



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**  
**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**  
**MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**SALETE DA DALT**

**Bolsa Família – Os Impactos dos Programas de Transferência de Renda no  
Cotidiano Familiar**

**NITERÓI**  
**2008**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**SALETE DA DALT**

**Bolsa Família – Os Impactos dos Programas de Transferência de Renda no  
Cotidiano Familiar**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do Grau Mestre. Área de Concentração: Política Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rita de Cássia Santos Freitas

**NITERÓI  
2008**

**SALETE DA DALT**

**Bolsa Família – Os Impactos dos Programas de Transferência de Renda no  
Cotidiano Familiar**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do Grau Mestre. Área de Concentração: Política Social.

**Aprovada em janeiro de 2008.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rita de Cássia Santos Freitas – Orientadora  
Universidade Federal Fluminense - UFF**

---

**Prof. Dr. André Augusto Brandão – Examinador  
Universidade Federal Fluminense**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mônica Torres de Alencar – Examinadora  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ**

**NITERÓI  
2008**

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu filho **Igor Da Dalt de Moraes** pela sua capacidade de discernimento desde muito cedo. Qualidade esta que faz dele alguém muito especial e certamente contribuirá para que se torne um grande homem. Muito obrigado por você existir! Ter você como filho foi o maior presente da minha vida. Você é toda a expressão de amor da minha existência e espero que isto paire sempre em suas lembranças!!!

A todos os brasileiros que acreditam em dias melhores e lutam para mudar a trajetória deste país rumo aos preceitos de justiça e igualdade social.

## **AGRADECIMENTOS**

Certa vez me disseram que produzir um trabalho intelectual é um momento solitário e exatamente neste momento chego à conclusão de que isto não passa de um grande equívoco, pois acredito que os livros são companheiros insubstituíveis não só nesta trajetória como na existência humana.

Gostaria de poder expressar aqui toda a minha gratidão por todos aqueles que passaram por minha vida e sinalizaram para este ou aquele livro ou caminhos que contribuíssem para a aquisição de conhecimento. Portanto, já inicio dizendo MUITO OBRIGADO a todos que contribuíram para o meu crescimento intelectual.

À minha família: irmãos, sobrinhos e filho me desculpem a ausência em momentos importantes de suas vidas, mas estejam certos que apesar de todo o distanciamento e cansaço foram vocês que estiveram presentes o tempo todo em meu pensamento.

À Rita de Cássia Freitas, minha orientadora, antes de mais nada pela acolhida, pela segurança transmitida através de sua paciência e dedicação, por tudo: convívio, sabedoria compartilhada, trocas de experiências, disponibilidade, estímulos contínuos. Provavelmente se não fosse você e sua capacidade de estender a mão esta dissertação não aconteceria. A você o meu sincero afeto e desejo de que a cada vez que você estender suas mãos para ajudar alguém que muitas outras mãos também estejam prontas para abrir as portas dos seus sonhos

Aos grandes companheiros da SAGI (Secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social), especialmente Luis Otávio Pires de Farias, pela experiência compartilhada (com quem inclusive pude aprimorar o meu trabalho de desenhar questionários,

principalmente este que deu origem ao banco de dados analisado nesta dissertação),e pela confiança no meu trabalho, Jeni Vaitsman que enquanto diretora da SAGI mostrou que neste país existem pessoas empenhadas em fazer diferença e contribuir para um mundo melhor, através da sua simplicidade e capacidade intelectual realizou um grande trabalho na secretaria, Leonor Pacheco também por abrir portas e demonstrar confiança ao longo da avaliação que serve de objeto desta dissertação.

Às componentes da minha banca Mônica Torres de Alencar e Jeni Vaitsman por suas grandes e insubstituíveis contribuições em minha Banca de Dissertação, riquíssimas para o aprimoramento deste trabalho.

Aproveito para agradecer antecipadamente à Banca Examinadora que terá a substituição da Professora Jeni Vaitsman pelo professor André Brandão. Não só pela contribuição na banca, mas pelo companheirismo e capacidade de apoiar em momentos difíceis em toda a trajetória, muito obrigada.

Aos mestres André Brandão, João Bosco, Lenaura Lobato, Rita de Cássia Freitas, Mônica Senna com os quais tive a oportunidade de conviver e aprender coisas novas e valiosas para minha trajetória acadêmica e profissional. Abrindo uma nova janela para reflexão do que foi e é a Política Social no Brasil.

Agradecimentos mais que especiais às pessoas que concederam as entrevistas aos pesquisadores do DataUFF – Núcleo de Pesquisas da Universidade Federal Fluminense de Norte a Sul do nosso imenso país e a todos os pesquisadores que aplicaram os questionários.

Agradecimentos ao trabalho impagável de Priscilla Caldellas minha assistente de pesquisas responsável pela consolidação do banco de dados que deu origem aos relatórios. Ao Anderson Paulino pela contribuição com a compilação dos dados e intelectual também, à Claudia Valeria Pimentel assistente de pesquisas a quem posso confiar o meu nome em minha ausência, ao diretor do DataUFF e

amigo Victor Hugo de Carvalho Gouvêa, pela sua confiança no meu trabalho, pelos anos de trabalho em parceria e pelo maravilhoso plano amostral elaborado por ele para esta avaliação.

À minha grande amiga que se fosse irmã não seria tão cúmplice Lucia de Fátima Fernandes muito obrigada por estes vinte anos de trajetória e pelo incentivo dado em dias que eu não acreditava que conseguiria alcançar êxito.

Aos meus professores na graduação e felizmente amigos até hoje Gilberto Felizberto Vasconcelos e Lenice Barros Simões, obrigada pelo incentivo e pelo apoio dado ao longo dos últimos 14 anos e pelo empurrão, sem o apoio de vocês certamente dar este passo seria algo muito mais difícil para mim. Ao Professor Gilberto ainda, pela sua contribuição decisiva na minha mudança de paradigmas – etapa muito dura na trajetória humana, mas possível quando se tem um espelho à frente.

Aos amigos de perto Antonia Garcia dos Santos, José Adilson, Andréia Soares, Rosana Heringer, Marco Aurélio, Julio César, Reinaldo Castro, Alexandre Lopes, Olívia, Marne Moreira, Fernando Deotti, muito obrigado a todos pela força, encorajamento, palavras de ânimo, e sobretudo por acreditarem em mim.

Aos colegas de turma e amigos Robson Silva, Celina Rosa, Tatiana Fonseca, Elizete, Renata, Vinicius obrigada e vamos à luta.

E finalizo com um agradecimento mais a todos que acreditam que *“enquanto houver sol ainda haverá de haver saída”*.





*Para quem tem uma boa posição social, falar de comida é coisa baixa. É compreensível: eles já comeram.*

***Bertolt Brecht***

## SUMÁRIO

RESUMO	12
ABSTRACT	13
<b>APRESENTAÇÃO</b>	14
Introduzindo o tema	16
A questão metodológica	20
Refletindo sobre o programa bolsa-família	23
<b>CAPÍTULO I – PROTEÇÃO SOCIAL E O PAPEL DAS FAMÍLIAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS</b>	
Proteção Social, Famílias e Redes Primárias de Solidariedade	26
Famílias no Brasil hoje	31
O que é política social	47
Políticas para a família no Brasil	51
Programas de transferência de renda	53
O Bolsa-Família – diminuindo a fome e criando expectativas	58
<b>CAPÍTULO II – O PROGRAMA BOLSA FAMILIA E OS SEUS IMPACTOS NO CODIANO FAMILIAR</b>	66
Os municípios pesquisados	67
Distribuição da amostra por Região	69
Quem são os beneficiários?	71
Qual é a composição domiciliar dos beneficiários do PBF?	79
Tipologia dos Beneficiários do PBP e Impactos do Programa no Cotidiano Familiar.	88
Impactos	93

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	97
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	101
<b>ANEXOS</b>	105
1. Questionário utilizado	
2. Plano Amostral	

## ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

### GRÁFICOS

1 – Brasil – Beneficiários do Programa Bolsa Família segundo sexo, idade e escolaridade, 2006 – Perfil do chefe do domicílio	38
2 – Brasil – Distribuição etária por sexo, 1940-2000	45
3 - Brasil – Beneficiários do Programa Bolsa Família segundo sexo, idade e escolaridade, 2006	71
4 - Brasil - Classe socioeconômica, 2006	73
5 – Brasil – Perfil do chefe do domicílio, 2006	82

### TABELAS

1- Unidades segundo tipos de família no Brasil – 1981-1999	40
2 – Brasil – Número de pessoas por domicílio, 2003	41
3 – Brasil – Número de Idosos por domicílios, 2003	41
4 – Brasil – Relação do Morador com o Responsável pelo Domicílio, 2003	42
5 – Brasil – Estado Civil do Morador, 2003	43
6 – Brasil – Sexo do Morador, 2003	44
7 – Brasil – Condição do Domicílio, 2003	44

8 – Brasil – Região de moradia do Beneficiário, 2006	70
9- Brasil – Classe social* Compra a crédito nos últimos meses, 2006	74
10 – Brasil - Sexo do responsável pelo domicílio, 2006	75
11- Brasil - Estado civil do beneficiário, 2006	75
12 – Brasil - Estado civil*idade, 2006	77
13 – Brasil – Idade dos beneficiários, 2006	78
14- Brasil - Escolaridade*Idade do beneficiário, 2006	78
15 – Brasil- Idade*sexo dos beneficiários, 2006	79
16 – Brasil - Estado civil*renda, 2006	83
17- Brasil - Sexo*chefia domiciliar*estado civil, 2006	84
18- Brasil – Idade*estado civil do chefe do domicílio, 2006	85
19- Brasil – Número de moradores por domicílio, 2006	86
20- Brasil – Número de componentes do domicílio*região, 2006	87
21- Brasil – Estado civil*região, 2006	88
22- Brasil - Composição das famílias do PBF, 2006	90
	92
23- Brasil – Sexo* forma como gasta o benefício, 2006	
24- Brasil – – Brasil – Número de componentes no domicílio*Aumento da qualidade da alimentação, 2006	93

25- Brasil – Número de componentes*suficiência de alimentos, 2006	96
26 - Brasil – Número de pessoas no domicilio*total de refeições diárias das crianças, 2006	97
27 - Brasil – Número de pessoas no domicilio*total de refeições diárias dos jovens e adultos, 2006	98
28 – Brasil – Estado civil*satisfação das necessidades das crianças, 2006	99
29- Brasil – Estado civil*satisfação das necessidades dos jovens e adultos, 2006	99
30- Brasil – Estado civil*forma como é tratado no local de moradia após o recebimento do PBF, 2006	100

#### **QUADRO**

1 – PBF – tipo de família e valores do benefício, 2007	62
--	----

## **RESUMO**

Esta dissertação apresenta uma perspectiva teórico-metodológica de avaliação numa abordagem quantitativa – de um projeto de Avaliação do Programa Bolsa Família e seus Impactos na Segurança Alimentar. O principal objetivo foi contribuir de forma crítica para o processo de aprendizagem e reflexão de políticas públicas que visem o aprimoramento das políticas públicas despertando a necessidade de conhecer para focalizar o público ao qual as mesmas se destinam. As principais questões discutidas se organizam em dois eixos: 1) a contextualizar a família brasileira hoje e a discussão Políticas de Transferência de Renda até resultar no Programa Bolsa Família; 2) a avaliação, a partir da percepção das beneficiárias do Programa Bolsa Família e seus impactos enquanto Programa de Transferência de Renda verificados de acordo com os arranjos familiares.

**Palavras Chaves:** Família, Transferência de Renda, Educação, Política Pública e Avaliação.

## **ABSTRACT**

This dissertation presents a theoretical and methodological perspective to evaluating in a quantitative approach - a project of Assessment of the Bolsa Família Program and its Impacts on Alimentary Security. The main objective was to contribute in a critical way to the process of learning and reflection of public policies aimed at the improvement of these policies awakening to the need to learn to focus at the public to whom they are intended. The main issues discussed are organized into two axes: 1) to contextualize the Brazilian family today and the discussion of the Transfer of Income policies that resulted in the Bolsa Família Program; 2) the assessment from the perception of benefiting from Bolsa Família Program and its impacts while Income Transfer Program recorded in accordance with the familiar arrangements.

**Keywords:** Family, Income Transfer, Education, Public Policies and Assessment



## **APRESENTAÇÃO**

Este texto destina-se ao Exame de Qualificação do Mestrado em Políticas Sociais do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense e possui como tema o estudo dos impactos do Programa Bolsa-Família no cotidiano das famílias pobres.

