



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE MIRACEMA  
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**DAYANE ARAÚJO DOS REIS**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
MANIFESTAÇÕES HUMANO-MATERIAIS NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS**

**MIRACEMA DO TOCANTINS (TO)**

**2021**

DAYANE ARAÚJO DOS REIS

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
MANIFESTAÇÕES HUMANO-MATERIAIS NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS

Monografia apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Miracema, como requisito para obtenção do título de bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariléa Borges de Lima Salvador.

MIRACEMA DO TOCANTINS (TO)

2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

R375p Reis, Dayane Araújo dos.  
Programa bolsa família: manifestações humano-materiais na vida dos beneficiários. / Dayane Araújo dos Reis. – Miracema, TO, 2021.  
61 f.  
Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Miracema - Curso de Serviço Social, 2021.  
Orientadora : Mariléa Borges de Lima Salvador  
1. Política de Assistência Social. 2. Proteção Social. 3. Programa de Transferência de Renda. 4. Programa Bolsa Família. I. Título

**CDD 360**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

DAYANE ARAÚJO DOS REIS

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
MANIFESTAÇÕES HUMANO-MATERIAIS NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS

Monografia apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Miracema, como requisito para obtenção do título de bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariléa Borges de Lima Salvador.

Data de apresentação: 10/06/2021.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Mariléa Borges de Lima Salvador – Orientadora – UFT.

---

Profa. Me. Amanda Elisa Vaz – Examinadora – UFT.

---

Assistente Social Esp. João Domingos Salvador – Examinador externo.

Dedico este trabalho monográfico aos meus pais. Sem eles nada seria possível. A minha filha querida Julia e ao meu esposo Núbio por toda força ao longo dessa jornada.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família que sempre esteve ao meu lado, principalmente a minha querida mãe sempre me dando força, me incentivando, e que nunca deixou de acreditar em mim.

Agradeço a minha orientadora Mariléa Borges de Lima Salvador, pela sua competência, atenção e compromisso comigo, sua dedicação foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

Gratidão a todos os professores que tive ao longo da graduação, seus ensinamentos foram fundamentais para meu processo de formação e aprendizado.

Agradeço a todos os colegas de turma que tive o prazer de conviver durante todo esse tempo.

Agradeço as minhas supervisoras de estagio Regilne, Marcela e Mayara, obrigada por fazerem parte da minha trajetória acadêmica e pelas contribuições para a minha formação.

A todos que me ajudaram de uma forma ou outra, seja direta ou indiretamente. Enfim essa conquista não é só minha, mas de todos aqueles que torceram e vibraram por mim.

Meu sentimento hoje é de GRATIDÃO.

## RESUMO

Produzido a partir de motivações oriundas da trajetória acadêmica da pesquisadora no curso de Serviço Social, esse trabalho de conclusão de curso tem por objetivo compreender como o acesso ao programa bolsa família afetou a vida das/os brasileiros, a partir da sua manifestação nas condições humano-materiais dos beneficiários. Além do recorte histórico da Política de Assistência Social e seus marcos legais, a narrativa descrita nesta pesquisa, aborda o programa de transferência de renda Bolsa Família. Para a realização deste escrito, foi desenvolvida uma pesquisa de abordagem qualitativa, exploratória, com procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica. Debruçou-se em fontes teóricas, leis, resoluções, banco de dados e sites oficiais do Governo Federal. Assim, as reflexões foram direcionadas para a análise da importância do programa para o combate às desigualdades sociais no país. Desse modo, apresenta-se breves discussões de como a política de assistência está sendo atacada, e destruída dia após dia, sem o reconhecimento de que as políticas sociais têm o mérito de mudar a vida das pessoas. Deste modo, os Programas de Transferência de Renda como uma estratégia para diminuir as desigualdades sociais, foi positiva, pois o recebimento dos valores repassados pelo PBF a essas famílias foi imprescindível para amenizar a tão escancarada desigualdade social, onde além de comida na mesa, através desses programas as pessoas puderam acessar bens materiais.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Proteção Social. Programa de Transferência de Renda. Programa Bolsa Família.

## **ABSTRACT**

Produced from motivations originating from the researcher's academic trajectory in the Social Work course, this course work aims to understand how access to the Bolsa Família program affected the lives of Brazilians, from its manifestation in human conditions. -materials of the beneficiaries. In addition to the historical outline of the Social Assistance Policy and its legal frameworks, the narrative described in this research addresses the Bolsa Família cash transfer program. For the accomplishment of this writing, a research of qualitative, exploratory approach was developed, with methodological procedures of bibliographic research. It looked at theoretical sources, laws, resolutions, databases and official websites of the Federal Government. Thus, the reflections were directed to the analysis of the importance of the program to combat social inequalities in the country. In this way, brief discussions are presented of how assistance policy is being attacked, and destroyed day after day, without recognizing that social policies have the merit of changing people's lives. In this way, the Income Transfer Programs as a strategy to reduce social inequalities, was positive, as the receipt of the amounts passed on by the PBF to these families was essential to alleviate the wide-open social inequality, where in addition to food on the table, through from these programs people were able to access material goods.

**Keywords:** Social Assistance Policy. Social Protection. Income Transfer Program. Bolsa Família Program.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Benefícios Variáveis Acumulativos (até cinco por família) .....	36
Tabela 2 - Benefícios Variáveis .....	37
Tabela 3 – Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (2004-2011) por Regiões .....	45
Tabela 4 – Domicílios particulares permanente, por recebimento de programas sociais do Governo Federal, segundo as Grandes Regiões (%) .....	47
Tabela 5 - Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na força de trabalho, por condição de ocupação na semana de referência, segundo as Grandes Regiões - 4º Trimestre - 2012-2019 .....	50
Tabela 6 - Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (2004-2011) no Tocantins .....	52
Tabela 7 - Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (2012, 2014,2018, 2019) no Tocantins .....	53

## **LISTA DE SIGLAS**

ABEPSS- Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa de Serviço Social  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
BSP – Benefício para a Superação da Pobreza  
BVJ- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente  
CF/88- Constituição Federal de 1988  
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CPF – Conselho, Plano, Fundo  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
ENESSO – Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social  
IAPS – Instituto de Aposentadoria e Pensões  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LBA- Lei Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NOB/SUAS – Normas Operacionais Básicas Do Sistema único de Assistência Social  
PBF – Programa Bolsa Família  
PET – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB- Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS– A Política Nacional de Assistência Social  
UFT- Universidade Federal do Tocantins

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Formação Sociohistórica da Assistência Social: da Caridade ao Direito .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Os Marcos Regulatórios .....</b>	<b>22</b>
<b>3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 As Propriedades dos Programas de Transferência de Renda .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 Do Programa Nacional de Renda Mínima ao Programa Bolsa Família .....</b>	<b>34</b>
3.2.1 O benefício básico .....	35
3.2.2 O benefício variável .....	36
<b>4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: BALANÇO E PERSPECTIVAS .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Gestão, Condicionalidades e Benefícios .....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Impactos humanos-materiais do PBF .....</b>	<b>42</b>
4.2.1 Dos efeitos sociais previstos e apresentados .....	43
<b>4.3 Breve Balanço do acesso ao programa do PBF no estado do Tocantins .....</b>	<b>51</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>56</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo que aqui se apresenta é fruto de aprofundamento teórico motivados pela proximidade com o tema a partir da trajetória acadêmica da pesquisadora no curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins - UFT.

Intitulado *Programa Bolsa Família: Manifestações Humano-materiais na vida dos beneficiários*, o objetivo deste trabalho é compreender como o acesso ao programa afetou, de forma positiva ou negativa, a vida desses sujeitos.

O Bolsa Família teve sua criação no ano de 2004 através da iniciativa do Governo Federal, como uma das estratégias para o combate à pobreza e como uma parte integrante de uma política pública, o objetivo central do PBF é assegurar repasse de renda, alimentação adequada, contribuindo para a conquista da cidadania alcançando as famílias mais vulneráveis.

Desta forma, o programa possui três principais eixos que foram abordados no corpo deste estudo, são eles: a transferência de renda, as condicionalidades, e os benefícios variáveis. E para que possa se gestar um programa de tal porte, aposta na descentralização, chamando a responsabilidade para União, Estados e Municípios, as três esferas para juntas, aperfeiçoar, fiscalizar, executar e ampliar o PBF.

As categorias que serão analisadas neste estudo serão a Política de Assistência Social; A proteção Social; os Programas de Transferência de Renda e o Programa Bolsa Família, juntas, com a finalidade de traçar uma análise crítica sócio-histórica do programa e de como ele foi responsável pela mudança na realidade de milhares de sujeitos.

E para que se chegasse aos objetivos propostos, foi desenvolvido uma pesquisa de abordagem qualitativa, exploratória, com procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica. Deste modo, debruçou-se em fontes teóricas, leis, resoluções, banco de dados e sites oficiais do Governo Federal.

Partindo de explanações, análises e reflexões investigadas em múltiplas fontes teóricas tais como livros, artigos científicos, leis, resoluções, dentre outras. Utilizou-se, também, a base de banco de dados como o IBGE, VIS DATA, PNAD, entre outros, e ainda sites oficiais do Governo Federal. Então, a partir do contato com tais materiais, foi possível traçar um delineamento contextualizado de forma cronológica e crítica acerca da proposta da pesquisa.

Além desta introdução, o conteúdo a ser apresentado, está subdividido da seguinte forma: em capítulos, subcapítulos e considerações finais, seguida de referências.

O primeiro capítulo narra a política de assistência social no Brasil, a partir da sua formação sócio-histórica, pontuando os marcos legais e regulatórios, permeando a realidade identificada em cada contexto, trazendo o destaque para a sua gênese, fundamentada nas ações caritativas e filantrópicas, até quando de fato através da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ela se tipifica como um direito social garantido pelo Estado aos/as brasileiros/as em todo território nacional.

No segundo capítulo é abordado a especificidade dos programas de transferência de renda, suas propriedades, sua evolução, exemplos de outros programas em outras nações, que foi de um programa nacional de renda mínima para o que conhecemos hoje como bolsa família, descrevendo a composição e característica de cada um, assim como os quesitos para recebimento do repasse. Assim, mostrará através da narrativa a importância, dos programas no combate às desigualdades sociais.

O terceiro e último capítulo procura elucidar o Programa Bolsa Família (PBF) com balanço e perspectivas, tratando da gestão, das condicionalidades do benefício, assim como dos impactos previstos e apresentados diante da realidade do programa. Nesta ocasião, além de dados a nível nacional, por regiões geográficas, é apresentado um breve balanço do acesso das famílias ao programa no estado do Tocantins.

Para além dos capítulos, nas considerações finais são feitas reflexões, voltadas para a questão, de que, apesar do notável avanço nas disparidades de acesso às políticas públicas, e principalmente a política de assistência social, com foco no PBF, o retrocesso através do desmonte das políticas públicas e sociais, são responsáveis pelo retrocesso dos direitos até então conquistados.

Diante disso, empenha-se nesse estudo contribuir com as produções teóricas que envolve a temática da política de assistência social, olhando com singularidade para o PBF, e assim visar um constante debate nesse campo.

Mais do que os resultados encontrados na pesquisa, esse trabalho de conclusão de curso busca a superação do assistencialismo, que evidenciam o avanço do caráter neoliberal das políticas públicas. E ao fomentarmos esse debate estaremos produzindo conseqüentemente possibilidades de enfrentamento desses retrocessos.

## **2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Neste capítulo será abordado um breve resgate histórico da política de assistência social a partir de uma análise dos autores que estudam a temática. O presente ensaio nos remete a reflexões importantes sobre a perspectiva de ajuste e enquadramento que a assistência social possuía nos períodos que antecederam a década de 1930, em que a assistência social ainda não era legitimada enquanto política pública, e sim enquanto interesse da classe burguesa movida pelas práticas de caridade e filantropia.

Inicialmente será explanado um breve debate sobre a assistência social no Brasil até a década de 1930, prática movida pelos interesses morais e religiosos da igreja católica e com o cunho caridoso, sem sustentação crítica e visando o ajustamento e “tratamento” dos sujeitos e da família. Após esse debate, será retratado uma explanação da assistência social a partir de 1930 com o governo de Getúlio Vargas, que foi demarcada pelo primeiro damismo, de ações governamentais fragmentadas, instável, desorganizada e canalizada pela política partidária. Porém, foi a partir da Era Vargas que o processo de afirmação da Assistência Social enquanto política começou a ser legitimada, mais precisamente a partir de 1938 com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social. É a partir desse processo que a caridade se torna benemerência e alguns pactos entre os segmentos da elite e do Estado são reafirmados.

Em seguida, um crivo sobre a criação de leis de regulamentação do trabalho e intuições (Consolidação das Leis do Trabalho- CLT, Ministério do Trabalho, Educação, Saúde, Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAPS, Legião Brasileira de Assistência -LBA e etc.) a partir de 1942. A partir de 1968 os movimentos sociais se intensificam com objetivo de questionar o Estado autoritário e reivindicar participação popular nas políticas de estado. Fundamentada nesses avanços e efervescência de reivindicações sociais, a assistência social se firma enquanto política social através da Constituição Federal de 1988, pois é por meio da Carta Magna de 1988 que os movimentos sociais garantiram participação na construção de políticas públicas e o Serviço Social demonstra sua força na formulação de um tripé de seguridade que deverá garantir maior qualidade de vida e ações eficazes na área social.

### **2.1 Formação Sociohistórica da Assistência Social: da caridade ao direito**

A trajetória da assistência social no Brasil inicia a partir de uma perspectiva de cuidado e atenção aos pobres que transitavam na doação de esmolas por meio de ações religiosas, pois até a década de 1960, não havia uma assistência social enquanto política de

direito, suas vertentes e ações eram demarcadas pelo assistencialismo<sup>1</sup>, filantropia, caridade e bem-estar. Após esse período, durante as décadas de 1930 a 1964 teve-se a intensa pressão dos movimentos populares que reivindicavam melhores condições de vida tanto para a classe urbana quanto para a trabalhadora. Os movimentos pleiteavam uma necessidade de resposta ao que antes era considerado “caso de polícia” e que deveria ser analisado enquanto um “problema” de estrutura social.

Para compreender a dinâmica da política de assistência social nos dias vigentes é pertinente perpassar pelo crivo das práticas que antecederam a Constituição Federal de 1988, pois a partir da Carta Magna 1988, a assistência social é reconhecida enquanto política no tripé da seguridade<sup>2</sup> (saúde, previdência e assistência social). No entanto, apesar dos avanços e transições, os ranços históricos ainda permanecem nas práticas profissionais e nos parâmetros da política de assistência social. O que se pontua é que, mesmo após a Constituição de 1988, apesar da política de assistência social configurar um mecanismo de proteção social a quem necessitar, algumas particularidades ainda permeiam em sua estrutura. Sposati; Carvalho e Teixeira (2012), adentram nesta lógica e avaliam que:

O assistencial é a face camuflada da extensão de direitos sociais e, portanto, da universalização das atenções nas políticas sociais brasileiras. A Assistência Social no contexto das políticas sociais vem se comportando como um campo de bem-estar pública e privada ao “necessitado”, como uma não política, como um sistema que se autonega, sem visibilidade. É opaca, fluida, e desconhecida do grande público. Acusada de ser o campo da panaceia, do assistencialismo, das práticas clientelistas/populistas, de mecanismo reforçados da pobreza tutela, da concretude de injustiça social – ela parece se comportar de forma acuada reforçando sua característica opaca, subalterna e marginal. (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 10).

