Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.7, 2023

ISSN 2178-6925

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A CULTURA EM TORNO DA ASSITÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS (IM)POSSIBILIDADES DE EMANCIPAÇÃO PARA OS BENEFICIÁRIOS

BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: THE CULTURE AROUND SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL AND THE (IM)POSSIBILITIES OF EMANCIPATION FOR BENEFICIARIES.

Luiza Penha Martins
Graduanda em Administração, Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ, Brasil
E-mail: luizamartins149@gmail.com

Pablo Luiz Martins
Doutor em Ciências da Linguagem, Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ, Brasil
E-mail: pablo@ufsj.edu.br

Resumo

O presente artigo busca analisar a trajetória de construção da assistência social brasileira com enfoque no Programa Bolsa Família, instituído em 2003, que representa um grande marco da responsabilidade estatal ao elaborar políticas públicas de assistência social. Para, assim, conjecturar a respeito do que é, em teoria, o objetivo de políticas, tal qual o Bolsa Família - sendo a emancipação financeira e social da pobreza - e as (im)possibilidades de atingi-lo. Neste estudo foi constatado a insuficiência de dados confiáveis e globais a respeito da manutenção de beneficiários do Bolsa Família ao longo dos anos e a contínua dependência do brasileiro de baixa renda à política pública de assistência social, porém é adotado para referência quantitativa um estudo do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social que possui um recorte específico de emancipados do PBF, a ser apresentado posteriormente. Desta forma, é possível vislumbrar a capacidade transformadora do Programa Bolsa Família no mérito do rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Palavras-chave: Bolsa família; Emancipação financeira; Assistência social.

Abstract

This article seeks to analyze the trajectory of the construction of Brazilian social assistance with a focus on the Bolsa Família Program, established in 2003, which represents a major milestone of state responsibility in the elaboration of public policies for social assistance. In order, therefore, to conjecture about what is, in theory, the objective of policies, such as Bolsa Família - being financial and social emancipation from poverty - and the (im)possibilities of achieving it. In this study, it was verified the lack of reliable and global data regarding the maintenance of Bolsa Família beneficiaries over the years and the continuous dependence of low-income Brazilians on public social assistance policy, however, a study by the Instituto Mobility and Social Development that has a specific cut of PBF emancipated, to be presented later. In this way, it is possible to envision the transformative capacity of the Bolsa Família Program on the merit of breaking the intergenerational cycle of poverty.

Keywords: Bolsa Família; Financial emancipation; Social assistance.

ISSN 2178-6925

1. Introdução

O presente artigo propõe relacionar o histórico de construção da política de assistência social brasileira com os desafios atuais de emancipação financeira do público de baixa renda, especificamente de beneficiários do Bolsa Família. O dever do Estado em estabelecer políticas públicas de assistência social foi designado tardiamente no Brasil, fato que influencia as relações paternalistas ainda praticadas entre governo e sociedade. Contudo, a exemplo do Programa Bolsa Família, o Estado brasileiro foi capaz de estruturar uma política pública que gerou impacto no apaziguamento dos níveis de pobreza e extrema pobreza. O que é colocado em discussão é a eficiência, quantitativa e qualitativa, do mencionado programa de transferência de renda em romper com o ciclo intergeracional da pobreza, conceito a ser discutido posteriormente, e a capacidade de propiciar a independência financeira de indivíduos e famílias de baixa renda.

Tal análise se faz importante, sob a perspectiva de que a superação da pobreza e minimização das desigualdades sociais é papel do Estado e um dos maiores desafios de países em desenvolvimento. De maneira que a discussão se torna ainda mais urgente em um país como o Brasil, que possui um histórico de relações clientelistas e paternalistas no âmbito da assistência social. A análise também objetiva colocar em pauta a prerrogativa de que auxílios governamentais estagnam um indivíduo na posição confortável de necessitar do Estado e não possibilitam a independência individual necessária à busca de emancipação financeira.

Portanto, o objetivo essencial da pesquisa é tornar o olhar para o passado da cultura assistencialista brasileira e sua construção a fim de analisar métricas de eficiência do Programa Bolsa Família ao longo dos anos. Logo, o intuito é vislumbrar possibilidades futuras de emancipação da pobreza para cidadãos brasileiros e qual caminho ainda é necessário trilhar para atingir tal cenário, no mínimo, idealista.