Meu interesse pelo estudo de questões ligadas à família foi despertado durante a minha graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal de Juiz de Fora, quando fiz o curso de Antropologia V. Esta disciplina fazia parte da grade obrigatória, mas o tema a ser discutido ficava a cargo do professor que ministrava disciplina decidir de acordo com uma bibliografia embasada em

autores contemporâneos da Antropologia. Neste sentido, o tema central era gênero e família e a disciplina era ministrada pela Professora Alessandra Rinaldi. Para conclusão deste curso era necessário que o aluno fizesse uma análise de algum fato ou dado que pudesse ser discutido à luz da bibliografia básica com ênfase em família. Neste momento eu já trabalhava como pesquisadora de campo e tive a iniciativa de fazer uma pesquisa com jovens estudantes do sexo masculino, estudantes de Engenharia ou Ciências Sociais com o objetivo de identificar suas percepções sobre o tema do casamento e da família.

Terminada a graduação eu continuei atuando definitivamente na área de pesquisas. Em um primeiro momento continuei como assistente de pesquisas do Centro de Pesquisas da Universidade Federal de Juiz de Fora. Em 2001 passei a coordenar pesquisas em um Instituto Incubado na Incubadora Social da PUC-Rio e no mesmo ano fui contratada como sub-coordenadora de pesquisas domiciliares no DataUFF Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense onde atuo até a presente data como coordenadora do Núcleo.

Durante estes anos de exercício profissional tive oportunidade de conhecer metodologias e técnicas tanto quantitativas quanto qualitativas, em pesquisas comportamentais ou de avaliação. Atualmente o Núcleo está mais voltado para avaliação de políticas e programas e em 2006, momento em que eu já havia ingressado no curso de Pós-Graduação em Políticas Sociais na Universidade Federal Fluminense, coordenei a Avaliação Nacional do Programa Bolsa Família em seus Aspectos de Segurança Alimentar e Nutricional. Desta forma participei da análise dos dados em conjunto com a equipe de avaliação e publicamos um artigo em um livro organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que foi o contratante da avaliação.

Diante destes dados e cursando a disciplina Proteção Social foi possível perceber que a família desde sempre vem ocupando espaço nos debates e agendas de discussão de políticas públicas. Esta percepção ganhou maturidade ao participar do grupo de Estudos Independentes coordenado pela Professora Doutora Rita de Cássia Freitas, minha atual orientadora nesta dissertação. A idéia que move esta pesquisa é, assim, procurar contribuir para o debate que envolve família e o impacto do Programa Bolsa Família em famílias pobres no Brasil.

## **Introduzindo o tema**

O fenômeno da pobreza e desigualdade social vem sendo motivo de debates desde o século XVII. Isto independentemente das motivações e significados. Foi neste período que os teóricos procuravam entender, especificamente Adham Smith e Malthus, o re-ordenamento social através de uma justificativa moral, ou seja, a ordem social seria moralmente justificada a medida que fosse possível reduzir a pobreza ou eliminá-la. A transformação de pobres em trabalhadores assalariados aumentaria o poder de consumo de massa, aumentando a produtividade, conseqüentemente os salários poderiam ser aumentados e os bens de consumo barateados. Através do progresso econômico seria possível diminuir as diferenças sociais.

No entanto, o período de guerras provocou uma crise mundial que impossibilitou que este progresso chegasse para muitos países. Segundo Hasenbalg (2003) a adoção do New Deal nos EUA no período entre guerras se destacou como exemplo de intervenção pública para amenizar os problemas de desemprego e empobrecimento em massa. Este tipo de medida não foi possível na América Latina, especificamente no Brasil, portanto, os períodos de guerras contribuíram fortemente para o aumento da pobreza. No entanto, a história brasileira é marcada pela desigualdade desde a sua colonização. Desigualdade comprovada pela concentração de renda na mão da minoria da população, pelo desnível educacional, provocado pelo fato de que os filhos dessa minoria sempre foram os mesmos que tiveram acesso à uma escola de qualidade e a garantia de acesso aos melhores serviços – que se reflete na qualidade de vida e possibilidades de ascensão. Esta parcela da população soma dez por cento hoje

enquanto, outros quarenta por cento padecem de insegurança alimentar, ou seja, não conseguem suprir suas necessidades imediatas de alimentar-se.<sup>1</sup>

O abandono ou negligência da escola por parte dos alunos oriundos de famílias pobres é uma consequência imediata da necessidade que os filhos, desde muito cedo, têm de colaborar com sustento familiar. Barros, Henriques e Mendonça (2002) apontam que o atraso dos níveis de escolaridade pode significar uma queda de até 16% do rendimento de cada indivíduo.

No entanto, diante da hipótese que a fome possa ser minimamente saciada, a defasagem escolar concorre em proporção inversa e torna-se um elemento fundamental para entendermos a reprodução da pobreza. A cada ano perdido pela criança ou adolescente abre-se uma lacuna cada vez mais impossível de ser preenchida e sem intervenções pontuais este quadro vai se perpetuando de geração para geração. O ciclo vicioso vai se propagando.

A família e a escola foram reconhecidas nas sociedades ocidentais, desde o final do século passado, como instituições às quais competia a socialização de crianças e jovens, visando, simultaneamente, as exigências políticas do processo de democratização dos Estados Nacionais e as exigências econômicas de modelagem do mercado. Estas metas foram alcançadas com mais êxito no que tange à hierarquização de posições sociais e menos êxito no que tange à aquisição do conhecimento (GOMES, 1994).

A primeira discussão sobre envolvimento das famílias nas ações das políticas públicas surgiu a partir da evidência de que a interferência daquelas na trajetória escolar dos filhos ou menores tutelados é determinante para a permanência e sucesso escolar. É importante ressaltar que alunos cujos pais ou

---

<sup>1</sup> Ver SEGALL et alii (2007). Insegurança Alimentar no Brasil: do Desenvolvimento de Instrumentos de Medida aos Primeiros Resultados Nacionais, in: Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados.

responsáveis possuem o ensino fundamental completo apresentam uma probabilidade de estudar bem maior do que aqueles cujos pais não freqüentaram a escola<sup>2</sup>.

A relação de alta concentração de renda na mão da minoria e o aumento da pobreza tornou necessária a discussão de Políticas de Transferência de Rendas na agenda tanto das Políticas Sociais, como de políticas que venham a contribuir com a redução das diferenças e combate à fome. Analisando a literatura acerca do tema podemos afirmar que, embora a discussão sobre o assunto tenha se iniciado no início da década de 70, somente na década de 90 é que ela entra na agenda de forma decisiva, tendo um início tímido entre os anos de 1990 e 2001. A sua consolidação só veio a partir de 2003, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Entre as políticas por ele adotadas está a implementação do Programa Bolsa Família. Este programa beneficia famílias em extrema situação de pobreza e famílias pobres. Para que o programa pudesse alcançar algum êxito também na saúde e diminuir a evasão escolar foram adotadas condicionantes de permanência. Pautada nas discussões sobre justiça e igualdade esta questão dos condicionantes impostos à beneficiários de programas sociais foram – e continuam sendo – muito criticadas durante toda a trajetória de discussões sobre políticas de transferência de renda no Brasil; no entanto, as correntes que defendem que a família seja o alvo baseiam-se em um argumento que deve ser considerado como coerente a medida que é a família, ainda que possa existir conflitos em seu interior, que apóia seus membros, sejam eles crianças, adolescentes, idosos, parentes ou agregados. É este apoio que garante a consolidação de uma forte rede de solidariedade. Ainda que as famílias hoje estejam muito mais pobres, estudos apontam que elas ainda trocam favores e procuram ajudar seus parentes e agregados.

---

<sup>2</sup> - Pesquisa com jovens egressos do Projeto Agente Jovem realizada pelo DataUFF – Núcleo de Pesquisas da Universidade Federal Fluminense, abril de 2007

Gomes (1994) problematiza esta questão afirmando que nenhuma política pública pode ser pensada sem o conhecimento prévio das populações as quais são destinadas. A autora aponta ainda (como já foi citado) para a importância da escola na trajetória individual e perspectivas para o futuro.

O tempo das famílias pobres é destinado ao trabalho para garantir o sustento, educação e cuidados com os filhos não restando a elas outra opção senão aceitar o trabalho que lhes surge, a remuneração que lhes é oferecida ou ainda ter que “inovar” inventando coisas para vender e sobreviver no mercado informal, sem direitos ou qualquer garantia, expostas a sofrimentos, sem qualidade mínima de vida, o que vai endurecendo o ser humano. O nível de defasagem educacional com o tempo pode derivar nas dificuldades de sequer se sonhar com um futuro melhor.

A mulher vem a cada dia conquistando ainda mais espaços no mundo público; mas devemos lembrar que não deixou seus vínculos com o mundo privado. Ela se tornou a principal protagonista nas estratégias de sobrevivência de suas famílias e é apontada hoje pelos programas de transferência de renda como pessoa “ideal” para o recebimento de benefícios sociais devido ao seu comportamento “menos egoísta e mais distributivo” do que o dos homens<sup>3</sup>.

No entanto, é impossível negar que mais do que políticas sociais que privilegiem determinado grupo, o Brasil precisa avançar na discussão de políticas de transferência de renda de forma mais igualitárias e voltadas para a construção da cidadania. É preciso avançar na discussão sobre a melhoria da educação e criar empregos para que as políticas de assistência não sejam uma condição de vida, mas sim um apoio em determinado momento.

---

<sup>3</sup> Foge ao escopo desse trabalho, mas interessante seria uma análise, a partir da categoria de gênero sobre essas questões e para a forma como esses programas incidem sobre as atividades e a vida das mulheres pobres.

## **A questão metodológica**

A partir dos dados, coletados em nível nacional para Avaliação do Programa Bolsa Família em Seus Aspectos de Segurança Alimentar, procuraremos analisá-los para verificar em que medida estes arranjos interferem nos impactos do programa. Ao pensar o desenho de uma pesquisa deve-se levar em consideração que a metodologia liga-se às metas que se deseja alcançar. Se a meta é avaliar um programa social tendo em vista seus impactos, as técnicas de pesquisas quantitativas são justificáveis.

Assim, para dar conta do objetivo proposto para esta avaliação foi utilizada a técnica de pesquisa quantitativa domiciliar do tipo *survey*. Neste tipo de metodologia a coleta de dados é feita através de questionário fechado<sup>4</sup>. Sendo assim, foram realizadas 4.000 entrevistas com responsáveis legais pelo recebimento do benefício.

Estas entrevistas foram aplicadas em dois grupos. O primeiro grupo – denominado como experimental – respondeu um total de 3.000 questionários. O segundo grupo – denominado como grupo de controle – respondeu os 1.000 questionários restantes. O grupo experimental era composto pelas famílias que perfaziam mais de 12 meses de vinculação ao programa; enquanto isto o grupo de controle era composto por famílias com no máximo três meses de inclusão no Bolsa Família.

De início o desenho amostral deveria dar conta de produzir uma coleta representativa por região e país no que tange ao grupo experimental e representativo do país no que concerne ao grupo de controle. Neste sentido, para o grupo experimental tivemos a seguinte distribuição e representatividade:

---

<sup>4</sup> O questionário por nós utilizado constitui nosso Anexo I.



- ✓ As amostras foram dimensionadas visando estimar uma proporção  $P$ , desconhecida, fixando-se uma precisão mínima de 4% com nível de confiança de 95%. Isto implica numa amostra mínima de 600 domicílios por região.
- ✓ A amostra total para o Brasil foi de 3000 domicílios (precisão de 1,8% - optamos assim por realizar 600 entrevistas por região).

Para o grupo de controle foi selecionada uma amostra de 1.000 entrevistas, proporcional ao tamanho da população e de forma a ser representativa ao nível de Brasil. Neste sentido chegamos a uma precisão de 3,1%. O Plano amostral apontou para a escolha de 53 municípios e um para sorteio das famílias, cuja base de referência foi o cadastro destas. A partir daí, o MDS nos forneceu a base de dados que serviu de subsídio inicial para a produção da pesquisa.

Dos 53 municípios investigados, 27 foram as capitais dos estados. Sobraram, portanto 26 municípios selecionados utilizando-se os seguintes critérios:

- ✓ A variável básica utilizada foi a de número de bolsas implantadas a menos de três meses (amostra controle). Foram eliminados todos os municípios com valor inferior a 25 bolsas.
- ✓ Os municípios foram classificados por região em três grupos: Pequenos, Médios e Grandes. Na seleção procuramos o equilíbrio entre os três.
- ✓ Consideramos como pequenos os municípios abaixo do valor da mediana do número de bolsas. Como médios os que tinham número de bolsas entre a mediana e o percentil 90 e como grandes os municípios da região que se encontram no estrato dos 10% maiores.
- ✓ Feita esta divisão, selecionamos os municípios com probabilidade proporcional ao tamanho dentro de cada estrato.

Os municípios que compuseram a amostra encontram-se no Plano Amostral (Anexo II).