Neste sentido, pode-se considerar que a política de assistência social enquanto direito é uma conquista recente, mas os atos e práticas assistenciais são antigos. Por uma análise macro, a assistência social, a princípio, era uma prática de cuidado e atenção aos pobres, aos “desamparados”, “desajustados”, “desassistidos” e “fragilizados”, configurando uma realidade de cuidados durante quatrocentos anos (no Brasil) pelos ideais da igreja cristã. Vale lembrar ainda, que na dinâmica brasileira permeava-se os resquícios da escravatura e da

<sup>1</sup> Segundo Pereira (1996), o assistencialismo é caracterizado por um ato mecânico e emergencial de mera provisão, que está desvinculada a linguagem dos direitos e de projetos coletivos de mudança social. Consiste na prática da troca do favor, de cunho clientelista e paternalista, em que a maioria das vezes são instituições (terceiro setor e igreja) ou o próprio Estado que estabelecem a referida prática compensatória.

<sup>2</sup> Sposati (2012), referência o tripé social (saúde, previdência e assistência social), enquanto uma estrutura constitutiva da seguridade social brasileira, com características universais, uniformes e equivalentes para populações rurais e urbanas, irreduzível em seus benefícios, com caráter democrático e descentralizado de gestão. (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 13).

colonização, direcionando desta forma a pobreza como fatalidade e não uma consequência de uma má distribuição de renda<sup>3</sup>.

No Brasil, durante o período que antecedeu a década de 1930 o Estado era um mero distribuidor de isenções e a Questão Social<sup>4</sup> era “tratada” de forma repressiva, com cunho disciplinador e sem uma compreensão crítica das causas e consequências da pauperização. Tínhamos uma assistência esmolada<sup>5</sup> que se manteve até meados do século dezoito e que aos poucos foi sendo substituída pela assistência disciplinada. A assistência continuava com características filantrópicas, porém subsidiadas pelo poder público, em que estes direcionavam a tutela as Santas Casas de Misericórdias, hospitais e asilos sustentando um viés higienista.

A partir da segunda metade do século dezanove, época em que o Brasil viveu o fim da escravidão, a transição do modo de produção agrário para o industrial e a chegada dos imigrantes estrangeiros que aos poucos substituíam os escravos. A primeira entidade no país criada para atender os “desamparados” foi a Irmandade de Misericórdia, que se instalou na Capitania de São Vicente em 1543. Logo após surgiram os Mosteiros de São Bento, a Ordem de Frades Menores e Franciscanos e a Hospedaria de Imigrantes (um albergue público criado em 1885) criado para abrigar, em São Paulo, imigrantes recém-chegados.

Na década de 1930, quando o capitalismo se tornou o sistema predominante e seus monopólios expandiram em praticamente todos os territórios do mundo pós a Segunda Guerra Mundial, as primeiras ações interventivas do Estado na área social começaram a surgir, juntamente com outras políticas públicas. Isto trouxe a intensa pauperização da força trabalhista e o Estado passa a se apropriar das práticas assistencialistas, a pobreza passa a ser tratada enquanto uma disfunção social ou caso de polícia.

No Brasil, a assistência social só foi direcionada para o centro da agenda pública a partir de 1930, porém nunca foi direcionada enquanto prioridade do poder público. A atenção aos pobres passa a ser direcionada ao Estado, em resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas, mas ainda carregando um caráter de intervenção pública clientelista insuficiente e incapaz de promover mudanças significativas nos moldes da Assistência Social vigente da

---

<sup>3</sup> Ver mais sobre em: ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social: história, análise crítica e avaliação.** Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>4</sup> Para Iamamoto (2009, p. 27), a Questão Social é apreendida como um conjunto de expressões das desigualdades do capitalismo maduro, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade.

<sup>5</sup> Para Sposati (1998), o termo “assistência esmolada” serve para explicar a prática de uma assistência aos pobres que era de responsabilidade da igreja e que dentro de um contexto de uma sociedade agrária e escravocrata a iniciativa de recolhimento e distribuição de esmola era realizada através dos “homens bons”

época. Esta ideia é afirmada por Itaboraí (2005), ao estudar a proteção social à família, sintetiza que:

Num primeiro momento (século XIX) a Questão Social, descoberta sob a forma de pauperismo, foi tratada na forma de filantropia e paternalismo patronal, para prevenir os riscos de desmoralização e dissociação social. É no século XX que foi se constituindo um sistema de proteção social, mediante seguridade social e serviços públicos, foram consolidando o que, especial para o período depois da Segunda Guerra Mundial, é chamado de “sociedade salarial”, fortemente desigual, mas fortemente protetora, superando em parte a vinculação entre segurança e propriedade, através de uma noção de sociedade não de iguais, mas de semelhantes. (ITABORAÍ, 2005, p. 5).

No cenário brasileiro, apesar dos grandes avanços econômicos industriais tardios em referência aos europeus, a crescente urbanização também modificou as formas de vida, trabalho e a maneira de viver das pessoas. Algumas questões relacionadas às condições de vida dos trabalhadores no sistema capitalista concorrencial, culminavam juntamente com a pobreza e as condições de trabalho. Tais condições eram insalubres, os salários eram ofertados apenas para manter o básico à manutenção da reprodução da força de trabalho, e por consequência, a pauperização desenvolveu-se juntamente com suas manifestações, atingindo principalmente a classe dos proletariados.

Encurralados no campo, com as terras comunais usurpadas, foram os camponeses obrigados a vender sua força de trabalho para subsistir em penosas condições de trabalho (longas jornadas, baixos salários, trabalho de crianças menores e mulheres). (FALEIROS, 2009, p. 12).

A partir do apoio de representantes socialistas, estes que idealizavam as políticas sociais como meios de prevenir o pauperismo e ao mesmo tempo investir no crescimento econômico do país, a pressão popular começou a tomar forma através de reivindicações representadas pelos sindicalistas na época pré-capitalista entre dos séculos XVI ao XVIII.

A Questão Social torna-se a partir de agora, uma pauta não só da igreja e da classe média, mas, uma questão político-social do Estado, em resposta aos trabalhadores que exigiam melhores condições de vida e trabalho.

Surge, assim, no bojo da chamada Revolução Industrial, um processo irresistível, tanto na sua progressão quanto na sua tendência desigual de apropriação da riqueza acumulada pelas classes de ascensão. Não admira, pois, que, em plena afluência, enquanto a burguesia mergulhava na fartura, o proletariado conhecia a alienação do trabalho e o pauperismo. Para muitos, foi nesse período – quando a burguesia se afirmou como classe dominante e o proletariado tomou consciência de sua própria classe – que surgiu a chamada questão social, perante a qual o Estado teve que fazer mediação legal e política. (PEREIRA, 2009, p. 32).

Pereira (2009, p. 27) segue afirmando que, após a classe trabalhadora se auto reconhecer enquanto classe, o Estado começa a atuar como agente mediador das classes sociais dicotômicas: burguesia e proletariado, dominador e dominado, empregador e empregado. “A centralização burocrática das decisões por parte do Estado, é resultado da centralização monopólica, que exige do Estado um controle maior da sociedade”.

A autora segue abordando sobre a mudança do perfil do Estado e das políticas sociais, em que anteriormente possuíam caráter paternalista e autoritário e enfatiza sobre o aprofundamento da exploração através do trabalho, que resultou na então citada: divisão de classes.

À medida que o sistema capitalista burguês crescia e alavancava de forma sistemática e acelerada a economia mundial, as condições dos trabalhadores tornavam-se cada vez mais precárias e insalubres, bem como a realidade dessas famílias operárias constituíam um cenário diferente daquele vivido pela família nuclear burguesa. A condição de vida da família operária se enquadra na teoria crítica do qual Marx<sup>6</sup> (2003), afirma que nenhuma produção capitalista ou processo de acumulação de mais-valia está isenta de processos de exploração da classe operária, ou seja, sem miséria, não poderá existir o lucro.

Durante o governo de Getúlio Vargas, o Brasil passou a conhecer a força do Governo Federal no cenário político. Com as inovações do capitalismo que atingiam o Brasil entre o final do século XIX e início do século XX, sob o contexto antagônico resultante do processo de acumulação capitalista, começam a surgir às ações para proteção e melhoria de vida da população. O conceito e ações de proteção social aos indivíduos tomam forma, promovendo a articulação entre: Estado, Mercado e Sociedade. “O consumo e a democracia de massa fomentavam este ciclo e isso resultou na divisão da proteção social ou do *Welfare State*<sup>7</sup> como elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas.” (VIANA; LEVCOVITZ, 2005, p. 22).

A caridade passa a ser trabalhada como benesse, ou seja, o Estado agora presta o favor enquanto uma política de governo. As ações do poder público na assistência social aumentam sob moldes celetistas, pontuais, transitórios e fragmentados e em meio a um período pós-revolucionário que se baseava no estado de compromisso. Apesar de uma maior intervenção do Estado, ainda não havia a compreensão da pobreza enquanto uma manifestação da questão

<sup>6</sup> Ver mais sobre. **O capital**: crítica da economia política. V2. Livro I: O processo de produção do capital. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2003.

<sup>7</sup> Faleiros define *Welfare State* “Bem-estar” como: o consumo, o consumo que traz ao indivíduo a “felicidade”, com a satisfação de seus desejos e preferências individuais. É pela livre escolha, num sistema de mercado, que os indivíduos satisfazem suas preferências, levando-se em consideração que está em um sistema de concorrência, em igualdade de condições. (FALEIROS, 2009, p. 14).

social que é resultante do modo de produção capitalista<sup>8</sup>, esta era tratada como disfunção individual e por intermédio de métodos repressivos.

A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, do salário-mínimo e a Consolidação das Leis Trabalhistas na Era Vargas, proporcionou conquistas significativas aos trabalhadores que até então não usufruíam direito algum. Porém, tais medidas do presidente populista tinham como objetivo primordial, a vinculação do trabalhador ao Estado e o desenvolvimento econômico do país.

Em segundo lugar no regime militar brasileiro, expansão e consolidação do estado de bem-estar social não se valeram de nenhuma mediação política para construir consensos coletivos sobre o modelo de solidariedade social a ser implantado. A burocracia tornou-se um ator privilegiado na definição de políticas e interlocutores sociais, especialmente no setor privado. Em vez do pacto entre governo e sindicatos para gerar políticas sociais, tal como no modelo social-democrata europeu, no Brasil, fortaleceram-se os vínculos entre os interesses da burocracia e das empresas privadas. Antes de reforçar políticas sociais mais universalizantes que, na experiência social-democrata na Europa, adquiriram sua feição mais acabada nos anos 70, no Brasil, o regime de bem-estar social teve outra característica. O modelo econômico concentrador de renda e a desigualdade social foram marcas centrais, apesar da expansão das políticas públicas. (GRIN, 2013, p. 201).

Foram criados também os Institutos de Aposentadoria e Pensões, os IAPs, ferramentas de um sistema previdenciário baseado na lógica do seguro, em que seu acesso e usufruto era condicionado ao pagamento através da contribuição. O alcance desse direito só atingia os trabalhadores formais, com carteira assinada e registro, ou seja, boa parte da classe de trabalhadores informais não eram contemplados, fundamentando a lógica da proteção social coletista e fragmentada.

Em pleno Estado Novo, em julho de 1938, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério da Saúde e Educação. O Conselho foi a expressão máxima da assistência social no Brasil, formado por membros ligados diretamente a filantropia e sem nenhum controle social dos repasses do governo federal. Logo após a criação do Conselho, em meio a Segunda Guerra Mundial, a primeira-dama Darcy Vargas criou e assumiu a Legião Brasileira de Assistência, primeira grande instituição de assistência social, que segundo Sposati (2003), foi marcada pelo primeiro *damismo* e patriotismo, “[...] simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e relação

---

<sup>8</sup> Marx em sua obra, *O capital*, vai explicar detalhadamente, como os modos de produção capitalista estabelecem uma relação específica com o homem. O autor retrata de que forma o ser se torna alienado e explorado devido sua condição enquanto classe proletária e estabelece uma análise crítica sobre a posse privada dos meios de produção nas mãos de uma minoria, além da necessidade de união da classe trabalhadora para garantia de direitos e uma nova ordem social estrutural.

benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas”. (SPOSATI, 2003, p. 46).

Por meio das afirmações da autora supracitada, a assistência social foi por muito tempo encarada como um lugar da “não política”, da troca de favor, da essência assistencialista e voluntarista, vinculada a religiosidade cristã que naturalizava a pobreza. A LBA foi demarcada pelo patriotismo, em que as senhoras da sociedade amparavam as famílias dos “pracinhas” enviados para a guerra, gestando assim práticas de uma ação estatal em caráter de urgência, imediatista e pontual. Reproduzindo assim para a esfera pública nacional, o modelo assistencialista que já acontecia no plano governamental. (SPOSATI, 2004).

Yazbek (2004) reafirma essa lógica da assistência social versada por ações pontuais, desarticuladas, fragmentadas e sem pautas políticas, em que a benevolência era conduzida sob a relação Estado X segmentos da sociedade burguesa, dos quais estes avaliavam a concessão dos auxílios financeiros por meio de critérios meritocráticos. As intervenções da LBA eram mais precisamente na área da assistência à maternidade e a infância, de forma paternalista e com sua força executiva direcionados a sociedade civil e as primeiras-damas da sociedade. E mesmo com o fim da guerra, sua continuidade é direcionada aos mais “necessitados”, desencadeando durante décadas uma assistência social revestida no caráter de tutela, de práticas paliativas, mas atendendo o público não previdenciária que era excluído da CLT.

O autoritarismo e a retirada de direitos, toma espaço com o golpe militar de 1964 e o contexto brasileiro passa cada vez mais a ser marcado pelo sentimento de controle político do Estado. Os direitos civis e políticos duramente conquistados pelos trabalhadores são reprimidos, em virtude do caráter repressor do sistema militar e a necessidade de legitimação do seu governo ditatorial, praticamente anulando a força dos poderes legislativo e judiciário. Manifestações políticas e movimentos sociais eram considerados subversivos e reprimidos pelos militares e por consequência não houve mudanças significativas nos organismos da assistência social.

O progresso e a cidadania citados anteriormente por Pereira (2009), tiveram seu ápice no Governo de Getúlio Vargas durante o século XX. O então presidente fundou e proporcionou grandes decisões históricas populistas como: a criação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e a fundação do Ministério do Trabalho, que conseqüentemente acarretaram mudanças no sistema previdenciário e nas relações internas do lar. Marcava-se então, uma dicotomia na era militar, em que alguns direitos conquistados eram usufruídos, a assistência social era executada, porém, de forma celetista e burocrática.

Tendo em vista a criação da CLT e o surgimento do vínculo entre trabalhador e instituição agora regulamentados, nasce juntamente o sentimento de diferenciação entre os não contribuintes e os que estavam inclusos no mercado de trabalho de forma assalariada e contributiva (impostos diretos e indiretos). Apenas este último poderia usufruir das políticas públicas sociais, restando à população desempregada as ações minimalistas e de caráter caritativo da igreja e organizações não governamentais.

