

## O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA: Superação ou alívio da pobreza?

Andrea Oliveira D'Almeida<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo analisa o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família - PBF como uma estratégia de combate à pobreza e as suas fragilidades num país periférico e marcado por grandes desigualdades sociais como é o caso do Brasil. Discute sobre as relações intrínsecas entre proteção social, políticas sociais, pobreza, educação, direitos sociais e cidadania. Demonstra a experiência brasileira do Programa Bolsa Família, apresentando as possibilidades e os limites quanto à superação e ao alívio da pobreza, através de uma ampla pesquisa bibliográfica da doutrina nacional e estrangeira com o intuito de conhecer as obras elaboradas sobre o tema, bem como, o seu atual estágio de estudo.

**Palavras-chave:** Bolsa Família. Proteção Social. Pobreza. Limites.

**ABSTRACT:** The article analyzes the Bolsa Família Transfer Program - PBF as a strategy for combating poverty and its weaknesses in a peripheral country and marked by great social inequalities, as is the case of Brazil. Discusses the intrinsic relationship between social protection, social policies, poverty, education, social rights and citizenship. Shows the Brazilian experience of the Bolsa Família Program, presenting the possibilities and limits as to overshoot and the alleviation of poverty through an extensive bibliographic research of national and foreign doctrine with the aim of knowing the works elaborated on the theme, as well as its current stage of study.

**Key-words:** Bolsa Família. Social protection. Poverty. Limits.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de antigas inquietações e reflexões acadêmicas sobre o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família – PBF.

O estudo tem como objetivos: analisar o PBF como uma estratégia de combate à pobreza e as suas fragilidades num país periférico e marcado por grandes desigualdades sociais como é o caso do Brasil; discutir sobre as relações

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSAL-BA, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UNESA-RJ/FASEB-BA e Especialista em Didática do Ensino Superior pela FABAC-BA. Professora da Faculdade de Direito da FABAC - MAURÍCIO DE NASSAU e Analista Judiciária do Tribunal Regional Federal - 1ª Região - Seção Judiciária da Bahia. Autora do livro INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS: métodos, tipos e critérios, Editora Novas Edições Acadêmicas – NEA, 2014 e Co-Autora do E-book A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, Atena Editora, 2019. E-mail: andrea.almeida@trf1.jus.br - Autora.

intrínsecas entre proteção social, políticas sociais, pobreza, educação, direitos sociais e cidadania, além de demonstrar a experiência brasileira do Programa Bolsa Família, apresentando as possibilidades e os limites quanto à superação e ao alívio da pobreza.

Realizou-se uma ampla pesquisa bibliográfica da doutrina nacional e estrangeira com o intuito de conhecer as obras elaboradas sobre o tema, bem como, o seu atual estágio de estudo.

Para analisar o Programa Bolsa Família - PBF, os seus limites e possibilidades como uma estratégia de combate à pobreza no Brasil, um país periférico e marcado por grandes desigualdades sociais, é necessário estabelecer relações entre proteção social, políticas sociais, pobreza, educação, direitos sociais e cidadania.

## **PROTEÇÃO SOCIAL**

Os sistemas de proteção social são mecanismos que visam proteger a sociedade dos riscos naturais (infância, velhice, doenças, calamidades geocimáticas) e sociais (desemprego, violência, etc), enfim, de qualquer evento que comprometa a segurança e o bem – estar social, visando, então, manter a coesão social. Segundo Robert Castel (2008), o sentimento de insegurança social e civil é a consciência de estar à mercê de eventualidades, ou seja, vulnerável aos riscos.

Historicamente, a Igreja foi a primeira instituição da social assistência, pregando a caridade como virtude Cristã (fora da caridade, não há salvação) e a pobreza como desígnio de Deus, vontade divina (pobreza naturalizada) A proteção social era vista como uma questão de moral, bons costumes e caridade.

Robert Castel (2008) introduz os conceitos de bons pobres, maus pobres e desfilados que representam bem a ideologia difundida na época. Os bons pobres (órfãos, enfermos, inválidos, incapacitados para o trabalho) aceitavam a sua condição de

pobreza, eram submissos e resignados com o seu sofrimento, por isso, merecem a assistência. Já os maus pobres eram revoltados, não aceitavam a sua pobreza, então não eram assistidos, eram excluídos, ou melhor, desfilados (vagabundos). Também eram excluídos da assistência os estrangeiros, os mendigos válidos e os

trabalhadores miseráveis porque não preenchiam os dois critérios para a proteção próxima: a Incapacidade para o trabalho (física ou enfermidade) e o pertencimento à comunidade local (social e geográfico), ou seja, domicílio na comunidade ou vinculação à Paróquia (matrícula nominal dos pobres na Igreja local).

