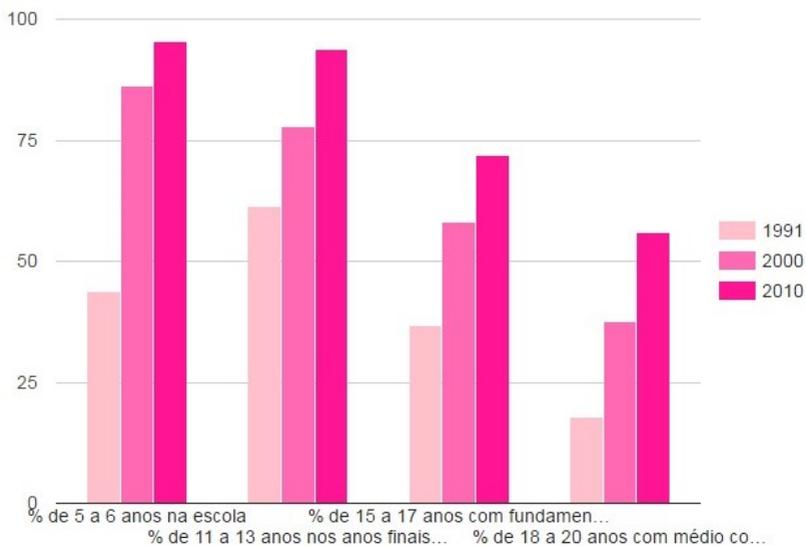
Em Criciúma, em 2010, a proporção<sup>41</sup> de crianças de cinco a seis anos na escola é de 95,33%; a dimensão de crianças de 11 a 13 anos cursando os últimos anos do ensino fundamental é de 93,69%; o percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental concluído é de 71,80% e a percentagem de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio finalizado é de 56,01%. Entre 1991 e 2010 essas taxas aumentaram, respectivamente, em 51,62%, 32,40%, 35,10% e 38,09%.

No estado, em 2010, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 91,17%; a percentagem de crianças entre 11 a 13 anos cursando os últimos anos do ensino fundamental é de 91,51%; a taxa de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental finalizado é de 69,19% e o percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio concluído é de 51,80%. Entre 1991 e 2010 essas proporções aumentaram, respectivamente, em 59,41%, 37,90%, 37,81% e 34,79% (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

---

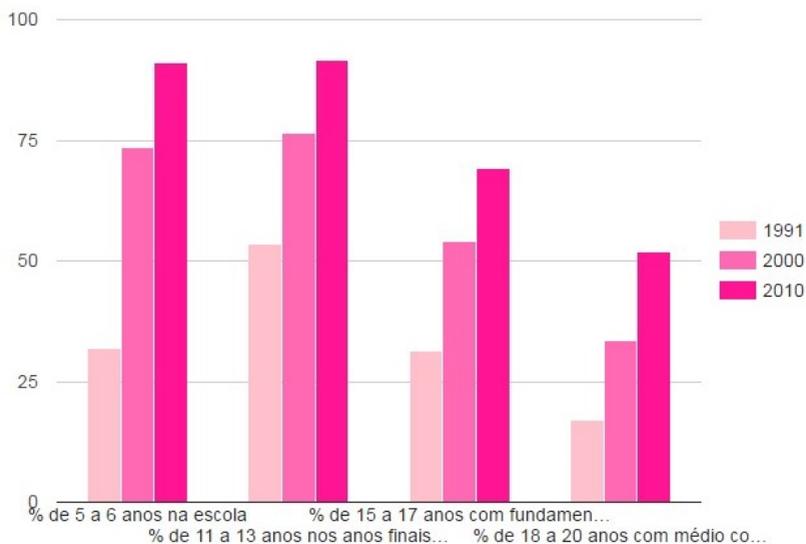
<sup>41</sup> Proporções de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos indica a situação da educação entre a população em idade escolar do estado e compõem o IDHM Educação.

Figura 4 – Fluxo escolar por faixa etária no Município de Criciúma/SC nos anos de 1991, 2000 e 2010



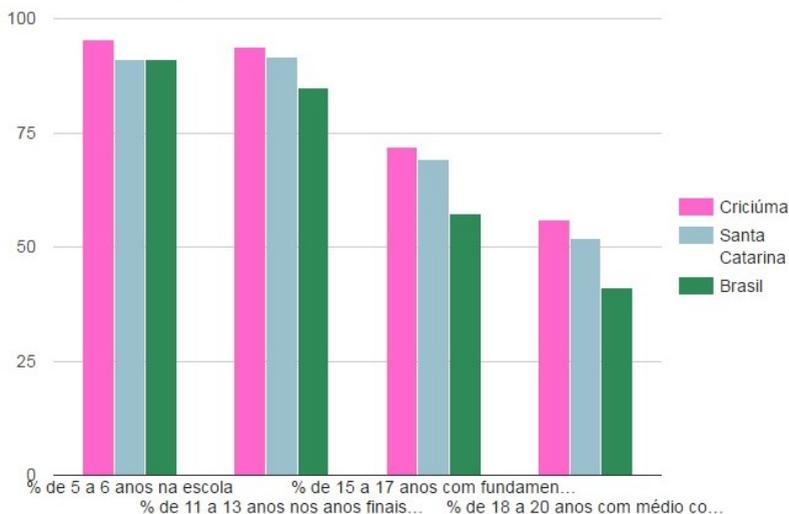
Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

Figura 5 – Fluxo escolar por faixa etária em SC nos anos de 1991, 2000 e 2010



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

Figura 6 – Fluxo escolar no Município, no estado e no Brasil, em 2010



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

No ano de 2010, 90,00% dos indivíduos de seis a 17 anos de Criciúma cursavam o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série, sendo que em 2000 eram 87,89% e em 1991 eram 85,46%. No estado este índice era respectivamente de 88,95%, 87,27% e 84,44%. Dos jovens adultos de 18 a 24 anos, em 2010, 22,51% cursavam o ensino superior, sendo que em 2000 eram 15,46% e em 1991 eram 5,97%, e no estado este índice era respectivamente de 19,17%, 11,14% e 4,62% (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

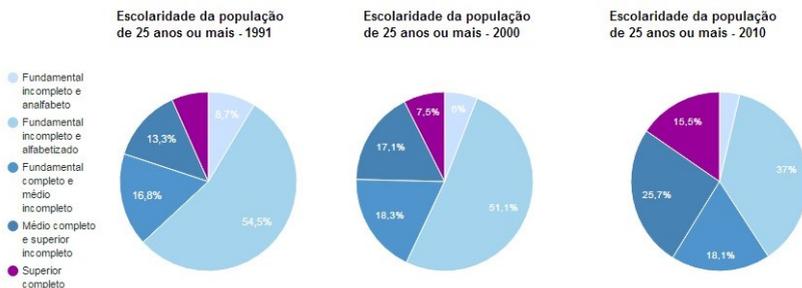
Entre 2000 e 2010, no Município, a esperança de anos de estudo mudou de 10,41 anos para 10,49 anos, enquanto no estado mudou de 10,13 anos para 10,24 anos, e no Brasil mudou de 8,76 anos para 9,54 anos. Em 1991 a esperança de anos de estudo era de 10,58 anos em Criciúma, de 9,93 anos em SC e de 8,16 anos no Brasil.