Fica claro assim, que esse vínculo à condição de trabalho acaba por fragmentar a universalidade dos direitos, associando-se a lógica contraditória de proteção e reprodução das desigualdades, visto que a garantia de direitos como a saúde, previdência e educação eram direcionados apenas aos sujeitos pertencentes aos grupos familiares, inclusos através do trabalho formal e aos que podiam pagar pelos serviços, dando indícios à gênese do direito mercadológico e focalizado. Isto porque, conforme Teixeira (2013), no âmbito da assistência social, apesar de algumas mudanças, esse elemento continuou alicerçado sob o caráter corporativista e ainda não era proporcionado como um direito e sim como uma ajuda, tutela e ações emergenciais<sup>9</sup>.

O cenário da política social ganha nova característica a partir da década de 1970, com o agravamento da questão social acarretada por uma nova crise mundial, centralizando mais uma vez a família em seu papel protetivo. Novos reajustes econômicos se concretizam por meio do imediatismo, da seletividade, da centralização, da privatização e do corte de benefícios.

É partir da Constituição Federal de 1988 que se materializa um novo cenário para os direitos sociais, através do reconhecimento da seguridade social<sup>10</sup> como direito universal e legitimação da proteção social enquanto padrão público, alguns avanços começam a repercutir na sociedade.

São sociedades que passam por sérias transformações econômicas, que as levaram, nos últimos dez ou quinze anos, a uma política econômica com política social direcionada a cuidar momentaneamente, de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Aparecem programas e diretrizes em si revelam somente

<sup>9</sup> Dentre as ações mínimas e celetistas, criou-se o FUNRURAL, um órgão de estendia a assistência social aos trabalhadores do campo. A LBA foi transformada em fundação pública privada vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Outras instituições foram criadas com objetivo de dar assistência, mas com critério de acordo com a faixa etária ou por necessidade dos atendidos (Fundação Nacional para o Bem Menor – FUNABEM, Central de Medicamentos – CEME e o Banco Nacional de Habitação – BNH.) Nesse contexto também é criado o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Ver sobre em: Sposati, Aldaíza. CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2012

<sup>10</sup> Segundo o Art.194 da Constituição, compreende-se como Seguridade Social, o conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social.

pretensões de uma política social. Quase sempre não se concretizam apenas se transformam em programas e diretrizes para serem exibidos à sociedade, sem intervenção nela, porque não tem função de intervir. (VIEIRA, 2007, p. 104).

A partir dessa realidade, instaura-se uma dinâmica de intensa mobilização popular no Brasil e a assistência social passa a ser reconhecida como uma política de seguridade social de dever do Estado e direito do cidadão, e será prestada a quem dela necessitar, sem vínculos contributivos à previdência social, não compensatória e redistributiva.

Com ampla participação popular na construção da Carta Magna de 1988, a assistência social passa a compor o tripé da seguridade (Saúde, Assistência Social e Previdência), legitimada por meio da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS<sup>11</sup>, garantindo o direito à assistência social na vida dos brasileiros e um momento de ruptura no Serviço Social.

No entanto, a partir da década de 1990, mais uma crise cíclica mundial acarretou um movimento de contrarreforma, tais garantias são postas sob a égide dos pilares neoliberais do Governo de Fernando Collor, que de acordo com os interesses políticos segmentados, marcaram uma nova era de reajustes fiscais, privatização de bens públicos, fim da aposentadoria por tempo de serviço e o ideal do Estado Mínimo nas questões sociais. “No campo social, a gestão de Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição Federal de 1988” (CASTRO, 2012, p. 17).

A governança de Collor foi marcada por planos de reajustes e denúncias de corrupção, acarretando a revolta popular e no seu pedido de impeachment, fato deferido. Itamar Franco, vice-presidente, assume o posto sob um cenário de alta inflação, desemprego e congelamento de salários, dando subsídios para a criação do Plano Real do então ministro Fernando Henrique Cardoso, que se torna presidente da república posteriormente.

A partir da conjuntura política supracitada, os caracteres imediatistas e disciplinadores retomam espaço na prática das instituições públicas juntamente com o terceiro setor, em que o Estado novamente desvia-se da responsabilidade de promover as garantias sociais através das políticas públicas que são minimamente reduzidas.

Após breve contextualização dos processos históricos da Assistência Social desde o período em que se caracterizava enquanto filantropia, passando pela benesse e chegando ao direito, se faz necessário em capítulo posterior o debate da estruturação da política de

---

<sup>11</sup> Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 regulamentam: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (...) As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes (...)”

Assistência Social de forma pontual, explanando sobre suas diretrizes, objetivos, princípios, amparos legais e mecanismos que compõem a política.

## **2.2 A Assistência Social e seus marcos regulatórios**

A partir da Constituição de 1988, as perspectivas da assistência são construídas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993), Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e pelas Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), marcos regulatórios que produzem efeitos significativos nas condições materiais da vida social dos usuários do Programa Bolsa Família.

Criada cinco anos após a Constituição Federal, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de N° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é o instrumento que rege os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, que definem os direitos à assistência social, garantindo, dessa forma, um modelo de gestão de controle social a partir de um viés participativo e descentralizado, extinguindo o Conselho Nacional de Serviço Social e instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – uma nova instância instaurada, com a incumbência de fiscalizar a política de assistência social, agora de caráter paritário e deliberativo.

Partindo do princípio de que a Lei Orgânica de Assistência Social se realiza como uma ação afirmativa, cujo objetivo precípua é o de garantir direitos de seguridade social a todos/as cidadãos e cidadãs, sobretudo, como uma política pública de combate à pobreza, trata-se de uma política pública que se relaciona diretamente com o Programa Bolsa Família –Programa de Transferência de renda (categoria que será abordada no próximo capítulo)

Após sua aprovação da LOAS, a política de assistência social foi se delineando através de uma perspectiva de controle social e planejamento entre os órgãos municipais, estaduais e nacionais, fundamentando um mecanismo de intervenção socioassistencial cujo sistema deverá ser descentralizado e participativo, logo a assistência social passa a ser uma política social não compensatória, não contributiva e com participação popular. Desse modo, conforme o parágrafo único do Art. 2º, a assistência social objetiva: “Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993.)

Ao citar o conceito de “descentralização”, a LOAS reafirma a importância de mecanismos de intervenção em que os governos atuem com autonomia e de forma fragmentada no que diz respeito a atuação dos órgãos em seus respectivos territórios e de

acordo com suas demandas, sem que fujam de princípio integrativo entre as políticas públicas para o bom funcionamento da Assistência Social, ou seja, é preciso desconcentrar o poder de decisão e envolver os diversos setores em um gerenciamento conjunto. No intuito de responder a esses desafios e garantir o equilíbrio entre os poderes federais, estaduais e municipais, foram criados os conselhos, planos e fundos de assistência social para comandarem, articularem, integrarem e coordenarem as ações de acordo com suas responsabilidades.

A partir da LOAS o Conselho Nacional de Serviço Social criado em 1938 é extinto, dando lugar ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, de caráter deliberativo, paritário e fiscalizador da política de assistência social. Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2012), o objetivo era fortalecer o compromisso dos poderes garantindo a qualidade de vida dos brasileiros e o acesso aos recursos da União, ou seja, para que os municípios e estados pudessem ter acesso ao Fundo Municipal de Assistência Social, passou a ser dever a criação e manutenção dos Conselhos, com participação popular.

A partir da lei que legitimou a Assistência Social na Constituição de 1988, iniciou-se a conhecida fase do CPF – Conselho, Plano e Fundo, enquanto requisitos para o repasse que deveriam estruturar as políticas públicas em suas respectivas áreas, edificando a implementação da Política de Assistência em seus diversos parâmetros.

A passo que a LOAS foi considerada um divisor de águas ao condicionar novas formas de repasse financeiros federativos às instituições estaduais e municipais, novos impasses também se manifestaram de acordo com os regressos cíclicos neoliberais que ressurgiam confrontando a ordem de controle social, versos a desresponsabilização do Estado justificada pelos reajustes fiscais e crises econômicas.

Em 1998, foi aprovado o primeiro texto para a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional que definiriam um novo *lobby* para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os estados, municípios e Distrito Federal. Para além da transição histórica e tentativa de promover a implementação de uma política social em um país com tantas desigualdades sociais, a PNAS nasce enquanto uma ferramenta reconhecedora das diferenças regionais, além de teoricamente promover estratégias e metas específicas durante a sua execução em aliança com as demais políticas e setores da sociedade e do Estado.

Junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz

diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. Faz-se relevante nesse processo, a constituição da rede de serviços que cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução. (BRASIL, 2005, p. 14)

Isto posto, objetivando alcançar a plena cidadania das famílias em situações de vulnerabilidades<sup>12</sup>, foco dos serviços assistenciais, o poder público brasileiro (seja ele federal, estadual ou municipal) é responsável por formular, coordenar, articular, planejar, acompanhar, controlar e avaliar atividades e ações que protejam e promovam a cidadania. Ressaltando que, cabe, principalmente, a gestão municipal executar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004).

A implementação do SUAS foi a principal da Quarta Conferência Nacional, e após dez anos de regulamentação da LOAS, o novo texto da Política Nacional de Assistência Social definiu as bases para a implantação do novo modelo de gestão. O Brasil entra em uma nova fase de fortalecimento de Estado e de defesa dos direitos socioassistenciais, momento em que foram instituídos serviços, programas, projetos e benefícios de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família – PBF, representando assim um avanço na organização descentralizada e participativa da política pública de assistência social através do SUAS.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu com o fim do processo de desmonte do Estado e com o seu fortalecimento para o desempenho das funções necessárias à promoção da cidadania e do bem-estar social. Assim, com intuito de fomentar o desenvolvimento social e o combate à fome foram criados: a) Programa Fome Zero; b) Programa Bolsa Família; e c) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sua Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), demonstrando a efetiva disposição do governo no sentido da efetivação da Assistência Social enquanto direito de cidadania. (BRASIL, 2009. p. 37).

Sendo o Programa Bolsa Família - PBF de âmbito da política de assistência social, em que se tem demandas e exigências focalizadas e condicionadas, implica antes de aprofundar as especificidades desta política pública, caracterizar/esclarecer o que rege a Política Nacional de Assistência Social as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).

Os autores Sposati, Carvalho e Teixeira (2012), ao analisarem as tendências das políticas públicas de Seguridade Social nas sociedades capitalistas, lança duras críticas aos

---

<sup>12</sup> De acordo com Carmo e Guizardi (2018), o conceito de vulnerabilidade: “denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos” (CARMO; GUIZARDI, 2018, p. 2).

perfis dos países de terceiro mundo e a incapacidade idade de reverter a condição de colônia e garantir à população os direitos sociais. Os autores inferem sobre o Estado Assistencial ter como paradigma o pacto compensatório da pobreza, fruto de uma aliança sociopolítica conjuntural, entre: capital-Estado e classe trabalhadora.

Este Estado assistencial abarca uma oferta de serviços extensa, que vai desde o “pronto-socorro social” (cesta alimentar, ajuda financeira), prestação de serviços sociais (creches, internatos para menores abandonados, abrigo para idosos, casa para adolescentes, centros comunitários, clínicas para deficientes, cursos profissionalizantes, programas de geração de renda), até a oferta de infraestrutura urbana (rede de esgotos, habitação, energia elétrica). (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 156).

Nesse crivo do qual as autoras traçam um debate entre Estado Providência e Estado Assistencial, ambos assumem a postura de um mecanismo de controle que satisfazem reivindicações populares, operando por meio de um complexo burocrático, tecnicista, neutralizador e fragmentado por meio de uma política de assistência social, que segundo as autoras é: “opaca, sem visibilidade, sem identidade, com uma rede caótica de instituições produtoras de assistência que se apresenta de forma marginal até mesmo para seus agentes técnicos.” (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 159).

Com a aprovação da Norma Operacional Básica, a chamada NOB/SUAS, pelo CNAS no ano de 2005, reafirmou-se o pacto federativo que iria representar o novo modelo socioassistencial do país. A família passa a assumir o papel de núcleo fundamental para a política de assistência social, na perspectiva dos princípios da matricialidade sociofamiliar e do território como base de organização dos serviços.

[...] Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (BRASIL, 2004. p. 41).

Compreende-se que a família é um conjunto de pessoas que se relacionam por laços consanguíneos, solidários ou afetuosos, e a partir de viés a PNAS deverá assumir seu papel protetor, compreendendo os princípios de territorialidade e diversidade, para assim entender os riscos e vulnerabilidades sociais que a população usuária se insere, objetivando prevenção do rompimento de vínculos ou riscos sociais que promovam a quebra de direitos garantidos. Em suma, o objetivo da assistência social que se materializa através dos PNAS, SUAS e

demais ferramentas, é o enfrentamento a pobreza e desigualdade social, além de garantir o mínimo social por meio da universalização dos direitos, sem que a população sucumba ao papel alienante da não participação popular.

Ao ser regulamentado através da LOAS/1993, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, representou a conquista de pessoas idosas e com deficiência, pois estas passam a ter uma renda mínima enquanto direito. A categoria do Serviço Social, ou seja, os Conselhos Federais, a ABEPSS, os estudantes da ENESSO se articulavam e se movimentavam para demonstrarem sua força e capacidade de articulação no que tange a luta e a conquista da Assistência Social enquanto política pública.

No liame desse contexto, o SUAS organiza suas ações a partir das responsabilidades de cada ente federado na gestão e no financiamento com base no pacto federativo. Autônomos, estados, Distrito Federal e municípios não sofrem interferência federal, mas não acompanhados e fiscalizados, permeando o ideário de integração na rede de serviços em que se deva consolidar e corresponsabilidade. Ao Estado cabe oferecer e garantir a Proteção Social e ao usuário o direito de acessar os benefícios e serviços (os dois grandes eixos estruturantes do SUAS).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) se inserem entre os benefícios assistenciais, já os serviços de caráter continuado, passaram a ser ofertados nos equipamentos públicos ou pela rede socioassistencial do SUAS, a exemplo disto, temos os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Nesses espaços os usuários e as famílias passaram a ter garantias de acesso as políticas públicas na assistência social enquanto porta de entrada para usufruir do seu direito a convivência familiar e comunitária, ou quando alheio a sua competência, os aparelhos redimensionam e referenciam os usuários a outros setores responsáveis (saúde, previdência, jurídico etc.), garantindo assim o princípio da intersetorialidade<sup>13</sup>.

As políticas sociais contemporâneas têm atacado as políticas sociais tradicionais, já que os princípios de universalização não vêm sendo alcançados, passando a selecionar grupos e/ou indivíduos a partir de características ou méritos. A essa contraposição aos direitos universais e incondicionais, as políticas sociais são denominadas de *Workfare State*, enquanto *Welfare State* caracteriza-se pela universalização dos direitos sociais (CARNELOSSI, 2016).

---

<sup>13</sup> “Retomando conceito, estamos definindo intersetorialidade ou transetorialidade como a articulação dos saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.” (INOJOSA, 2011, p. 105).