Vale a pena ressaltar a crítica vanguardista de Aléxis Tocqueville (apud CASTEL, 2008) que, ao diferenciar caridade privada (filantropia) e caridade legal, alerta para o fato de que toda medida que funda a chamada caridade legal sobre uma base administrativa permanente, acaba por criar uma classe ociosa, preguiçosa que viverá às custas da classe industrial e trabalhadora e, portanto, será estigmatizada, inferiorizada, desqualificada e tal situação irá devorar e comprometer o bem-estar das gerações vindouras.

Tocqueville (apud CASTEL, 2008), ainda, diz que:

Estou profundamente convencido de que todo sistema regular, permanente, administrativo, cujo objetivo for o de prover as necessidades dos pobres, fará nascer mais miséria do que pode curar, corromperá a população que quer ajudar e consolar, reduzirá com o tempo, os ricos a serem somente os agricultores dos pobres, matará as fontes de poupança, deterá a acumulação de capitais, comprimirá o desenvolvimento do comércio, entorpecerá a atividade e o empenho humanos, e acabará provocando uma revolução violenta no Estado, quando o número dos que recebem se tornar quase tão grande quanto o número dos que dão esmola, e quando o indigente, não mais podendo tirar dos ricos empobrecidos algo com que prover as suas necessidades, achará mais fácil, de repente, despojá-los de seus bens do que pedir ajuda (TOCQUEVILLE apud CASTEL, 2008, p. 321).

O advento da Revolução Industrial, primeiramente na Inglaterra em meados do século XVIII, trouxe efeitos avassaladores para o tecido social. Constituiu-se em um conjunto de mudanças tecnológicas com profundo impacto no processo produtivo nos níveis econômico e social. Ocorre que, na contramão deste crescimento econômico e acúmulo de riqueza, surge o chamado pauperismo como fenômeno de massa e fruto da industrialização. Os trabalhadores eram livres, assalariados (péssimos salários e condições de vida degradantes) e sem proteção social. A pobreza sempre existiu na sociedade, mas neste “novo contexto”, surge a extrema pobreza (pauperização), onde os próprios trabalhadores eram “os novos miseráveis”.

Karl Polanyi (2000) realiza uma análise profunda e verdadeiramente vanguardista das mudanças sociais, fruto da Revolução Industrial (o que ele intitula de “a grande transformação”) e do desenvolvimento do capitalismo na Europa, problematizando e criticando o Liberalismo Econômico. Ele alerta sobre os moinhos satânicos que são as engrenagens do sistema capitalista que moem as condições de vida dos trabalhadores, degradando a condição humana (lógica perversa do capitalismo), uma verdadeira contradição já que em um meio a tanta riqueza, produz-se tanta miséria.

Polanyi (2000) critica, também, a *Speenhamland law*, criada na Inglaterra (1795), que consistia num sistema de abonos, em aditamento aos salários, de acordo com uma tabela baseada no preço do pão. Apesar de ser normalmente conhecida como lei, esta tabela nunca foi promulgada, mas vigorou como lei na maior parte do campo e até em alguns distritos manufatureiros, introduzindo uma inovação social e econômica chamada de “direito de viver” que impediu a criação de um mercado nacional de trabalho. Sob o pretexto do assistencialismo filantrópico, o objetivo real do Estado e da Igreja era evitar as revoltas da população miserável e faminta e a difusão dos ideais das Revoluções Burguesas, principalmente, a Revolução Francesa (1789) que se alastravam por toda a Europa.

Desta forma, torna-se evidente que a *Speenhamland Law* com o seu sistema de abonos e o “direito de viver” (sistema paliativo, perverso, de caráter assistencialista público, paternalista) não permitiu que se constituísse uma classe de trabalhadores, nem uma política salarial, nem um mercado de trabalho livre e competitivo, mas, ao contrário, proporcionou o surgimento de uma pobreza em massa, onde os empregados mal têm o “direito de subsistir”, uma vez que os salários se encontravam, em sua maioria, abaixo da linha da subsistência, causando, assim, uma terrível degradação social.