2. Metodologia

Para fins de pesquisa do presente artigo, foi adotado o método de revisão bibliográfica para a definição de uma linha do tempo do processo de construção da política de assistência social brasileira, tal qual como é vista hoje. Assim, foram revistos diversos autores que analisam a forma com que esta política foi construída

ISSN 2178-6925

e quais os fatores culturais, sociais e políticos influenciaram nessa construção e culminaram para a instituição do Programa Bolsa Família. E também, quais fatores ainda induzem a forma que a política assistencial é praticada atualmente. Além disso, para a adoção de uma análise quantitativa no intuito de sustentar e/ou questionar as ideias aqui propostas, é apresentado um estudo do Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), veiculado com exclusividade pelo jornal Folha de S. Paulo.

No estudo, o economista responsável Paulo Tafner adota a amostragem de indivíduos dependentes do Bolsa Família entre 7 e 16 anos em 2005, para analisar a permanência ou saída após 14 anos. Em uma pesquisa extensa de dados, foi constatada literatura, em grande parte, sobre a redução dos índices de pobreza; contudo, há insuficiência de dados globais sobre a emancipação financeira dos indivíduos e famílias em relação ao programa de transferência de renda tratado após determinado período. Por esse motivo, foi adotado tal estudo para fins de análise e discussão no presente artigo.

3. A construção da política e cultura da assistência social brasileira

No intuito de compreender a construção do conceito e da prática da assistência social no Brasil, é necessário entendê-la como uma consequência a partir de relações de desigualdade social, a ser definida pelo conflito essencial entre capital e trabalho. Por outra perspectiva, é necessário analisar o papel do Estado enquanto apaziguador das desigualdades, a partir da mediação entre sociedade, mercado e indivíduo social (a ser entendido enquanto cidadão). Historicamente, na gestão estatal da assistência social, é defendido o ideal de igualdade social. Contudo, de forma contraditória ao discurso, é notória a predominância de práticas baseadas nas relações de favor e fundamentos populistas, alicerçadas no personalismo e em interesses privado-políticos, sem enfoque nas reais necessidades de uma população sujeita à desigualdade social (LAJÚS, 2009).

No Brasil, historicamente, assistência social é considerada enquanto dever moral, sendo a boa ação um mérito individual de quem a pratica, que adquire o caráter de bom samaritano; dessa forma, aparece distante das propriedades de uma política pública e social, ‘’tendo como conseqüência o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias, residuais, que atendem apenas situações

ISSN 2178-6925

emergenciais'' (LAJÚS, 2009, p. 167). Com isso, é visto que transformação efetiva da caridade para a instituição de políticas públicas capazes de estruturar a assistência social no Brasil está sujeita à mudança de paradigmas sociais e maior compreensão do caráter do direito social, assim como à responsabilização do Estado no papel de mediador de desigualdades sociais. Trata-se de um caminho longo e tortuoso trilhado na história brasileira.

Sob a perspectiva histórica das características no tratamento da assistência social pelo Estado, é importante destacar como práticas paternalistas, baseadas nas relações de poder e dependência, estão no cerne da política adotada durante a Primeira República (1889-1930), refletindo-se assim na abordagem estatal em relação à desigualdade social na época (SOUZA; GONÇALVES, 2017). Nesse período, é estabelecido o coronelismo, expressão utilizada para definir a complexa estrutura de poder, em que elites rurais possuíam extensa influência no poder público, tendo por consequência a legitimação para práticas como ''apadrinhamentos, nepotismos, fraudes eleitorais (...) e a consequente desorganização dos serviços públicos na área de saúde e da assistência social'' (LEAL, 1997 *apud* SOUZA; GONÇALVES, 2017, p. 2).

No decorrer do século XX, a assistência social perpassa por transformações a partir de Decretos-Lei, mas mantém seu caráter apolítico da caridade, em que as ações assistenciais são gerenciadas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão presidido pelas sucessivas primeiras-damas (SOUZA; GONÇALVES, 2017). De tal forma que a assistência social se mantém desassociada à responsabilidade estatal, apenas tangencia a esfera governamental. A LBA foi extinta em 1995 após diversas denúncias de desvios exuberantes de verbas, fato que reforça a distorção da funcionalidade de práticas assistenciais no Brasil, até o momento descrito.

Mediante o exposto, é urgente a definição de parâmetros para as ações assistenciais e, ainda, a apropriação da responsabilidade por parte do Estado em estabelecê-los. Com movimentações nos âmbitos político e social, em 1988, é promulgada uma nova Constituição brasileira, que sinaliza diversos avanços na área social. A destacar a instituição da Assistência Social - agora com letras maiúsculas - enquanto política pública, componente da Seguridade Social, junto às políticas de Saúde e Previdência Social. A partir desse fato, há uma mudança na dinâmica tanto do papel do Estado quanto da condição das pessoas de baixa renda que, ao invés de estarem sujeitas a aguardar a benfeitoria espontânea do próximo,

ISSN 2178-6925

a partir desse momento passam a possuir o direito à proteção social (LAJÚS, 2009). É importante ressaltar que a promulgação da Constituição de 1988 não significa, para a Assistência Social, o rompimento cirúrgico com práticas (paternalistas, clientelistas) praticadas até o momento, pois mudanças sociais são processos longos e suscetíveis a desvios. Traduz, então, a institucionalização da Assistência Social enquanto papel do Estado brasileiro, ou seja, um avanço fundamental e considerável mediante o contexto apresentado anteriormente, mas ao mesmo tempo embrionário.