Sendo o PBF centrado em condicionalidades (a serem detalhadas no decorrer deste estudo) nas áreas da educação, saúde e em medidas de ativação/retorno ao mercado de trabalho; bem como, focaliza, geralmente, o limite de renda para especificar a condição de pobreza e extrema pobreza. Deste modo, concerne ponderar que este programa se caracteriza como uma política social intitulada de *Workfare State*. (CARNELOSSI, 2016).

Neste sentido, partindo da dimensão de que se propõe a PNAS e o que estabelece o PBF, fica claro que existem pontos de conflitos, já que este programa em sua atuação requer condicionantes que não convergem com os princípios da lógica universal e incondicional.

No próximo capítulo, será abordado os programas de transferência de renda como mecanismo de redução da pobreza, atrelado as categorias aqui definidas para análise do Programa Bolsa Família.

### 3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Considerando que a pobreza é uma expressão da questão social, faz-se importante a reflexão sobre a categoria, para adentrarmos no crivo sobre os programas de transferência de renda enquanto políticas públicas interventivas. Vale ressaltar que programas de transferência de renda como o Bolsa Família, encontram-se em meio a um campo de tensão sobre a (in)suficiência e o alcance, referente a perspectiva de mudança na vida material dos beneficiários.

Neste capítulo, traça-se uma análise das categorias Pobreza, Programas de Transferência de Renda e Bolsa Família, na tentativa de buscar uma compreensão dos seus aspectos ideológicos. Levanta-se uma breve explanação sobre o contexto da pobreza no Brasil, relacionando a política de assistência social e os benefícios de transferência de renda (Bolsa Família), enquanto políticas de enfrentamento.

#### 3.1 As propriedades dos programas de transferência de renda

Refletir sobre as propriedades dos programas de transferência de renda, sem analisar a categoria pobreza é sucumbir à uma compreensão insuficiente da realidade da qual estamos inseridos, tendo em vista que o Brasil é o oitavo país com a maior desigualdade de renda do mundo<sup>14</sup>, atrás apenas de sete países africanos (África do Sul, Namíbia, Zâmbia, São Tomé e Príncipe República Centro-Africana, Suazilândia, Moçambique).

A diversidade de padrões entre os países, desde 1980, demonstra que o agravamento extremo da desigualdade em algumas partes do mundo era evitável, estando dependente de opções políticas. A abertura ao comércio e a digitalização da economia são, frequentemente, apontadas como motivos do aumento da desigualdade num dado país, embora estes argumentos não justifiquem, na íntegra, a diversidade de trajetórias ora apresentada. O agravamento da desigualdade na Europa foi mais moderado do que noutras regiões. A desigualdade na África Subsaariana, no Brasil e no Médio Oriente permaneceu extremamente elevada, com uma parcela de rendimentos dos 10 percentis superiores na ordem dos 55–60 por cento. (PNUD, 2019, p. 110).

Refletir sobre a categoria pobreza é relacionar questões estruturais econômicas, políticas, sociais e culturais de cada realidade territorial a partir de seus processos históricos, considerando que os fatores: dominação de classe e exploração são as bases centrais que

<sup>14</sup> Fonte: [mhttp://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf) Acesso em 01/04/2021 às 09:40

compõem as desigualdades sociais e estas são resultantes do crescimento e expansão do capitalismo.

Segundo Sônia Rocha (2006), definir a categoria pobreza é um movimento complexo que de uma visão geral implica no “não atendimento” das necessidades básicas do ser humano, e que para compreender o “não atendimento” é preciso saber quais são os indicadores dessa necessidade básica. A autora aponta reflexões sobre a importância de reconhecermos quais são os principais traços da pobreza em cada realidade específica, seus determinantes, suas características (subnutrição, baixa escolaridade, desemprego, o não acesso a serviços básicos,), quem são os sujeitos pobres? É um fenômeno crônico ou não linear?

Outro ponto importante para fundamentarmos o conceito de pobreza é a desresponsabilização do Estado diante a precarização dos postos de trabalho e a não inclusão de grande parte da população no acesso as políticas públicas, tendo em vista que no Brasil, a classe baixa, formada por famílias com renda mensal inferior a R\$ 5,7 mil, representa 73% da população brasileira. Já a classe média, com renda mensal entre R\$ 5,7 mil e R\$ 23,8 mil, representa 24% da população, e a classe alta, que ganham acima de R\$ 23,8 mil ao mês, representam 2,6% da população<sup>15</sup>. Para a gestão das políticas públicas, esses dados que demonstram o que é pobreza em forma de estatística, são os eixos principais para se estabelecer uma referência e criar políticas antipobreza, além de nortear os instrumentos de intervenção a serem utilizados na execução das políticas e programas de transferência de renda.

Montaño (2012), lança uma análise sobre a concepção de pobreza no cenário liberal clássico do século XIX e aponta a lógica de raciocínio burguês sobre pobreza, após esta perder seu caráter crítico e revolucionário. A classe burguesa passa justificar o gérmen do pauperismo em razão ao comportamento dos sujeitos, sob uma visão moralizadora, fetichizada, pulverizada e meritocracia, pautados nas escolhas dos seres enquanto resultantes de seus comportamentos disfuncionais. A princípio, a solução para a problemática do pauperismo eram as ações filantrópicas, depois a idéia de “tratamento” ao pobre deveria ser trabalhada sob a ótica de repressão e ações punitivas, a idéia do senso comum sobre “não dar o peixe, mas ensinar a pescar” pensamento que fica explícito nesse período (1834), justificado pelo formato da Lei dos Pobres<sup>16</sup> de 1601, a princípio na Inglaterra que fundamentaria o

---

<sup>15</sup> Fonte: IBGE-Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimentos. Pesquisa de Orçamento Familiares – POF/2018 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em 04/04/2021 às 10:52

<sup>16</sup> Montaño enfatiza que durante muito tempo, a Inglaterra cuidou do pauperismo através da “beneficência” por meio da burocracia: “Em 1834, justamente no contexto de expressivas lutas de classes trabalhistas, o Parlamento

princípio do comodismo, a ociosidade, o conformismo de suas condições enquanto sujeito pobre. Montañó (2012), enfatiza que:

Desta forma, em vez de tratar da pobreza com ações filantrópicas/assistenciais (como sendo um problema de déficit ou carência dos pobres), ela passa a ser reprimida e castigada (como sendo uma questão delitativa ou criminal dos pobres). A beneficência e os abrigos passam a ser substituídos pela repressão e reclusão dos pobres. A ideológica expressão de “marginal” começa a adquirir uma conotação de “criminalidade”. O pobre, aqui identificado com “marginal”, passa a ser visto como ameaça à ordem. (MONTAÑO, 2012, p. 273).

O autor segue destacando em seu debate sobre as concepções de pobreza do período que antecede a Segunda Guerra Mundial e suas formas de enfrentamento, onde estas carregam o ranço sociohistórico até os dias atuais, a partir das ideologias positivistas funcionalistas. A Questão Social desse período era vista totalmente afastada da relação contraditória entre o capital x trabalho e os percursos políticos das lutas de classes, e passa a ser justificada como uma questão cultural, individual, comportamental e psicológica oriunda do indivíduo.

Com a mudança das estruturas produtivas e avanço do capitalismo, a Questão Social adquire uma nova condição e passa a ser “internalizada na ordem social” enquanto resultante dos processos institucionais da ordem capitalista. A Questão Social torna-se a partir de agora, uma pauta não só da igreja e da classe média, mas, uma questão político-social do Estado, em resposta aos trabalhadores que exigiam melhores condições de vida e trabalho. Montañó (2012) reafirma que as estratégias neoliberais se orientam por uma tripla ação: 1 – Ações estatais; 2 – Ações Mercantis; 3 – Ações do Terceiro Setor, das quais vão “gerenciar” a desigualdade social por meio de políticas compensatórias de pobreza e extrema pobreza.

Outro ponto importante a ser destacado, é que apesar de uma maior intervenção do Estado a partir do avanço do capitalismo, isto não sustenta a idéia de uma maior “preocupação” na qualidade de vida dos sujeitos, a real necessidade de intervenção se desenvolve no intuito de gerir políticas e benefícios que regulem as relações de trabalho e amenizem as demandas/reivindicações dos trabalhadores. Assim, as políticas sociais ganham uma característica de ferramenta de controle, que segundo Vieira (2007), é um instrumento resultante da correlação de forças e lutas da sociedade civil, em prol do controle social majoritariamente exercitado pelo Estado. Esse mecanismo de controle social do Estado, também teve a Igreja como parceira na regulação dos padrões familiares, através de doutrinas teóricas e moralistas disseminadas à sociedade pelo catolicismo conservador.

---

inglês começa a entender a própria Lei dos Pobres como “a fonte principal da situação extrema do pauperismo inglês” (MONTAÑO, 2012, p.273.)

São sociedades que passam por sérias transformações econômicas, que as levaram, nos últimos dez ou quinze anos, a uma política econômica com política social direcionada a cuidar momentaneamente, de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Aparecem programas e diretrizes em si revelam somente pretensões de uma política social. Quase sempre não se concretizam apenas se transformam em programas e diretrizes para serem exibidos à sociedade, sem intervenção nela, porque não tem função de intervir. (VIEIRA, 2007, p. 104).

Após a Era Vargas, onde tivemos as primeiras intervenções do Estado na vida dos trabalhadores, durante o período de 1992 a 2000, no bojo da expansão do capital é que se explicita um novo cenário político, econômico e social brasileiro. A crescente terceirização passou a impactar o mundo do trabalho tanto em aspectos positivos, quanto negativos, fundamentando a diferença que Alves (2014) conceitua entre neodesenvolvimentismo x neoliberalismo. O autor refuta que, de um lado havia altas taxas de desemprego e crescimento da informalidade laboral (anos 90) e de outro, durante a década de 2000, tivemos precariedade estrutural do mundo do trabalho movidos pela alta rotatividade de contratos flexíveis, expansão da terceirização e do emprego subcontratado.

Instaurou-se o que muitos autores apontaram como uma “reestruturação progressista” pós CF/88, visto que esta Lei Maior, nunca havia sustentado tamanhos avanços inferidos às garantias fundamentais aos sujeitos, fortalecendo assim o que Vieira (2007, p. 104), aponta como uma política social brasileira que se compõe e recompõe-se, reafirmada por seu caráter fragmentado, setorial, imediatista e clientelista e que avalia as reivindicações dos movimentos sociais para controle da ordem.

São sociedades que passam por sérias transformações econômicas, que as levaram, nos últimos dez ou quinze anos, a uma política econômica com política social direcionada a cuidar momentaneamente, de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Aparecem programas e diretrizes em si revelam somente pretensões de uma política social. Quase sempre não se concretizam apenas se transformam em programas e diretrizes para serem exibidos à sociedade, sem intervenção nela, porque não tem função de intervir. (VIEIRA, 2007, p. 104).

No entanto, a partir da década de 1990, mais uma crise cíclica mundial acarretou um movimento de contrarreforma, tais garantias são postas sob a égide dos pilares neoliberais do Governo de Fernando Collor, que de acordo com os interesses políticos segmentados, marcaram uma nova era de reajustes fiscais, privatização de bens públicos, fim da aposentadoria por tempo de serviço e o ideal do Estado Mínimo nas questões sociais. “No campo social, a gestão de Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição Federal de 1988.” (CASTRO, 2012, p. 17).

A governança de Collor foi marcada por planos de reajustes e denúncias de corrupção, acarretando a revolta popular e no seu pedido de impeachment, fato deferido. Itamar Franco, vice-presidente, assume o posto sob um cenário de alta inflação, desemprego e congelamento de salários, dando subsídios para a criação do Plano Real do então ministro Fernando Henrique Cardoso, que se torna presidente da república posteriormente.

A partir da conjuntura de desenvolvimento na América Latina e suas crises cíclicas, o caráter compensatório e disciplinador retoma espaço na prática das instituições públicas juntamente com terceiro setor, onde o Estado novamente desvia-se da responsabilidade de promover as garantias sociais através de subsídios e programas assistenciais que são minimamente condicionantes e se distanciam totalmente do intuito de promover a emancipação do ser vulnerável. Afinal: “Sem pobreza, não há lucro.” (MARX, 1980).

No ano de 1991, surgem os primeiros debates sobre os mecanismos de intervenção de transferência de renda do Brasil, mas foi somente no ano de 1995 que o primeiro Programa de Transferência de Renda de caráter municipal foi aplicado em famílias com renda per capita inferior de R\$ 35,00 na cidade de Campinas.<sup>17</sup> Os critérios pioneiros também estavam relacionados a evasão escolar, nutrição infantil e melhoria da qualidade de vida dos membros do grupo familiar beneficiário.

Já a primeira intervenção a nível federal, foi através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI em 1996, sustentado pela necessidade de enfrentamento as problemáticas de trabalho infantil de crianças da zona rural em todo o território Brasileiro. As estratégias pontuais para intervir nas condições materiais dos beneficiários, deram seqüência a partir da redefinição da Rede de Proteção Social<sup>18</sup>.

O Governo Federal, entre os períodos de 1996 e 2003 implementa através da rede, programas vinculados a política da intersectorialidade entre saúde, educação e previdência social, criando o Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002) e o Programa Bolsa Família (2003). Ambos objetivando a elevação do percentual de crianças na escola, mortalidade infantil e diminuição da insegurança alimentar, com o objetivo de diminuir os impactos da desigualdade social caudados pela má destruição de renda no país.

---

<sup>17</sup> Ver quadro de histórico dos programas de transferência de renda no Brasil em: Santana; Dourado (2018) **A criação dos Programas de Transferência de Renda e a Precarização do Trabalho no século XXI: A emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível?** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.3, n.2, dezembro/2018, pp. 125-151 Disponível em: Disponível em: < <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/37300/21952> > Acesso em: 02/06/2021

<sup>18</sup> A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. Os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre indivíduo e a sociedade. (VIANA; LEVCOVITZ, 2005, p. 17).

Dentre os avanços na política dos programas de transferência de renda, pondera-se de um lado que, nenhum equipamento ou ação pública irá acarretar na superação do processo capitalista, pois são ações básicas (para não intitulá-las enquanto mínimas) que, não confrontam os interesses do Estado e da classe dominante, ou seja, o interesse do Estado é a promoção da produção excedente e das relações de mercado, que impulsionam a economia do país e por consequência acarretam nas mazelas da classe dominada. Observa-se à insuficiência dos programas e projetos relacionados às demandas e realidades dos usuários, as ações focalizadas, os objetivos superficiais, os requisitos pontuais e as limitações burocráticas das políticas sociais públicas, que de forma indireta nega os direitos aos usuários através do sucateamento da saúde e da educação, bem como, predeterminam critérios básicos que acabam por excluir outros segmentos familiares. Dentro dessa afirmação, retornemos as idéias de Montaño (2012), quando o autor explana que:

[...] A desigualdade no capitalismo não se resolve apenas com uma socialização parcial da riqueza, mas com a eliminação das classes e da exploração do trabalho pelo capital, ou seja, com a superação da ordem capitalista. O sistema capitalista é um sistema estrutural e irremediavelmente desigual: supõe a “exploração” de uma classe por outra; apropriação pelo capitalista do valor produzido pelo trabalhador; subalternização das massas pelo comando econômico/político/ideocultural do capital; expulsão de massa de trabalhadores excedentes ou obsoletos para as necessidades do desenvolvimento e da acumulação capitalistas.