Surge, então, a questão social, trazida por Castel (2008) através da indagação de como transformar um mendicante de auxílios num produtor da sua própria existência? Através do trabalho e não da assistência, mas como se falta trabalho para todos com salários dignos?

Para Robert Castel (2008, p. 219), “o elemento novo, a partir do fim do século XVII, parece residir na tomada de consciência de uma vulnerabilidade de massa,

diferente da consciência secular de uma pobreza de massa”. Surge, então, uma grande contradição que é o fato de o pauperismo, ou seja, a pobreza como fenômeno de massa, surgir dentro de um contexto histórico de acumulação de riquezas no sistema capitalista.

Ainda, neste sentido, Robert Castel (2008, p. 299) destaca que:

A atualidade da questão do pauperismo não se deve apenas ao fato de se pode observar, no século XIX e hoje, uma “pauperização” algumas categorias sociais. De modo mais profundo, convida a refletir sobre as relações que existem entre as recomposições da ordem do trabalho e uma dessocialização de massa. O pauperismo é um drama que ilustra esse efeito-bumerangue através do qual o equilíbrio do conjunto de uma sociedade é abalado por aquilo que parece situar-se à sua margem.

E, desde então, em todo o cenário internacional, surgem algumas tentativas de se resolver a questão social do pauperismo, de uma vulnerabilidade de massa que ameaça uma desfiliação em massa até os dias atuais.

## **POLÍTICAS SOCIAIS**

É neste contexto que se faz necessária a discussão sobre políticas sociais: conceitos, tipos, objetivos e alcance.

Segundo Marshall (apud ALGEBBAILE, 2009, p. 151), política social pode ser entendida como a “política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda”.

E, ainda, segundo Eveline Algebaile (2009, p. 151-152):

A assistência social, as “proteções” trabalhistas (como a previdência) e as políticas setoriais de educação, saúde e saneamento constituiriam seu núcleo, sob a forma de ações e serviços que garantiriam ao conjunto da sociedade um patamar básico de vida que funcionaria como uma espécie de “ponto de largada”, a partir do qual os diferentes grupos e classes sociais, independentemente da posição ocupada nas relações econômicas, atuariam, em condições menos desiguais, na vida política e social.

[...]

[...] O que se chama de política social – dando a impressão de um setor portador de um programa específico, no qual apareceriam delineadas as formas de atuação do Estado no provimento de

condições para a realização da vida social - diz respeito, na verdade, a um conjunto amplo de regulamentos, ações, meios e canais jurídicos, políticos e institucionais, relacionado, de fato, com a formulação e a garantia dos direitos de cidadania, mas implicado com questões que vão muito além do asseguramento dos direitos formulados.

## **POLÍTICAS SOCIAIS UNIVERSAIS E FOCALIZADAS**

As políticas sociais podem ser universais, estruturais baseadas nos princípios da universalidade e equidade como direito de todo o cidadão (IVO, 2008) ou focalizadas, seletivas, operando a gestão técnica do social.

Em relação à focalização, Anete Ivo (2008, p. 169) ressalta que:

Assim, nos anos noventa, embora o princípio da universalização dos direitos representasse uma conquista, inclusive com a implementação de algumas obrigações de caráter constitucional, a sua concretização apresenta um conjunto de dificuldades determinadas pela emergência do "desemprego em massa e da pobreza", que passam a assumir caráter prioritário no âmbito das políticas públicas, impulsionando a atuação pública para as ações focalizadas.

Anete Ivo (2008, p. 188-189), ainda, adverte que:

Através da reorientação de sentidos produz-se, indiretamente, uma ruptura entre trabalho e proteção, reorientando-se o equacionamento da questão social para a eficiência do gasto público, pela qual se opera a transfiguração dos direitos de proteção em ações de assistência e a política redistributiva em gestão técnica do social. Ademais, a natureza estratégica da ação do Estado refere-se à operacionalização da política social pela via da focalização, o que envolve a definição de novas "técnicas" de medição das condições de pobreza, segundo diferentes alvos do tecido social: mulheres, crianças e adolescentes, negros etc. Essa operacionalização enfatiza a individualização e a diferenciação do acesso, o subsídio à demanda na identificação de segmentos de pessoas mais vulneráveis, segundo critérios sócio-culturais (IVO, 2008, p. 188-189).

