



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI



**BOLSA FAMÍLIA-ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO A POBREZA NO BRASIL**

**Lenir Mainardes da Silva<sup>\*</sup>**  
**Solange de Moraes Barros<sup>\*\*</sup>**

RESUMO

Este trabalho pretende evidenciar o processo de implantação do Programa Bolsa Família no Brasil, caracterizando-o no contexto do Sistema de Proteção Social. Para compreensão do programa, foi utilizada a revisão bibliográfica e o estudo documental. A revisão bibliográfica ocorreu durante todo o processo de estudo, englobando políticas sociais, trabalho, família. Esperamos contribuir para uma reflexão sobre a importância deste programa na vida de seus beneficiários, e para o processo de desenvolvimento brasileiro. Que a reflexão produzida possa ser utilizada para um despertar, de redefinição de prioridades condizentes com as reais necessidades da população que mais carece deste tipo de mecanismo.

Palavras Chave: pobreza, programa social, transferência de renda.

ABSTRACT

This work intends to evidence the process of implantation of the Program Family Stock market in Brazil, being characterized it in the context of the System of Social Protection. For comprehension of the program, was used revises it and the documentary study bibliography. I revise it bibliography occurred all during the process of study, enclose politics social, work, family. We wait to contribute for one consequence on the importance of this program in the life of its beneficiaries, and for the process of Brazilian development. That the produced consequence can be used a wakening, of redone of concern priorities with the real necessities of population that more lacks of this type of mechanism.

Keywords poverty, social program, transfer of income .

## 1 INTRODUÇÃO

A análise neste trabalho considera o programa Bolsa família como uma das faces do Sistema de Proteção Social Brasileiro, atualmente. Entendendo que o papel do Estado num cenário de gestão compartilhada é fundamental, sem do à instância primordial para a implementação de um efetivo Sistema de Proteção Social.

Sistemas de proteção social, segundo Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2004), são respostas que as sociedades humanas desenvolvem em diferentes épocas para enfrentar certas vicissitudes, sejam de ordem biológica, social ou que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros. Nessa perspectiva, compreendemos o Programa Bolsa Família, como integrante do Sistema de Proteção Social Brasileiro, no sentido de que

\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social

\*\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social

foi desenvolvido, a nosso ver como uma estratégia para amenizar e dar acesso a milhares de cidadãos brasileiros às condições mínimas de sobrevivência.

À medida que as sociedades vão se ampliando e se complexizando, a administração estatal, também deve acompanhar as mudanças. Desta forma, a partir das transformações, das múltiplas expressões da questão social, observamos a criação de estratégias para o combate ou mesmo amenização destas expressões. Assim sendo, enquadrámos o Programa Bolsa Família como sendo uma estratégia de política social, viabilizadora de mínimos sociais, como proposto pela Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8.742 de 07 de dezembro 1993).

Os programas de transferência monetária, entendidos neste estudo, enquanto estratégias de políticas sociais foram sendo ampliadas de acordo com as transformações econômicas, sociais, assim como transformações no mundo do trabalho. Transformações que segundo Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2004), propiciaram o surgimento de situações que demandaram ações do Estado, para a proteção de um amplo contingente de desprotegidos, como forma de contenção da pobreza.

Os programas de transferência de renda no Brasil foram sendo instituídos e consolidados a partir da década de 1990, mas precisamente no ano de 1991, com a aprovação de um Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria de Eduardo Matarazzo Suplicy, que propunha a instituição de um programa de garantia de renda mínima, a famílias pobres, o que possibilitou o surgimento de experiências pioneiras em algumas regiões do Brasil.

Neste sentido tais programas, são destacados como possibilidades para o enfrentamento da pobreza, do desemprego, das conseqüências do sistema capitalista contemporâneo.

Entretanto não há homogeneidade na compreensão de tais conceitos. Diferentes perspectivas abordam tais programas. Alguns entendem tais programas como sendo de caráter compensatório, residual, eficiente no combate à pobreza, ao desemprego enquanto política substitutiva de serviços sociais; em outra perspectiva os referidos programas são considerados mecanismos de redistribuição de riqueza socialmente produzida, uma complementação dos serviços sociais já existentes voltados para inclusão social; e em uma terceira perspectiva, os referidos programas, são vistos como mecanismos provisórios que permitem a inclusão social e profissional dos cidadãos, em um contexto de pobreza e desemprego.