O IDHM Educação também é composto pelo indicador de escolaridade dos indivíduos adultos, referindo-se ao percentual da população com 18 anos ou mais que possui o ensino fundamental concluído. Esse apontador possui uma ampla inércia em razão do peso das gerações mais antigas possuírem menor escolaridade. Em 1991 os percentuais eram de 39,71% no Município, 30,09% em SC e 30,09% no país. Entre 2000 e 2010 esse percentual passou de 47,59% para 63,90% no Município, de 39,76% para 54,92% em SC e de 39,76% para 54,92% no Brasil.

Em 2010, analisando-se a população do Município com 25 anos ou mais de idade, 3,70% eram analfabetos, 59,27% possuíam o ensino fundamental concluído, 41,14% tinham o ensino médio finalizado e 15,46% o superior completo. No estado 5,11% eram analfabetos, 53,78% possuíam o ensino fundamental finalizado, 37,03% tinham o

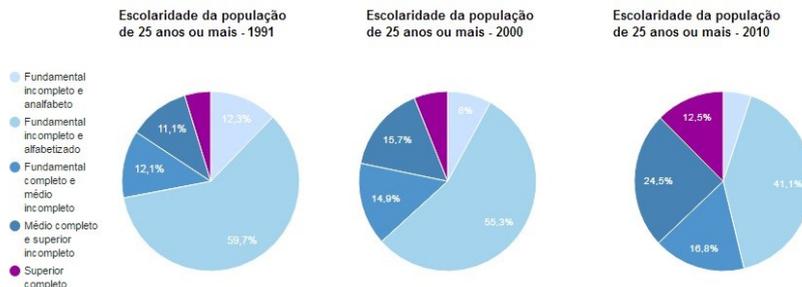
ensino médio acabado e 12,53% o superior completo, e no Brasil esses percentuais são, respectivamente, 11,82%, 50,75%, 35,83% e 11,27% (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

Figura 7 – Escolaridade da população no Município em 1991, 2000 e 2010



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

Figura 8 – Escolaridade da população no estado em 1991, 2000 e 2010



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

O IDHM Renda é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média dos residentes de determinado Município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no Município, inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Em Criciúma a renda per capita média cresceu 95,96% nas

últimas duas décadas, modificando-se de R\$ 542,21 em 1991 para R\$ 802,98 em 2000, e para R\$ 1.062,53 em 2010, enquanto que a renda per capita média de Santa Catarina aumentou 118,75% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 449,78 em 1991 para R\$ 693,82 em 2000 e para R\$ 983,90 em 2010.

Ao Município equivale a uma percentagem média ao ano de aumento nesse período de 3,60%, enquanto que a SC de 4,21%. A taxa média anual de crescimento no Município foi de 4,46% entre 1991 e 2000 e 2,84% entre 2000 e 2010, enquanto que a SC foi de 4,93% entre 1991 e 2000 e 3,55% entre 2000 e 2010. A dimensão de pessoas pobres, ou seja, com renda per capita menor do que R\$ 140,00 (agosto/ 2010) no Município diminuiu, passando de 11,58% em 1991 para 7,53% em 2000 e para 2,17% em 2010. Em SC também diminuiu, passando de 25,32% em 1991 para 12,79% em 2000 e para 3,65%, em 2010.

A modificação da desigualdade de renda nestes dois períodos pode ser verificada por intermédio do Índice de Gini<sup>42</sup>, que em Criciúma passou de 0,50 em 1991 para 0,55 em 2000 e para 0,48 em 2010, e em SC passou de 0,55 em 1991 para 0,56 em 2000, e para 0,49 em 2010 (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

---

<sup>42</sup> Instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD).

Quadro 14 – Renda, pobreza e desigualdade no Município em 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (em reais)	542,21	802,98	1.062,53
% de extremamente pobres	2,89	1,28	0,51
% de pobres	11,58	7,53	2,17
Índice de Gini	0,50	0,55	0,48

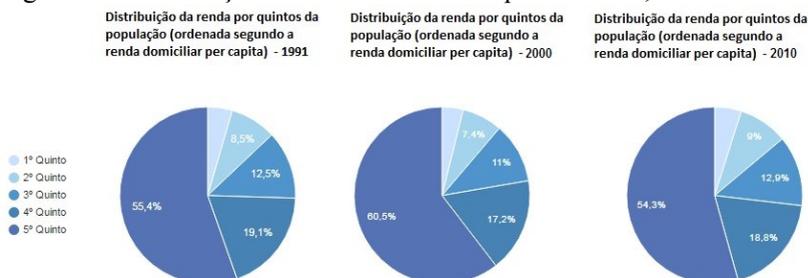
Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Quadro 15 – Renda, pobreza e desigualdade no estado em 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (em reais)	449,78	693,82	983,90
% de extremamente pobres	9,26	3,82	1,01
% de pobres	25,32	12,79	3,65
Índice de Gini	0,55	0,56	0,49

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

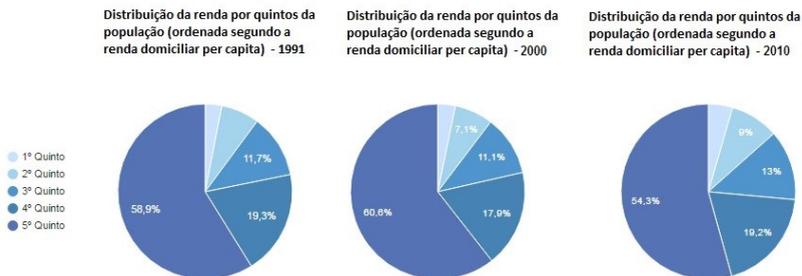
Figura 9 – Distribuição da renda<sup>43</sup> no Município em 1991, 2000 e 2010



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

<sup>43</sup> Os “quintos” comparam a renda per capita média dos indivíduos pertencentes a cada fração de 1/5, divididos de acordo com a renda.

Figura 10 – Distribuição da renda no estado em 1991, 2000 e 2010



Fonte: FJP, IPEA, PNUD (2016).

Em Criciúma, entre os anos de 2000 e 2010, o percentual de atividade dos indivíduos com 18 anos ou mais, ou seja, a percentagem desta população que era de maneira econômica considerada ativa, aumentou de 68,03% em 2000 para 73,12% em 2010, e no estado aumentou de 69,68% para 73,78%. Nesse mesmo período, em Criciúma, a percentagem de desocupação, ou seja, a população economicamente ativa que estava desocupada, diminuiu de 10,81% em 2000 para 4,13% em 2010 e no estado diminuiu de 8,80% para 3,40%.