## **PROGRAMAS FOCALIZADOS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL**

Desde os anos 90, os programas de transferência de renda vêm sendo implementados na América Latina e no Brasil como uma nova estratégia de combate à pobreza (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 124).

Ainda, segundo Ana Maria Medeiros da Fonseca e Claudio Roquete (2005, p. 124-125), existem várias experiências de programas focalizados na América Latina: o Chile, em 2004, converteu em lei, o projeto-piloto *Chile Solidário* que tem cerca de 600 pessoas envolvidas com a operação do programa para 225.000 famílias pobres; o México, em 2001, remodelou o antigo *Progresas* e transformou no *Programa Oportunidades* que se dirige às famílias pobres, tendo 4 componentes: educação, saúde, alimentação e poupança escola; a Argentina, em 2002, concebeu o *Programa Jefes e Jefas del Hogar* em resposta à situação de emergência social e ocupacional e o Peru, em 1991, criou o *Programa de Emergencia Social Productiva* no âmbito do Fondo Nacional de Compensacion y Desarrollo Social.

Quanto ao Brasil, afirmam que:

E, no Brasil, ao final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, foi regulamentada a legislação que autorizava o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de renda mínima associados a ações socioeducativas instituídos por municípios que não dispusessem de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação. Entre a metade do segundo governo e no último ano de governo, porém, foram lançados os programas Bolsa-Escola (Ministério da Educação), Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde) e Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia). O governo Lula, por sua vez, lançou o Programa Cartão Alimentação (um plus de renda aos beneficiários dos demais programas) e em outubro de 2003, o governo federal instituiu o programa Bolsa-Família, reunindo os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação, criados entre 2001 e 2003 (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 125).

Saliente-se que nenhum destes programas pertence ao campo dos direitos sociais. Todos eles são focalizados e estão no campo das estratégias de combate à pobreza, funcionando, muitas vezes, como meio de acesso a direitos universais: educação, saúde e direito humano à alimentação como na experiência brasileira (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 125).

## **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS PECULIARIDADES**

O Programa Bolsa Família – PBF é um programa de transferência de renda criado pelo Governo Federal, através da Medida Provisória nº 132, de 20.10.2003, convertida em Lei nº 10.836, de 09.01.2004 e centralizado no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O PBF faz parte do segundo eixo do Plano Brasil Sem Miséria, chamado Garantia de Renda, tendo como objetivos: o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação das famílias, a promoção da segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos (educação, saúde, assistência social), bem como a criação de possibilidades de emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

O Programa Bolsa Família está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos (MDS, 2019).

Alertam Cohn e Fonseca (apud CARVALHO; FERNANDES, 2009, p. 209) que:

Tendo agora como objeto de atenção o conjunto da família e não mais cada indivíduo isoladamente, o Bolsa Família pretendia montar uma estratégia de intervenção marcada tanto pela eficiência no gasto público como pela maior eficácia social, buscando parcerias com estados e municípios e com a sociedade, um controle e regras públicas de gestão e o desenvolvimento de políticas direcionadas para a conquista de uma autonomia pelas famílias assistidas, em termos de geração de renda e de cidadania.

O público-alvo do PBF é constituído por famílias em situação de extrema pobreza que têm renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e famílias em situação de pobreza que têm renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e que tenham na sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos, segundo o art. 18 do Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009, que alterou o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

A Lei nº 12.817, de 5 de junho de 2013, alterou a Lei nº 10.836/2004 para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades



familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família, elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, acrescentando que os beneficiários, com idade a partir de 14 (quatorze) anos, poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais.

## **PBF E POBREZA**

Cabe, neste contexto, a discussão atual sobre a pobreza na perspectiva neoliberal. Segundo Sonia Rocha, (2006, p. 9), “Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”.

Quanto à natureza do fenômeno, a pobreza pode ser absoluta que está ligada às questões de sobrevivência física, portanto, ao não-atendimento das necessidades vitais ou relativa que incorpora a redução das desigualdades e define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida social (ROCHA, 2006).