Tendo em vista o tamanho da amostra procuremos através do banco de dados:

1. Fazer uma tipificação das famílias brasileiras beneficiárias do Programa e verificar os seus arranjos.
2. Verificar se famílias com maior número de componentes avaliam o programa de forma diferenciada, e
3. Analisar se (caso haja diferença) através da avaliação feita é possível perceber a existência de mais ou menos impacto do Programa e sua contribuição para a melhoria das suas condições de vida em variados arranjos familiares.

Desta forma as variáveis utilizadas como categorias chaves foram:

1. Sexo do entrevistado
2. Chefia ou não do domicilio
3. Quantas pessoas moram no domicilio
4. Quantas crianças moram no domicilio
5. Quantos jovens moram no domicilio
6. Quantos adultos moram no domicilio
7. Região
8. Idade do beneficiário
9. Renda

A partir destas variáveis fizemos o cruzamento com:

1. Chefia domiciliar x sexo.
2. Chefia domiciliar x escolaridade
3. Chefia domiciliar x região
4. Chefia domiciliar x renda
5. Chefia domiciliar x forma como gasta o benefício
6. Numero de componentes do domicilio x suficiência da quantidade de alimentos

7. Numero de componentes do domicilio x renda
8. Numero de componentes do domicilio x aumento da qualidade da alimentação depois do programa
9. Numero de componentes do domicilio x região
10. Região x renda
11. Região x suficiência dos alimentos
12. Região x escolaridade do chefe

### **Refletindo sobre o Programa Bolsa-Família**

A profundidade do processo de mudança social que ocorre no momento obriga-nos, contudo, a perguntar se independente dos arranjos das famílias beneficiárias é possível atender de forma satisfatória às carências destas sem estar atento para as suas especificidades. A família brasileira hoje é tão variada em suas modalidades quanto em suas práticas? Qual o modelo de família que o Programa Bolsa Família beneficia? Essas perguntas definem os marcos do trabalho para conclusão desta dissertação

Não é ocioso enfatizar que a crise que no momento se enfrenta não é devido a um *déficit* no cumprimento dos objetivos por parte das instituições, mas a uma indefinição quanto a metas e orientação de ações para alcançá-las. Nesse sentido, a questão central que desejamos estudar pode ser brevemente formulada nos seguintes termos: Em que medida o Bolsa Família consegue ter impacto? Existe alguma relação entre essa melhoria e o numero de pessoas co-habitando?

O que pretendemos fazer é a caracterização da família brasileira e de sua importância enquanto rede de proteção social primária, com ênfase no papel do beneficiário do Programa Bolsa Família

(PBF) dentro do núcleo familiar. Pretendemos ainda, e a partir de estudos realizados pelo DataUFF – Núcleo de Pesquisas Sócias Aplicadas e Políticas Publicas da Universidade Federal Fluminense, fazer um recorte que permita verificar em que medida o benefício consegue atingir as famílias a ponto de melhorar a qualidade de vida do beneficiário principalmente no que se refere às questões de segurança alimentar.

Baseado nesses argumentos, consideramos que avaliar o Programa Bolsa Família e o conceito de família dentro deste; verificar o seu papel dentro da proteção social hoje, bem como avaliar em que medida esse programa contribui para o aumento da qualidade de vida dos beneficiários poderá ser de grande contribuição para o aperfeiçoamento das políticas publicas brasileiras.

Dessa forma a proposta principal dessa dissertação é analisar os impactos do Programa Bolsa Família para verificar se este impacto correlaciona-se de alguma forma com o numero de pessoas que co-habitam e se existe alguma mudança para melhor ou para pior considerando-se os arranjos familiares.

Desta forma, iniciamos a dissertação procurando ao longo do **Primeiro Capítulo** contextualizar a família brasileira hoje e a discussão Políticas de Transferência de Renda até resultar no Programa Bolsa Família. O PBF deve ser entendido enquanto uma ação que visa combater a pobreza e a fome, portanto, além de estar contextualizado dentro das Políticas de Transferência de Renda insere-se, também, nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Neste sentido, a avaliação de âmbito nacional feita pelo DataUFF - Núcleo de Pesquisas da Universidade Federal Fluminense buscou verificar os impactos diretamente correlacionados a este tema.

O **Segundo Capítulo** traça um perfil dos beneficiários do programa com foco na composição dos domicílios ocupados pelos beneficiários e verifica seus impactos de acordo com os arranjos

familiares. Estes impactos serão verificados segundo a percepção dos (as) beneficiários (as) do programa, no que tange aos aspectos de segurança alimentar e nutricionais, ou seja, pretendemos analisar em que medida famílias monoparentais, por exemplo declaram ter suas condições alimentares melhoradas ou não após a entrada para o programa e ainda se o número de pessoas co-habitando influenciam mais ou menos na avaliação positiva do PBF.

## **CAPITULO I – PROTEÇÃO SOCIAL O PAPEL DA FAMÍLIA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.**

### **Proteção Social, Famílias e Redes Primarias de Solidariedade**

Em sua significação mais imediata proteção social refere-se à:

“Formas, mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de impactos de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as provações. Também inclui as formas seletivas de distribuição de bens materiais culturais, que permitirão a sobrevivência e a integração na vida social. Também se incluem as normas e princípios reguladores que com o intuito de proteção fazem parte da vida das coletividades.” (DI GIOVANNI, 1998: 15)

Para Góis (1995), é imprescindível analisar a história da Proteção Social no Brasil uma vez que sua emergência está intrinsecamente ligada à própria colonização brasileira e o processo de transformação do país em um Estado/Nação. Neste sentido, o conceito de Proteção Social, especificamente no caso brasileiro, deve embasar-se também nas ações humanas voltadas à auto-ajuda e ajuda mútua.

Em sua concepção, ao mesmo tempo em que as ações sociais não são totalmente subordinadas, elas não estão desconectadas dos processos de estruturação do regime capitalista. A atuação do Estado, ações das Organizações não Governamentais, ações praticadas nas relações sociais tais como na família ou na comunidade (de troca de favores, gêneros alimentícios, abrigar outros familiares sobre o mesmo teto, cuidar de filhos e idosos, etc.) devem ser contempladas dentro do referido conceito.

Situando o problema, podemos afirmar que a preocupação com a pobreza surge no Brasil como questão social a partir da década de 30. O processo de urbanização acelerada, a passagem de um regime liberal para capitalista, o impacto do pós-guerra chama a questão para o centro do debate. A crise do modelo agro-exportador foi a principal responsável seguida dos seguintes fatos:

- ✓ A crise de importações
- ✓ Desaceleração do ritmo de produção provocado pelas guerras
- ✓ Êxodo rural que provocou o inchaço nos centros urbanos e o desemprego, tendo como consequência o aumento da migração da população para os subúrbios constituindo as vilas, favelas com habitações extremamente precárias.
- ✓ Precarização da saúde da população devido a ausências de saneamento básico e condições materiais de sobrevivência que vai desde a carência alimentar até a dificuldade de locomoção.

O efeito da precariedade da saúde refletia também no Estado não só pela morte de crianças, mas pela proliferação de doenças das mais diversas, que em maior número estavam a sífilis e a tuberculose, afetando pessoas em idade adulta e produtiva. Este fenômeno ocasionou a consequente projeção de uma população, em sua maioria, de idosos e aposentados por invalidez, inábeis ao trabalho.

O que pretendemos aqui é chamar para o centro do debate alguns elementos para se pensar a construção do modelo de Estado brasileiro hoje. Neste sentido, analisar a forma como as instituições

foram envolvidas, especificamente a família, surge como ponto de extrema relevância uma vez que ela surge desde sempre como elemento fundamental para a implementação de políticas públicas no Brasil.

Os estudos sobre o tema da família e proteção social apontam, pelo menos, para dois períodos distintos em que o envolvimento da família tornou-se imprescindível para que políticas sociais tivessem êxito. No primeiro momento (década de 30), a família, serviu de elemento para institucionalização de um modelo que serviria de aporte para ação do Estado, em sentido amplo, as políticas de atenção à família visavam a construção de um sentimento de patriotismo e proximidade do Estado com a população para que este tivesse o domínio desta.

Durante o Estado Novo tivemos um modelo de Estado interventor através de políticas sociais, trabalhistas, etc. As ações políticas tinham como o objetivo fortalecer a família enquanto instituição que vai atuar tanto na formação da identidade dos seus membros, internalizando um modelo de família (burguês europeu) que resultaria na construção de uma identidade nacional. Portanto, as políticas públicas eram idealizadas, nas variadas áreas, visando interferência dentro da célula familiar, inculcando valores morais.

No segundo momento (década de 90) é retomada a discussão acerca da necessidade de envolver a família nas ações do Estado para o seu fortalecimento e criar possibilidades de enfrentamento da pobreza dentro do núcleo familiar. Tendo em vista que, o processo social teve como consequência um índice cada vez mais alto de descrença por parte da população em seus governantes e baixíssimo grau de associativismo, segundo Putnam (1993), estas práticas minam as possibilidades de formação de solidariedade horizontal, elemento muito importante para o enfrentamento das péssimas condições de sobrevivência enfrentadas pelos pobres. Esta crise explica de forma mais concreta porque a família, nem que seja parcialmente, tornou-se a solução.



A “desintegração” da família trás como consequência direta o aumento de mulheres vivendo sozinhas, violência, problemas de saúde da população (aumento de doenças sexualmente transmissíveis, aumento de problemas causados pelo alcoolismo e drogas, etc.), e o empobrecimento crescente.

O investimento dos organismos internacionais nos países em desenvolvimento gerou o avanço de avaliações de suas ações, conseqüentemente a necessidade de se criar indicadores sociais. Através deste conjunto de indicadores correlacionados com pesquisas feitas pelo IBGE (PNAD) é que foi possível identificar a necessidade de se direcionar o foco dos programas e transformar a família em unidade básica e criar uma nova identidade. Neste sentido, a partir da década de 90, a família voltou a se tornar o centro das atenções por parte dos atores que pensam as políticas públicas e entrou para a agenda de forma decisiva.

Vale ressaltar ainda que a família é um importante elemento formador das redes de proteção social primária que atua como rede de apoio e fortalecimento do Estado e na luta a favor da redução da pobreza. Dessa forma, uma discussão conceitual acerca de família no Brasil e das Políticas Sociais voltadas para ela pode apontar um caminho seguro para conhecermos e analisarmos a crise que enfrentamos no país hoje, com elevados índices de pobreza e exclusão social.

Outro elemento que merece destaque é a formação de redes de proteção primárias (tendo a família como elemento central). Para entender a rede é primordial que se compreenda a dinâmica da sociedade. As redes possuem uma dinâmica própria e constitui-se em um forte elemento para promover recursos que possibilitam o desenvolvimento de capital social e inclusão.

Analisando a literatura até aqui apontada pode-se afirmar que rede social de proteção primária é aquela composta por uma família ou grupos comunitários. A rede de proteção familiar é composta por parentes que tenham laços de sangue, afinidade, ou ainda laços de parentesco colateral ou, como Ana

Fonseca (2001) classifica, “fictícios”. Possuem códigos específicos a esta que são: ajuda, amparo, proteção, apoio, cuidado.

O processo de formação de uma rede de proteção se dá através de um código de valores/ética e obrigações (individuais, mútuas, ganho/coletivo) neste sentido, uma vez institucionalizada fortalece a crença nas instituições, ajuda mútua, confiança e solidariedade. Nesse sentido, podemos dizer que a rede da comunidade contribui para a construção de uma "autonomia inserida", no sentido de Evans (1993). Esta, aumenta as capacidades estatais, mas ao mesmo tempo limita as suas ações, reduzindo a margem para a adoção de linhas de comportamento predatórias ao restante da sociedade.(MARQUES, 1998: 3)

Definir um conceito de rede é algo muito complexo. Para isto é necessário examinar os fenômenos e conjuntos de conceitos utilizados pelos cientistas sociais. Analisar a sincronia ou ausência da mesma e os signos que são associados na formação das redes são os elementos principais a serem examinados. No campo das discussões referentes ao cuidado e proteção é importante sinalizar que a constante circulação de crianças (FONSECA, 1990) é um elemento para a criação de códigos de valores, pois é através de uma forte articulação, principalmente das mulheres, que é possível redefinir laços de parentesco. A troca de favores se dá muito mais no plano da ajuda mútua, ou seja, cuidar dos filhos de outra pessoa, assumir a criação desses filhos, levar um doente ao hospital no meio da noite, assistir aos idosos e doentes, etc. do que através de auxílio financeiro, como emprestar ou doar alimentos, hoje a pobreza é muito maior, mas mesmo assim possibilita o estabelecimento de um tipo de solidariedade mais baseada na ajuda cotidiana do que ajuda financeira ou alimentícia.