Neste contexto, em 1995, há a regularização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o que ocasionou a intensificação de pressões ao Estado por diversos atores, tais como políticos, classes profissionais e movimentos sociais, para o estabelecimento de uma política de Assistência Social efetiva (SOUZA; GONÇALVES, 2017). Contudo, na realidade, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) entraria em vigor apenas em 2004, dezesseis anos após a aprovação da LOAS. Tal fato traz à luz a burocratização de processos políticos brasileiros e a dificuldade primária em estabelecer políticas que abranjam as complexidades de um grupo social – aqui, voltado aos mais vulneráveis – em um país diverso, extenso e em desenvolvimento como o Brasil.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004), a PNAS adota a família enquanto base de referência para determinar suas ações e aplicações e, também, afirma que sua execução nos territórios tem por norteador as demandas, deficiências e potencialidades locais. Em sequência, no ano de 2005, surge a Norma Operacional Básica (NOB), reconhecida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), estabelecendo a base fundamental necessária para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil (SOUZA; GONÇALVES, 2017). O SUAS representa a unificação das ações da Assistência Social em nível nacional e o cumprimento em prática das diretrizes da LOAS. A partir desse pressuposto, o SUAS:

> (...) define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial. Apresenta como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular, cidadão-usuário; a política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e avaliação. (LAJÚS, 2009, p. 171-172).

Isto é, o SUAS possui o papel de estruturar a prática da Assistência Social no Brasil. Em nível nacional, define a organização da forma e os elementos essenciais à execução do trabalho, assim como estabelece a padronização no controle de resultados para que, desse modo, a práxis baseada no paternalismo e em relações de favor seja exceção na conduta da Assistência Social no país.

A partir do estabelecimento do SUAS, surgem os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em todo o território nacional, reforçando o caráter descentralizador e territorial da política tratada. As sedes do CRAS são estrategicamente localizadas nas periferias do país como forma de facilitar o acesso aos serviços assistenciais e propiciar integração entre o CRAS e as famílias de baixa renda, usualmente concentradas em áreas marginalizadas. Em resumo, o CRAS é responsável pelo cadastro de dados e informações a respeito das famílias de modo que sejam elegíveis para programas sociais, tal qual o Programa Bolsa Família; também, por prestar serviços de acolhida, acompanhamento sociofamiliar e informatização à população atendida (SOUZA; GONÇALVES, 2017).

Portanto, além do desafio de estabelecer uma política eficiente da Assistência Social em um país tão vasto e desigual quanto o Brasil, é necessário romper com a cultura do assistencialismo, prática ancestral vastamente aplicada na sociedade brasileira. Por esse motivo, a atuação do Estado é necessária para a própria emancipação do indivíduo das relações de poder e favor. Para isso, segundo Lajús (2009, p. 173), é essencial que atue no controle social no ato de mediação ‘’de forças entre Estado, Mercado e Sociedade Civil (aqui referida a população excluída de usufruir dos bens e serviços produzidos coletivamente)’’, a fim de que a sociedade seja capaz de reivindicar a efetivação de seus direitos e compreender sua posição enquanto cidadão de direito.

Com o exposto, é notória a burocratização do processo de estruturação da assistência social no Brasil, sendo seu estabelecimento ligado a interesses e conveniências políticas. É vital destacar que a construção de uma política nacional iniciou de forma tardia e lenta no país, porém teve êxito na elaboração de políticas públicas e legislações, assim como na construção do aparato estrutural necessário para que pudessem ser executadas, ao serem considerados os fatores de complexidade e variedade de perspectivas sobre o tema. Esse cenário de mudanças de paradigmas sociais no contexto brasileiro, em conjunto com

ISSN 2178-6925

propostas e interesses políticos do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, culminou na instituição do Programa Bolsa Família.