Em 2010, da população ocupada do Município, com idade superior a 18 anos ou mais, 2,74% laboravam no setor agropecuário, 2,55% estavam na indústria extrativa, 23,34% na indústria de transformação, 7,82% na área de construção, 0,91% nos setores de utilidade pública, 16,69% no comércio e 41,61% na área de serviços. No estado 12,96% estavam no setor agropecuário, 0,30% na indústria extrativa, 20,77% na indústria de transformação, 7,34% na área de construção, 0,93% nos setores de utilidade pública, 14,87% no comércio e 38,12% na área de serviços (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

Quadro 16 – Ocupação da população no Município em 2000 e 2010

	2000	2010
Taxa de atividade	68,03	73,12
Taxa de desocupação	10,81	4,12
Grau de formalização dos ocupados – 18 anos ou mais	64,33	75,23
<b>Nível educacional dos ocupados</b>		
% dos ocupados com ensino fundamental completo	56,97	72,08
% dos ocupados com ensino médio completo	34,76	52,03
<b>Rendimento médio</b>		
% dos ocupados com rendimento de até 1 salário mínimo	24,64	9,48
% dos ocupados com rendimento de até 2 salários mínimos	63,39	57,24
% dos ocupados com rendimento de até 5 salários mínimos	88,03	88,43

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Quadro 17 – Ocupação da população no estado em 2000 e 2010

	2000	2010
Taxa de atividade	69,68	73,78
Taxa de desocupação	8,80	3,40
Grau de formalização dos ocupados – 18 anos ou mais	61,66	72,15
<b>Nível educacional dos ocupados</b>		
% dos ocupados com ensino fundamental completo	47,78	65,84
% dos ocupados com ensino médio completo	29,24	46,22
<b>Rendimento médio</b>		
% dos ocupados com rendimento de até 1 salário mínimo	33,81	12,63
% dos ocupados com rendimento de até 2 salários mínimos	69,78	61,34
% dos ocupados com rendimento de até 5 salários mínimos	90,37	90,19

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Outra importante análise a ser feita sobre a condição de vida da população é o estudo referente aos indicadores de habitação, que verificam a proporção da população vivendo em domicílios que possuem água encanada, energia elétrica e coleta de lixo. As residências em Criciúma conseguiram ampla modificação no que se relaciona à coleta de lixo: em 1991, 87,33% das habitações possuíam acesso a este serviço, em 2000 eram 98,00% e em 2010 eram 99,56%. A água encanada e energia elétrica pouco mudaram. Em 1991 98,31% das habitações possuíam acesso a água encanada, em 2000 97,69% e em 2010 97,84%. Já a energia elétrica estava disponível em 99,63% das habitações em 1991, 99,93% em 2000 e 99,98% em 2010.

No estado houve grande mudança no acesso a estes três serviços, sendo que em 1991 84,09% possuíam coleta de lixo, no ano 2000 96,78% e em 2010 99,31%. A água encanada estava disponível em 1991 para 90,41% das habitações, em 2000 para 94,39% e em 2010 para 94,13%, e a energia elétrica em 1991 estava disponível para 94,62% das habitações, em 2000 para 98,58% e em 2010 para 99,81% (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

Quadro 18 – Indicadores de habitação (água encanada, energia elétrica e coleta de lixo) no Município em 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	98,31	97,69	97,84
% da população em domicílios com energia elétrica	99,63	99,93	99,98
% da população em domicílios com coleta de lixo (somente população urbana)	87,33	98,00	99,56

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Quadro 19 – Indicadores de habitação (água encanada, energia elétrica e coleta de lixo) no estado em 1991, 2000 e 2010

	1991	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	90,41	94,39	94,13
% da população em domicílios com energia elétrica	94,62	98,58	99,81
% da população em domicílios com coleta de lixo (somente população urbana)	84,09	96,78	99,31

Fonte: Adaptado pelo Autor - FJP, IPEA, PNUD (2016).

Entre todos os dados que compõem o IDHM, necessário destacarmos alguns, principalmente aqueles que possuem relação com o objeto de estudo desta dissertação, o programa Bolsa Família. O IDHM informa por intermédio de dados as lacunas sociais que precisam ser albergadas pelo Estado na promoção de condições igualitárias. Já o PBF possui dentre os seus objetos promover a condição de que seus beneficiários tenham, por intermédio da transferência de renda, a possibilidade de acesso a serviços e produtos necessários à manutenção de suas vidas.

A mortalidade infantil no Município de Criciúma diminuiu muito ao longo dos anos, alcançando o índice de 12,3 por mil em 2010, número um pouco superior ao estado, que era de 11,5, mas bem inferior se comparado ao Brasil, que era de 16,7 por mil. A proporção de crianças e jovens do Município frequentando a escola e concluindo os estudos também aumentou, representando aumento de 51,62% (5 a 6 anos), 32,40% (11 a 13 anos), 35,10% (15 a 17) e 38,09% (18 a 20 anos) no período entre 1991 e 2010.

O percentual de pessoas em situação considerada de pobreza, com renda inferior a R\$ 140,00 (agosto/2010), diminuiu ao longo das

décadas, sendo que no Município passou de 11,58% em 1991 para 7,53% em 2000 e 2,17% em 2010. Em SC também diminuiu, contudo os índices do Município são melhores, passando de 25,32% em 1991 para 12,79% em 2000, e para 3,65%, em 2010 (FJP, IPEA, PNUD, 2016).

É possível verificar a partir de todos esses dados apresentados que tanto o Município de Criciúma quanto o estado de Santa Catarina possuem bons níveis médios em todas as áreas, sejam elas sociais ou econômicas, se comparados a outros estados ou Municípios, e até mesmo em relação ao país. Isso se comprova com o fato de o estado possuir o 3º melhor IDHM do país, e Criciúma estar posicionada na 76ª posição dentre os 5.565 Municípios brasileiros.

Contudo, diante de uma análise dos dados do estado comparados aos do Município, é possível verificarmos que Criciúma possui médias inferiores a SC, externalizando uma necessidade que deve ser aplicada à população local naquilo que se refere à melhoria do acesso a serviços públicos de qualidade. Nesta questão o Bolsa Família mostra-se como um importante mecanismo de promoção social, pois visa combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação, segurança alimentar e assistência social.

Ainda, por intermédio das condicionalidades, o BF pode reverter este cenário, servindo como uma ferramenta para a melhoria de tais índices, visto que baseia a manutenção do beneficiário ao programa, desde que participe dos serviços prestados nas áreas de educação e saúde. Estes dados apresentados pelo IDHM mostraram-se relevantes para esta pesquisa, refletindo sobretudo nos aspectos norteadores de

melhores condições de vida às famílias que conjecturam na fundamentalidade do Bolsa Família.

Este programa serve como um mecanismo possibilitador, por meio da transferência direta de renda e das condicionalidades, de albergue a melhores resultados sociais nestes itens analisados pelo IDHM, havendo a possibilidade destes índices paulatinamente melhorarem devido a existência, também, dos programas de transferência de renda. No próximo item analisaremos a gestão e os dados do Município na implementação das regulações do programa Bolsa Família outorgadas pelo Governo Federal à Secretaria de Assistência Social do Município de Criciúma.

#### 4.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

Diversos dados e informações sobre o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único estão disponíveis por meio de um conjunto de ferramentas informatizadas, construídas em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), e são esses os dados utilizados neste tópico final para analisarmos o PBF no Município de Criciúma. Por intermédio dessas consultas, que fornecem dados oficiais, é possível ter o acesso a diversas informações, seja relacionada à área social ou econômica.

Assim, visando apresentar o desenvolvimento socioeconômico no Município, pensamos ser importante analisarmos primeiramente os

dados obtidos sobre a Secretaria de Assistência Social do Município de Criciúma e posteriormente as informações sobre os beneficiários do programa que residem no Município.

Existem duas situações diferentes para quem deseja acessar o Programa Bolsa Família. Quem já era beneficiário de algum dos programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás) aguardava sua inclusão, que dependia de vários fatores: pactuação entre União, estados e Municípios; disponibilidade de vagas no estado/Município; expansão dos recursos orçamentários, etc., sendo que até ser incluído no novo programa o beneficiário continuava recebendo normalmente seus benefícios, sem nenhuma mudança.

Quem não era beneficiário de programas remanescentes, mas já é cadastrado no CAD Único, aguarda sua inclusão como beneficiário do programa de acordo com as regras; aqueles que ainda não se cadastraram devem procurar a prefeitura para cadastrar-se. A concessão do benefício, até metade do ano de 2016, era de responsabilidade do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que fixava os critérios, e a CAIXA, agente operacional do programa, aplica tais critérios quando selecionados os beneficiários, realizando a entrega de um cartão magnético que possibilita a realização de saques, compras, depósitos, saldos e transferências (MDS, 2015).