Outro elemento para se pensar a pobreza nos centros urbanos é o aumento da violência que tomou o espaço dos problemas que se enfrentou na saúde no início do Século XX, no sentido de que muitas pessoas estão morrendo, principalmente os jovens. O reflexo deste estado na sociedade é

extremamente negativo; à medida que a ciência avançou e contamos hoje com o aumento da expectativa de vida dos idosos há um declínio na pirâmide etária na faixa de idade onde se concentram os jovens, que são aqueles considerados economicamente como os mais produtivos.

Cabe dizer ainda que as pessoas pobres habitam em territórios onde a violência vem aumentando cada vez mais em consequência da própria falta de emprego e perspectiva tendo como resultado a morte, principalmente de jovens e adultos jovens do sexo masculino. Este fenômeno separa as pessoas, rompe laços, corrompe o ser humano, resultando em um desamparo de crianças e idosos, que são apoiados por mulheres que cada vez mais se dividem entre o trabalho e sustento dos filhos E OS cuidados da casa. A estratégia criada para a sobrevivência diante de tantos desafios é o fortalecimento da rede de proteção criada pela solidariedade entre os grupos, neste sentido a família vem preenchendo também esta lacuna.

## **Famílias no Brasil Hoje**

O latim “FAMÍLIA“ manteve-se no *famille*, *familie*, *family*, neolatinos e germânicos, provindo de *famulus*, *famel*, criado, servo, fâmulos, serviçal, doméstico, com a raiz de *faama*, do sânscrito *d’hãman*, casa morada residência, do radical *dhã*, pôr, pousar, assentar. Seria, visivelmente, o conjunto das pessoas sob o mesmo teto, obedientes e dependentes da mesma autoridade e proteção. Assim viveram os romanos entre *cognatos*, *agnatos* e *clientes*. O vínculo da subsistência a subalternidade correlata.(CASCUDO, 1973: 345).

Esta é uma das abordagens do tema família, nela predomina os resquícios do pensamento da família idealizada a partir do modelo europeu. Mas falar de família no Brasil hoje é pensar em uma família plural diferente da família nuclear, composta por pai, mãe e filhos. A família contemporânea

brasileira é tão variada em seu núcleo quanto na época da colonização brasileira. É extensa e possui os mais variados arranjos.

Claudia Fonseca (1991) considera que a o modelo de família “moderna” européia, principalmente no meio popular não evoluiu no Brasil. A dinâmica social é muito diferente. A família sofre muita interferência de grupos ou pessoas externas, e a idéia de que os pais biológicos são as pessoas mais indicadas para criar e educar seus filhos foi desarticulada ao longo dos tempos. Os arranjos familiares sofreram alterações provocadas por mudanças sócio-demográficas sendo a pobreza um forte elemento para se pensar a família entendida e a monoparental e pela própria dificuldade de inculcar no comportamento humano a idéia de que ele foi feito para procriar. As relações afetivas e as crises familiares oriundas destas foi algo inevitável e produziu uma variedade de tipos de família.

Diante desta diversidade torna-se mais complexa a análise das mudanças ocorridas nos papéis desempenhados dentro da família, particularmente quando se considera que o paradigma de modernização fundamentou a instituição escolar em sua modelagem ainda vigente. Ancorada em concepções de conhecimento seqüencial de autoridade hierárquica, a escola vem perdendo a posição de instituição detentora do monopólio de educação formal, em que pese a discussão quanto a estratégias de mudanças de orientação, privilegiando a formação básica promotora de inovação (TEDESCO, 1997).

Desta forma a mídia ganha maior espaço na formação e transformação da identidade, transforma a cultura e atua como definidora dos papéis sociais consolidando assim a ética capitalista como ideologia determinante. Isto significa reconhecer que existe uma relação de classes que fundamenta a estrutura social; o que é de extrema relevância para entender as diversas “famílias” existentes no Brasil. Assim, pensar papéis sociais no Brasil hoje, envolve pensar outras categorias além daquelas que já foram citadas anteriormente que são: gênero, idade e classe.

Pensar no caso especificamente de famílias pobres, implica em pensar classe social como variável determinante que indica inclusive que o modelo de família nuclear dificilmente vai se efetivar. A própria dinâmica das relações sociais (de ajuda mutua) entre este estrato da população indica que este processo inviabiliza qualquer tentativa de interferência na célula familiar. Portanto, como aponta Freitas (2000: 81), “pensar em família sem atentar para as diferenças de classe implica conhecer bem pouco desse objeto de estudo”.

O aumento dos estudos sobre gênero no Brasil corrobora com a idéia de que é impossível hoje falarmos de família sem discutir gênero e papeis sociais. Isto se deve ao espaço em que os homens e mulheres passaram a ocupar na arena pública e no âmbito privado. As transformações ocorridas no mundo do trabalho e conseqüentemente o avanço do capitalismo fizeram com que as mulheres, cada vez mais, passassem a ocupar espaços a que antes somente os homens tinham acesso. Neste sentido falar de família brasileira e das condições em que esta família vive implica em destacar o papel que as mulheres ocupam tanto na vida privada, quanto na publica, especialmente as mulheres pobres (que sempre trabalharam fora), sua importância dentro da instituição familiar e da dinâmica da reprodução social.

O impacto do patriarcalismo não pode ser excluído da análise porque, a forma de colonização do país foi decisiva na consolidação das desigualdades, influenciando a construção de papeis sociais que reproduzem a subjugação do sexo masculino através de parâmetros morais. Nesta definição o homem tem mais “autoridade” do que a mulher no âmbito familiar porque ele é o provedor. Cabe a ele sustentar a mulher e a prole, caso contrário ele é um inútil.

“O fato do homem ser identificado com a figura da autoridade, no entanto, não significa que a mulher não tenha. Existe uma divisão complementar de autoridades entre o homem e a mulher na família que corresponde à casa e à família. A casa é

identificada com a mulher e a família com o homem(...) O homem é considerado chefe da família e a mulher chefe da casa” (SARTI, 1994:52)

Essa concepção de família, cuja figura central deve ser o homem (chefe de família), fragiliza os outros membros, principalmente naquelas famílias onde esta figura é inexistente ou que são chefiadas por mulheres onde a hierarquia é invertida, “passando homem para segundo plano”. As famílias chefiadas por mulheres tendem a ser mais pobres e as relações mais conflituosas. Isto é consequência desta herança histórica. Segundo Sarti (1994), em termos sociológicos, a família se ordena em torno de *um eixo moral*. São as obrigações morais que definem a composição e a própria pertinência do grupo que constitui determinada família.

A dominação masculina, nos termos que Bourdieu (1999) coloca, fez com que a mulher passasse a ter um acúmulo de atividades e tivesse que trabalhar muito mais do que o homem à medida que a ela, além do trabalho em atividades remuneradas, é atribuída a função de “cuidar” dos filhos, idosos, marido, tarefas da casa, etc.

Fonseca (1990) ao falar da “circulação de crianças” e da lógica da reprodução da pobreza aponta com muita clareza o reflexo das tentativas de imposição de modelos familiares na realidade social do Brasil hoje. Esta autora ao descrever a situação econômica das famílias a partir de 1900 destaca o quanto essa instabilidade profissional rebatia no núcleo familiar. A situação de desemprego masculino já era compensada pela inserção das mulheres em alguma atividade remunerada, além das tarefas domésticas. Ao consultar o censo de 1920, Fonseca conclui que 49,4% da população economicamente ativa eram pertencentes ao sexo feminino. No entanto, para manter sua reputação, este fato era omitido, caso contrário, elas teriam que justificar de onde provinha tal renda e que seu comportamento social era “correto”. Ao contrário dos homens, que eram admirados pelo trabalho, as mulheres “direitas” não deveriam trabalhar em atividades remuneradas.

Outra questão que merece destaque é a migração. Muitos casamentos eram desfeitos sob o impacto da mesma. Os homens iam para outras cidades (geralmente capitais) deixando suas famílias por muitos anos e voltando ou não, independente do desfecho das relações, neste contexto, as mulheres ficavam com os filhos e tinham que se virar para mantê-los, na impossibilidade de criar as crianças, estas eram encaminhadas para outro lar, não necessariamente dentro da rede de parentesco. Muitas vezes as crianças em idade acima de 6,7 anos eram encaminhadas para o trabalho em troca de alguma remuneração (pagamento do aluguel, pequenas quantias em dinheiro, etc). Exceto em caso de separação. Neste caso, o pátrio poder era garantido ao homem, mas esta lógica não mudava. Era comum que as crianças de outro relacionamento fossem mantidas em outros lares. Portanto, se viúvos, separados ou pais solteiros constituíssem outro casamento, as crianças não acompanhavam os pais, mas sim ganhavam outro lar.

Ao pensar a família como fundamental para a socialização primária do indivíduo, a análise aponta para a naturalidade com que os indivíduos, principalmente os de camadas mais pobres vão reproduzindo a mesma lógica. Criadas em tal situação e sob determinadas regras, as crianças, ao crescerem reproduzem o mesmo comportamento, reproduzindo também a situação de extrema pobreza.

A socialização primária é a variável mais utilizada por todas as áreas do conhecimento em se tratando de tentativas de explicar o comportamento de indivíduos adultos. Ela atua sobre a *psique* e através da emoção do sujeito, os laços afetivos da infância são determinantes da trajetória pessoal.

As transformações ocorridas a partir da década de 30 influenciaram de forma decisiva na vida da população principalmente ao pensarmos novamente o papel da mulher neste contexto e suas conseqüências econômicas. O que pesa aí não é apenas a questão do acúmulo de funções, por parte das mulheres, segundo Vaitsman (2001:15) “a família conjugal moderna estruturada através da divisão

sexual do trabalho impediu o exercício da liberdade e igualdade de forma equivalente pelos dois sexos”.

Outro aspecto que merece destaque é a entrada da mulher no mercado de trabalho e o lugar que ela ocupa em relação ao homem. Se por um lado este acontecimento representa um avanço por outro pode-se considerar que houve uma precarização do emprego e do próprio mercado. Embora as mulheres pobres consigam alcançar um nível de escolaridade maior do que os homens pobres, a política de salários não leva em consideração este *gap* educacional feminino, portanto este advento veio a atender, segundo Nogueira (2004), aos interesses do capitalismo. As mulheres são alocadas em empregos mais vulneráveis e com baixos salários e ainda assim mantêm a sua atividade reprodutora.

Neste sentido podemos dizer que a inserção da mulher na vida pública (mercado de trabalho) foi uma estratégia do próprio desenvolvimento do capitalismo a partir da década de 70. Período conhecido como Toyotismo ou Acumulação Flexível, que implicou em uma nova organização política e ideológica para superar a crise. Esta nova reorganização consolidou o advento do neoliberalismo. Além das mulheres serem mais pobres do que os homens, isto fez com que a renda *per capita* das famílias diminuísse e em seqüência trouxe o crescente empobrecimento das famílias brasileiras.

A ocorrência de aumento de famílias pobres chefiadas por mulheres é conhecida também como “feminilização da pobreza. Este conceito foi desenvolvido nos Estados Unidos por Diane Pearce em 1978. ESTA através de vários estudos, entre os anos de 1978 e 2000, pode comprovar que chefia feminina deveria passar a ser um indicador de pobreza; no entanto no Brasil **não** podemos afirmar que tal conceito se aplica por dois motivos: 1) por que o número de domicílios chefiados por mulheres não é majoritário no Brasil, ou seja, em apenas 37% dos domicílios ocorre este fenômeno segundo as pesquisas feitas pelo IBGE e 2) por que também, segundo os estudos feitos no país sobre o tema correlacionado com indicadores de pobreza leva-nos a crer que um indicador deve por si só deve



estabelecer os parâmetros comparativos através de variáveis dependentes tais como: Classe socioeconômica, cor ou raça, grau de escolaridade, renda, idade, logo estas servem para explicar a situação de pobreza dos domicílios chefiados por mulheres e jamais ao contrário tendo em vista que a responsabilidade domiciliar é analisada a partir do conjunto destes fatores.

No caso brasileiro, este conceito foi aplicado em estudos feito por Barros, Fox e Mendonça (1993) especificamente ligados ao tema da transmissão intergeracional e perpetuação da pobreza. Os resultados divulgados por estes pesquisadores demonstram que em domicílios onde a chefia é feminina, a situação das crianças e adolescentes é pior do que em outros tipos de domicílios. Daí a necessidades de políticas de intervenção para equiparação salarial entre os gêneros e também políticas específicas para crianças e adolescentes.