[...] As políticas sociais e direitos sociais, políticos e trabalhistas representam também conquistas dos trabalhadores e setores subalternos, que podem diminuir, mas jamais eliminar as desigualdades. Elas são naturais ao capitalismo, produto das contradições capitalistas, e necessárias para a manutenção do MPC. (MONTAÑO, 2012. p. 285).

Ressalta-se a partir dessa lógica supracitada a complexidade e importância dos programas de transferência de renda no que diz respeito aos seus alcances e limitações, entre os processos de operacionalização, manutenção, acompanhamento e monitoramento. Tal política é considerada um divisor de águas na materialização de uma melhor qualidade de vida e na superação das vulnerabilidades sociais dos brasileiros, tendo em vista que os níveis de desemprego, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) diminuíram 28% no período entre 1998 e 2004 e 66% a nível de Nordeste.

No próximo subcapítulo, argumenta-se sobre o programa nacional de renda mínima e sua evolução até o programa bolsa família. Ainda serão abordados o benefício fixo e os benefícios variáveis.

### 3.2 Do programa nacional de renda mínima ao programa bolsa família

Até que se chegasse ao programa bolsa família, os programas de transferência de renda percorreram algumas etapas, que com o passar do tempo foi se aprimorando e transformando no que hoje conhecemos por PBF.

O programa nacional de renda mínima conforme Silva (2005) aponta, teve seu vínculo inicial com o “Bolsa Escola”, instituído pelo Ministério da Educação em 2001, estava destinado a atender famílias com crianças entre 7 e 15 anos de idade. Seria transferido para cada grupo familiar a quantia de R\$15,00 por criança, com o número máximo de três filhos por grupo familiar, ao todo, a família poderia ser beneficiada com R\$45,00, em contra partida, a condicionalidade do benefício consistia na criança estar matriculada e frequentando a escola, este programa, “[...] foi o de maior alcance quantitativo em relação ao número de famílias, crianças e municípios atendidos.” (SILVA, 2005, p. 267).

Outro programa que veio antes do PBF foi o “Bolsa Alimentação”, também criado no ano de 2001, através do Ministério da Saúde, Silva (2005) o objetivo deste era reduzir a mortalidade infantil e as deficiências nutricionais das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. As famílias que se enquadravam no programa eram aquelas que tinham mulheres gestantes ou que tivessem amamentando os filhos, e com crianças de 06 meses a 6 anos de idade. O valor desta bolsa, também estava avaliado no valor de R\$15,00, em que até três bolsas poderiam ser acessadas pela família, totalizando o valor de R\$45,00. Somado a isso:

Além da transferência monetária, era oferecido atendimento básico à saúde da família, sendo os beneficiários do Programa assistidos por uma equipe do Programa Saúde da Família, pelos Agentes Comunitários de Saúde ou por uma unidade básica de saúde que ofereciam os serviços que compõem a Agenda de Compromisso, representada por um conjunto de ações de saúde e outros compromissos que deviam ser assumidos pelo responsável pelo recebimento do benefício. (SILVA, 2005, p. 268).

Outro programa a ser apontado é o “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”, foi criado em 2001 como uma medida assistencial e destinado a jovens entre 15 e 17 anos que viviam em famílias com renda per capita até meio salário mínimo. O objetivo do programa de acordo com Sposito e Carrano (2003, p. 27), dentre os objetivos da proposta estavam: estimular o jovem enquanto partícipe e protagonista na sociedade; mostrar que ele pode planejar e construir seu futuro; fazer com que ele se supere e se prepare para a transformação na sua própria comunidade; o resgate dos vínculos familiares e sociais; inseri-

lo no sistema educacional; e outros. Para que ele pudesse receber a bolsa mensal no valor de 65,00, ele precisava estar frequentando a escola e as atividades do programa.

O “Auxílio Gás” é outro programa que será destacado, teve sua criação no ano de 2002 através do Ministério de Minas e Energia, o objetivo era compensar as famílias de baixa renda com subsídio ao gás de cozinha. Para ter acesso ao benefício que consistia em uma transferência a cada 2 meses no valor de 7,50 por mês, a família teria que estar participando de outros programas do governo federal ou ter renda mensal de até meio salário mínimo per capita. (SILVA, 2005)

Ainda pode-se enfatizar o “Cartão Alimentação”, criado em 2003, já no governo Lula, era uma das ações do governo, das quais integrava o Programa Fome Zero, deste modo:

A implementação do Cartão Alimentação era assumida em parceria com Estados e municípios e com a sociedade civil, e a transferência monetária era de R\$50,00 por família que tivesse uma renda per capita mensal de até meio salário mínimo. (SILVA, 2005, p. 269).

Por fim, a unificação de todos esses programas citados anteriormente: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, se transformam no Programa Bolsa Família.

De acordo com os estudos de Silva (2005, p. 270), a proposta inicial de fusão seria apenas de quatro desses programas federais acima citados, e posteriormente seriam adicionados, o PETI e o Agente Jovem. O objetivo dessa unificação era estabelecer um caráter focal mais eficiente para que se pudesse fazer o enfrentamento da pobreza. Assim, simplificaria o acesso aos benefícios e aumentaria o valor que seria repassado a essas famílias, com caráter descentralizado nos municípios.

### 3.2.1 O benefício básico

Dentro do PBF, os benefícios financeiros foram divididos em duas categorias, como previsto na Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, um é o benefício básico e o outro é o benefício variável, este último será abordado no próximo subitem.

De acordo com os quesitos de inclusão no benefício, “[...] somente as famílias que se encontram na condição de extremamente pobres (renda mensal familiar per capita de até R\$ 89,00), recebem o Benefício Básico, no valor de R\$ 89,00.” (KAWAUCHI, 2019, p.94)

### 3.2.2 O benefício variável

O Benefício variável por sua vez, “[...] é concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos em sua composição. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis.” (CUTRIM, 2019, p.12)

Tabela 1- Benefícios Variáveis Acumulativos (até cinco por família)

<b>Benefício/ Valor</b>	<b>Crítérios</b>
<b>Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos.</b>  <b>R\$ 41,00</b>	- Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição.  - É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade
<b>Benefício Variável Vinculado à Gestante</b>  <b>R\$ 41,00</b>	- Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição.  -São repassadas nove parcelas mensais.  - O benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.
<b>Benefício Variável Vinculado à Nutriz.</b>  <b>R\$ 41,00</b>	- Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe.  - São seis parcelas mensais.  - Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

Fonte: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social - 2015

Além desses benefícios, ainda existem os: Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) e Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP). Como disposto na tabela a seguir:

Tabela 2 - Benefícios Variáveis

Benefício/Valor	Critérios
<p><b>Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)</b></p> <p><b>48,00</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É concedido às famílias que tenham jovens entre 16 e 17 anos.</li> <li>- Além dos cinco Benefícios Variáveis, cada família pode receber até dois Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente.</li> </ul>
<p><b>Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP)</b></p> <p><b>R\$ - Valor variável</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É concedido às famílias cuja renda familiar por pessoa se mantenha igual ou inferior a R\$ 89,00, mesmo após o recebimento dos benefícios do PBF (Básico, Variável e/ ou BVJ).</li> <li>- O valor do BSP será o equivalente à soma necessária para que a renda por pessoa da família supere a linha de extrema pobreza (atingindo, no mínimo, R\$ 89,01).</li> </ul>

Fonte: Adaptado de CUTRIM, 2019

Deste modo, a partir da apresentação de como se destringe cada um dos dois tipos de benefício, e para quem ele está destinado, compreende-se que há a possibilidade de acumular o benefício fixo, com os benefícios variáveis, desde que as famílias estejam dentro dos critérios para tal. A partir do recebimento dos benefícios, as famílias têm que se responsabilizar cumprindo as condicionalidades colocadas, dentre elas, manterem frequências escolar dos menores de idade e acompanhamento médico periódico.

O próximo capítulo, será destinado a discorrer sobre o Programa Bolsa Família nos aspectos de suas funcionalidades, considerando que atualmente é a principal política pública de transferência de renda do país e objeto central de estudo do presente trabalho.

## 4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: BALANÇO E PERSPECTIVAS

Desde a sua criação, normatização, aplicação, até o seu monitoramento e avaliações, o PBF, enfrentou e vem enfrentando muitos desafios. Assim, para que se possam levantar reflexões sobre o programa, torna-se necessário aprofundar e conhecer como este se constitui.

Ainda, cabe neste estudo fazer análises dos impactos do programa nas famílias brasileiras, como impactou de forma positiva e/ou negativamente na vida desses sujeitos, a partir da proposta prevista, e analisar se o seu objetivo principal de combate à pobreza e eliminação das desigualdades sociais está sendo de fato efetivadas.

Neste sentido, este capítulo será destinado a abordar a gestão, as condicionalidades e os benefícios que compõe a estrutura do programa, assim como, avaliarão os impactos previstos e apresentados após o seu alcance as famílias.

### 4.1 Gestão, condicionalidades e benefícios

Fundado a partir da Lei nº 10.836 em 09 de janeiro de 2004 e sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa Bolsa Família – PBF direciona-se à transferência de renda através do princípio de universalidade e por meio de condicionalidades relacionadas ao “exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.” (BRASIL, 2004)

O PBF pode ser considerado como um mecanismo de estratégia de combate à pobreza e combate à fome desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome – MDS resultante da junção de programas já existentes como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, em que estes foram os primeiros programas de iniciativa do Governo Federal criados para intervir de forma material na vida dos sujeitos, objetivando a intervenção nas condições das linhas de pobreza<sup>19</sup>, bem como outras mazelas

---

<sup>19</sup> Santana e Dourado (2018), apontam que a expansão da Rede de Proteção dentro dos eixos do Governo Federal foram: o Programa Renda Mínima, vinculado a política pública de Educação, criado em 2001. Os beneficiários eram instigados a manterem seus filhos na escola e o programa tinha por objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais das crianças. O Programa de Transferência Bolsa Alimentação, vinculado a política de saúde, também iniciado em 2001, tinha por finalidade a diminuição da taxa de mortalidade e o fortalecimento da nutrição infantil por meios dos atendimentos básicos da saúde e o público alvo eram gestantes de famílias pobres, lactantes com filhos de até 6 meses, além de crianças entre 6 meses a 6 anos de idade. Criado em 2002, o Auxílio Gás tinha o objetivo de fomentar o movimento do comércio de petróleo e subsidiar um auxílio que contribuísse para compra de botijão de gás às famílias que não tinham condições de adquirir gás regularmente e acabavam vivenciando situações de insegurança alimentar.

subseqüentes (desemprego, violência, analfabetismo e etc.). De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2011), a existência dos quatro programas provocava a desfocalização dos serviços de proteção, tendo em vista que a pluralidade administrativa de cada programa causava a falta de foco nos objetivos centrais da Rede de Proteção da Assistência Social gestada pela PNAS.

A partir de 09 de janeiro de 2004, com a regulamentação da Lei nº 10.836, o PBF foi criado por meio da unificação de todos os programas de transferência de renda supracitados, objetivando a garantia dos mínimos sociais conforme os princípios da LOAS e consolidando o Cadastro Único enquanto ferramenta de coleta de dados e acompanhamento das famílias beneficiárias. Adotando dois parâmetros para seu alcance – pobreza e extrema pobreza - (famílias pobres com renda per capita até 137,00 reais e famílias extremamente pobres com renda per capita de até R\$69,00), o benefício subsidia um valor básico mensal de acordo com a realidade e o quantitativo de crianças/gestantes na dinâmica familiar. Esse valor pode variar entre R\$20,00 reais a R\$120,00 baseando-se nos três eixos principais: complemento de renda, acesso aos direitos e articulação com as ações da rede no sentido de fomentar o fortalecimento/desenvolvimento social das famílias. (BRASIL, MDS, PBF. 2009)

A transferência direta de um valor busca o alívio imediato da fome e da pobreza de maneira temporária, considerando que a miséria e desigualdade social não podem ser superadas por meio das políticas sociais e programas de transferência, pois a complexidade estrutural do sistema capitalista não condiciona a erradicação da pobreza por completo. Assim reafirma Montañó (2012),

As políticas sociais e direitos sociais, políticos e trabalhistas representam também conquistas dos trabalhadores e setores subalternos, que podem diminuir, mas jamais eliminar as desigualdades. Elas são naturais ao capitalismo, produto das contradições capitalistas, e necessárias para a manutenção do MPC. (MONTAÑO, 2012, p. 285).

Outra característica do PBF que causa debates complexos são as condicionalidades, que na letra da lei é mensurada no sentido do cumprimento de requisitos/obrigações por parte dos beneficiários através do acompanhamento gestacional (pré-natal), nutricional (crianças e adolescentes), educacional (frequência escolar de oitenta e cinco por cento das crianças e adolescentes em escolas regulares). (BRASIL, 2004) Estes compromissos na área da saúde, educação e assistência social, de acordo com o Ministério da Cidadania, não são critérios que servem de punição, mas sim como: “[...] garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços.” (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, as condicionalidades do PBF, possibilitam o encaminhamento das famílias que estão em risco de descumprimento ou descumprimento para as instituições e profissionais responsáveis da rede de atendimento, para que o quadro de quebra possa ser superado e os beneficiários usufruam dos seus direitos. Potencializa-se dessa forma o processo contínuo da educação, qualidade de vida e superação do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Segundo o MDS, a manutenção e operacionalização do PBF se dá por meio da gestão municipal orientada pelos critérios do Governo Federal e utilizando do Cadastro Único para monitoramento das famílias beneficiárias. Dentro das diretrizes que formulam o PBF estão os tipos de benefícios, que segundo o MDS se dividem em Básico, Variável, Variável vinculado à Gestante, Variável Nutriz, Variável vinculado ao adolescente (BVJ), Benefício para superação de extrema pobreza.

**Benefício Básico:** Concedido às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$89,00 por pessoa). O auxílio é de R\$89,00 mensais. **Benefício Variável:** Destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que tenham em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes de 0 a 15 anos. O valor de cada benefício é de R\$41,00 e cada família pode acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$205,00. **Benefício Variável de 0 a 15 anos:** Destinado às famílias que tenham em sua composição, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade. O valor do benefício é de R\$ 41,00. **Benefício Variável à Gestante:** 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. O valor do benefício é de R\$41,00. **Benefício Variável Nutriz:** 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. O valor do benefício é de R\$41,00. **Benefício Variável Jovem:** Destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$48,00 por mês e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$96,00. **Benefício para Superação da Extrema Pobreza:** Destinado às famílias em situação de extrema pobreza. Cada família pode receber um benefício por mês. 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. (BRASIL, 2004).

Além da diferenciação dos tipos de benefícios, também foi estabelecido a importância do papel familiar com enfoque na responsabilidade feminina<sup>20</sup> - (PBF), atribuindo à mulher a responsabilidade de reprodução social e manutenção da “ordem familiar”, ao estabelecer em suas condicionalidades, a preferência da titularidade do benefício à mulher. A justificativa

<sup>20</sup> Borges (2008) enfatiza que ao estabelecer em seu artigo 2º§14: “O pagamento dos benefícios previstos nesta lei será feito preferencialmente à mulher, na forma de regulamento”. As mulheres são sobrecarregadas e questões como a desigualdade de gênero são reforçadas.

seria a promoção da autonomia feminina. Porém, em meio ao cenário de desigualdade de gênero do Brasil, acarreta em sua outra face, na feminização da pobreza<sup>21</sup>.