Quanto à renda como critério de pobreza, ainda, conforme Sonia Rocha (2006), quando se trata de necessidades nutricionais (alimentação), o valor denomina-se linha de indigência ou extrema pobreza e quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, o valor chama-se linha da pobreza. Então, pobres são as pessoas com renda inferior ao valor estabelecido como linha de pobreza, sendo incapazes de atender ao conjunto de necessidades básicas e indigentes são as pessoas com renda inferior à necessária para atender apenas às necessidades alimentares (“os mais pobres”).

Há, também, a concepção de pobreza como privação de capacidades, resgatando os objetivos de capacidades, resgatando os objetivos de justiça social e igualdade. Esta concepção foi formulada, no final da década de 80, por Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia em 1998, busca a transformação dos pobres de “sujeitos passivos” em “sujeitos ativos”, beneficiários de planos sociais e protagonistas da mudança social, desenvolvendo as suas capacidades estratégicas (educação, saúde, poder, etc.), visando o empoderamento dos pobres (IVO, 2008).

Para Maria Ozanira Silva (2003, p. 2), a pobreza é concebida como “um fenômeno multidimensional. Não é mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição de recursos; não acesso a serviços sociais básicos, a

informação, a trabalho dignamente remunerado; não participação política e social....”

Ainda, segundo Maria Ozanira Silva (2003, p. 11), “[...] o círculo vicioso da fome decorre da falta de políticas de geração de emprego e renda; desemprego crescente; salários baixos; e concentração de renda [...]”.

Em termos de política neoliberal, Anete Ivo (2008, p.174) destaca que “mobilizar o potencial dos pobres implica aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver [...] os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social, através de sua inserção no mercado”.

Quanto aos problemas da pobreza no Brasil que são base dos programas sociais de assistência, só podem ser compreendidos:

[...] na relação intrínseca com a dimensão do trabalho, das desigualdades sociais e os níveis de redistribuição de renda nacional, isso porque a pobreza, no Brasil, não é residual e está intimamente articulada à produção do processo de acumulação da riqueza (IVO, 2008, p.144).

## **PBF E CONDICIONALIDADES**

Em relação ao acesso aos benefícios ao Programa Bolsa Família, é importante ressaltar a necessidade do cumprimento das chamadas condicionalidades que são compromissos assumidos pelas famílias nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social com a finalidade de responsabilizar conjuntamente os beneficiários do Programa e o Poder Público que deve identificar as razões do não-cumprimento das condicionalidades, implementando políticas públicas de monitoramento para essas famílias, evitando o cancelamento do próprio benefício.

As condicionalidades do PBF são:

Educação: frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária mensal relativa aos serviços socioeducativos - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) - para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (MDS, 2019).

Quanto ao controle social do Programa, ressalte-se que:

O controle social do Bolsa Família é a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação e fiscalização do Programa. Trata-se de uma ação conjunta entre estado e sociedade, em que os eixos centrais são: compartilhar responsabilidades, a fim de aumentar a eficácia e efetividade do Programa; proporcionar transparência às ações do poder público local; e garantir o acesso das famílias mais pobres às transferências condicionadas de renda (MDS, 2019).

## **PBF E EDUCAÇÃO**

No que diz respeito à condicionalidade referente à Educação, é imprescindível destacar que apesar do compromisso assumido pelas famílias, a simples frequência escolar não garante uma elevação dos padrões educacionais, cabendo ao Estado cumprir o seu dever constitucional de assegurar um ensino de qualidade.

Conforme Inaiá Carvalho e Claudia Fernandes (2009, p. 209) alertam:

Assim, sem que mudem essas condições, em uma sociedade em que os requisitos educacionais para o trabalho e para uma melhor inserção social vêm se elevando de forma continuada, certamente é pouco realista esperar que a simples frequência à escola venha a propiciar uma interrupção do ciclo de reprodução da pobreza, ampliando e equalizando relativamente as oportunidades.

Também, neste sentido, Sonia Rocha (2006, p. 185) preceitua que:

O consenso de que a redução da pobreza e da desigualdade passa necessariamente pela democratização do ensino de qualidade, capaz de instrumentalizar os jovens para o mercado de trabalho, justifica a ênfase na melhoria do nível de escolaridade como objetivo prioritário de política pública. [...] o desafio consiste em fazer com que a escola recupere o seu papel fundamental de mecanismo de mobilidade social, o que depende do provimento de ensino público de qualidade.