No caso brasileiro, a partir dos autores estudados nos arriscamos a afirmar que estes programas são orientados por posições político-ideológicas que transitam de uma perspectiva de seguir a ordem do mercado, sua funcionalidade, se caracterizando assim

como compensatórios e residuais, até uma perspectiva de redistribuição de renda e riqueza socialmente entre todos os cidadãos brasileiros.

A análise a que se propõe este trabalho considera os programas de transferência de renda, como face do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Para tanto, a transferência monetária é vista como uma estratégia que possibilita o acesso a políticas universais estruturantes, principalmente às políticas de educação e saúde. Em um primeiro momento, se apresentam como compensatórios, por permitirem a sobrevivência imediata das famílias beneficiárias, mas também devem oferecer condições de autonomização dos partícipes.

**Componentes de Gestão do Programa Bolsa Família:** O Programa Bolsa Família é uma proposta do Governo Federal, lançada em 20 de outubro de 2003, com o objetivo de unificar os programas de transferência monetária em vigência no Brasil, ou seja, unificar os programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação (informações retiradas de Silva e Silva; Yazbek, Giovanni (2004)).

A unificação de tais programas, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004), foi proposta entendendo que, a pobreza não é um fenômeno setorial e isolado, e o seu enfrentamento só será possível a partir da associação de programas de transferência de renda com ações articuladas que garantam o acesso aos serviços públicos básicos.

Assim sendo, este Programa, que deve ser operacionalizado de modo descentralizado e com um efetivo “controle social”, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e à pobreza, representando, segundo Silva e Silva; Yazbek e Giovanni (2004), no entendimento de seus idealizadores, uma evolução dos programas de transferência de renda, ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre a União, estados e municípios, representando um importante avanço no campo das políticas sociais.

A unidade beneficiária do Programa é o grupo familiar, que é representado preferencialmente pela mãe. Assim, entendemos que a família é o primeiro espaço de socialização de um indivíduo. Desde que nascemos estamos inseridos em uma família, a qual nos propicia um suporte necessário ao nosso desenvolvimento e bem-estar, bem como nos dá aporte afetivo. A família é o primeiro sujeito que referencia e totaliza a proteção e a socialização dos indivíduos. Independente das múltiplas formas e desenhos que a família contemporânea apresente, ela se constitui num canal de iniciação e aprendizado dos afetos e das relações sociais. (1994, p.93)

Todavia, é importante ressaltar que as famílias inclusas no Programa Bolsa Família são preferencialmente as que se encontra em condições sócio-econômicas abaixo da linha da pobreza, conforme o critério do valor monetário descrito anteriormente.

Além do critério para inclusão, ou seja, a renda familiar per capita, uma contrapartida ou condicionalidades às famílias beneficiárias, sob a justificativa de fazer com que o Programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem segundo Silva e Silva; Yazbek e Giovanni (2004), marcado as políticas sociais brasileiras.

Nesse sentido, as contrapartidas indicadas pelo Programa são as seguintes conforme estabelecido na Cartilha do Programa Bolsa Família (2003, p.02):

- Manutenção de filhos em idade escolar na escola;
- Frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde, com manutenção do cartão de vacinação atualizado;
- Frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina;
- Retorno de adultos analfabetos à escola, devendo todas as famílias participar de ações de educação ofertadas pelo Programa.

O acompanhamento e monitoramento do cumprimento das condicionalidades, inclusive o repasse de informações recebidas, cabe aos respectivos ministérios, os quais devem repassar, trimestralmente os relatórios à Secretaria Executiva do Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, segundo Silva e Silva; Yazbek e Giovanni (2004) é considerado uma inovação, no âmbito dos programas de transferência de renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo. Deste modo, o Programa Bolsa Família tem objetivos que vão além de garantir o direito à alimentação, pois se propõe à conjugar políticas estruturais, voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros.