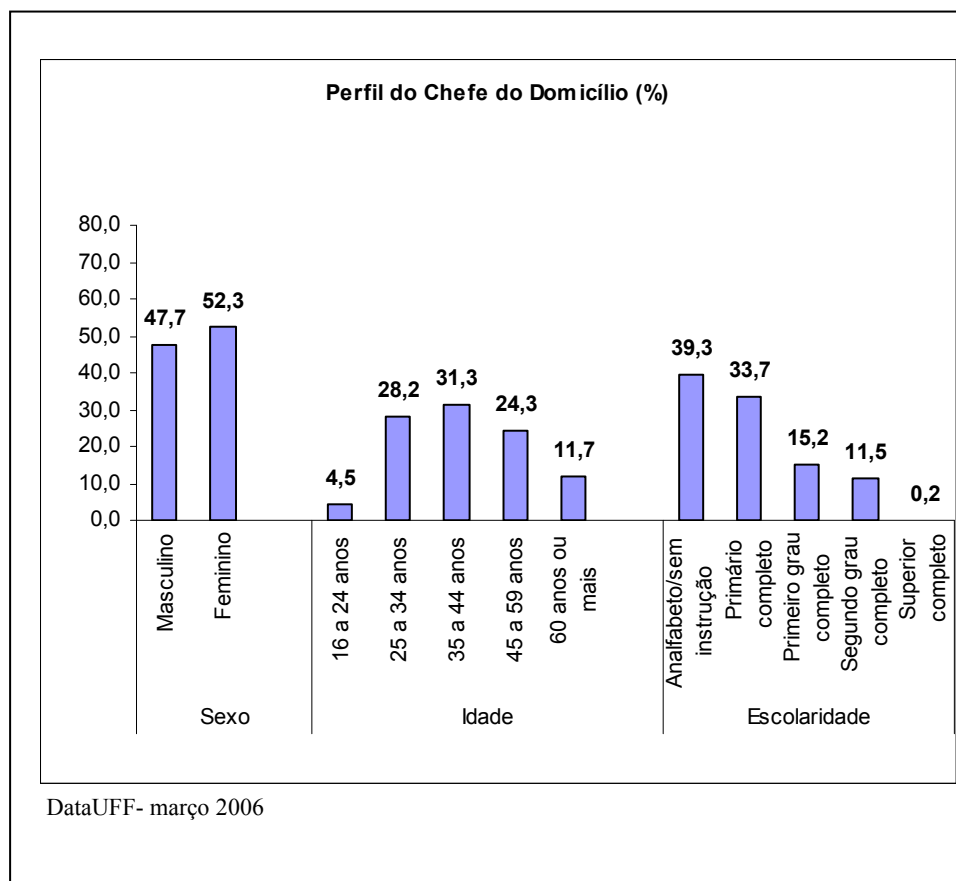
No entanto, como enfatiza Novelino (2005), as mulheres não podem ser tomadas como responsáveis pelo aumento da pobreza apenas pela sua condição. Em seu texto ela aponta para a questão de que os domicílios monoparentais chefiados por mulheres são ainda minoria no Brasil, mas vem crescendo e estão entre as mais pobres e que comparados aos homens na mesma condição, pode-se considerar que geralmente a condição do homem é bem mais precária que a da mulher. No entanto, cabe ressaltar que o numero de domicílios monoparentais masculinos são muito poucos.

É possível afirma que a mulher assume as responsabilidades da casa tanto quanto no início do século XX quando houve também uma grande mudança demográfica em consequência do aumento de doenças e abandono dos lares por parte dos companheiros para ir buscar oportunidade de trabalho nos locais onde a industrialização começa a se estabelecer.

A diferença é que dentro das conquistas femininas hoje elas são reconhecidas como chefes de família, independente do rebatimento dentro do núcleo familiar e dos conflitos gerados por esta inversão.

Abaixo podemos observar que o número de mulheres chefes de família hoje é bastante significativo, o que corrobora a hipótese do empobrecimento correlacionado a variáveis pré-determinadas que correspondem aos indicadores de exclusão.

Gráfico 1<sup>5</sup>



Como veremos no segundo capítulo essas mulheres são beneficiárias do programa Bolsa Família e estão classificadas, majoritariamente, como pertencentes às classes D e E,<sup>6</sup> são negras, com baixo nível de escolaridade E pobres.

<sup>5</sup> Pesquisa realizada em pela Fundação Euclides da Cunha através do DataUFF – Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas da Universidade Federal Fluminense em março de 2006. A amostra foi domiciliar em nível nacional, composta por 4000 entrevistas com beneficiários do Programa Bolsa Família.

Não obstante, nossa hipótese é que as crises econômicas e afetivas influenciaram fortemente para a consolidação de famílias compostas por uma variedade muito grande de laços de parentesco (netos, sobrinhos, agregados, filhos, genro, nora, etc.) e com mais de um núcleo familiar (família composta por pai, mãe e filhos) co-habitando.

Tendo em vista todos os argumentos acima podemos afirmar que, falar de família no Brasil é falar de “famílias”, neste sentido o conceito de família aqui adotado será o de: “uma associação de pessoas que escolhe conviver por razões afetivas e assume um compromisso de cuidado mútuo e, se houver, com crianças, adolescentes e adultos” (SZYMANSKI, 2002) .

Segundo Hasenbalg (2003) as famílias brasileiras possuem arranjos que são mais presentes nas famílias pobres. Inclusive o arranjo familiar que teve mais transformações foi a família nuclear devido ao aumento de separações e gravidez fora do casamento fazendo com que a monoparentalidade aumentasse. Casais sem filhos também é um advento das transformações familiares ocorridas no período analisado pelo autor (1981 a 1999) segundo os dados do IBGE. Neste período também houve um acréscimo de domicílios unipessoais, portanto a tipificação de família resultou na seguinte tabela:

---

<sup>6</sup> O critério ABIPEME foi desenvolvido pela Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado com a finalidade dividir a população em categorias segundo padrões ou potenciais de consumo. Esse critério cria uma escala ou classificação socioeconômica por intermédio da atribuição de pesos a um conjunto de itens de conforto doméstico, além do nível de escolaridade do chefe de família. A classificação socioeconômica da população é apresentada por meio de cinco classes, denominadas A, B, C, D e E correspondendo, respectivamente, a uma pontuação determinada.

**Tabela 1**

**Unidades Familiares segundo o Tipo de Famílias Brasil 1981-1999%<sup>7</sup>**

<b>Tipo de Família</b>	<b>1981</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>
Casal s/filhos	10,3	11,1	11,8
Casal c/filhos	57,1	54,6	49,7
Casal c/filhos e parentes	7,5	6,3	5,3
Maes c/filhos	9,5	11,5	14,2
Mae c/filhos e parentes	2,1	2,3	2,9
Unipessoais	6,4	7,1	8,6
Outros	7,1	7	7,5
Total	100	100	100
N (milhares)	27.866	36.544	46.346

Os dados utilizados para construir esta tipologia nos leva a concluir que é preciso observar os fatores sociais que influenciam as diferentes épocas e os signos e significados que estão contidos no “sentimento de família” (Amaral, 2000). É na família – mesmo com todas as contradições que também as caracterizam – que o individuo busca apoio para sobrevivência material e espiritual, portanto ao conhecer a estrutura familiar chega-se ao conhecimento de aspectos subjetivos e “parâmetros simbólicos” de determinada realidade social.

A convivência intergeracional é uma realidade bastante presente, principalmente, quando muitas vezes o idoso é o único da casa a ter uma renda certa (seja por aposentadoria ou outro benefício, como o BPC). A tabela abaixo serve para ilustrar a situação dos idosos e número de moradores. Vale ressaltar que estes dados foram retirados da Pesquisa de Avaliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) feita em 2003 pelo Instituto de Economia da UFRJ e aponta para o fato de que há um percentual muito alto de idosos residindo sozinhos (25,3%) e com mais uma pessoa (31,5%)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Fonte: IBGE/Hasenbalg (2003; 63)

<sup>8</sup> Ver Relatório Final: Benefícios Não-Contributivos e Combate à Pobreza de Idosos no Brasil – João Sabóia. Vale lembrar que esta pesquisa foi feita em apenas dois municípios brasileiros, Rio de Janeiro-RJ e Região Metropolitana, em Ilhéus-BA e suas respectivas zonas urbanas e rurais, no entanto a amostra (1006 domicílios que tivessem idosos) foi pensada de forma a tentar captar um número máximo de informações que pudessem ser generalizadas para análise a nível de Brasil.

**Tabela 2**  
**Número de Pessoas por Domicílio**

<b>N. de pessoas</b>	<b>Total</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Ilhéus</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
1	22,3%	25,3%	19,2%	22,7%	20,7%
2	26,5%	31,5%	21,6%	28,4%	20,3%
3	15,8%	15,4%	16,2%	16%	15,1%
4	12,0%	11,3%	12,8%	11,8%	12,9%
5	8,95%	7,1%	10,8%	9,4%	7,3%
6/7	9,95%	6,1%	12,6%	7,5%	15,5%
8 ou mais	9,35%	3,2%	7,8%	4,1%	9,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Instituto de EconomiaUFRJ/2003

Outro dado bastante relevante que a pesquisa aponta, é que nos domicílios em que moram idosos é comum encontrar até 3 idosos, no entanto o percentual mais alto verificado é de um idoso por domicílio (67,1%), o número de domicílios com dois idosos já cai expressivamente. O percentual de domicílios com 2 idosos é de trinta e três virgula sete por cento e com três idosos o percentual é residual (1,7%).

**Tabela 3**  
**Número de Idosos por Domicílio**

<b>N. de idosos</b>	<b>Total</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Ilhéus</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
1	67,1%	65%	69,3%	67,4%	65,9%
2	31,2%	33,7%	28,7%	30,9%	32,35
3	1,7%	1,4%	2,0%	1,7%	1,7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Instituto de EconomiaUFRJ/2003

Um dos fatores que explicam a co-habitação multi-geracional é o retorno dos filhos que contraem relações matrimoniais formais ou informais para a casa dos pais, ou ainda, aqueles que

constituem famílias, muitas vezes resultante de gravidez indesejada, e não têm como manter as despesas da casa ou a satisfação das necessidades alimentares imediatas dos seus membros. Este fenómeno pode ser justificado pelo impacto económico negativo provocado pelo aumento do desemprego no país.

Na maioria dos casos é o desemprego, a falta de qualificação profissional ou até mesmo a não inserção no mercado de trabalho que justificam o retorno ou a permanência dos mesmos co-residindo no âmbito familiar.

Cabe ressaltar que esta situação é fruto da transmissão intergeracional e perpetuação da pobreza. Na tabela abaixo podemos verificar a composição dos domicílios e a posição dos idosos em domicílio em que os mesmos residem. Em 30,9% dos domicílios eles ocupam o papel de responsável, percentual muito alto para uma parcela da população que não é economicamente ativa (a remuneração é oriunda de benefícios sociais), a relação de conjugalidade é muito baixa, apenas 12,4% possuem cônjuges, e o percentual mais elevado no que diz respeito à relação de parentesco é a de filhos(as) 27,5%, sendo que na zona rural este percentual se eleva para 30,5%. Como já foi mencionado antes, o percentual de netos morando com os avós é bastante significativo (19,8%).

**Tabela 4**  
**Relação do Morador com o Responsável pelo Domicílio**

<b>Relação com o Responsável</b>	<b>Total %</b>	<b>Rio de Janeiro %</b>	<b>Ilhéus %</b>	<b>Urbana %</b>	<b>Rural%</b>
<b>Responsável</b>	<b>30,9</b>	<b>35,3</b>	<b>27,5</b>	<b>32,4</b>	<b>26,9</b>
<b>Cônjuge</b>	<b>12,4</b>	<b>13,8</b>	<b>11,2</b>	<b>12,3</b>	<b>12,5</b>
<b>Filho/a</b>	<b>27,2</b>	<b>24,4</b>	<b>29,5</b>	<b>26,0</b>	<b>30,5</b>
Pai/mãe	1,7	2,7	1,0	2,0	1,0
<b>Neto/bisneto</b>	<b>19,8</b>	<b>16,2</b>	<b>22,5</b>	<b>18,8</b>	<b>22,4</b>
Avô/ó	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Sogro/a	0,7	0,8	0,7	0,8	0,5
Genro/nora	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2
Cunhado/a	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1

Tio/a	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Irmão/a	1,4	1,6	1,2	1,5	0,9
Sobrinho/a	1,8	1,7	1,9	2,0	1,5
Primo/a	0,3	0,2	0,4	0,5	0,0
Outros	0,11	0,6	0,11	0,11	0,11
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Instituto de Economia UFRJ/2003 - grifos meus.

Outros aspectos que influenciam este retorno são a instabilidade afetiva e conseqüente ruptura de relacionamentos e a viuvez de idosos. Neste primeiro caso os problemas de alcoolismo são apontados como fatores determinantes. Geralmente são os homens que ao se separarem entram em um processo de autodestruição pelo alto consumo de álcool e acabam tendo que pedir auxílio aos pais não só financeiro como também afetivo. A viuvez de idosos também é fator determinante, em que pesam aspectos financeiros e mais uma vez afetivos.