## **SUPERAÇÃO E ALÍVIO DA POBREZA: DISTINÇÃO**

Em relação aos benefícios do PBF, registre-se que pelo fato de eles estarem abaixo do salário mínimo, os beneficiários pobres dificilmente ultrapassam a condição de pobreza, segmentando-se no limite da pobreza, não conseguindo superá-la, ao passo que, os beneficiários extremamente pobres saem dos limites da extrema pobreza, mas permanecem nos limites do patamar da pobreza, significando apenas o alívio da pobreza (IVO, 2008).

Eveline Algebaile (2009, p. 235), frisa que:

[...] focalização da ação em setores específicos dentro das políticas setoriais básicas já instituídas e da criação progressiva de uma rede de programas tópicos dirigidos aos aspectos mais agudos do novo quadro de pobreza que então se formava. Vale lembrar, nesse caso, que as mudanças sociais mínimas, no sentido do alívio da pobreza, são, para o capital internacional, garantias de manutenção de um mínimo de coesão social capaz de comportar em certos limites a barbárie que, disseminada, poria em risco os investimentos e a acumulação ampliada do capital.

É esse o desenho geral das novas exigências que se apresentariam como condição para renovar a participação subordinada dos países periféricos na nova ordem político-econômica mundial. O caso do Brasil constitui um ótimo exemplo do sentido dramático que o agravamento das condições sociais e o desmonte do quadro de direitos e asseguramentos já enunciados teriam nesse processo.

Robert Castel (2008) afirma que a integração social visa à coesão geral da sociedade baseada numa ampla solidariedade enquanto que a inserção social, apenas, assegura as condições individuais de acesso aos programas assistenciais.

Segundo Alda Sposati (apud TELLES, 2001, p. 26), para os pobres reserva-se “o espaço da Assistência Social, cujo objetivo não é elevar as condições de vida, mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria”.

## **PBF E POSSIBILIDADES**

O Programa Bolsa Família beneficia mais de 14,3 (quatorze milhões e trezentos mil) famílias em todos os municípios brasileiros, priorizando a inclusão no Programa de grupos mais vulneráveis como indígenas, quilombolas, libertos da situação análoga a escravos e famílias com crianças em situação de trabalho infantil (MDS, 2019).

De acordo com Inaiá Carvalho e Claudia Fernandes (2009, p. 209), pode-se concluir que:

[...] o Bolsa Família tem uma amplitude que não pode ser menosprezada, apesar dos seus critérios restritivos e da parcela da população elegível que persiste sem atendimento; que o Programa tem uma focalização compatível com as boas experiências internacionais, beneficiando famílias pobres e extremamente pobres, chefiadas por adultos jovens, na maioria dos casos, com baixíssima escolaridade, que participam intensamente do mercado de trabalho em atividades precárias e muito mal remuneradas, como a agricultura, o serviço doméstico, o pequeno comércio e a construção civil; que a carência dessas famílias é extremada e por isso o Programa contribui para o seu alívio, viabilizando uma melhoria da alimentação e o pagamento de pequenas despesas cotidianas, a exemplo do material escolar, roupas e medicamentos. Além disso, nas áreas menos desenvolvidas do país, como o Nordeste, as transferências assumem um papel relevante para a economia de pequenos municípios.

## **PBF E LIMITES**

Entretanto, o PBF, como estratégia de combate à pobreza, apresenta alguns limites, sendo, constantemente, alvo de críticas.

Maria Ozanira Silva (2003, p. 13) ressalta que:

Parte-se do entendimento de que é inegável que os Programas de Transferência de Renda representam elemento central do Sistema Brasileiro de Proteção Social nesse início de século. Assim, uma análise da dinâmica histórica e do conteúdo dos Programas de Transferência de Renda permite que essa modalidade prevalente na política social atualmente adotada no Brasil seja problematizada em vários aspectos dos seus alcances e limites, enquanto uma estratégia de enfrentamento à pobreza no país.

Anete Ivo (2008, p. 218) aponta algumas fragilidades do programa:

O caráter contingente do benefício, que não se constitui em direitos sociais básicos, e pode ser afetado segundo um ambiente econômico e político mais restritivo. São programas (e não políticas) sociais sob controle da burocracia estatal, que podem ser submetidos ao controle social público, quanto à avaliação de sua eficácia, mas não constituem direitos do cidadão.

[...]