Nesse sentido, o Bolsa Família é norteado por eixos, sendo eles: *educação; saúde; emprego e renda*. Sendo que todos os entes – família, Governo Federal, Municípios e demais parceiros do Programa, devem cumprir seus compromissos.

Com a efetivação destes três eixos (educação, saúde e trabalho e renda), o Programa Bolsa Família pode vir a se caracterizar como uma estratégia de política social garantidora de mínimos sociais. Entendendo que estes para Sposati (1997), correspondem a muito mais que o estabelecimento de um padrão de condições sociais básicas (saúde, alimentação, habitação, educação, etc), o que exige a constituição de um estatuto de responsabilidades públicas e sociais, para estabelecer um patamar de garantia de direitos a todos os cidadãos de uma nação.

Assim sendo, acreditamos que se os princípios e objetivos estabelecidos pelo Programa Bolsa Família forem efetivados como previstos, e acompanhados e ou

monitorados pelos Conselhos de Controle Social do Bolsa Família, este Programa pode se configurar como sendo muito mais que uma alternativa as condições sociais básicas, no sentido de contenção da pobreza que se alastra pelas diversas regiões de nosso país, pode se constituir como sendo uma *ponte, capaz de propiciar a milhares de brasileiros a inclusão, promoção e emancipação social.*

O Suplemento Educação e Acesso à Transferência de Renda de Programas Sociais - IBGE, divulgou um estudo, no dia 22 de março de 2006 com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004, em que foram entrevistadas cerca de 400 mil pessoas, das cinco regiões de nosso país (Norte, Nordeste, Centro-sul, Sudeste e Sul). Este estudo demonstrou que, 1 (um) a cada 5 (cinco) brasileiros, ou seja, 20% da população, vive com dinheiro de programas sociais, sejam estes municipais, estaduais e ou federais.

Segundo dados do Plano Nacional de Amostragem por Domicílio – PNAD (2001), do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, há no Brasil cerca de 11,2 milhões de famílias pobres e extremamente pobres, constituindo-se como público-alvo do Programa Bolsa Família.

No Brasil, este programa alcançou a marca de 9 (nove) milhões de famílias, e está presente em 97% dos municípios brasileiros, com um total de investimentos que ultrapassa 8,7 milhões de reais, meta estipulada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006), sendo desta forma, como considerado pela revista inglesa “The Economist”, em reportagem intitulada “Nova abordagem sobre um velho problema” (setembro de 2005), como o maior programa de transferência de renda da nova geração de programas sociais da América Latina.

Segundo o Seminário Estadual entre Gestores e Instâncias Sociais do Programa Bolsa Família (2006), a região sul de nosso país esta com cobertura acima de 100%, o Paraná está com 102,8% de cobertura do Programa nos seus municípios, ou seja, está acima do previsto. E, o município de Ponta Grossa está com 108,2% de cobertura do Programa.

## **2 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Programa Bolsa Família é parte integrante de um conjunto de ações de uma política garantidora de mínimos sociais, e ainda uma das faces do Sistema de Proteção Social Brasileiro. No entanto, faz-se necessário ressaltarmos, que este Programa de

maneira geral ainda não consegue atingir plenamente seus objetivos, voltando-se principalmente para mera transferência de renda.

A pobreza e a desigualdade social apresentam-se, portanto, como elementos constituintes da exclusão social, estando principalmente ligados a distribuição de renda, a uma economia favorável à exportação e à formação de grandes latifúndios, a uma economia ineficaz. A base estrutural da formação de nossa sociedade marcou, marca e tende a continuar marcando, com o capitalismo atual, o modo de vida apresentado pela maioria da população, priorizando a competitividade, o individualismo e o lucro em detrimento de valores que consideram como primordiais os princípios e os valores humanos.

As realidades apresentadas pelas famílias usuárias do Programa, desta maneira, decorrem principalmente, da falta de acesso a direitos plenos como cidadãos, por exemplo, da falta de acesso à educação, à saúde, à habitação, ao lazer, a um trabalho digno, a uma participação política e comunitária.