O papel do Município no PBF está relacionado à prestação de serviços que intermedeiem as diretrizes da União e a sua aplicabilidade pelo beneficiário. Mais especificamente, cabe ao Município realizar a inscrição das famílias consideradas pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal; promover ações que

viabilizem a integração entre os setores de educação, saúde e assistência social, na esfera municipal; disponibilizar, na esfera municipal, serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde para viabilizar o cumprimento das condições por parte das famílias beneficiárias; garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; constituir e apoiar os conselhos municipais a fim de garantir o controle social do programa; estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares, com vistas a criar meios e condições de promover a emancipação das famílias beneficiárias e inclusive suspender, bloquear ou, ainda, cancelar benefícios indevidos (BRASIL, 2015).

Para realizar essas funções, o Fundo Nacional de Assistência Social, por meio de transferência direta ao Fundo Municipal de Assistência Social, fornece auxílio financeiro para que o Município consiga realizar essas ações. Contudo, o valor a ser depreendido depende do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), previsto no Decreto 5.209/200, que regulamenta a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, na Lei 10.836/2004, que institui o BF, e na Portaria GM/MDS<sup>44</sup> 754/2010, que estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família no âmbito dos Municípios, e dá outras providências.

O IGD serve para apoiar e estimular os entes federados a investir na melhoria da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, sendo que com esse índice

---

<sup>44</sup> Gabinete do Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

a União avalia a gestão em seus aspectos fundamentais, oferecendo apoio financeiro àqueles Municípios de acordo com o seu desempenho. Em outras palavras, o IGD serve tanto para medir a qualidade das ações empreendidas, refletindo o desempenho de cada gestão municipal, como para incentivá-las à obtenção de resultados qualitativos, e também para compor a base de cálculo do montante de recursos que cada uma deve receber a título de apoio financeiro.

O IGD varia entre 0 e 1, e o cálculo é feito pela fórmula  $IGD = Fator I^{45}$  (Operacional)  $\times$   $Fator II^{46}$  (Adesão ao SUAS)  $\times$   $Fator III^{47}$  (Informação dos Gastos)  $\times$   $Fator IV^{48}$  (Aprovação dos Gastos). Para obter-se o valor em reais que será transferido ao FMAS multiplica-se o valor do IGD apurado no mês por R\$ 3,25 (três reais e vinte e cinco centavos) para cada cadastro válido de família inscrita na base Nacional do Cadastro Único no mês anterior ao do mês de referência do cálculo com renda mensal per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo no Município, atualizado nos últimos dois anos, até o limite da estimativa do número

---

<sup>45</sup> Corresponde à média aritmética simples das seguintes variáveis: TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único, no Município, pela quantidade de famílias estimadas como público-alvo do Cadastro Único no Município; TAC - Taxa de Atualização Cadastral, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único no Município atualizados nos últimos dois anos, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no Município; TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no Município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no Município; e TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil saúde no Município com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde, pelo número total de famílias com perfil saúde no Município (MDS, 2015).

<sup>46</sup> Expressa se o Município aderiu ao SUAS (MDS, 2015).

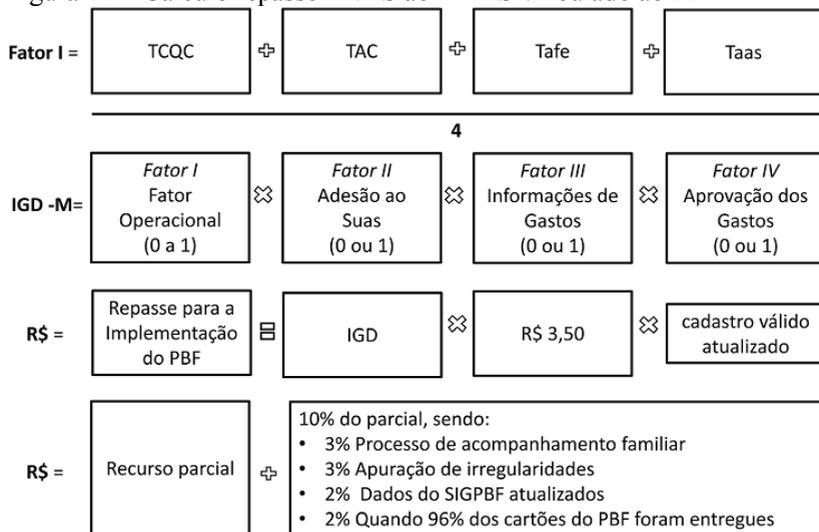
<sup>47</sup> Indica se o gestor do FMAS lançou no sistema informatizado do MDS (SuasWeb) a comprovação de gastos ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (MDS, 2015).

<sup>48</sup> Indica se o referido Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS (MDS, 2015).

de famílias identificadas como público-alvo do Cadastro Único no Município.

Soma-se ao resultado do valor apurado os seguintes incentivos financeiros: 3%, proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, que estejam em processo de acompanhamento familiar; 3% quando o Município atender, nos prazos estipulados, demandas da Senarc referentes à apuração de eventuais irregularidades na execução local do PBF; 2% quando o Município tiver 100% dos dados referentes à Gestão Municipal atualizados no Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF) há menos de um ano; e 2% quando o Município apresentar pelo menos 96% de cartões do PBF entregues na data de apuração do IGD (MDS, 2015).

Figura 11 – Cálculo repasse FNAS ao FMAS vinculado ao PBF



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Com essa transferência o Município possui o auxílio da União para realizar a gestão municipal do PBF. O MDS não definia quais ações ou despesas deveriam ser custeadas com os recursos do PBF, sendo de comum entendimento que tais recursos estariam vinculados ao programa e são decorrentes da aferição dos resultados da gestão descentralizada, com base na atuação da gestão Municipal do PBF e do Cadastro Único.

Também não havia definição prévia do MDS sobre o percentual de recursos do PBF a ser alocado em atividades das áreas de assistência social, educação ou saúde ou em outras áreas. O IGD contribui para que os Municípios busquem, de forma continuada, aprimorar a gestão do PBF e do Cadastro Único, executando com qualidade e eficiência as

ações expressas no Decreto 5.209/2004, que prevê a identificação e cadastramento de novas famílias; atualização e revisão dos dados dos cidadãos residentes no Município no Cadastro Único; gestão intersetorial de condicionalidades, que compreende as atividades necessárias para o acompanhamento, registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar e à agenda de saúde; gestão de benefícios, que compreende o relacionamento do Município com a Caixa Econômica Federal e o efetivo recebimento do auxílio pelo beneficiário; implementação de ações complementares ao PBF, que compreende o apoio ao desenvolvimento sustentável das famílias beneficiárias, de acordo com sua demanda e seu perfil; controle social, que compreende o acompanhamento e fiscalização do PBF (MDS, 2015).

No quadro abaixo podemos verificar o período de 2005 a 2015, sendo que tais valores foram propositalmente divididos em duas colunas. A central é a soma total de valores que a União transferiu ao Município de Criciúma/SC, e na coluna da direita é a soma do valor que a União destinou ao Município de Criciúma/SC para implementação de ações vinculadas ao serviço de apoio à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. Este comparativo serve como forma de análise em que os valores recebidos pelo Município para implementar as ações vinculadas ao PBF são ínfimos em relação ao valor total transferido ao Município.