[...] A desvinculação desses programas da dinâmica dos mercados de trabalho, transformando trabalhadores em “pobres tutelados”, com efeitos sobre a segmentação da relação dos cidadãos com o Estado, aprofundando as fraturas sociais e estigmatizando os assistidos submetidos à “prova da pobreza”. Sua desconexão com a geração do emprego mantém um conjunto de famílias trabalhadoras em condição de vulnerabilidade e sem quaisquer intervenções no sentido de sua proteção social.

Também, segundo Anete Ivo (2008, p. 218), a desconexão entre assistência social e trabalho pode “romper a transmissão intergeracional na superação da pobreza, bloqueando as possibilidades de mobilidade social, para além das faixas de pobreza”.

Para Theodoro e Delgado (apud IVO 2008, p. 198), o Bolsa Família que é um programa de segurança básica com pretensões de garantir uma renda mínima de cidadania acabou se transformando em abonos mínimos, sendo, portanto uma solução barata para o encaminhamento da questão social no Brasil.

Ainda em relação ao Programa Bolsa Família, Inaiá Carvalho e Claudia Fernandes ressaltam que (2009, p. 209):

Por outro lado, embora tenha se legitimado em termos políticos e morais e seja atualmente de difícil extinção o Programa não se constitui como um direito (não podendo ser reivindicado), não tem impactos mais amplos na vida das famílias, nem vem contribuindo para a sua melhor inserção. Mesmo recebendo os benefícios do Programa a maioria delas permanece em uma condição de pobreza ou de extrema pobreza e os seus filhos com baixa escolarização.

E, por fim, Anete Ivo (2008, p. 197) destaca que:

Outra dimensão crítica considera que, na medida em que o programa não está associado a políticas estruturais mais amplas, capazes de alterar as condições produtoras da pobreza, um programa de transferência de renda (PTR), como Bolsa Família, pode cristalizar os pobres na condição de pobres e “nada mais que pobres”, como já diziam Tocqueville e Simmel. Dessa perspectiva, o Bolsa Família contribui para o alívio do orçamento doméstico, mas não chega a garantir segurança alimentar e econômica, restringindo os objetivos originais do programa, de alcançar uma “emancipação sustentada” desses indivíduos, viabilizando sua efetiva integração social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, as fragilidades do Programa Bolsa Família, como estratégia de combate à pobreza, são evidentes, por se tratar de um programa mitigador, setorializado e focalizado na pobreza, a partir da dimensão da iniquidade dos mais pobres, optando por uma gestão estratégica da pobreza num ambiente adverso à mudança social (IVO, 2008).

Portanto, resta claro que somente os Programas de Transferência de Renda não são suficientes para que todas as famílias superem a condição de pobreza em que se encontram, contribuindo, tão somente, para o alívio da pobreza no país.

Apesar do caráter de massa do Programa Bolsa Família decorrente da ampla cobertura da população-alvo, mais de 14,3 (quatorze milhões e trezentos mil) famílias beneficiadas e da transferência de renda representar um alívio da pobreza para os “mais pobres dentre os pobres”, ainda assim, segundo Anete Ivo (2008, p. 219), o PBF não consegue atingir os objetivos mais amplos da segurança econômica, da integração social e da cidadania na perspectiva do desenvolvimento social.

## REFERÊNCIAS

ALGEBAIL, Eveline. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2019. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acesso em 10.06.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/\\_quadro.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/_quadro.htm). Acesso em: 10.06.2019.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; FERNANDES, Claudia M. Algumas Considerações sobre o Bolsa Família. In: *Revista Serviço Social & Sociedade: Mundialização do Capital e Serviço Social*. São Paulo: Cortez Editora, nº 98, abr/jun. 2009.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti, 7<sup>a</sup>. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

FONSECA, Ana M. M. da; ROQUETE, Claudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: o Bolsa Família. In: VIANA, Ana L. A; ELIAS, Paulo E. M.; IBANEZ, Nelson (Org.). *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

IVO, Anete B. L. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo: Anablume; Salvador: CRH-UFBA, 2008.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Tradução de Fanny Wrobel, 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Política Pública de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil. In: *Revista de Políticas Públicas*, v.7, n.2, 2003, EDUFMA, Maranhão. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3746/1800>. Acesso em 10.06.2019.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e Cidadania: Figurações da Questão Social no Brasil Moderno. In: *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Ed. 34, 2001.