**Tabela 5**

**Estado Civil do Morador**

<b>Estado Civil</b>	<b>Total%</b>	<b>Rio de Janeiro%</b>	<b>Ilhéus%</b>	<b>Urbano%</b>	<b>Rural%</b>
Casado	20,1	24,3	16,8	21,4	16,5
União consensual	10,4	9,2	11,3	9,6	12,4
<b>Solteiro</b>	<b>49,6</b>	<b>43,2</b>	<b>54,5</b>	<b>47,3</b>	<b>55,9</b>
<b>Viúvo</b>	<b>15,3</b>	<b>17,2</b>	<b>13,8</b>	<b>16,3</b>	<b>12,4</b>
Divorciado	1,4	2,2	0,7	1,7	0,3
Separado	3,3	3,9	2,9	3,6	2,4

<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
--------------	------------	------------	------------	------------	------------

Instituto de Economia UFRJ/2003 – grifos meus .

O aumento da expectativa de vida dos idosos é um dos indicadores que comprovam os avanços da medicina e das políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para o campo da saúde, mas também é importante ressaltar que Peixoto (2005) aponta para o fato de que a viuvez geralmente é feminina, pois as mulheres estão vivendo mais que os homens. Neste sentido, a volta do filho (muitas vezes com mulher e filhos) para a casa da mãe se dá por questões ligadas a medidas de proteção, seja por problemas de saúde da idosa, seja pela afetividade e preocupação com o bem estar da mesma. É importante ressaltar novamente os aspectos econômicos que aí pesam.



**Tabela 6**  
**Sexo do Morador**

<b>Sexo</b>	<b>Total %</b>	<b>Rio de Janeiro %</b>	<b>Ilhéus%</b>	<b>Urbano%</b>	<b>Rural%</b>
Masculino	45,6	40,4	49,6	43,8	50,5
Feminino	54,4	59,6	50,4	56,2	49,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Instituto de EconomiaUFRJ/2003

Os atuais idosos brasileiros, já viveram em um momento em que a situação econômica do país era melhor e houve a implantação de políticas habitacionais (o BNH, por exemplo), isto possibilita que, boa parte deles, more hoje em domicílios próprio (Camarano, 2004). Neste caso, voltar a morar com o pai ou a mãe que enviuvou pode significar a saída do aluguel.

**Tabela 7**  
**Condição do Domicílio**

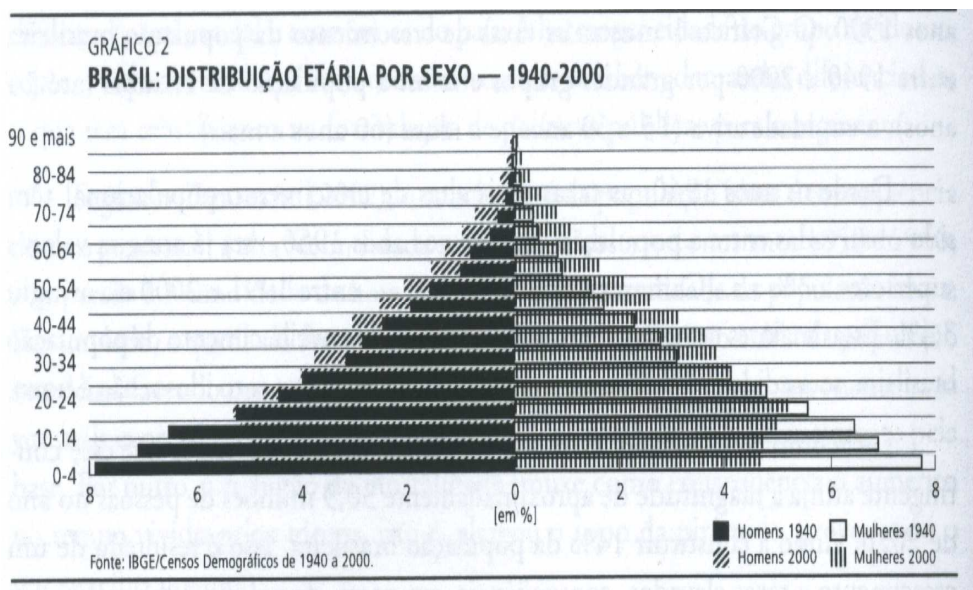
<b>Condição do domicílio</b>	<b>Total %</b>	<b>Rio de Janeiro %</b>	<b>Ilhéus %</b>	<b>Urbana%</b>	<b>Rural%</b>
<b>Próprio</b>	<b>90,2</b>	<b>87,1</b>	<b>93,2</b>	<b>89,0</b>	<b>94,0</b>
Alugado	4,8	5,5	4,0	5,8	1,3
Cedido	4,5	6,1	2,8	4,4	4,7
Outro	0,6	1,2	0,0	0,8	0,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Instituto de EconomiaUFRJ/2003 grifos meus.

Pode-se considerar que esta é uma situação de dependência mútua porque muitos idosos estão conseguindo chegar a uma idade mais avançada. O aumento da expectativa de vida é de praticamente de mais 30% ou seja, se antes se vivia no máximo até 50 anos, hoje chega-se aos 80 e até muito mais, no entanto o percentual médio é 80 anos. Mesmo com todos os avanços científicos trata-se de uma fase em que são necessários cuidados específicos, e mais uma vez entra em cena a importância da questão

de gênero e do papel da mulher porque geralmente é ela quem leva idosos e crianças ao médico, cuidar da casa, resolve problemas do cotidiano.

**Gráfico 2**



Lins de Barros (2006) ressalta que esta troca intergeracional fortalece as redes de solidariedade e ajuda mútua, mas a afetividade e relações intrafamiliares não são necessariamente harmoniosas, existem conflitos que são gerados e explicados pela própria essência humana que é generosa, avarenta, solícita, amável e odiosa, etc. Este não é um tema ainda muito explorado, embora seja de muita relevância tendo em vista que nesta rede de solidariedade mútua o papel das avós vem sendo o de cuidar dos netos e até mesmo de outras crianças, seja de vizinhos ou outros parentes.

O fenômeno da “circulação de crianças” é muito comum nas camadas populares brasileiras. Como já foi visto segundo trabalho realizado por Fonseca (1999), no início do século XX o índice de crianças que não eram criados pelos pais biológicos era muito alto. Na concepção de família da época só era possível a existência de filhos legítimos do casal. Hoje esta situação é diferenciada porque o que

fundamenta a ida de crianças para outros domicílios não é mais só uma questão moral, mas cultural provocada por estratégias a serem assumidas diante das dificuldades financeiras e ao mesmo tempo o sentimento de solidariedade muito presente nas classes populares. Se uma vizinha não trabalha, ela toma conta dos filhos para a que trabalha, por exemplo e as vezes isso se torna até uma forma de aferir renda para a dona-de-casa.

Este fenômeno tem como causa a crise econômica que as famílias vivem, portanto, não é raro encontrar crianças de uma família que de tanto passar o dia na casa de um parente ou até mesmo do vizinho passou a morar lá ou por questões estratégicas são “dadas” a outra família. As mães precisam trabalhar, mas não têm como pagar alguém para cuidar dos filhos deixando-os aos cuidados dos vizinhos, amigos, avós. Como são poucas as mulheres idosas que exercem alguma ocupação profissional a elas é atribuída esta responsabilidade. No entanto o que a pesquisa qualitativa realizada pela ISSP (Internacional Social Survey Programe-2004) aponta é que as avós assumem o papel de ficar com os netos apenas por determinado período arcando com a responsabilidade de levar ao médico, à escola e não necessariamente “criar” estas crianças. Este é um papel das mães, em sua maioria mulheres que se divorciaram e voltaram para casa dos pais. Apenas 12,5% dos pais assumem esta responsabilidade.

O levar ao médico e à escola não é assumido pelas avós apenas por questões circunstanciais, mas porque é o eixo central das suas preocupações com os netos. Desta forma, a mediação entre as relações se dá através deste mesmo assunto, embora exista uma defasagem escolar entre os dois pólos, são as avós que orientam nos deveres escolares, conversam sobre o cotidiano dentro da escola e sobre as provas. A transmissão de valores morais e sociais, também serve como elo entre estes atores.

Durante toda a discussão acerca da família e dos papéis sociais pudemos perceber que o tema da desigualdade social e da pobreza esta sempre presente e que são ao mesmo tempo causa e efeito de vários fenômenos que organizam e re-organizam os papeis dos atores dentro da família.

## O Que é Política Social?

Conceitualmente podemos definir Política Social como:

”Uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. Nesta perspectiva, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho. Ressaltamos que entendemos, por força de trabalho todos os indivíduos que só têm a sua força de trabalho para vender e garantir sua subsistência, independente de estarem inseridos no mercado formal de trabalho.” (KYOSEN e MACHADO, 1998: pg.2)

Neste sentido cabe perguntar: Que mudanças o Welfare State introduziu entre o Estado e a sociedade? As mudanças introduzidas foram a partir de três modelos padrões de Welfare State pensados em três países diferentes conforme definição de Esping Andersen (1991): 1- O modelo **residual** nos Estados Unidos, onde o individualismo prevalece e suas necessidades básicas devem ser providas pelo mercado com atuação do Estado de forma periférica com ações sociais voltadas para campos muito específicos e a inclusão social como garantia da melhoria de qualidade de vida. 2) O modelo **meritocrático** na Alemanha baseado na construção da identidade e reconhecimento dos direitos e cidadania com forte ação do Estado que tentava alijar o movimento operário que também era

muito forte dentro do processo de decisão. 3) O modelo **redistributivo/residual** que na Suécia foi considerado como um padrão bem sucedido, conseqüentemente mais forte. As noções de direitos e cidadania são tomadas como universais, ou seja, bastando ser membro de uma determinada sociedade para ter acesso a bens e serviços.

Ao analisar o caso europeu autores afirmam que mesmo com a vitória dos partidos mais conservadores não houve uma drástica redução dos gastos sociais, redução do desemprego nem tão pouco desmonte do Estado de Bem Estar Social, pelo contrário nos lugares onde o Welfare State teve forte apoio o mesmo funcionou como um freio para as propostas neoliberais. Neste sentido, ao pensar a realidade brasileira cabe as seguintes questões: Qual a pertinência disso para se pensar a realidade brasileira? Quais as perspectivas que se colocam hoje em torno das políticas sociais?

A literatura vem apontando que não só no Brasil como na América Latina a marca da desigualdade social é muito forte constituindo-se em um tema bastante pertinente para a discussão da questão da inclusão/exclusão bem como do papel do Estado neste contexto.

Para pensar as políticas públicas é preciso pensar os modelos de Estado e as diferentes formas de entender a política social. Este entendimento é buscado por alguns autores na estrutura e por outros na ação dos diferentes modelos. A literatura na área é muito grande e segundo Labra (1999), estamos diante de um tema por demais vasto e muito difícil de condensar, quer do ponto de vista teórico, conceitual ou metodológico

No Brasil é necessário conhecer sua trajetória histórica onde, o Estado foi chamado para intervir na questão social como forma de legitimar o processo que estava emergindo, em conseqüência dos seguintes fatores de instabilidade: 1) Expansão do Liberalismo; 2) Primeira Guerra Mundial; 3) Depressão de 29; 4) Segunda Guerra Mundial; 5) Guerra Fria.

Estes fatores associados com a passagem de uma relação tradicionalmente rural para o fenômeno da industrialização trouxeram o tema da pobreza como um problema a ser pensando dentro do âmbito da chamada “Questão Social”, nos termos do reconhecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano e rural e dos direitos sociais que daí adviria (Fleury, 1994).

Neste contexto o estatuto da cidadania no Brasil se deu através da cidadania regulada (SANTOS, 1979) onde a inserção do mercado formal de trabalho – através da carteira de trabalho – é o mecanismo de inserção do indivíduo em cidadão, o processo de construção da cidadania não se dá de cima para baixo e sim ao ser correlacionada com a formação de uma determinada identidade política e noções de justiça que se altera de acordo com cada sociedade.

Outra característica importante na trajetória das políticas sociais brasileiras é que a construção destas políticas acontece em períodos autoritários, onde o populismo é muito presente e está relacionada a práticas informais que se expressam, desde o plano local até as instâncias federais sob a forma de clientelismo. Mesmo com a montagem de procedimentos racionais legais como o DASP<sup>9</sup> e a participação do empresariado nos conselhos, criados na era Vargas este tipo de relacionamento continuou sendo marcante na realidade do país. Neste contexto, o que prevalecia era a lógica do indivíduo, cujo mérito era o trabalho, com total ausência da idéia de equidade e solidariedade, que mais tarde foi substituída pelas políticas de transferência de renda com ênfase na questão da cidadania e justiça social.