4. O Programa Bolsa Família

A criação do Programa Bolsa Família (PBF) pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, consolidou o Cadastro Único (CadÚnico), criado em 2001, como principal fonte de dados sobre a população de baixa renda e a relação do Governo Federal com os municípios passou a se dar unicamente por meio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (SILVA, 2018). Sendo assim, uma importante unificação administrativa para o gerenciamento de transferências de renda ao público de baixa renda, assim como dados confiáveis acerca da população, para guiar as tomadas de decisões e políticas públicas. Para fins de dimensionar quantitativamente a abrangência do PBF, é essencial relembrar que a primeira meta nacional do programa de 11 milhões de beneficiários foi atingida em 2006 - apenas três anos após a sua instituição. Assim, a meta nacional foi revista em 2009, quando passou a 13 milhões de beneficiários, e em 2011, quando cresceu para 13,8 milhões (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013 apud SILVA, 2018).

Em 2023, são estimados que 21,9 milhões de famílias são contempladas com o benefício. Tal cenário demonstra o aumento da população vulnerável, dentro dos critérios do Governo, e também a capacidade expansiva do Programa Bolsa Família em atender mais famílias ao longo dos anos. No intuito de conceituar o PBF para melhor entendimento de sua estruturação, considera-se, inicialmente, que é uma transferência condicionada de renda. De acordo com Tiago Falcão Silva (2018, p. 156), o ‘’PBF faz transferências em dinheiro para famílias de forma focalizada e condicionada’’. Isto é, tem enfoque na transferência monetária a famílias, não a indivíduos, consideradas mais vulneráveis de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo governo e, por fim, de forma condicionada ao cumprimento de certas condições em relação aos cuidados com a saúde e educação dos membros familiares. A partir dos dados apresentados, é possível dimensionar a importância do programa no combate às condições sociais e econômicas características da população de baixa renda brasileira, assim como vislumbrar sua capacidade de impacto no apaziguamento de desigualdades sociais.

ISSN 2178-6925

O processo de concessão do Bolsa Família ao beneficiário é dividido em etapas. Inicia-se pela autodeclaração das condições e renda familiares, ao realizar o cadastro no CadÚnico. Após essa etapa, é realizada a verificação dos dados informados por meio dos registros administrativos do governo para conferência das informações fornecidas. Contudo, é importante ressaltar que os valores repassados a beneficiários estão sujeitos a cotas municipais, que são estimativas do número de famílias pobres em cada município. Essa cota sendo atingida, é necessário que o município atue em melhorar a focalização para que os mais vulneráveis sejam beneficiados pelo PBF (SILVA, 2018).

Mediante o exposto, é importante ressaltar que houve um período em que o PBF foi extinto, mais especificamente em 2017, pelo então presidente Jair Bolsonaro, e substituído pelo Auxílio Brasil. Contudo, o presidente reeleito e fundador do PBF Luiz Inácio Lula da Silva reformulou e restituiu o programa em 2023. De acordo com o portal do MDS, o programa passa a analisar de forma mais específica o tamanho e características familiares no intuito de melhorar sua focalização. Para além de garantir a renda básica às famílias brasileiras, o PBF ‘’busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social’’ (MDS, 2023, s.p.). Na visão do Governo Federal, o programa busca resgatar a dignidade e a cidadania das famílias brasileiras, com o objetivo de superação da pobreza e transformação social, por meio da Assistência Social, esporte, ciência e trabalho (MDS, 2023, s.p.).

Com o exposto, é visto que o PBF é o maior programa de transferência de renda no Brasil e seus objetivos estão em conformidade com o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Porém, há ainda o enfrentamento de desafios quanto à prática das ações complementares, atendimento a especificidades de cada território e a efetiva emancipação financeira individual e/ou familiar. E, sobretudo, coloca-se em pauta a complexidade de combater o aumento e intensificação de níveis de pobreza, sendo esta uma consequência inerente ao capitalismo, sistema econômico vigente, como mencionado anteriormente, que possui um conflito em sua essência entre capital e trabalho. Por este motivo, é possível questionar qual a extensão da capacidade de atuação governamental.

A fim de elucidar e dimensionar a complexidade do desafio enfrentado pelo PBF, ao ter por objetivo a emancipação social e econômica da pobreza para

ISSN 2178-6925

cidadãos brasileiros, é fundamental a compreensão do conceito do ciclo intergeracional da pobreza. Sendo o combate deste ciclo o alvo principal do PBF. Através das pesquisas e estudos de Kate Bird, é possível compreender o conceito através de duas dimensões: intra e extrafamiliar (MOTTA, 2018). Ao analisar fatores como renda total, composição e número de membros familiares, relação de ativos e patrimônio, nível educacional parental, gravidez precoce e trabalho infantil, trata-se de condições específicas à família - ou seja, à dimensão intrafamiliar; para análise dos condicionantes extrafamiliares responsáveis pela manutenção do ciclo intergeracional da pobreza, podem ser mencionados a ausência de políticas públicas e fatores de ordem política, econômica e social (MOTTA, 2018). Tais variáveis influenciam de forma sistêmica na reprodução da pobreza ao longo de gerações. De acordo Astrid Maciel Motta (2018):