Quadro 20 – Valores transferidos pelo FNAS ao FMAS entre 2005 e 2015

Ano	Valor total <sup>49</sup> transferido da União ao Município de Criciúma/SC	Valor vinculado ao PBF transferido pela União ao Município de Criciúma/SC
2005	R\$ 56.682.703,19	R\$ 11.688,00
2006	R\$ 70.606.618,70	R\$ 47.674,98
2007	R\$ 79.953.412,36	R\$ 51.783,16
2008	R\$ 91.210.385,98	R\$ 57.925,70
2009	R\$ 95.601.970,93	R\$ 31.212,73
2010	R\$ 109.053.593,78	R\$ 57.742,07
2011	R\$ 152.587.297,13	R\$ 79.766,12
2012	R\$ 156.779.551,43	R\$ 142.197,42
2013	R\$ 149.628.792,32	R\$ 171.923,33
2014	R\$ 173.966.467,69	R\$ 103.187,22
2015	R\$ 191.583.500,48	R\$ 110.821,44

Fonte: Adaptado pelo Autor - Portal da Transparência (2016).

Os recursos transferidos pelo FNAS ao FMAS também devem ser aplicados na atuação de acompanhamento das condicionalidades, que pode-se caracterizar pela aquisição de mobiliário, equipamento de informática, capacitação dos servidores, contratação de pessoal, aquisição de veículos, divulgação e campanhas publicitárias, etc.

<sup>49</sup> Compreende a totalidade das transferências realizadas pela União ao Município de todos os setores, tais como saúde, educação, ciência e tecnologia, trabalho, encargos especiais, assistência social, urbanismo, etc.

Existem vários responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades. O extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no que dizia respeito ao apoio, à articulação intersetorial e à supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condições do Programa Bolsa Família, era também responsável por disponibilizar a base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

O Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. O Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao recém-nascido, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos.

Os estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condições do Programa Bolsa Família também poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelos Ministérios, que é o caso do Município de Criciúma (MDS, 2015).

Nos quadros abaixo é possível verificar o acompanhamento das condicionalidades no Município distribuídos em educação, com beneficiários entre seis e 15 anos, e entre beneficiários com 16 a 17 anos; ainda é possível verificar os acompanhamentos na área da saúde, realizado com crianças e gestantes. Verifica-se um grande aumento de beneficiários com idade entre 16 e 17 anos no período de 2010 a 2015,

situação contrária nos beneficiários com idade entre seis e 15 anos - no período entre 2010 e 2015 houve uma diminuição em sua quantidade.

Talvez isso tenha ocorrido em razão de uma questão geracional, ou seja, aquelas famílias constituídas há mais tempo, com jovens entre 16 e 17 anos, possuíam cada vez mais a necessidade de auxílio do Estado. Talvez tenham sido formadas desde o seu nascimento em situação econômica precária, possuindo ainda dificuldades de equivaler-se. Já aquelas novas famílias, que possuíam crianças entre seis e 15 anos, foram se formando numa condição economicamente mais favorável, em que não precisavam ou não se enquadravam nas diretrizes do PBF.

Ademais, nestes dois perfis de beneficiários verifica-se que ainda há um grande percentual de indivíduos com frequência escolar abaixo do estabelecido pelo programa, fato este que se manteve, em percentuais, pouco mutável ao longo do período de 2010 a 2015. Contudo, nota-se o aumento no acompanhamento realizado pelo Município, fato este que pode ser entendido como uma possível ineficiência por parte do Município do serviço de implementação de ações complementares ao PBF, que possibilitariam meios para que esses indivíduos obtivessem ao longo dos anos melhores índices de frequência escolar.

Na área da saúde verifica-se um pequeno aumento na quantidade de famílias beneficiárias no período entre 2010 e 2015, sendo que o acompanhamento do Município dessas famílias ainda não é satisfatório. Contudo, o acompanhamento de gestantes mostra-se eficaz, alcançando índices quase absolutos, resultando numa quantidade igualmente alta de gestantes com pré-natal em dia. Igualmente satisfatória é a quantidade

de crianças acompanhadas pelo Município, que apresentam quase em sua totalidade a vacinação em dia.

Quadro 21 – Acompanhamento Educação - Beneficiários de 16 a 17 anos entre o período de 2010 a 2015

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Total de beneficiários com perfil educação (16 a 17 anos)	724	789	680	690	388	424
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos)	511	614	375	502	218	212
Total de beneficiários com frequência acima da exigida (16 a 17 anos - 75%)	437	613	340	405	-	-
Total de Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 a 17 anos - 75%)	74	1	35	97	-	-
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (16 a 17 anos)	213	175	305	188	-	-

Fonte: Adaptado pelo Autor - Portal da Transparência (2016).

Quadro 22 – Acompanhamento Educação - Beneficiários de 6 a 15 anos entre o período de 2010 a 2015

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	3.595	3.742	4.159	4.356	4.432	4.686
Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	3.347	3.464	3.674	3.925	3.927	4.165
Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)	3.237	3.460	3.593	3.856	-	-
Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos- 85%)	110	4	81	69	-	-
Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)	248	278	485	431	-	-

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Quadro 23 – Acompanhamento Saúde entre o período de 2010 a 2015

	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	2.758	2.772	2.970	2.719	2.226	2.455
Total de famílias acompanhadas pela saúde	2.280	2.183	2.026	2.209	1.786	2.054
Total de gestantes acompanhadas	148	89	39	67	-	-
Total de gestantes com pré-natal em dia	147	88	39	61	-	-
Total de crianças acompanhadas	1.601	1.566	1.372	1.627	-	-
Total de crianças com vacinação em dia	1.597	1.559	1.367	1.616	-	-
Total de crianças com dados nutricionais	1.023	1.034	945	835	-	-
Total de famílias não acompanhadas pela saúde	478	589	793	510	-	-

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

O Programa Bolsa Família justifica a necessidade de se realizar o acompanhamento das famílias beneficiárias como sendo um meio de se verificar a condição de melhora, ou não, na qualidade de vida dos seus indivíduos, quer seja com ações na área da saúde ou da educação. Contudo, entendemos que essas condicionalidades passam a ser um mecanismo do Estado de fazer com que a pessoa beneficiada esteja sujeita as suas diretrizes para manter-se no programa, pois assim justifica-se uma contrapartida do indivíduo beneficiado à sociedade que não recebe este auxílio do Estado.

Nos quadros abaixo, representamos as repercussões implicadas aos indivíduos que não cumprem as condicionalidades, causando-lhes o efeito gradativo no benefício financeiro da família, ou advertência prévia, em virtude do descumprimento da condicionalidade de educação (frequência abaixo de 85% ou 75% com registro de motivo que gera efeito sobre o benefício) e/ou em virtude do descumprimento da condicionalidade de saúde (menores de sete anos com calendário vacinal desatualizado e gestantes sem pré-natal).

Contudo, o descumprimento da condicionalidade não necessariamente evidencia uma desídia do indivíduo em relação às regras do PBF, o descumprimento pode também indicar um agravamento da situação de vulnerabilidade vivenciada por uma família, que não consegue, por exemplo, manter o jovem ou a criança afastada do trabalho, pois a renda auferida pelo jovem ou criança com seu laboro ainda é de suma importância para a manutenção de suas vidas, mesmo que em mínimas condições. Assim, o benefício recebido por intermédio do PBF não supre inteiramente a renda obtida com o laboro deste.