É essa falta de acesso a direitos básicos, que contribuem grandemente para que estas famílias se encontrem em situações precárias e inapropriadas de sobrevivência, condições estas que podem e geralmente levam a uma postura de dependência e de subordinação das mesmas em relação aos serviços e benefícios que lhes são prestados, que as levam a um posicionamento passivo e de aceitação do que lhes é imposto, tornando-as submissas a uma visão mais crítica e questionadora.

Podemos então, apontar a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, como sendo os principais elementos que favorecem o não exercício da cidadania, que se constrói ou se constitui a partir do acesso, de todos, aos direitos civis, políticos e sociais, ou seja, ao direito a uma inserção digna no mercado de trabalho, à educação, à saúde, a uma habitação adequada, a uma participação política, social e comunitária e principalmente a uma distribuição de renda, norteadas entre outras coisas pela igualdade e equidade social.

Percebemos assim que o Programa Bolsa Família, surge como uma possibilidade de emancipação social. Contudo, acompanhando a dinâmica predominante no meio societário, isto é, sendo influenciado ou determinado por fatores, sobretudo de ordem macro-social, apresenta-se como uma política pública que na maioria das vezes, se processa de maneira ambígua, de forma pontual e assistencialista, buscando dar legitimidade aos governos.

É evidente que os benefícios atribuídos à transferência de renda que o Programa Bolsa Família proporciona, são insuficientes para proporcionar a emancipação social dos indivíduos, muitas vezes, até mesmo para suprir as suas necessidades mínimas, entendendo as diferentes e complexas expressões da questão social que as famílias atendidas apresentam. Porém a sua importância não deve ser desconsiderada, pois procura

sanar necessidades mais emergenciais e imediatas. No entanto, demarcamos que as políticas sociais devem ser executadas de maneira mais ampla, de forma integrada e contínua, preocupando-se também e principalmente, com questões pertinentes às bases estruturais de nosso país.

Desta forma concluímos que para a efetivação e concretização de políticas públicas mediadas por práticas e ações onde a prioridade se volte realmente à consideração do ser humano sob uma perspectiva de totalidade, sob um viés de co-relação e de articulação entre os diferentes elementos e fatores que determinam as relações que se estabelecem entre os indivíduos, assim como, na dinâmica social, nos dirigimos à necessidade de mudança de mentalidade, implicada na ideologia vigente em nosso país. Entendendo que se trata de um processo muito complexo, onde vários fatores (jogo de interesse político, social e econômico) estão envolvidos, e de que se trata de um caminho muito longo e demorado a ser percorrido, tornando-se essencial à ruptura com bases estruturais, com fatores de ordem micro e macro-social que direcionam e influenciam as relações que se travam em nossa sociedade.

Somente mediante uma nova cultura, pautada pela hegemonia dos direitos civis, políticos e sociais, voltados verdadeiramente a atos e ações democráticas que priorizem o ser humano em sua plenitude, é que entendemos ser possível, o exercício concreto e real de políticas públicas que enfatizem o bem estar físico, material, psicológico, político, econômico e, sobretudo, social dos cidadãos, que devem ser postulados como *protagonistas* nas relações que estabelecem com o próximo, com a sociedade e com o mundo, buscando garantir esta cidadania que tanto se “prega”, para que realmente as pessoas possam sentir-se e exercitar-se como cidadãos, mediante, sobretudo o respeito aos seus direitos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Diário oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, DF, 07 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_.Cartilha do Programa Bolsa Família. Brasília,2003.

\_\_\_\_\_.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Desenvolvimento Social**. Brasília – DF, novembro/2004.

\_\_\_\_\_.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Divulga a **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – O1/2005**. Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social.Versão Preliminar: Brasília, março/2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Pesquisa realizada pelo Suplemento Educação e Transferência de Renda.** Em 22 de março de 2006. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acessado em: 23 de março de 2006.

SILVA e SILVA, M. O. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais:** Teorias e Práticas. São Paulo: Veras, 2001.

\_\_\_\_\_. Yazbek, M. C. ; Giovanni, G. **A Política Social Brasileira no século XXI:** A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. **Mínimos Sociais e Seguridade Social:** uma revolução da consciência da cidadania. Serviço Social e Sociedade, n. 55, 1997, p.9-38.