> Daí a importância de compreender a pobreza em suas múltiplas dimensões, a fim de identificar as possíveis causalidades de elementos tanto na dimensão intrafamiliar como na extrafamiliar durante todo curso da vida; da fase uterina à velhice, para prover medidas e investimentos nas fases mais vulneráveis para evitar danos irreversíveis, como a pobreza crônica, e, por conseguinte, a transmissão intergeracional de pobreza. (MOTTA, 2018, p. 29).

É notória a complexidade no tratamento do Estado em relação a políticas de Assistência Social, diante do desafio de apaziguar as condições sociais e econômicas relacionadas à pobreza. Por este motivo, faz-se necessário reiterar que ‘’a pobreza é muito mais um conceito social que uma definição meramente econômica e focada nas condições do indivíduo de maneira isolada’’ (FLORY; ANDREASSI; TEIXEIRA, 2013, p. 6). É, como visto, produto social. Sob o aspecto econômico, é importante destacar que a transferência de renda a famílias em vulnerabilidade possibilita a expansão dos horizontes de oportunidades ao garantir o básico, como alimentação, de forma que assegure a capacidade de o indivíduo se inserir socialmente - através da garantia de poder de compra. Além disso, para uma emancipação efetiva, deve-se considerar a ampliação de qualidade de vida de determinado grupo social, que se refere ao exercício das cinco liberdades fundamentais à dignidade humana: ‘’liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora’’ (SEN, 2000 apud FLORY; ANDREASSI; TEIXEIRA, 2013, p. 6).

A partir disso, o Estado enfrenta o desafio de conciliar a estruturação da transferência de renda, possibilitar a emancipação psicológica e social do indivíduo

ISSN 2178-6925

em vulnerabilidade, empoderamento para inserção em sociedade de forma ativa, para que o mesmo seja capaz de ‘’apresentar demandas, resistir à perda dos direitos ou construir meios próprios para a sobrevivência da comunidade’’ (FLORY; ANDREASSI; TEIXEIRA, 2013, p. 7). Dessa forma, o aumento de poder econômico em conjunto com a ampliação das liberdades supracitadas propicia o exercício pleno da dignidade e cidadania, possíveis a partir de políticas públicas de combate à pobreza, tal qual o PBF.

A aposta do PBF no combate às condições sociais e econômicas da pobreza é a imposição de condicionalidades relacionadas às áreas de saúde e de educação, para reforçar o acesso aos seus direitos sociais básicos. Tais exigências surgem no contexto em que políticas universais de acesso à educação e saúde já existem nos estados e municípios do país; porém, devido a fatores como ‘’inadequação da oferta do serviço, da qualidade ou funcionalidade do investimento público, da corrupção ou pela falta de acessibilidade’’ (SCHRÖDER, 2017, s.p.), são insuficientes e não alcançam os grupos sociais mais vulneráveis. Por este motivo, para não ampliar o abismo da desigualdade socioeconômica, foram vinculadas ao PBF tais condicionalidades.

Em contraponto ao ideal do combate à pobreza através do PBF, diversos pesquisadores e formuladores de políticas públicas indagam se o programa possui um problema em sua concepção, pois ao mesmo tempo que objetiva a emancipação de beneficiários, pode haver um desestímulo à busca por empregos no mercado formal. Esse fenômeno foi denominado ‘’efeito preguiça’’ e foi objeto de muitos estudos (nacionais e internacionais). Todavia, com base em um artigo de opinião redigido por Pablo Acosta – redator da Folha de S. Paulo - e publicado em 2021 no site da organização The World Bank, é visto que a partir das evidências das pesquisas, tal prerrogativa foi praticamente descartada por estudiosos. Para exemplificar, o artigo apresenta um estudo desenvolvido pelo renomado pesquisador Abhijit V. Benerjee e seus colegas, onde foi constatado que não há evidências sistemáticas globais de que programas de transferência de renda, como o PBF, desencorajam o trabalho.