Avançando, vemos os vinte anos pós-73 como de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e crise (Hobsbawm, 1995:393). Estas crises tiveram início em um quadro

---

<sup>9</sup> Departamento de Administração do Serviço Público. Órgão criado em 1938, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país.

de estagnação, depois a própria crise do petróleo e a desaceleração da economia contribuiu para o aumento da pobreza e desigualdade tanto em países ricos quanto pobres.

Com o fim do “Milagre Econômico” - denominação dada à época de excepcional crescimento econômico ocorrido durante a ditadura militar, no entanto com alta concentração nas mãos de quem tinha alguma especialidade e queda dos valores do salário mínimo- os direitos políticos e civis passaram a ser reconquistados lentamente. A necessidade de diminuir o nível de insatisfação popular provocou maior demanda de investimento em programas sociais por parte do governo, ou seja, foi uma medida de aproximação das sociedades com o Estado e não um ato de justiça social.

Viana (2000) considera que o desmonte do Welfare State foi uma interrupção da tentativa tardia de montagem deste modelo no Brasil. Um dos elementos para se pensar o desmonte deste Estado é o cenário internacional. A crise do pós-guerra levou principalmente os países da Europa Central, a pensar em um novo modelo político-econômico.

A deterioração dos direitos trabalhistas e flexibilização do mercado de trabalho, como já foi apontado anteriormente, foram estratégias assumidas a favor do progresso do capitalismo. O aumento do mercado de trabalho informal e desemprego são as conseqüências imediatas da necessidade de criação de programas sociais e políticas compensatórias.

No campo da assistência social Sposati (2001) aponta para o problema da vinculação desta ao modelo paternalista e clientelista e da dificuldade de se estabelecer uma política desvinculada do passado. Esta é uma luta que foi travada na década de 80 e que na Constituição de 88 ela já é preconizada como um direito social.

Neste sentido, o início da década de 90 já apresenta um novo cenário e, apesar do caráter neoliberal ou liberal podemos considerar um avanço no campo do entendimento de que a assistência

social não pode se entendida como algo afiançador do desemprego, mas sim como uma questão de justiça social.

Sposati (2001) aponta ainda para a necessidade de se pensar a política social no Brasil de forma transversal e territorial, ou seja, de forma descentralizada. No que se refere à transversalidade podemos considerar que houve significativo avanço, no entanto, no campo da descentralização, ainda que a discussão tenha avançado e que a maioria dos programas sociais sejam implementados dentro deste contexto, pesquisas feitas para analisar processos dos programas e projetos<sup>10</sup> apontam que há muito que fazer por parte dos agentes implementadores para garantir a efetividade das ações descentralizadas. Sendo inclusive, apontado por especialistas no assunto como um dos nós críticos da política social.

## **Políticas para a Família**

Um marco hoje, das políticas sociais no Brasil foi a criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e dos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) ou Casa da Família, possibilitando o re-ordenamento das ações assistenciais e fortalecendo a rede de proteção social básica. A idéia é buscar apoio na família, e na comunidade, nas esferas públicas e privadas para o enfrentamento de questões como envelhecimento e pobreza que vem crescendo em proporção maior do que o esperado, modificando os arranjos familiares e chamando a atenção também para a qualidade de vida e desafios que os idosos enfrentam seja no plano material ou afetivo.

---

<sup>10</sup> Como por exemplo a Avaliação do Projeto Agente Jovem realizada pelo DataUFF – Núcleo de Pesquisas, Informação e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense, 2006.



A família pobre brasileira hoje é tomada pelo Estado como agente, pois ao mesmo tempo em que tem a responsabilidade de apoiar seus familiares idosos também em sua maioria, está desprotegida devido à situação de extrema pobreza que enfrentam – neste sentido foi criado o CRAS. Dentro dos centros de referência devem ser desenvolvidas ações voltadas para apoiar as famílias e seus membros com prioridade para a criança e o idoso (DE MARCO 2005).

O fenômeno de envolver a família como parceira e não mais como alvo, teve início na educação devido ao índice de fracasso e evasão escolar cada vez mais crescente, decorrente da má qualidade do ensino e da própria crise da família patriarcal. Estudar a família e processos interacionais com a escola foi uma das alternativas buscadas para entender o afastamento da família da escola e acompanhamento da vida escolar dos alunos. Este tipo de estudo coloca em evidência a importância da família atuar em parceria com o Estado para que as políticas educacionais tenham êxito no país.<sup>11</sup>

A idéia de que entre as famílias, principalmente as mais pobres, existe uma forte rede de apoio familiar e comunitária (vizinhos) fez com as políticas públicas de saúde também começassem a desenvolver ações que visassem envolver a família, especificamente em casos em que o problema de saúde fosse mais simples e pudesse ser tratado em casa. Estas medidas visam não só reduzir custos como também, através de pesquisas<sup>12</sup> chegou-se à conclusão que muitos pacientes tiveram suas condições de saúde e vida melhoradas, devido ao envolvimento afetivo familiar.

---

<sup>11</sup> A título de exemplo, podemos citar o programa Escola Aberta (do Ministério da Educação), que é voltado para atenção às pessoas que vivem em situação de risco e tem como objetivo reduzir a violência intra-escolar e buscar o envolvimento da comunidade com a escola. Para atingir este objetivo oferece cursos e oficinas na escola durante os finais de semana.

<sup>12</sup> Ver Andrade e Vaitsman – Apoio social e redes: conectando solidariedade e saúde. Ciência e saúde coletiva, vol.7, no.4, 2002.

Neste campo podemos citar como destaque o desenvolvimento do Programa Saúde da Família, cujo objetivo é prestar atendimento a toda a família e não apenas ao doente. Este tipo de apoio é dado por uma rede composta por diversos profissionais que desenvolvem ações voltadas não somente para o atendimento em si, mas também para provocar interação familiar (RIBEIRO, 2004) e comunitária. Preocupados com o aumento de famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, os idealizadores do Programa consideram que fortalecer os laços intrafamiliares e desenvolvimento da solidariedade comunitária não só é uma estratégia financeira que visa reduzir custos, como o apoio desta instituição torna-se extremamente relevante no que diz respeito à eficácia das políticas de saúde.

No campo da assistência social e políticas de transferência de renda, a família volta a ser tema do debate intelectual e político por um breve período na década de 70 e depois na década de 90 onde foram implementadas ações pontuais que foram avançando como veremos no próximo item deste trabalho. Neste contexto, as discussões giram em torno de políticas de transferência de renda através de benefícios monetários destinadas às famílias pobres. No caso particular dos programas de garantia de renda familiar mínima, família é basicamente, descendência e está restrita a uma faixa etária (FONSECA, 2001).

Entre aqueles que são pobres, escolhe-se os miseráveis e entre os miseráveis aqueles que pertencem a um grupo, a família. E dentro do grupo família, aqueles que têm filhos de sete a quatorze anos, ou seja, a restrição de idade faz com que uma parcela da população não seja beneficiada por uma política que é um direito social e princípio de justiça.

## **Políticas de Transferência de Renda**

A primeira proposta de política de transferência de renda foi muito discutida do meio para o final da década de 70 onde intelectuais como, Antonio Maria da Silveira, Mangabeira Unger e Edmar Bacha (75-78) problematizam a questão em torno da transferência de renda se dar através do “imposto de renda negativo”.

“A transferência seria proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre. O coeficiente de proporcionalidade, a alíquota negativa, fica determinado quando o nível mínimo de isenção e um nível de subsistência são fixados.” (SILVEIRA, 1975 in Fonseca 2001;95).

Este tipo de pensamento é semelhante às políticas fiscais dos Estados Unidos, e não está presente nele o privilégio de grupos, mas sim do indivíduo pobre que está fora do mercado de trabalho e consumo. No entanto, deveria iniciar pelos mais velhos da pirâmide etária do país e de forma regressiva chegar até os mais novos.

As idéias de Bacha e Unger têm objetivos mais concretos no que diz respeito à própria operacionalização e democratização do acesso. Eles sugerem reformas das políticas econômicas, institucionais e controle social através de partidos populares. Estas idéias foram determinantes para iniciar a discussão sobre o tema que será retomado pelo Senador Eduardo Suplicy nos anos 90. Em sua proposta o Senador estabelecia a complementação de renda para pessoas maiores de 25 anos e de acordo com a proposta de Silveira, iniciando pelos mais idosos e descendo gradativamente até atingir a população desta faixa etária.

A proposta de Suplicy foi aprovada no Senado em 1991, mas na câmara continua em debate até a atualidade. Tal proposta está ancorada no estabelecimento de um mínimo social, ou seja, aqueles que recebem um valor inferior ao mínimo estabelecido deverão ter uma complementação de 30% do valor até chegar ao nível mínimo. Ao analisar os parâmetros ideológicos, políticos e conceituais desta

proposta é possível afirmar que ela conseguiu manter em sua síntese os pressupostos daquelas propostas iniciadas na década de 70, ou seja, a igualdade, a justiça social e a democracia de acesso.

José Marcio Camargo (1991) em artigo publicado na Folha de São Paulo, vai dialogar com o Senador Suplicy através de análises econômicas que giram em torno do tema da família novamente. Em seu argumento famílias cuja renda é muito baixa não tem como manter seus filhos na escola, posto que estas precisem trabalhar para complementar a renda e garantir a sobrevivência do grupo. O ingresso precoce no mundo do trabalho afasta as crianças e adolescentes da escola, comprometendo o futuro das mesmas. Deste modo Camargo vai trazer novamente a família para o centro do debate e agora com um discurso muito próximo àquele da década de 30, sobre o abono familiar.

Seu discurso volta ao tema do trabalhador com carteira assinada, ou seja, para que o indivíduo seja beneficiário de políticas de transferência de renda, deverá exigir que sua carteira seja assinada. Embora boa parte da população que deveria estar inserida em programas de proteção fique fora, o mercado informal não continuaria crescendo. A segunda condicionalidade é que as famílias beneficiárias tenham filhos em idade escolar e mantenham os filhos matriculados na escola. Neste sentido, é necessário que o requerente tenha algum vínculo familiar e volta a ser a família a variável de referência e não as pessoas pobres em geral. Estes critérios serviram como base para implementação dos primeiros programas de distribuição de renda no Brasil que continuam com força até hoje.

A partir da década da década de 90 surgem ações mais estruturais tais como: a criação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social – n. 874, de 7 de dezembro de 1993); e o processo de discussão da implementação do BPC e a extinção da Renda Mensal Vitalícia, já sob a forma de descentralização das políticas de assistência social. Neste sentido, é importante ressaltar o envolvimento dos diversos atores sociais das três esferas do governo e o aspecto inovador deste processo. Durante o processo de

formulação desta política ficou previsto a concessão, revisão, capacitação e avaliação e pesquisa do benefício.

O BPC (Benefício de Prestação Continuada) foi criado em 1993 e em 1994 a Política Nacional do Idoso foi sancionada por Itamar Franco, consolidando um novo marco nas políticas sociais de atenção ao idoso brasileiro. É um programa que faz parte da política de assistência social, garantido constitucionalmente, integrando os programas de renda mínima do Governo Federal. Apesar de ter sido regulamentado pela LOAS em 1993, sua implementação só ocorreu da fato em 1996. Caracterizando-se como o primeiro mínimo social brasileiro (LOBATO at alli, 2005).

Inicialmente a coordenação geral do BPC era do Ministério da Assistência Social, no entanto trata-se de um sistema de gestão integrada com os Estados e Municípios através das Secretarias de Assistência Social Estadual e Municipal, CONGEMAS - Conselho dos Gestores Municipais de Assistência Social e operacionalizado pelo INSS/DATAPREV<sup>13</sup>.

De acordo com os dados levantados no primeiro processo de revisão em 2002 constatou-se que desde a implementação em 1996, foram distribuídos 905.112 benefícios à pessoas portadoras de deficiência física e 515.272 à pessoas idosas, somando um total de 1.420.384<sup>14</sup> beneficiários. Como já foi dito acima o programa esta presente em todas as regiões geográficas brasileiras, no entanto, distribuído de forma proporcional ao tamanho da população o que significa dizer que existe um percentual de concessões maior nas regiões Sudeste e Nordeste, devido ao seu maior contingente populacional.

Em 2004 foi criado o MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que açambarcou os Ministérios da Assistência Social e o Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate

---

<sup>13</sup> Ver competência inicial de cada um e plano de trabalho no anexo I deste trabalho.

<sup>14</sup> Revisão da Concessão do Benefício-BPC/LOAS- MPAS/SEAS/GeBPCG

à Fome e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, sendo assim a coordenação do BPC passa a ser da alçada deste que cria um protocolo de intenções<sup>15</sup> entre si e o Ministério da Previdência Social (MPS), iniciando-se também a construção de minutas de convênio entre gerências executivas do INSS e as secretarias municipais de assistência social. Estas medidas foram tomadas pelo MDS no sentido de corrigir falhas apontadas pela avaliação das primeiras etapas da implementação do BPC. A preocupação central é prever mecanismos capazes de integrar as esferas intergovernamentais e o envolvimento de fato na gestão do Programa.