No Município de Criciúma/SC verifica-se, conforme o primeiro quadro abaixo, que não considera os indivíduos que recebem o benefício variável ao adolescente. Nos anos de 2014 e 2015 houve 170 descumprimentos de condicionalidades, contudo, nenhum beneficiado teve o seu auxílio cancelado, situação contrária ao período de 2012 e 2013, que teve 88 casos de descumprimento de condicionalidades, e desse total sete benefícios foram cancelados.

No segundo quadro, que considera apenas os indivíduos que recebem o benefício variável ao adolescente, verificamos que, no ano de 2012, 13 benefícios foram cancelados de um total de 65 descumprimentos, situação esta contrária ao ano de 2015, em que houve 55 descumprimentos, mas nenhum benefício foi cancelado.

Quadro 24 – Repercussões por Descumprimento de Condicionalidades desconsiderando o benefício variável ao adolescente

	2015	2014	2013	2012
Total de repercussões por descumprimento de condicionalidades	101	69	13	75
Total de advertências	76	41	8	39
Total de bloqueios	21	21	2	16
Total de 1ª suspensão	4	7	3	12
Total de 2ª suspensão	-	-	-	6
Total de cancelamentos	0	0	5	2

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Quadro 25 – Repercussões por Descumprimento de Condicionalidades considerando apenas o benefício variável ao adolescente

	2015	2014	2013	2012
Total de repercussões por descumprimento de condicionalidades	55	7	7	65
Total de advertências	35	6	5	36
Total de suspensões	3	0	2	16
Total de cancelamentos	0	1	0	13
Total de Bloqueios	17	0	0	-

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

O Município de Criciúma/SC, conforme o Censo de 2010, possui 192.308 habitantes, representando a maior cidade do sul catarinense, e renda *per capita* de 1.062,53, sendo que as pessoas consideradas pobres e extremamente pobres representam aproximadamente 3% da população. Ademais, 90% das pessoas que exercem alguma atividade profissional possuem renda média de até cinco salários mínimos.

Isso demonstra a desigualdade existente no Município, com isso o PBF, entre 2005 e 2015, transferiu mais de R\$ 42 milhões diretamente às famílias que atendem as diretrizes do programa. É possível verificar no quadro abaixo que num comparativo entre o ano de 2005 e 2015 o PBF obteve pouca alteração na quantidade de famílias beneficiárias. Contudo, o valor repassado a essas famílias mais que triplicou nesse comparativo de anos, demonstrando, conforme o quadro 27, que uma das causas desse aumento é o reajuste realizado ao longo dos anos nos valores dos benefícios.

Para atender a real necessidade do custo de vida da população é necessária a majoração dos valores, e isso está demonstrado pelo benefício médio mensal no ano de 2005, que era de R\$ 55,66, e no ano de 2015 chegou a R\$ 163,42. Neste mesmo quadro (27) pode-se concluir que o acúmulo de benefícios variáveis pode conceder ao beneficiário um valor maior de auxílio, como é o caso da família que recebeu ao longo do ano de 2014 o valor de R\$ 9.796,00, refletindo em um benefício médio mensal de R\$ 816,33. Contudo, estes dados representam as excepcionalidades dos beneficiários.

Quadro 26 – Quantidade de famílias Beneficiárias e o valor total repassado por ano

	Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado
2015	3.056	R\$ 6.036.943,00
2014	2.889	R\$ 6.034.510,00
2013	3.411	R\$ 6.425.988,00
2012	3.564	R\$ 5.560.626,00
2011	3.405	R\$ 4.290.735,00
2010	3.194	R\$ 3.353.379,00
2009	3.531	R\$ 2.893.028,00
2008	2.568	R\$ 2.601.178,00
2007	3.345	R\$ 2.408.023,00
2006	3.293	R\$ 2.077.375,00
2005	3.387	R\$ 1.750.776,00

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Quadro 27 – Valores médios mensais e totais anuais do benefício

	Benefício médio mensal por família	Família que mais recebeu		Família que menos recebeu	
		Valor Total	Valor Médio	Valor Total	Valor médio
2015	R\$ 163,42	R\$ 8.030,00	R\$ 730,00	R\$ 35,00	R\$ 35,00
2014	R\$ 173,33	R\$ 9.796,00	R\$ 816,33	R\$ 32,00	R\$ 32,00
2013	R\$ 153,65	R\$ 7.584,00	R\$ 632,00	R\$ 32,00	R\$ 32,00
2012	R\$ 135,23	R\$ 7.584,00	R\$ 632,00	R\$ 32,00	R\$ 32,00
2011	R\$ 110,08	R\$ 3.034,00	R\$ 252,83	R\$ 22,00	R\$ 22,00
2010	R\$ 87,69	R\$ 2.400,00	R\$ 200,00	R\$ 22,00	R\$ 22,00
2009	R\$ 77,32	R\$ 2.256,00	R\$ 188,00	R\$ 20,00	R\$ 20,00
2008	R\$ 70,47	R\$ 1.832,00	R\$ 166,54	R\$ 15,00	R\$ 15,00
2007	R\$ 59,13	R\$ 1.225,00	R\$ 102,08	R\$ 15,00	R\$ 15,00
2006	R\$ 52,56	R\$ 1.140,00	R\$ 95,00	R\$ 15,00	R\$ 15,00
2005	R\$ 55,66	R\$ 1.170,00	R\$ 97,50	R\$ 15,00	R\$ 15,00

Fonte: Adaptado pelo Autor – Portal da Transparência (2016).

Na transferência de renda à população, o PBF sempre visou ao melhoramento da condição de vida da população, manifestando que não apenas a condição econômica da pessoa fosse levada em conta para ser considerada beneficiária. Assim, as características sociais dos indivíduos sempre nortearam as diretrizes do programa.

Estes fundamentos originaram o IGD, conforme já vimos no começo deste tópico, que promove o incentivo do Município na gestão

do PFB. Tais direcionamentos à melhoria socioeconômica também originaram os benefícios variáveis, que levam em conta a situação dos indivíduos em situação desfavorável, seja por sua idade, seja por sua condição física enquanto gestante e nutriz ou até mesmo para a superação da pobreza.

O Município, conforme podemos analisar no quadro abaixo, possui índices de ascendentes nos benefícios entre o período de 2011 e 2013, e no período entre 2013 a 2015 verifica-se a sua diminuição quantitativa relacionada ao número de benefícios variáveis. Entre outros motivos possíveis, isso pode ser caracterizado pela saída em 2013 daquelas famílias que anteriormente recebiam o benefício, e pode ser causado pela melhora na condição de vida desses indivíduos, fazendo com que não necessitem mais do auxílio, ou o seu perfil socioeconômico não mais se adéque às diretrizes do PBF.

Ademais, outro ponto importante a ser analisado no quadro abaixo é que a quantidade de benefícios variáveis é muito maior em relação aos benefícios básicos, que considera apenas a condição da renda familiar. Isso leva ao nosso pensamento de que a população beneficiada pelo PFB é amplamente mais jovem, grupo que estaria mais albergado pelo programa, tendo quatro dos cinco benefícios variáveis que lhe são adequados. Isso nos leva a crer que o PBF também poderia estender o benefício variável pensado à população considerada velha.