Assim, as várias leis ou políticas setoriais nacionais compõem um desenho de política social que é refratário (parte constituinte e constituída) das tendências de uma “nova” (e ao mesmo tempo velha) cultura de fazer política social, aquela que divide responsabilidades sociais no trato das refrações da questão social com a sociedade civil, não através de financiamento via impostos progressivos, no qual aumenta a tributação do contribuinte à medida que cresce a renda, mas através da ação direta das organizações da sociedade civil, como espaço de proteção social, de execução da política social. (TEIXEIRA, 2013, p. 93).

Para Teixeira (2013), essa atual política brasileira de “Centralidade da Família” é um ranço histórico que carregados, desde o início das políticas interventivas do Estado, pois fortalecem a idéia da fragilidade de seus membros e a caracterização dos modelos pré-definidos na sociedade através das condicionalidades e estratégias ditas como parceiras para responsabilizar a família, tanto ao bem-estar, quanto ao fracasso. O que nos remete a seguinte reflexão. “Se o homem é formado pelas circunstâncias, é necessário formar as circunstâncias humanamente.” (MARX; ENGELS, 1974, p. 196).

Observa-se por este lado, à insuficiência dos programas e projetos relacionados às demandas e realidades dos usuários, as ações focalizadas, os objetivos superficiais, os requisitos pontuais e as limitações burocráticas das políticas sociais públicas, que de forma indireta nega os direitos aos usuários através do sucateamento da saúde e da educação, bem como, predeterminam critérios básicos que acabam por excluir outros segmentos familiares. Sendo assim, é correto afirmar que a centralidade da família na política social é uma estratégia do governo para transferir suas responsabilidades aos sujeitos, desconsiderando o contexto socioeconômico em sua totalidade no qual eles se inserem. Miotto (2009), debate sobre essa inter-relação entre Estado e Família, em que, a partir da família moderna, as ações dos governos e das políticas sociais públicas, não são pensadas “para a família”, e sim, sob a ótica do controle “da família” e dos sujeitos. A autora define essa relação como conflituosa e contraditória, quando explana:

---

<sup>21</sup> O termo “feminização da pobreza” é um conceito que surgiu na década de 1970, inicialmente através dos estudos de Diane Pearce, do qual fundamentou que a pobreza é direcionada em maior escala ao grupo feminino, mais precisamente às famílias chefiadas por mulheres, ocasionando concomitantemente, a desigualdade de gênero em decorrência das fontes de renda e do resultado das políticas públicas que objetivam reduzir a pauperização. Ver mais sobre: “NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. **Os estudos sobre a feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres**. Minas Gerais. 2004. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1304/1268>. Acesso em 23 de março de 2021 às 19:22.

A partir de então, assistimos, ao longo do tempo, à interferência do Estado nas famílias através de três grandes linhas. Da legislação através da qual se definem e regulam as relações familiares, tais como idade mínima do casamento, obrigatoriedade escolar, deveres e responsabilidades dos pais, posição e direitos dos cônjuges. Das políticas demográficas, tanto na forma de incentivo à natalidade como na forma de controle de natalidade. Da difusão de uma cultura de especialistas nos aparatos policiais e assistenciais do Estado destinados especialmente às classes populares. (MIOTO, 2009, p. 45).

Após apontar os processos de fragilidades e insuficiências do PBF, deve-se considerar a importância do programa enquanto uma ferramenta que causa impactos no que tange o alcance das políticas sociais na vida dos brasileiros.

#### **4.2 Impactos humanos-materiais do PBF**

Sobre as potencialidades do Programa Bolsa Família, Weissheimer (2010), enfatiza o impacto que o programa tem causado na economia brasileira e a elevação dos índices de pessoas pertencentes a classe média, redução do trabalho infantil, além do aumento da escolaridade de crianças e adolescentes beneficiários.

De acordo com o levantamento feito com base em dados do IBGE e da Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa de Mercado (Abep), o crescimento recorde do emprego com carteira assinada, a grande oferta de crédito e o crescimento da renda dos trabalhadores explicam essa migração da população mais pobre para setores médios da pirâmide social. Em 2005, foram criadas 1.251.557 vagas formais no mercado de trabalho. Em maio de 2006, a renda dos trabalhadores aumentou 7,7%, a maior alta desde 2002. Segundo os números da pesquisa, em 2005 aqueles que ganhavam entre R\$1.140 e R\$3.750 (considerados pelo instituto classes B1, B2 e C, a classe média) somavam mais de 25 milhões de famílias. Já em 2006, esse número subiu para quase 28 milhões de lares – um crescimento de 7,9% (WEISSHEIMER, 2010, p. 107).

Fundamentado nessa lógica de debate dos limites entre as fragilidades e potencialidades do PBF, podemos considerar em suma que o programa é um mecanismo que atua em um país com altos índices de desemprego estrutural e desigualdade social, carregados pelo ranço histórico da colonização e escravidão do povo africano.

Num cenário político, econômico e social em que os estímulos ao individualismo e o alto consumo materialista do ser, o processo de bem-estar social coletivo é algo banalizado e sonhado por uma minoria. E a lógica de concentração de riqueza e má distribuição de renda não atingem a consciência de classe que o proletariado deveria possuir para lutar e resistir contra o sistema.

Impossível omitir o PBF enquanto um instrumento primordial para o sistema de proteção social das políticas de assistência social, saúde e previdência, pois atinge diretamente na vida de milhões de Brasileiros, sempre melhorando as condições de vida de seus beneficiários. Sua consolidação e expansão são processos legítimos e de suma importância no combate à pobreza e nas mudanças das condições de vida dos usuários. Os números são impressionantes, contudo, acompanham a intensidade da pobreza espalhada na sociedade brasileira.

De acordo com a PNAD do IBGE, cerca de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em situação de extrema pobreza em 2017, e 3,2 milhões saíram de linha da pobreza. Em contrapartida, Silva, Yazbek e Giovanni (2011), argumentam que para a efetivação e eficácia das condicionalidades dos programas, é necessária uma rede integrada, com olhar panorâmico frente as particularidades das famílias e preparadas através de estratégias que fundamentem o princípio de promoção e articulação entre os órgãos. A partir dessa estruturação, será possível atender e promover concretamente o acesso aos direitos básicos dos beneficiários, pois mesmo que seja insuficiente frente a estrutura do sistema capitalista, deverá no mínimo ser um programa que potencialize as políticas públicas de promoção da autonomia dos sujeitos.

#### 4.2.1 Dos efeitos sociais previstos e apresentados

A partir das discussões apresentadas anteriormente no decorrer deste estudo, evidencia-se que os programas de transferência de renda de natureza não contributiva, e aqui nos limitamos ao PBF, foram e são estratégias para que se possa erradicar a pobreza e reduzir os níveis de desigualdades entre a população brasileira.

Como um mecanismo de enfrentamento a pobreza, e como meio de suprir em caráter imediato as necessidades primárias das pessoas que vivem em condição de pobreza e pobreza extrema, o Estado tem que atender essas famílias em uma amplitude maior dentro das suas necessidades, emergentes ou não, mas, para isso, as condicionalidades são uma estratégia para que a família beneficiária se comprometa a acessar outras políticas. (FERREIRA, 2012).

I - na área de educação: a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e b) para os adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; II - na área de saúde: a) para as gestantes e nutrízes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o

cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; III - na área de assistência social, para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV (BRASIL, 2008).

Nas análises de Silva (2005, p. 272-273) a potencialidade desses programas de transferência de renda não expressa toda a sua amplitude de forma imediata, ou seja, financeiramente seria uma mudança imediata, estaria colocando comida na mesa das famílias, mas em outros aspectos, essa potencialidade só acontece de forma progressiva, e quando no início foram pensados, se visualizava que as gerações futuras de crianças, das famílias que fossem ser beneficiadas pudessem então frequentar a escola, ter acesso aos serviços de saúde e tirar as crianças no trabalho infantil. Mas para que isso ocorresse, seriam necessário melhorias nos “[...] Sistema Educacional, de Saúde e de Trabalho, com acesso e melhoria relativos ao ensino, com atendimento à saúde, com acesso e com permanência relativos ao trabalho bem como mudanças necessárias a continuidade e sustentabilidade dos programas.” (SILVA, 2005, p. 272-273).

Além de possibilitar mudanças no quesito da pobreza e ao acesso aos direitos sociais básicos, o BPF, visa a contribuição para a manutenção do pacto federativo, buscando o impacto redistributivo em caráter regional. Dessa forma, esse aporte massivo de recursos, com vistas a responder as necessidades básicas e imediatas da população em situação de pobreza e pobreza extrema, “[...] possibilita aos governos subnacionais investirem mais recursos próprios em políticas complementares de favorecimento à emancipação da família, dotando-a de condições de prover o próprio sustento com dignidade.” (LÍCIO, 2004, p. 52).

Todavia, sobre as condicionalidades ou contrapartidas das quais as famílias devem se cor responsabilizar, acrescenta-se que:

Ao colocar contrapartidas excessivas, a função proteção social se enfraquece na medida em que serão provavelmente as famílias mais vulneráveis as que não conseguirão cumprir contrapartidas mais rigorosas. Há outro argumento, ligado ao direito, que critica as contrapartidas de modo ainda mais forte: se o PBF se transformar em direito, então contrapartidas não devem ser cobradas. (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 14-15).

Os autores ainda referem que sendo obrigatório ou não, essas contrapartidas que as famílias devem se dispor, acontece que forma desigual na medida em que, as mais vulneráveis, vão ter mais dificuldade para acessar alguns serviços, seja pelo pouco vínculo de formalidade e institucionalidade frágil, quanto pela distância física entre elas e esses serviços, pois muitas famílias vivem longe das escolas, dos postos de saúde, são lugares que por vezes

até o acesso aos correios é dificultado. Portanto, o Estado ao cobrar essa contrapartida, ele também deveria dar condições para que essas famílias possam cumprir com as responsabilidades impostas a elas. (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Portanto, quando se elabora um programa de transferência de renda como o PBF, com objetivos de agir diretamente sobre a desigualdade através de um sistema tributário mais justo, Weissheimer (2010) mostra que os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA traçaram diretrizes que são comuns quando se propõe políticas públicas com o intuito de combater as desigualdades de renda, que são:

- a) uma busca incessante por maior igualdade de oportunidades para que as capacidades de cada um sejam utilizadas produtivamente;
- b) uma política educacional que promova uma acelerada expansão quantitativa e qualitativa da escolaridade da população, com plena atenção à redução das desigualdades educacionais;
- c) amplo acesso ao trabalho por meio da geração de postos de qualidade; diferenças de acesso ao trabalho são muitas vezes mais importantes para explicar a desigualdade de renda entre famílias do que a própria diferença de remuneração entre trabalhadores ocupados;
- d) procurar diminuir as diferenças entre os diversos segmentos do mercado de trabalho e erradicar práticas discriminatórias;
- e) construção de um sistema tributário socialmente mais justo;
- f) reforçar a rede de proteção social, tornando-a ainda mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade, e mais eficiente no uso dos recursos a ela destinados; só assim as políticas de transferência de renda serão capazes de gerar o maior impacto possível. (WEISSHEIMER, 2010, p. 90).

Diante disso, a importância crescente do programa de transferência de renda para a seguridade, causou impactos significativos em diversos âmbitos, tanto na ordem da Seguridade Social, como também provocou impactos econômicos. A tabela a seguir mostra o quantitativo de famílias beneficiárias pelo PBF entre os anos de 2004 quando criado a 2011, segue:

Tabela 3 – Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (2004-2011) por Regiões

Grandes Regiões	Número de Famílias beneficiárias do Programa							
	Programa Bolsa Família							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Brasil</b>	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220	13.631.495
<b>Norte</b>	527.652	697.644	1.023.507	1.081.636	1.075.885	1.285.567	1.348.329	1.476.927

<b>Nordeste</b>	3.320.446	4.245.574	5.442.567	5.573.605	5.445.428	6.207.633	6.454.764	6.825.678
<b>Sudeste</b>	1.730.675	2.325.379	2.875.677	2.848.034	2.637.339	3.105.229	3.185.843	3.303.386
<b>Sul</b>	700.661	987.062	1.027.439	956.129	853.526	1.095.986	1.064.068	1.037.607
<b>Centro-Oeste</b>	292.405	444.786	596.620	583.672	545.818	676.500	725.216	717.897

Fonte: Adaptado de Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: [VIS DATA 3 beta \(mds.gov.br\)](https://visdata3beta.mds.gov.br)

A partir do disposto na Tabela de número 3, é possível analisar o constante crescimento de famílias beneficiárias do PBF, que se iniciou no ano de 2004, e as análises nesta se limitaram até o ano de 2011. Assim, é evidenciado que no início do programa, a Região Nordeste foi a região que mais beneficiou as famílias, alcançando um quantitativo de 3.320.446, enquanto a região que menos alcançou famílias foi a Região Centro-Oeste, com um total de 229.405 famílias inseridas no programa.

Com o passar dos anos, apesar do crescimento significativo no número de famílias beneficiadas, algumas regiões oscilaram em um ano ou outro no quantitativo, porém ao final do 4º semestre de 2011, pode-se destacar que em todas as regiões, comparadas com o ano de 2004, houve aumento expressivo de famílias com acesso ao PBF, totalizando 13.631.495 de famílias recebendo o repasse do Governo Federal.

No que se refere ao orçamento da Seguridade Social e a Assistência Social, novamente se reitera que estamos nos limitando aos programas de transferência de renda. Parente (2018), faz análises de que como uma das políticas que compõe o tripé da seguridade, mas não o único, a provisão do repasse financeiro poderia ser melhor distribuído, com maior igualdade e com maior produtividade. Neste sentido,

[...] o governo investiu recursos significativos nos programas de transferência de renda, deixando a provisão pública de saúde, educação e infraestrutura urbana com verbas proporcionalmente estagnadas. Assim, o setor privado cresceu nesses setores aproveitando a demanda não atendida pelo governo, além de ter contado com estímulos através de isenções fiscais. No agregado, a falta de provisão pública representou uma oportunidade perdida de contribuir com a mudança estrutural do Brasil no período. (LAVINAS; GENTIL; COBO, 2017, apud PARENTE, 2018, p. 20).

Através dos impactos econômicos apresentados, ainda nas análises de Parente (2018), pode-se chegar à conclusão de que o PBF contribuiu significativamente dinâmica da economia, centrado, sobretudo, no combate à pobreza e na desigualdade de renda, pois devido a sua focalização, o programa conseguiu impactar no Produto Interno Bruto (PIB), tendo em vista que o público beneficiário são pessoas de baixo poder aquisitivo, a renda delas

consequentemente foi impactadas quando estas tiveram acesso ao benefício, e “[...] possuem maior propensão a gastar o benefício em consumo, aumentando o impacto no PIB.” (PARENTE, 2018, p. 22)

E de acordo com Mostafá, Souza e Vaz (2010) (apud Parente 2018, p.23) concluíram que houve impactos importantes dos programas de transferência de renda, na renda familiar, pois conforme estimativas da educação e da saúde pública, afeta positivamente às famílias de baixa renda per capita e baixa escolaridade, com destaque para o PBF com impacto positivo.