Em uma análise específica ao PBF, Pablo Acosta defende que não há em sua estrutura fatores que desincentivem a inserção do beneficiário no mercado de trabalho. Pelo contrário: no PBF existe a regra de permanência, a qual permite que rendas adicionais da família não signifiquem redução do valor transferido ou a

exclusão imediata do programa; dessa forma, tal regra estimula a busca de renda adicional via trabalho. Há ainda o mecanismo do Retorno Garantido: caso o beneficiário seja contratado no mercado de trabalho formal apenas temporariamente, é possível que retorne ao PBF sem barreiras de acesso, garantindo uma rede de proteção ao cidadão em vulnerabilidade, para que não fique inseguro em abrir mão do programa em detrimento de um emprego. Ademais, de acordo com dados apresentados no artigo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2019, foi afirmado que a maioria dos beneficiários do PBF trabalham ou estão disponíveis para trabalhar, isto é, dentre uma amostragem de beneficiários economicamente ativos, 57% estavam empregados e 13% buscavam uma colocação no mercado de trabalho. Além disso, é necessário considerar que a maior parte da renda dessas famílias, em torno de 70%, advém do trabalho - informal ou não. Em muitos casos, apenas o valor transferido pelo programa é insuficiente para a manutenção das famílias brasileiras. De acordo com a PNAD, ‘’para 71% das famílias pesquisadas o benefício do programa representava menos de 25% da renda familiar’’ (ACOSTA, 2021, s.p.). Por conseguinte, a prerrogativa de que o PBF contribuiria para a estagnação de pessoas de baixa renda a partir da transferência de valores monetários é refutada e desmantelada por ausência de fundamentos sistemáticos e globais que a corroborem.

A partir das informações e dados apresentados, é possível constatar que o PBF objetiva em sua essência e prática o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, através das diversas emancipações - econômica, social, psicológica. O que não significa, contudo, sua concretização, devido a fatores socioeconômicos variados, que agravam e perpetuam a pobreza.

5. A emancipação do PBF

No intuito de proporcionar uma análise quantitativa para corroborar a discussão aqui proposta, apresenta-se um estudo desenvolvido pelo Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), veiculado pela *Folha de S. Paulo*. O estudo é coordenado pelo economista Paulo Tafner e a metodologia adotada foi a análise dos dados da folha de pagamento da Caixa Econômica Federal do Cadastro Único (CadÚnico). Nessa pesquisa, foi apurado que 2 em cada 10 dependentes do Bolsa Família, ou 2,373 milhões de pessoas, continuavam em lares inscritos no programa após 14 anos, seja como dependentes ou como chefes

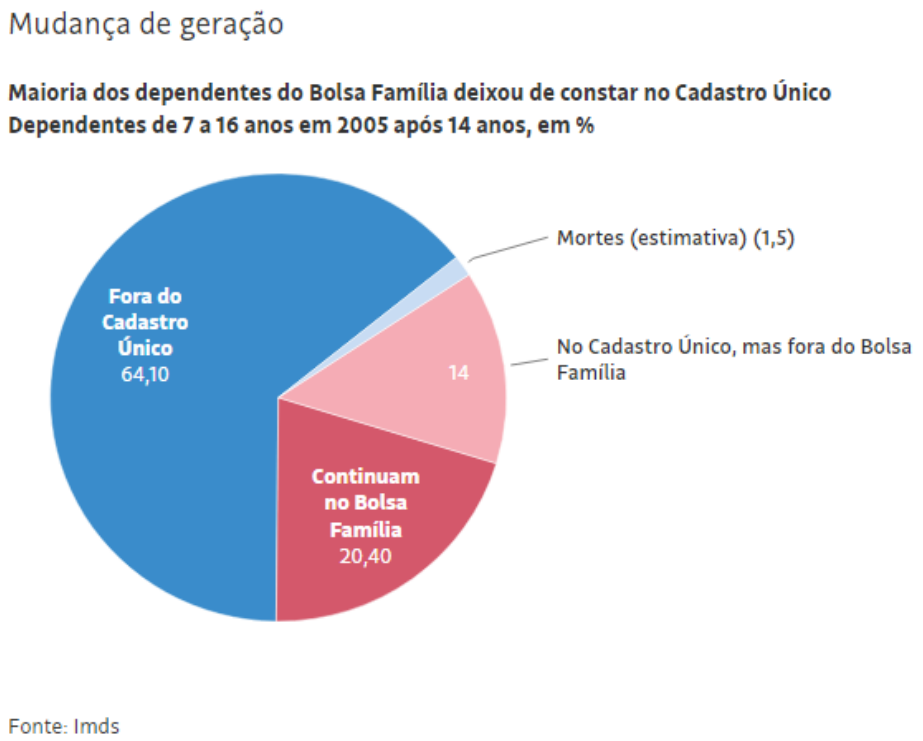
ISSN 2178-6925

de domicílio. Ou seja, 8 em cada 10 dependentes foram emancipados após o período determinado pelo estudo.