Quadro 28 – Divisão dos benefícios entre os básicos e variáveis

	2015	2014	2013	2012	2011
Total de Benefícios básicos	2.359	2.437	2.825	2.876	839
Total de Benefícios variáveis	5.371	5.348	6.243	6.505	1.464
Total de Benefícios variáveis jovem	686	762	777	962	249
Total de Benefícios variáveis nutriz	42	40	52	51	28
Total de Benefícios variáveis gestante	40	74	41	64	11
Total de Benefícios variáveis para superação da pobreza	1.138	1.021	1.295	926	-

Fonte: Adaptado pelo Autor - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Da análise deste tópico final do trabalho, verificamos que o Município de Criciúma/SC possui as características de gestão adotadas pela Lei 10.836/2004, que institui o PBF e apresenta as diretrizes do programa, sendo-lhe outorgado o dever de prestar à população os meios necessários para o desenvolvimento socioeconômico da população considerada pobre.

Neste quesito, que representa a tutela do Estado em auxílio à população considerada pobre, conseguimos verificar que no Município há carência de prestação continuada de serviços que atendam com

qualidade os indivíduos naquilo que se refere à área da educação, pois o acompanhamento das condicionalidades mostrou-se eficiente enquanto dados para análise, mas não externalizou os interesse do PBF de promover o desenvolvimento socioeconômico, e isso está caracterizado pela frequência escolar, que, muito embora adote parâmetros de 85% e 75% de assiduidade, ainda mostra-se aquém do esperado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento dos indivíduos por ser caracterizado pelo processo de ampliação das liberdades individuais, naquilo que se relaciona às suas capacidades e as oportunidades disponíveis, para que assim possam escolher a vida que desejam ter. O mecanismo de ampliação das liberdades abrange as dinâmicas sociais, econômicas, políticas indispensáveis para a garantia de uma diversidade de oportunidades para todos, bem como o ambiente favorável para que cada um possa exercer, na plenitude, sua cidadania. Desta forma, o desenvolvimento humano precisa centrar-se nos indivíduos e no crescimento do seu bem-estar, entendendo-se não apenas pelo acúmulo de riqueza e de renda, mas pela ampliação do escopo das opções, das habilidades e da liberdade de escolha. Assim, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas, meios que possibilitam às pessoas de viver conforme desejem.

A ascensão da economia não pode ser traduzida automaticamente em qualidade de vida, aliás, diversas vezes o que se verifica é o reforço das desigualdades. É necessário que este crescimento possa ser transformado em conquistas reais para as pessoas, ou seja: crianças com mais acesso a saúde, educação para todos e com qualidade, ampliação da participação política dos cidadãos, balanceamento da renda e das oportunidades entre todos, maior livre-arbítrio, entre outras. Assim, quando se coloca as pessoas no centro da análise do bem-estar, o enfoque do desenvolvimento humano possibilita redefinir o modo como pensamos e lidamos com o desenvolvimento.

Os programas de transferência de renda mostram-se como meios de atuação do Estado para implementarem políticas de combate à pobreza e à desigualdade, fortalecendo a ideia de políticas redistributivas que venham a possibilitar o acesso a produtos e serviços a indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Sendo assim, cabe ao governo federal com apoio dos governos municipais e estaduais, num trabalho interligado, implementar ações que visem atender as metas de curto e longo prazo para concretizar a efetivação das necessidades sociais. Esta articulação trará não somente eficiência ao programa do Bolsa Família, mas, também transcenderá a novos campos de atuação, bem como a outros problemas sociais que devem ser alvos de políticas públicas. Assim, os Ministérios e as Secretarias devem estar sempre se aperfeiçoando no sentido de prever os anseios sociais para que a população considerada em situação de vulnerabilidade social tenha o amparo do Estado.

Neste sentido, o dever do Estado em promover a igualdade pode se dar de diferentes formas, seja em atenção ao indivíduo, seja em atenção ao capital. Diante deste paradigma o Estado deve fornecer produtos e serviços de qualidade para promover a emancipação dos beneficiados, fazendo com que eles alcancem por intermédio do programa assistencial maneiras de superar as vulnerabilidades. Assim, os indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza carecem ações estatais de amplo espectro para deixar a situação de exclusão social. Os programas de transferência de renda possuem essa função, pois garantem aos indivíduos acesso a equipamentos e serviços sociais que lhes forneçam as condições mínimas para a manutenção de sua vida, e assim possibilitam maior equilíbrio social. Por outro lado, transferência

de renda pode auxiliar no desenvolvimento socioeconômico, pois, injeta na economia local dinheiro capaz movimentar o setor econômico, ou seja, o mercado pode ser considerado um beneficiário indireto do programa, pois, receberá dos indivíduos benefícios econômicos na forma de pagamento por algum serviço prestado ou bem de consumo vendido.

É necessário frisar que, diante das análises propostas, pôde-se verificar que todas as políticas assistenciais estão localizadas nos períodos em que as melhorias nas condições sociais são mais expressivas. Assim, o Programa Bolsa Família têm se mostrado, desde a sua implementação, como um importante mecanismo de superação da pobreza, possibilitando à população condições mínimas para a melhoria da qualidade de vida. No Município de Criciúma/SC, o programa tem conseguido obter, de modo geral, melhores índices sociais e econômicos vinculados às famílias beneficiadas. As áreas da educação e da saúde são as aquelas que possuem a maior atenção, pois, obedecem as diretrizes nacionais do PBF, no entanto estes serviços não acompanham os indicadores de qualidade. No que tange ao PBF em Criciúma/SC, é possível aferir que há uma adesão maior de indivíduos com benefícios variáveis, isso, por si só, denota que deve haver do Estado a ampliação no fornecimento de serviços relacionados à área da saúde e educação, pois, somente a transferência de renda mostra-se ineficaz para a desmercadorização do indivíduo.

O PBF mostra-se, então, como um mecanismo promotor de igualdade, seja em função da transferência de renda aos beneficiados, seja em função dos serviços fornecidos, contudo, ainda há necessidade de que haja uma maior atenção do Estado no sentido de descriminalizar

os indivíduos beneficiários em relação a sociedade em geral, pois, conforme pôde-se verificar, o PBF não fornece o rendimento na integralidade para que a família possa adquirir os mínimos necessários para a manutenção da vida. A transferência de renda funciona como um auxílio para aquelas famílias que se encontram em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, e que, se não estivessem assistidas por um programa como o Bolsa Família, estariam a mercê da benevolência da sociedade e da caridade. Assim, concluímos com este trabalho que o PBF é um caminho e uma primeira ação que pode auxiliar as pessoas em situação de pobreza a obterem os meios necessários para adquirirem produtos e serviços que lhe garantam escapar da linha da pobreza e da miséria, sobretudo, combatendo a fome que durante muitos anos foi considerada uma mazela nacional de difícil solução.

Ademais, como forma de sugestão para pesquisas futuras, verifica-se a necessidade de produzir estudos mais específicos, tais como, a participação da família na superação da pobreza; a implementação de serviços de qualidade relacionados às condicionalidades pela administração pública; os direitos da mulher nos programas assistências; a criança e o adolescente nos programas de transferência de renda, entre outros, que forneçam informações mais detalhadas sobre os impactos do PBF sobre o desenvolvimento socioeconômico nacional.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Ismael Gonçalves. **Da caridade ao Welfare State: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais**. São Paulo: Ciência e Cultura, v.67, n.1, 0. 52-55, Jan/Mar 2015.

\_\_\_\_\_, Ismael Gonçalves. **(Re)construindo a maternidade: as políticas públicas materno-infantis brasileiras e suas implicações na Região Carbonífera Catarinense (1920-1960)**. Curitiba: UFPR, 2014.