Para compreender melhor os impactos, torna-se necessário visualizar o recorte geográfico que delinea o programa de transferência de renda no país, em dado mais recentes, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, traz as atualizações referentes a porcentagens de famílias que são beneficiárias do PBF no Brasil, por regiões, segue a tabela:

Tabela 4 – Domicílios particulares permanente, por recebimento de programas sociais do Governo Federal, segundo as Grandes Regiões (%)

Grandes Regiões	Recebimento de programas sociais do Governo Federal (%)			
	Programas Bolsa Família			
	2012	2014	2018	2019
Brasil	15,9	14,9	13,7	13,5
Norte	27,7	27,2	25,4	25,0
Nordeste	33,7	32,3	28,2	27,6
Sudeste	7,6	6,8	7,0	7,0
Sul	6,8	5,4	4,8	4,7
Centro – Oeste	10,9	10,2	8,4	8,5

Fonte: Adaptado de PNAD Contínua, 2020.

Conforme dados apresentados na Tabela 4 pode-se verificar que no Brasil, comparando os anos de 2012, 2014, 2018 e 2019, evidencia-se que no primeiro ano de repasse (2012) havia 15,9% de domicílios que recebiam repasses provenientes do Programa Bolsa Família, já no ano de 2019, esse número se reduziu para 13,5% de domicílios com acesso ao programa, uma queda de 2,4% de domicílios. Ou seja, enquanto no ano de 2012 haviam

13.902.155 famílias com o benefício, no ano de 2019 esse número reduziu para 13.170.607 famílias, uma diferença de 761.548 que deixaram de ser beneficiadas pelo programa.

Na região Norte por sua vez, no ano de 2012 conforme dados apresentados, a região contava com 27,7% domicílios que recebiam o dinheiro no programa, contudo, no ano de 2019, esse número foi para 25,0%, contabilizando uma queda de 2,7% domicílios.

A região Nordeste, que no ano de 2012 contava com 33,7% domicílios que recebiam do PBF, no ano de 2019, esse número teve uma queda de 6,1%, aparecendo nas pesquisas com 27,6% dos domicílios que recebem o dinheiro, está se torna, portanto, a maior queda registrada entre as regiões do país no entre os períodos considerados na pesquisa.

Na região Sudeste, no ano de 2012, tinham 7,6% de domicílios com o benefício, comparado ao ano de 2019 com 7,0% dos domicílios, expressa a menor queda entre as regiões no período disposto na pesquisa, totalizando a redução de 0,6% dos domicílios.

A região Sul, nesta análise, em 2012 estava com 6,8% de domicílios recebendo o benefício, entretanto no ano de 2019, esse número reduziu para 4,7%, apresentando um declínio de 2,1% de domicílios que deixaram de receber o benefício.

A última região apresentada na tabela 3 é a região Centro – Oeste, dados apontam que no ano de 2012, a região contava com 10,9% de domicílios beneficiários do PBF, já no ano de 2019, houve uma redução de 2,4% desses domicílios, totalizando 8,5% de domicílios que recebiam o dinheiro do programa.

Um recorte necessário que, pode-se fazer baseado na análise da tabela 3, levando em consideração a queda no número de domicílios com acesso ao programa, é que uma das teorias dessa redução, está centrada no pós-golpe que se solidificou em 2016, quando a então presidente Dilma Rousseff sofreu um golpe parlamentar midiático, e porventura o seu vice presidente Michel Temer assumiu o cargo de presidente da república.

Com uma visão neoliberal<sup>22</sup>, um dos primeiros atos de Michel Temer foi a implementação de uma política de ajuste fiscal, e fez isso através do congelamento das

---

<sup>22</sup> “[...] neoliberalismo pode ser caracterizado coma uma contraofensiva ideológica, uma forma de pensamento que surge em contraposição às mudanças sociais em curso, sua ideologia faz quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, corta drasticamente os encargos sociais, é a favor da formação de um exército de reserva e da abolição de investimentos estatais. Assim, onde antes se encontravam normas que visavam proteção do trabalho e do trabalhador, passou-se a ter flexibilização de relações trabalhistas. E assim, em lugar de rede social de proteção e seguridade, passamos a ter privatização de previdência e do bem-estar coletivo. Onde se fazia redistribuição de renda através da tributação, passa-se a ter a rejeição do imposto progressivo em nome do estímulo ao investimento e responsabilidade fiscal em nome da contenção de gastos sociais e saneamento das dívidas. (COSTA; TOSI, 2010). Disponível em: [www.sbpnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/2067.htm#:~:text=O presente resumo visa problematizar, de tal sistema nas políticas](http://www.sbpnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/2067.htm#:~:text=O presente resumo visa problematizar, de tal sistema nas políticas) Acesso em: 25/05/2021

despesas públicas por até 20 anos por meio da Emenda Constitucional 95 – EC/95 que ficou conhecida como “PEC da morte”, assim,

[...] EC 95, que estabeleceu a limitação constitucional dos gastos públicos por até duas décadas, fato internacionalmente inédito e que trouxe consigo elementos reveladores da instauração do novo projeto neoliberal. Em sua essência, essa EC impossibilita ao Estado o cumprimento das obrigações constitucionais previstas desde 1988. A norma marca o fim do Estado garantidor de direitos, uma vez que a proposta impõe uma inversão de prioridades, impossibilitando o funcionamento dos serviços públicos e da rede de proteção social nos termos previstos na Constituição Federal. (MENEZES; MORETTI; REIS, 2019, p. 61).

De acordo com as análises de Azevedo e Nascimento (2020, p. 42-43) como uma das conseqüências do golpe de 2016, deu-se início a sucessivos desmontes das políticas e direitos sociais, intensificados por aprovações de medidas de contra reformas, como exemplo a reforma da previdência e a reforma trabalhista, além do congelamento dos gastos por duas décadas dos gastos públicos, com a justificativa de austeridade e ajuste fiscal<sup>23</sup>, assim aprovando a Emenda 95/2016.

Continuando com as análises das autoras, esse golpe foi consolidando no ano de 2018 quando Jair Messias Bolsonaro chegou a presidência da república, deixando explícita a reascensão da direita reacionária<sup>24</sup> conservadora, com discursos de “combate a corrupção”, “retorno da “moralidade”, todavia, “[...] o que se assiste é o aprofundamento brutal de ataques e desmontes de direitos e conquistas trabalhistas, de maneira mais grave e alarmante que nos tempos duros do golpe militar de 1964. “(AZEVEDO, NASCIMENTO, 2020, p.42-43).

Pode-se alçar nas reflexões e talvez compreender essa queda com o acesso do número de famílias ao benefício como uma mudança nos padrões de vida da população, pode-se pensar por exemplo que mais pessoas teve acesso ao mercado de trabalho, todavia, essa possibilidade “cai por terra” quando se analisa o desemprego, o quantitativo de pessoas sem ocupação no período de 2012 a 2019, segue os dados na tabela a seguir:

<sup>23</sup> A austeridade fiscal como cerne de políticas governamentais caracteriza-se por escolhas que exigem grandes sacrifícios da população, seja porque aumentam a carga tributária, seja pela implementação de medidas que restringem a oferta de benefícios, bens e serviços públicos em razão de cortes de despesas e/ou da realização de reformas estruturais, afetando de forma significativa os estratos mais vulneráveis da população. (VIEIRA, [et al], 2018, p.32). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/26808/2/Austeridade.pdf> Acesso em: 26/05/2021

<sup>24</sup> “[...] o termo “reacionário” se refere a aqueles que reagem no sentido contrário à configuração política vigente da sociedade. São aqueles que assumem uma posição “saudosista” com relação a política do passado e são muitas vezes tratados como antidemocráticos, já que querem a volta de medidas que já foram ultrapassadas. O reacionário seria o oposto do revolucionário, ambos apresentam posições consideradas “radicais”. No contexto brasileiro atual, o reacionário ou o “reaça” (forma popular como são tratados os considerados reacionários no país) seria aquele que clama pela volta da ditadura militar.” (GONÇALVES, 2017, p. 12). Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/4137/TCC%20ANA%20CAROL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 26/05/2021

Tabela 5 - Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na força de trabalho, por condição de ocupação na semana de referência, segundo as Grandes Regiões - 4º Trimestre - 2012-2019

Grandes Regiões	Números de desocupados (%)	
	2012	2019
Brasil	6,8	11,0
Norte	6,7	10,5
Nordeste	9,2	13,6
Sudeste	6,5	11,4
Sul	4,1	6,8
Centro – Oeste	5,3	9,3

Fonte: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact\\_2019\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf)

Conforme descrito na Tabela número 5, a possibilidade anteriormente acima discutida, de mudança na vida das pessoas não se fundamenta. Conforme dados do IBGE, entre os anos de 2012 a 2019 houve uma queda em relação a pessoas com ocupação em todas as regiões do país, enquanto no ano de 2012 haviam 6,8% de pessoas com 14 anos ou mais de idade com ocupação, o quadro que se evidencia em 2019 é de 11,0% com ocupação, isso significa uma queda de 4,2% de pessoas.

Nas análises dos autores sobre as consequências da austeridade fiscal em relação ao desemprego, podemos ressaltar;

Os limites da austeridade para a retomada da economia já vêm sendo assumidos até mesmo por pessoas vinculadas ao FMI. [...] as políticas neoliberais têm provocado o aumento da iniquidade social e colocado em risco uma trajetória de crescimento durável da economia. Segundo eles, as diretrizes de austeridade não só têm custos para o bem-estar social, mas também afetam a demanda, aumentando o desemprego, havendo forte evidência de que a iniquidade pode reduzir significativamente o nível e a durabilidade do crescimento econômico. (OSTRY et al 2016, Apud VIEIRA, [et al], 2018, p. 33).

Volta-se a compreensão de que o desmonte das políticas públicas seria uma das respostas cabíveis para a explicação da mudança de forma negativa aos brasileiros no acesso os programas de transferência de renda, ao emprego, o que conseqüentemente rebate em outros componentes do tripé da Seguridade Social, afeta também o acesso e qualidade da Educação e Saúde.

No próximo item, trabalha-se essa realidade a singularidade do estado do Tocantins, como houve esse acesso, redução, aumento, ou permanência de famílias com o Programa Bolsa Família.

### 4.3 Balanço do acesso ao programa do PBF no estado do Tocantins

Após apontar um retrato da evolução e a desestabilização do Programa Bolsa Família em âmbito nacional, bem como as particularidades de cada uma das regiões do país, destacando acontecimentos políticos que rebateram diretamente no acesso das famílias ao programa, torna-se necessário trazer essa singularidade do estado do Tocantins.

O estado do Tocantins é o mais novo estado da federação, ele só virou um território quando desmembrou do estado de Goiás, oficialmente promulgado na Constituição Federal de 1988, após muitos anos de luta política (OLIVEIRA, 2018). Conforme dados do IBGE, o estado teve uma população estimada de 1.590.248 habitantes. (IBGE, 2021).

Assim como em todo território brasileiro, o estado do Tocantins também tem suas especificidades e suas lutas travada contra a desigualdade social,

A realidade socioeconômica do estado do Tocantins pode ser representada consoante dados do IBGE/2010, do SEPLAN-TO (Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins) e da DIPES (Diretoria de Pesquisas Sociais do Tocantins). O Produto Interno Bruto (PIB) é de R\$ 18 bilhões (SEPLAN, 2012). Houve um crescimento de 6,4%. Contudo, a participação no PIB nacional é de baixa expressão (0,44%). O Tocantins aparece em 24º lugar dentre os 26 estados e o Distrito Federal. A população estimada é da ordem de 1.550.000 habitantes. 78,8% da população vive na zona urbana. 21,2% habita a zona rural. O acesso a água tratada alcança 79,7% da população. O analfabetismo alcança 13,5% da população. (MELO; FREIRE; FREIRE, 2019, p. 52).

O advento do Programa Bolsa Família foi um importante fator para a mudança da realidade tocaninense, porém, apesar dessa mudança, ainda há muito o que evoluir, e não somente na área socioassistencial, mas em todas as políticas públicas.

Em um estudo de AIZZA (2014) sobre: *O Programa Bolsa Família: um estudo sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins (2004-2013)*, a pesquisadora teceu algumas considerações sobre o período de 10 anos do programa no estado, considerando:

A partir da análise sobre a extrema pobreza e a pobreza no estado do Tocantins para um período de 10 anos, depreende-se que o número de beneficiários inicialmente apresentou um aumento intenso e, posteriormente, uma estabilização com posterior recuo gradual, tanto entre os estados da federação, quanto no âmbito dos municípios do estado do Tocantins. Através da distribuição da renda por meio do Programa

Bolsa Família a desigualdade social entrou em escala descendente, porém, as microrregiões do Jalapão e do Bico do Papagaio são, há pelo menos duas décadas, áreas onde grassa boa parte da pobreza tocantinense. Depreende-se também que embora a renda seja distribuída entre os extremamente pobres e pobres houve uma concentração, fenômeno preocupante na medida em que os 10% mais ricos ainda concentram renda significativa em detrimento dos 80% mais pobres, o que evidencia que a disparidade ainda persiste no estado do Tocantins, com destaque para Lizarda, na microrregião do Jalapão, onde os 10% mais ricos detêm 2,42 vezes mais renda que os 80% mais pobres. (AIZZA, 2014, p. 167).

Assim pode-se salientar que o acesso ao benefício teve pontos positivos, mas ainda não suficientes para as necessidades das famílias do estado. Ele conseguiu diminuir as disparidades entre as microrregiões que compõe o estado, todavia, “[...] não é o suficiente, uma vez que a concentração da renda ainda é uma realidade, [...] sendo necessárias políticas que revertam essa condição e promovam o acesso aos direitos às famílias beneficiárias.” (AIZZA, 2014, p.167).

A tabela a seguir, mostra a evolução no número de famílias beneficiárias do PBF, desde o seu início no ano de 2004, até o ano de 2011. Assim segue:

Tabela 6 - Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (2004-2011) no Tocantins.

Período avaliado	Número de Famílias beneficiárias do Programa
	Tocantins
2004	55.305
2005	76.421
2006	106.537
2007	106.921
2008	103.582
2009	122.609
2010	128.432
2011	131.735

Fonte: Adaptado de Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: [VIS DATA 3 beta \(mds.gov.br\)](https://visdata3.mds.gov.br)

Em análise da Tabela 7, onde é apresentada a quantidade de famílias que tem acesso ao benefício de repasse federal, pode-se perceber que no ano de 2004 o estado tinha um total de 55.305, seguida do ano de 2005 com 76.421, 2006 com 106.537, 2007 com 106.921, 2008 com 103.582, 2009 com 122.609, 2010 com 128.432, e manteve-se em crescimento até o ano de 2011, quando chegou a um total de 131.735 famílias beneficiadas pelo programa.

Deste modo, considera-se que houve um crescimento significativo, do número de famílias ao programa, o que embasa a discussão anterior de Aizza (2014), que evidenciou que de fato as famílias tocaninenses estavam sendo beneficiadas pelo programa em diversas partes do estado.