A partir dessas informações, o economista alega que o cenário ideal seria um em que todos aqueles que receberam o benefício na infância e adolescência não mais dependesse dele quando se tornassem adultos, pois a política pública teria cumprido seu papel em aliviar a pobreza durante a infância e os indivíduos teriam adquirido as competências para não precisar mais do benefício, conquistando sua emancipação. Não obstante, é importante ressaltar que os resultados encontrados não perdem sua relevância e podem ser considerados significativos, tanto qualitativa quanto quantitativamente, e demonstram a capacidade transformadora do PBF, considerando a amostragem adotada.

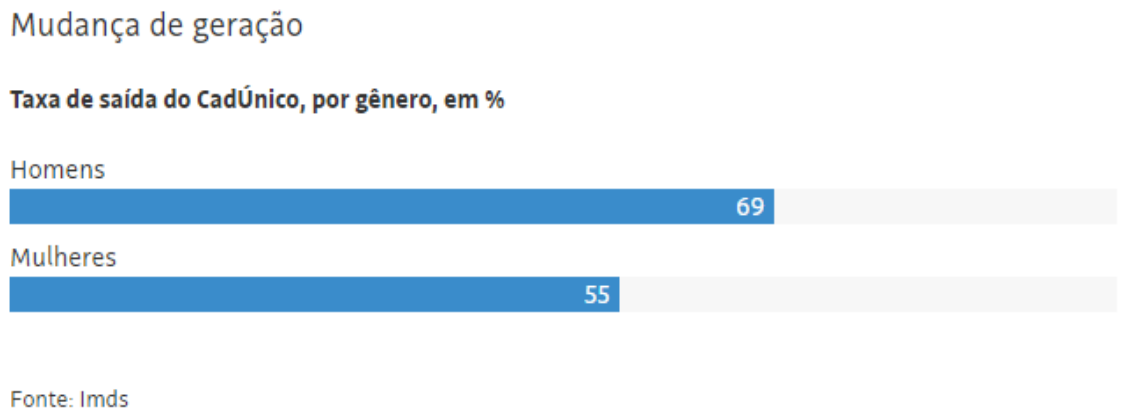
Nessa perspectiva, o estudo analisa a saída ou permanência dos beneficiários dependentes que tinham de 7 a 16 anos entre 2005 e 2019, o que equivale a 11,628 milhões de pessoas que estavam em situação de pobreza e extrema pobreza. No período adotado (2005-2019), conforme demonstra a Figura 1, 64,1% (o que representa 7,451 milhões de pessoas) deixaram de constar no CadÚnico por terem se tornado jovens adultos com renda familiar mensal superior a R$ 3 mil ou meio salário mínimo por pessoa, o que significa, para o Governo Federal, que não são mais considerados vulneráveis.

Segundo Tafner, entre o público constatado como emancipado do PBF no estudo, é necessário considerar algumas nuances de realidades para mais precisão de análise. Afinal, entre os que saíram do PBF por aumento de renda, estão os que, de fato, tiveram uma emancipação do programa e têm baixa probabilidade de retornar à pobreza, mas também aqueles que estão temporariamente fora dessa faixa e que podem voltar a ficar elegíveis no primeiro obstáculo, como perda de um emprego. Há também uma etapa intermediária da vida, em que alguns desses jovens adultos conseguem um emprego e ainda não têm filhos, ficando fora dos critérios do PBF. Porém, ao se tornarem pais, sem uma melhora considerável de renda, podem voltar ao programa. Além disso, é possível verificar na Figura 1 que os pesquisadores estimaram que 1,5% desses jovens morreram no período adotado e que 14% continuavam cadastrados, mas não estavam mais em lares que recebiam o PBF.