ALVES, Ivanilda Souza; MESQUITA, Shirley Pereira. **O Programa Bolsa Família: Uma Análise de seus Limites e Potencialidades enquanto Política Pública Intersetorial, Transversal e Focalizada**. João Pessoa: UFPB, [s. d.].

ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; VAITSMAN, Jeni; FARIAS, Luis Otávio. **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Ciênc. saúde coletiva, v. 14, n. 3, p. 731-741, Junho de 2009.

AREND, Silvia Maria Fávero. **Filhos de criação: Uma história dos menores abandonados no Brasil (década de 1930)**. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

\_\_\_\_\_, Silvia Maria Fávero. **Legislação menorista para o trabalho: Infância em construção**. Uberlândia: Caderno Espaço Feminino, v. 17, n. 01, Jan/Jul de 2007.

ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas**. Campinas: Unicamp, 1995.

ASTORGA, Carlos Ricardo Aguilar; FACIO, Marco Antonio Lima. **¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?** Contribuciones a las Ciencias Sociales, Setembro de 2009.

BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas : un manual para la práctica**. México: Porrúa, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)> Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil: promulgada em 25 de março de 1824.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)> Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 2 set. 2016.

\_\_\_\_\_. MDS. **Ministério do desenvolvimento social e combate à fome**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. MDSA. **Ministério do desenvolvimento social e agrário**. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/dados> >. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. MEC. **Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. LOAS. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 2 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BATISTA, Natália Ferreira; CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio. **Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar**. Rio de Janeiro: Revista de Economia Contemporânea, v. 14, n. 2, p. 269-301, Agosto de 2010.

BICCA, Carolina Scherer. **A assistência social após a Constituição Federal de 1988. Uma nova fase**. Brasília: Caderno Virtual, n. 24, v. 1, Jul/Dez de 2011.

BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. **Movimentos sociais e democracia: os dois lados das “fronteiras”**. Salvador: Caderno CRH, v. 21, n. 54, p. 457-475, Dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_, Breno; GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na era global**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania – um passo em falso?** Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Agosto de 2010.

BRAUW, Alan de; HODDINOTT, John. **As Condicionalidades são Necessárias em um Programa de Transferência Condicionada?** Brasília: IPEA/PNUD, n. 64, Setembro de 2008.

BURLANDY, Mônica de Castro Maia Senna Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?** Florianópolis: Revista Katálysis Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, Jan/Jun de 2007.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Fundamentos Sociais das Economias Pós – Industriais: Uma resenha crítica de Esping-Andersen.** São Paulo: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 56, 2003.

CASTRO, Artur Soares de. **Direito fundamental à assistência social: algumas considerações.** Rio de Janeiro: Revista SJRJ, v. 20, n. 36, p. 151-172, Abril de 2013.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Chile: CEPAL, UNICEF, 2011.

DELGADO, Guilherme; THEODORO, Mário. **Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate.** Brasília: IPEA, 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** In: Caderno de Pesquisa n. 08. Campinas: Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state.** São Paulo: Lua Nova, n. 24, p. 85-116, Setembro de 1991.

\_\_\_\_\_. **Los tres mundos del Estado del Bien-estar.** Valencia: Alfons el Magnanim, 1993.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: Physis, v. 7, n. 2, p. 129-147, Dezembro de 1997.

FJP, IPEA, PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 2 set. 2016.

FUREGATO, Antonia Regina Ferreira; GATTAS, Maria Lúcia Borges. **Interdisciplinaridade: uma contextualização**. São Paulo: Acta Paulista de Enfermagem, v. 19, n. 3, p. 323-327, Setembro de 2006.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GOULARTI FILHO, Alcides. **As restrições ao crescimento da economia brasileira nos anos 80**. Campinas: Cadernos da FACECA, v. 11, n. 1, p. 85-91, Jan/Jun de 2002.

HAMEL, Marcio Renan Hamel. **Movimentos sociais e democracia participativa**. Revista Espaço Acadêmico, n. 95, Abril de 2009.

HAMMOUD, Ricardo H. Nabra. **Crescimento, desenvolvimento e desigualdade de renda: análise dos clássicos – Furtado, Cardoso e o “milagre” econômico**. In Anais do XI Encontro Regional de Economia – ANPEC-Sul 2008. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.

HENRIQUES, Ricardo. **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil**. In Desigualdade e pobreza no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000.

HIRATA, Guilherme Issamu. **Conquistas e déficits de programas de transferência condicionada de renda: Avaliação do programa paraguaio Tekoporã**. IPEA/PNUD, 2009.

LEIS, Hector Ricardo. **Especificidades e Desafios da Interdisciplinaridade nas Ciências Humanas**. In PHILIPPI JR, Arlindo; SILVA NETO, Antonio. Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia & Inovação. Barueri: Manole, 2011.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira; SULIANO, Daniel Cirilo. **As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil**. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2009.

MARSHAL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **El Capital. Crítica de la economía política**. México: Siglo Vientiuno, v. 3, 1986.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001.

\_\_\_\_\_, Marcelo et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, outubro de 2006.

MOURO, Helena. **Sistemas e modelos de proteção social: da caridade à assistência**. Coimbra: Interações, n. 5, p. 131-159, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências**. São Paulo: RBPAE, v. 25, n.2, p. 197-209, mai/ago de 2009.

OLIVEIRA, Jane Souto de (Org.). **O traço da desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1993.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte, Del Rey, 2007.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação - As Origens Políticas e Económicas do nosso Tempo**. Lisboa: Edições 70, 2012.

PORCHMANN, Marcio. **Políticas públicas e situação social na primeira década do século XX**. In SADER, Emir (Org.). 10 anos de governos pós-neoliberais. São Paulo: FLACSO, 2013.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra, 2006.

ROSSEL, C., COURTOISIE, D., MARSIGLIA, M. **Programas de transferências, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay**. Santiago de Chile: CEPALUNICEF, 2014. p. 13-22.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SALES, Tereza. **Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1993.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios**. São Paulo: Educação & Sociedade, ano XX, n. 69, Dezembro de 1999.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “desordem”: mistificação dos direitos sociais e da cidadania**. São Paulo: Cortez, 1999.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia De Bolso, 2010.

SIEDENBERG, Dieter Rugar. **Indicadores de desenvolvimento socioeconômico**. Rio Grade do Sul: Editora Unijuí, 2003.

SILVA, Bianca Monteiro da. **Assistência social: o desafio do reconhecimento como política pública e sua implicância nas atividades das organizações da sociedade civil**. Belo Horizonte: Revista de Direito do Terceiro Setor, ano 4, n. 8, 2010. [a]

SILVA, Carla Etiene Mendonça da. **Os beneficiários do Programa Bolsa Família diante das condicionalidades: Casos de Porto Alegre**. Brasília: Março de 2010. [b]

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; GUERREIRO, Rafael Osório. **Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países.** IPEA/PNUD, n. 1, Dezembro de 2007.

SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro, SOARES, Fábio Veras, MEDEIROS, Marcelo, ZEPEDA, Eduardo. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: IPEA, Julho de 2007.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA, Reginaldo de Souza; PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no sistema único de assistência social.** Rio Grande do Norte: Holos, Ano 31, v. 8, p. 330-341, 2015.

\_\_\_\_\_, Reginaldo de Souza. **A cidadania na República participativa: Pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde.** Florianópolis: UFSC, 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora da UnB, 1991.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade.** In CEAD - UNB (Org.). Brasília: CEAD -UNB, v. 4, p. 19-34, 2000.