Seguindo a lógica de análise do nível macro de famílias com acesso ao benefício, explanada na seção anterior, a realidade do Tocantins nos anos de 2012 a 2019, e aqui novamente pontuamos o recorte do avanço das políticas neoliberais, reforçada após o golpe de 2016 no país. Assim, a tabela a seguir vem na perspectiva de explicar esses dados a partir dessa realidade. Segue:

Tabela 7 - Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família (2012, 2014, 2018, 2019) no Tocantins.

Período avaliado	Número de Famílias beneficiárias do Programa
	Tocantins
2012	139.690
2014	139.295
2018	121.439
2019	109.698

Fonte: Adaptado de Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: [VIS DATA 3 beta \(mds.gov.br\)](https://visdata3.mds.gov.br)

Conforme expresso na Tabela de número 8, pode-se perceber que no ano de 2012, o número de famílias tocaninenses que tinham acesso ao benefício do Bolsa Família, consistia em 139.690, porém no ano de 2014 esse número reduziu para 139.295, e no ano de 2018 sofreu outro declínio com 121.439 famílias recebendo o benefício, e por fim no ano de 2019 com outra queda, somando 109. 698 famílias, um índice jamais visto em cerca de 10 anos de programa no estado.

Então volta-se ao debate de como essas políticas neoliberais afetaram a vida dos brasileiros, e por conseguinte as famílias do estado do Tocantins, como é perceptível a nível nacional, o desmonte das políticas de assistência social, de emprego e renda afetaram de forma drástica o acesso das famílias aos seus direitos sociais minimamente garantidos na Constituição Federal de 1988.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das discussões explanadas neste estudo, pode-se refletir que falar sobre Programas de Transferência de Renda é um desafio, pois, para aprofundar as análises e compreender como eles se gestam na atualidade, tornou-se necessário mergulhar nos primórdios, no contexto histórico e político de cada fase, assim como analisar outras realidades, para que enfim pudesse chegar em algumas aproximações.

Contextualizando a Assistência Social no Brasil a partir de seus fundamentos sociohistóricos atrelados a prática da filantropia e da caridade, ela se torna uma política de Estado (pública e social) a partir da Constituição Federal de 1988, quando passa a ser judicialmente reconhecida considerada como um direito do cidadão brasileiro. Pontua-se também, outro marco legal imprescindível para o avanço lícito e democrático desta, a criação da LOAS que, também a partir da CF/1988, passa a ser regulamentada pela NOB/SUAS.

À medida do contínuo desenvolvimento e operacionalização da Política de Assistência, foram sendo incorporados a ela os benefícios do BPC e do PBF (foco deste estudo) e mais, foram, também, implantados dispositivos de serviços continuados, como os CRAS e CREAS para compor a Rede Socioassistencial.

Enquanto se estabelecia essa teia protetiva, os governos colocavam os Programas de Transferência de Renda como um meio para diminuir as desigualdades sociais, produzidas pelo próprio Estado. Foi então que surgiu o Programa Nacional de Renda Mínima, que tinha na sua composição os seguintes benefícios: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, que por fim, no ano de 2004, com o país sob nova gestão, percebeu-se a viabilidade de fundir todos esses benefícios em um só, o chamado Bolsa Família, que se tornou o Programa Bolsa Família.

Assim, o PBF, foi instituído e passou a designar dois tipos de benefícios, o básico para aquelas famílias que estão em situação de pobreza e extrema pobreza, e o variável que pode ser cumulativo ao básico, porém ele se vincula a famílias que tenham crianças e adolescentes, gestante e nutriz. Somados a esses, ainda existem outros, aqueles variáveis vinculados ao adolescente especificamente e outro vinculado a superação da extrema pobreza.

A partir das reflexões realizadas com base na história e no contexto da criação e objetivos do PBF, foi possível perceber sobre sua importância na vida das famílias beneficiárias, enquanto um repasse do Governo Federal. Ficou claro que o recebimento dos valores repassados pelo PBF a essas famílias foi imprescindível para amenizar a tão escancarada desigualdade social, onde além de comida na mesa, através desses programas, as

pessoas puderam acessar bens materiais, tais como eletrodomésticos e outros dispositivos, para além do engajamento em outras políticas públicas.

Todavia, vale ressaltar, que por si só o programa não tem lastro econômico nem social para transformar a vida de milhares de brasileiras/os, principalmente no que diz respeito a garantia da condição de cidadania, situação essa, que corresponde ao fato de o sujeito possuir suas necessidades básicas atendidas de forma integral, fato possível somente quando cada indivíduo tem acesso a todos os serviços, que são seus por direito.

Identifica-se ainda, que o não alcance da condição de cidadania pelos beneficiários do PBF, independentemente das décadas de tentativas de avanço da política, apoiado pelo crescimento do número de acesso das famílias ao PBF, está articulado a contínua ofensiva neoliberal que, diante da crise estrutural do capitalismo, intensamente agravada nos últimos dez anos, periodicamente reaviva suas raízes no Estado trazendo consigo sucessivas retiradas de direitos outrora conquistados pelos movimentos da democracia participativa chegados na década de 80 do século XX, mas logo dissipados pelos “ventos” neoliberais da década de 90. Todavia meramente ressurgidos entre os anos de 2003 a 2010 deste século, mas novamente dissipados pelo Golpe de Estado orquestrado em 2016, com a deposição da Presidenta Dilma Rousseff, para dar lugar ao governo da burguesia neofascista, defensora do aumento da dependência econômica do Brasil ao imperialismo norte americano, representado, naquele momento por Michel Temer, cujo mandato não perdeu tempo em atacar o cidadão brasileiro e aprovou a EC/95 que congela os gatos públicos por 20 anos. Tal invertida, que se não respingou, afetou diretamente o avanço dos indivíduos aos seus direitos sociais mais básicos.

Assim, foram sucessivos cortes as políticas, deixou-se de investir em diversas áreas e desmontou o pouco que havia-se avançado em assistência social, retratando a realidade de que o número de famílias com acesso ao PBF diminuísse drasticamente, e evidenciando que essas famílias não se inserem mais nos programas porque já não se encaixa no perfil, pois o índice de desemprego, de fome, de precariedade, de vulnerabilidade social só aumentou.

Contexto de retração social que se agravou com a eleição de Jair Bolsonaro, claramente representado nos últimos dados recolhidos em 2019, e agravado em 2020 quando o mundo teve e, ainda tem, que vivenciar a Pandemia do Covid-19. Fato que não diminui os impactos negativos que foram apontados enquanto enfraquecimento da política, pelo contrário, a má condução do Governo Federal de Bolsonaro, só piora o quadro, pois diante da morte de centenas de pessoas, o país volta novamente ao mapa da fome. Debates esses, que poderão futuramente ser assuntos de pesquisas voltadas desse impacto da Pandemia e desastrosa de gestão, causou nas famílias brasileiras.

## REFERÊNCIAS

AIZZA, Leila Eliane **O Programa Bolsa Família: um estudo sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins (2004-2013).** - Palmas, 2014. 175f. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/142/1/Leila%20Eliane%20Aizza%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 27/05/2021

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social: história, análise crítica e avaliação.** Curitiba: Juruá, 2009.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo: choque de capitalismo e nova ideologia do trabalho no Brasil.** Bauru: Canal 6, 2014

AZEVEDO, Eliane Amorim; NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do. Gestão do trabalho no SUAS: entre a precarização e garantia de direitos. In: ÁVILA, Heleni Duarte Dantas de; NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do; PEREIRA, Silvia de Oliveira. (Orgs.) **Política social e territórios.** Cruz das Almas, BA: EDUFRB, 2020. 214p. – (Coleção Pesquisas e Inovações Tecnológicas na Pós-Graduação da UFRB; volume 13)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que **cria o Programa Bolsa Família**, e dá outras providências. Legislação Informatizada - Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 - Publicação Original. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html> > Acesso em: 02/06/2021

BRASIL. **Lei orgânica de Assistência Social (LOAS).** Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, Brasília 1993.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Conheça o Programa Bolsa Família.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e> > Acesso em: 02/06/2021

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudos.** - Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. 118 p.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.** Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.

CARMO, Michelly. Eustáquia do; GUIZARD, Francini Lubi. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Caderno de Saúde Pública**, 2018.

CARNELOSSI, Bruna. O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional. **Revista Serviço Social e Sociologia**. São Paulo, n. 125, p. 124-147, jan./abr. 2016. <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n125/0101-6628-sssoc-125-0124.pdf>

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política Social no Brasil**. Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistema de Educação. – CIEGESE. Goiânia - GO, 22-23 de junho de 2012.

COSTA, Paula Nathalia Galindo da; TOSI, Pedro Geraldo. Serviço social e neoliberalismo: os impactos da política econômica na profissão. In: **62ª Reunião Anual da SBPC**. 2010. Disponível em: < <http://www.sbpnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/2067.htm> > Acesso em: 25/05/2021

COUTO, Berenice; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice R.; YAZBEK, Maria C.; RAICHELIS, Raquel. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

CUTRIM, Robson Prado. **Bolsa Família: uma análise do cancelamento de benefícios por descumprimento das regras do Programa nos municípios brasileiros** / Robson Prado Cutrim. -- Brasília, 2019. 165 f. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4817/1/vers%C3%A3o%20final%20-%20MPGD-ENAP%20Turma%20I%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Robson%20P.%20Cutrim.pdf> Acesso em: 23/05/2021

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais** – 12 ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

FERREIRA, Ana Beuna. Os impactos do programa bolsa família na vida dos seus beneficiários. In: **Curso de Especialização- Educação, Pobreza e Desigualdade Social**. UFMS, 2012. Disponível em: <http://epds.ufms.br/wp-content/uploads/anaisencontroiepds/pdfs/03254447140.pdf> Acesso em: 24/05/2021

GONÇALVES, Ana Carolina Santiago. **A nova direita brasileira e sua atuação nos meios de comunicação e na web.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu, 2017. Disponível em:

<https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/4137/TCC%20ANA%20CAROL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 26/05/2021

GRIN, José Eduardo. Regime de Bem-Estar no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo Europeu Social-Democrata. In: **Cadernos gestão pública e cidadania.** São Paulo, v.18, n.63, jul./dez. 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. – 16. Ed - São Paulo, Cortez, 2009.

IBGE. Rendimento de todas as fontes 2019. In: **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD.** Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf) Acesso em: 25/05/2021

IBGE. **População do estado do Tocantins.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama>> Acesso em; 27/05/2021

INOJOSA, Rose. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. In: **Cadernos Fundap,** São Paulo n 22, p. 102-110, 2011.

ITABORAÍ, Nathalie Reis. A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexão sobre a dimensão simbólica das políticas públicas. In: **Anais dos Seminários as famílias e as políticas públicas no Brasil.** Belo Horizonte. 2005.

KAWAUCHI, Mary. **O programa bolsa família e percepções de não beneficiários:** Um estudo sobre o efeito preconceito. Brasília, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/237123885.pdf#page=30>

LÍCIO, Elaine Cristina. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. In: **Revista do Serviço Público** Ano 55 Número 3 Jul-Set 2004. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewim6ejGgfLwAhWCHrkGHSxYD1MQFjADegQIDRAD&url=https%3A%2F%2Frevista.enap.gov.br%2Findex.php%2FRSP%2Fissue%2Fdownload%2F43%2F54&usq=AOvVaw2bkyPqUywB1q\\_W\\_BZwc4EB](https://www.google.com.br/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewim6ejGgfLwAhWCHrkGHSxYD1MQFjADegQIDRAD&url=https%3A%2F%2Frevista.enap.gov.br%2Findex.php%2FRSP%2Fissue%2Fdownload%2F43%2F54&usq=AOvVaw2bkyPqUywB1q_W_BZwc4EB) Acesso em: 27/05/2021

MARX, Karl; ENGELS, F. **A Sagrada família ou crítica da crítica**: Contra Bruno Bauer e consortes. Tradução H.P. Brandão; João Paulo Casquilho; José Bittencourt. 2ª Ed. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1974.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. [Tradução a partir da edição francesa] Maria Helena Barreiro Alves; revisão de tradução Carlos Roberto F. Nogueira. – 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl. **O capital**. (Crítica da economia política) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. (Livros I e III, v. 1, 2, 4 e 5).

MELO, José Wilson Rodrigues de; FREIRE, Juciley Silva Evangelista; FREIRE, José Carlos da Silveira. Desigualdades sociais, exclusão e direitos humanos: alguns elementos de análise para a realidade tocantinense. In: **Revista Humanidades e Inovação** v.6, n.18 - 2019  
Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/2177>  
Acesso em: 27/05/2021

MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. In: **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, V. 43, N. Especial 5, p. 58-70, dez 2019.  
Disponível em: <https://scielosp.org/pdf/sdeb/2019.v43nspe5/58-70/pt> Acesso em: 25/05/2021

MIOTO, Regina Célia. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina. (Org.) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2009

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, ‘Questão Social’ e seus enfrentamentos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. In: “**Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, realizado em Caxambú-MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004”.  
Disponível em: <  
<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1304/1268>. > Acesso em: 23/03/2021

OLIVEIRA, Nilton Marques de. Transição do norte de Goiás ao território do estado do Tocantins. In: **Revista Tocantinense de Geografia**, Araguaína (TO), Ano 07, n.12, abr./jul. de 2018 (pp. 53-82). Disponível em:  
<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/geografia/article/view/4890/13013> Acesso em: 27/05/2021

PARENTE, Fábio Carvalho Ibiapina. **Programa bolsa família (PBF): história, impactos econômicos e crítica.** Monografia - Universidade Federal do Rio de Janeiro Instituto de Economia, 2018. Disponível em:  
<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/7017/1/FCIPARENTE.pdf> Acesso em: 25/05/2021

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Assistência Social no Brasil Contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante.** A assistência social na perspectiva dos direitos – Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Thesaurus. Brasília, 1996.

PEREIRA. **Política Social: Temas & Questões.** 2º Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XX. In: **Relatório do Desenvolvimento Humano**, 2019.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?** 3. Ed. Editora FGV, Rio de Janeiro. 2006.

SANTANA, Lizandra Kelly de Araújo; DOURADO, Debora Paschoal Coutinho. A criação dos Programas de Transferência de Renda e a Precarização do Trabalho no século XXI: A emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível? In: < **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais.** Disponível em: <  
<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/37300/21952> > Acesso em: 02/06/2021

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? In: **R. Pol. Públ.**, v. 9, n. 1, p.251-278, jul./dez. 2005.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. In: **texto para discussão** | 1424 | out. 2009 – IPEA. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91006/1/612365689.pdf> Acesso em: 24/05/2021.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise.** 7º ed. São Paulo, Cortez, 2003.

SPOSATI. **Vida Urbana e Gestão da Pobreza.** São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social.** São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Educação**, set /out /nov /dez, 2003 No 24. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf> Acesso em: 20/05/2021.

TEIXEIRA, Solange Maria. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina.** Teresina: EDUFPI, 2013.

VIANA, A. L. D, LEVCOVITZ, E. **Proteção Social: introduzindo o debate.** Proteção Social: Dilema e Desafios. Ana Luiza D'Ávilla Viana; Paulo Eduardo M. Elias; Nelson Ibañez. Org. São Paulo. Hucitec, 2005.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. O que é austeridade e quais têm sido suas consequências para as sociedades? In: **Políticas sociais e austeridade fiscal: Como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo.** Cebes, Rio de Janeiro, 2018.

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

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de loas. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n.77, mar. 2004.