O BPC é operacionalizado pelo INSS, mas não é um benefício previdenciário e sim uma renda mínima, de caráter temporário e com revisão a cada dois anos, garantida a idosos acima de 65 anos e deficientes físicos. Vale a pena ressaltar ainda que até dezembro de 2006 os dados do governo federal apontavam que foram distribuídos cerca de R\$9.718.757.581,00 (Nove bilhões, setecentos e dezoito milhões, setecentos e cinqüenta e sete mil e quinhentos e oitenta e um Reais) sendo 5.112.542,25 para portadores de deficiência e 4.606.245,56 para os idosos.

Neste sentido, é considerado hoje o segundo programa de inclusão social devido ao número de benefícios concedidos e cobertura nacional, presente em todos os Estados brasileiros que pode ser observada na tabela abaixo. Por fim, vale ressaltar que o BPC surge como medida profilática de combate à fome e à pobreza. Pesa sobre esta política muitas críticas, entre elas, o critério de elegibilidade para entrada no programa. No entanto, as pesquisas de avaliação deste programas comprovam que existem impactos muito positivos, segundo a opinião dos beneficiários. Cabe ressaltar, que as críticas que podem ser consideradas como aspectos negativos referem-se somente ao processo de acesso, que vem sendo revisado e aprimorado.

---

<sup>15</sup> Ver Relatório Final do Encontro Nacional Sobre Gestão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada. Pg.28.

Outros Programas de Transferência de Renda surgem na segunda metade da década de 90, neles encontramos alguns traços do modelo proposto por Suplicy enquanto outros foram alterados. É importante ressaltar que os mesmos já incorporam as tendências do artigo 2º. da LOAS e que em 2004 foi incorporado pela Política de Assistência Social. Como já foi dito anteriormente, a família volta a ser o foco das políticas de assistência:

“... a matricialidade sócio-familiar 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 Nacional 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 de políticas de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.”  
(PNAS, 2004)

O Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem foram todos criados depois do BPC e para famílias com filhos. O Bolsa Escola tinha como contrapartida a exigência da família de filhos entre sete e quatorze anos matriculados na escola. O PETI e o Agente Jovem seguem outra perspectiva que é atender, especificamente crianças e jovens em situação de risco.

Já no Governo Lula foi criado o Programa Bolsa Família, que é o maior programa de distribuição de renda hoje, consolidando a implementação das Políticas de Transferência de Renda no país, onde família deve ser entendida como unidade básica e, de acordo com a definição dada pela LOAS:

“...para efeitos desta Lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição e seus membros”. (in FONSECA, 2001;117)

## **O Programa Bolsa Família – Diminuindo a Fome e Criando Expectativas.**

O Programa Bolsa Família foi criado como objetivo de consolidar o principal compromisso assumido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu discurso de posse em primeiro de janeiro do ano de 2003 que era combater a fome no Brasil. Neste sentido, caberia ao novo Programa unificar aqueles que foram criados para fortalecimento do Fome Zero; seu maior desafio era superar as fragilidades e falhas surgidas na implementação dos primeiros e acima de tudo superar a insegurança alimentar e nutricional no país. De acordo com a Lei de No. 10.836 de 9 de janeiro de 2004 O PBF unificaria os seguintes programas:

1. O Bolsa Escola – Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à educação;
2. PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação;
3. Bolsa Alimentação e Vale Gás - Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à saúde;
4. Cadastro Único do Governo Federal.

Inicialmente era vinculado ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). Em 2004 com a reforma ministerial e surgimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o programa passou a ser coordenado pela, também criada dentro do MDS, Secretaria



Nacional de Renda e de Cidadania (SENARC) que é responsável também pela coordenação do CADUNICO<sup>16</sup>.

Já em seu primeiro ano de implementação, o PBF atendeu a 6.571.842 famílias em todo o país. As regiões Norte e Nordeste correspondiam a 58,55% do total de famílias beneficiárias, sendo que, atualmente, o programa cobre um total de 11.098.076 famílias em todo o Brasil. (BRASIL, MDS, 2007).

As famílias são selecionadas a partir da identificação do perfil e adequação aos critérios necessários para ser beneficiário do programa e o número de metas estipulada para cada município. O cálculo do número de metas para cada município é feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tomando como base o censo de 2000 e as Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2004 do IBGE.

Para serem selecionadas a partir do CADUNICO as famílias pobres devem ter renda *per capita* até R\$120,00 (cento e vinte Reais). Este valor pode ser complementado pelo estado ou pelo município, portanto, é possível encontrar beneficiários que estejam recebendo valores acima daqueles estipulados de acordo com o perfil de família.

O município é a instância imediata de acesso ao CADUNICO, medida tomada que representa um avanço nas políticas sociais, porque possibilita a descentralização, mas que por outro lado ainda apresenta fragilidades, porque cabe a eles a identificação das famílias e inserção no cadastro e neste sentido, a imparcialidade é um elemento muito importante para o êxito da política em questão.

O CADUNICO pode ser valiosa ferramenta contra práticas eleitoreiras e clientelistas, no entanto podemos apontar como uma de suas falhas a dificuldade que municípios mais remotos e

---

<sup>16</sup> O CADUNICO foi criado em 2001 e consiste em instrumento para base de concessão do benefício e identificação de famílias que vivem em situação de pobreza em todo o país.

consequentemente pobres do país enfrentam para operar o cadastro, dificultando a inclusão de famílias que deveriam ser beneficiárias e a própria demora de concessão do benefício.

O valor do benefício é definido de acordo com dois tipos de famílias, aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza, cuja renda não ultrapassa R\$ 60,000 e aquelas que estão em situação de pobreza, com renda de R\$ 60,00 a R\$ 120,00, portanto a configuração familiar e situação econômica servem de critério para esta tipificação, além disso o número de filhos, nutrízes e gestantes também são considerados.

Famílias que estão em situação de extrema pobreza inserem-se no que é chamado pela SENARC de Benefício Básico cujo valor é de R\$58,00 (Cinquenta e oito Reais) podendo agregar mais R\$18,00(Dezoito Reais)<sup>17</sup> caso no domicílio haja nutrízes, gestantes, crianças ou adolescentes até 15 anos. Para famílias pobres é concedido o Benefício Variável que é de R\$18,00 (Dezoito Reais) por pessoa do domicílio que se enquadre nas situações já mencionadas e nas seguintes condicionalidades:

- ✓ Ter filhos em idade escolar matriculado regularmente na escola, com pena de perda do benefício caso não seja comprovada a permanência da criança ou adolescente na mesma.
- ✓ Manter a carteira de vacinação das crianças até 7 anos de idade em dia.
- ✓ Ter renda familiar máxima de R\$ 120,00 mensal.

Para os beneficiários de outros Programas (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás) que migraram para o Bolsa Família é concedido o BVCE (Benefício Variável de Caráter Extraordinário) e foram adotadas medidas para que não haja perdas financeiras. Estas medidas são aplicadas de acordo com cada situação apresentada e caso o beneficiário não tenha se apresentado ou se apresente no prazo

---

<sup>17</sup> De acordo com o art 2º. Da Lei 10.836 de 9 de Janeiro de 2004, o cálculo para o benefício é feito de forma que aqueles extremamente pobres (com renda até R\$60,00) recebam até no máximo R\$112, 00 e e as famílias pobres (com renda de R\$60,00 a R\$120,000) até R\$45,00.

de inscrição, de acordo com a Portaria MDS/GM n.737, de 15 de dezembro de 2004, deixará de ser pago.

O quadro a seguir apresenta uma síntese do tipo de família e valores destinados aos beneficiários:

**Quadro 1 – BPF - Tipo de família e valores de benefícios**

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças/ adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

Fonte: MDS - 2007

Quanto à sua forma de fiscalização Silva (2006) considera que: "a velocidade de implementação do Programa Bolsa Família foi paralela à formulação do seu desenho operacional o que resultou, numa demora na criação dos mecanismos de fiscalização". Apesar de precário, o sistema de participação social e controle está presente em cada unidade do território e apresenta fragilidades encontradas na maioria dos programas sociais. Estas fragilidades não fogem à regra da interferência das disparidades regionais que enfrentamos e cultura política

Do ponto de vista acadêmico, podemos considerar que ao tomar a família como referência para desenvolver políticas sociais o Estado sofre muitas críticas, para além do discurso de que os mínimos sociais não resolverão o problema da pobreza, este argumento é mais utilizado pelo senso comum. Neste debate acadêmico o que os autores criticam é a idéia de igualdade e democracia, pois

se você tem uma política que privilegia o indivíduo inserido em um grupo, no caso em questão, a família, outros indivíduos tão necessitados quanto ficam excluídos, mas o grande desafio brasileiro hoje é combinar democracia, justiça social e igualdade.

“O Brasil, no limiar do século 21, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência e justiça social” (BARROS, 2000;25).

No entanto, a idéia de envolver a família como unidade de referência na proteção social parte do princípio da reciprocidade e da dádiva é o que une as pessoas das classes populares, neste sentido à família se define como um *eixo moral* (Sarti, 1994), de obrigações, as relações se dão através do sistema de trocas (principalmente de favores). A formação da família não deve ser analisada apenas através da categoria sangue, mas sim através da moral onde o compromisso afetivo é o que mantém os laços.

Analisando os dados é possível perceber que o Programa operando dentro desta lógica alcança bons resultados. A compra de alimentos para a casa torna-se a preocupação imediata de famílias muito pobres e isto implica em uma preocupação em manter os seus membros. Portanto, este e outros impactos, tais como o empoderamento das mulheres, serão demonstrados ao longo do segundo capítulo desta dissertação.

A forma como a família vem sendo envolvida dentro da proteção social é um objeto de estudo valioso porque à medida que você conhece o público a quem ações estão voltadas é possível chegar a um grau de eficiência e eficácia mais alto.

Embora a distribuição de benefícios seja muito criticada por várias correntes e até mesmo pela classe média e classe alta é impossível negar que diante da desigualdade e exclusão social que

o país enfrenta hoje, sem este tipo de medida é impossível avançar na discussão de inclusão desta parcela da população. É preciso estar atento para a desigualdade e a adoção de medidas desiguais para que se possa garantir a igualdade. .

Diminuir as diferenças e acabar com a fome é um desafio muito grande para um governante de uma nação que padece de fome e ao mesmo tempo tem grande capacidade de produção de alimento. Neste sentido, podemos considerar que o Brasil vem avançando em suas políticas de transferência de renda. De fato, é preciso muito mais para acabar com a desigualdade, é preciso avançar em áreas como saúde e educação, no entanto a nutrição é essencial, pois a mesma é condição para a vida.

Suas condições de vida, educação, saúde, etc. são debilitadas demais para conseguirem por si só alcançar padrões desejáveis de qualidade de vida. Pode-se afirmar que hoje a situação de pobreza em que se vive não permite sequer aos pobres sonharem com um futuro melhor.

O avanço do capitalismo, a instabilidade econômica do país e as constantes crises transformaram aquele cidadão que seria responsável por uma nação saudável, forte e desenvolvida em um vagabundo que ao não ter como consumir ou produzir vai tendo seus direitos restringidos a ponto de não ter nenhum valor nos espaços públicos da sociedade a qual ele se insere.

No entanto, apesar da tentativa de desenho de um modelo de família ter falido; da construção de um país plenamente desenvolvido não ter se concretizado; e das condições de vida das pessoas serem muito mais precárias, podemos afirmar, que de acordo com suas condições e necessidades a família pobre brasileira hoje, ainda contém resquícios desde modelo de 30, no que diz respeito à hierarquia interna e de gênero. No entanto a mulher conquistou um espaço público amplo o suficiente para ter feito dela “a rainha” do lar, não como no modelo varguista, mas do “jeito brasileiro”. Ela se tornou a principal protagonista nas estratégias de sobrevivência de suas

famílias e é apontada hoje pelos programas de transferência de renda como pessoa ideal para o recebimento de benefícios sociais devido ao seu comportamento menos egoísta e mais distributivo do que o dos homens.

A família, independente de sua composição interna, enquanto integradora de uma rede de proteção vem desde sempre sendo instituição responsável pela consolidação de políticas e ações que possam diminuir a pobreza no Brasil. No entanto, é impossível negar que mais do que políticas sociais que privilegiem determinado grupo, o Brasil precisa avançar na discussão de políticas de transferência de renda de forma mais igualitárias e voltadas para a construção da cidadania. É preciso avançar na discussão sobre a melhoria da educação e criar empregos para que as políticas de assistência não sejam uma condição de vida, mas sim um apoio em determinado momento. Baseado neste argumento, passaremos a discutir no próximo capítulo os impactos do Programa Bolsa Família e sua importância para o aumento da qualidade de vida dos beneficiários.