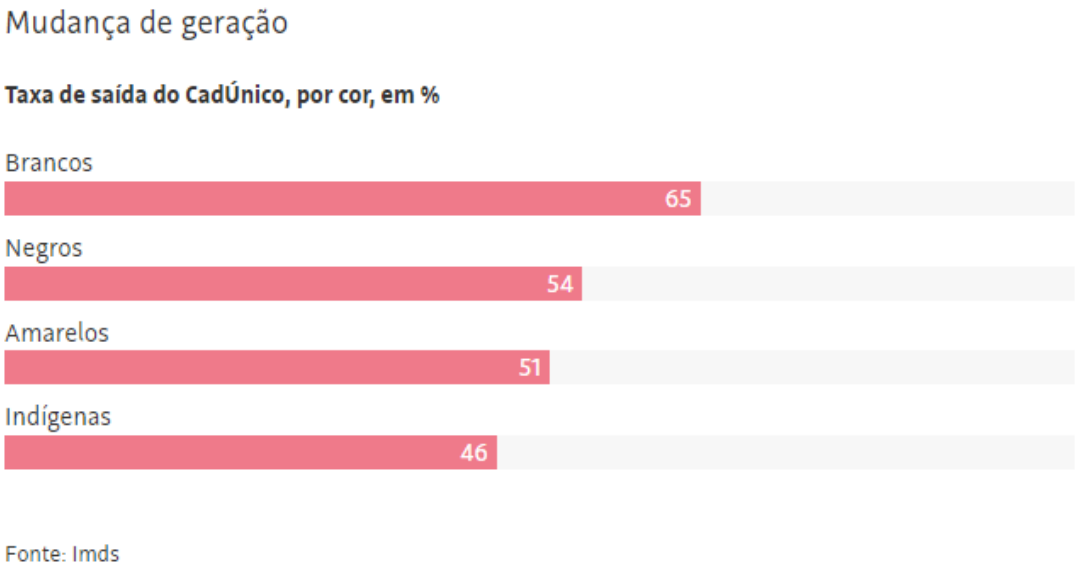


Fonte: Folha de S. Paulo
Figura 1 – Dependentes de 7 a 16 anos em 2005 após 14 anos, em %.

Portanto, embora não esteja claro até que ponto o PBF atuou na mobilidade social de longo prazo, de acordo com Tafner, há indicativos de que ele funcionou nesse sentido, ao menos para uma parcela de beneficiários. Ademais, para além do quantitativo de indivíduos emancipados do PBF, no estudo desenvolvido pelo IMDS, foi feito um recorte de gênero e raça desse público. A partir da análise, foi constatado que 69% do público que não mais necessitava do PBF na vida adulta eram homens e 65% brancos, conforme as Figuras 2 e 3. Esse recorte é necessário para ressaltar as especificidades da condição de pobreza e extrema pobreza e as condições sociais, culturais e históricas que ditam os perfis individuais que possuem mais oportunidades de emancipação e quais estão à margem desse espectro dentro da realidade brasileira.



Fonte: Folha de S. Paulo
Figura 2 – Taxa de saída do CadÚnico, por gênero, em %.



Fonte: Folha de S. Paulo
Figura 3 – Taxa de saída do CadÚnico, por cor, em %.

Os dados do IMDS também apontam um impacto positivo no aumento da escolaridade dos responsáveis pelo domicílio. Entre os que tinham no máximo o ensino fundamental incompleto, a taxa de saída de dependentes do CadÚnico é de 56,1%; para os que completaram o ensino médio ou fizeram faculdade, essa taxa sobe para 62% e 62,2%, respectivamente. De acordo com a especialista em educação Cláudia Costin, um levantamento realizado na primeira década do século 21 já apontava que o sucesso escolar dos pais aumenta a renda dos filhos e o estudo demonstra que isso continua sendo uma realidade (GAVRAS, 2022, s.p.).

Portanto, a partir do estudo desenvolvido pelo IMDS, é visto que as condições para a emancipação individual do PBF perpassam por diversos aspectos, tais como empregabilidade, gênero, raça e escolaridade. É necessário considerar também que essa é uma análise com recortes específicos de público e tempo. Como mencionado, a emancipação de indivíduos constatada nesse estudo pode ser temporária ou situacional; logo, tais fatores dificultam mensurar o PBF como política pública emancipadora da pobreza. Contudo, ao adotar esse recorte específico, é possível concluir que os resultados e impactos são positivos em relação ao poder do PBF em promover a emancipação individual, mas cujo sucesso está sujeito a condições socioeconômicas e raciais, por exemplo. Logo, o Governo Federal precisa encontrar formas de mitigar esse cenário adverso por meio de políticas públicas, para que a emancipação seja um ideal alcançável para todos os cidadãos brasileiros na condição de vulneráveis socialmente.

6. Considerações finais

O principal objetivo do presente artigo foi estabelecer relações entre a forma como a assistência social foi construída e estruturada no Brasil com o desafio enfrentado pelo Programa Bolsa Família em cumprir com seu propósito essencial de emancipação da pobreza dos cidadãos beneficiários. Considerando que o país possui um histórico de relações paternalistas e clientelistas no âmbito da assistência social, questiona-se quais papéis estes fatores ainda desempenham na maneira com que o Estado elabora suas políticas públicas direcionadas ao público de baixa renda e quais são exatamente os elementos políticos, históricos e sociais que são obstáculos na emancipação dos indivíduos de baixa renda.

Existe intrinsecamente na história do Brasil um ciclo intergeracional da pobreza que é reproduzido por determinadas classes sociais ao longo do tempo. Este ciclo é constituído não somente pela característica de baixa renda, mas sobretudo pela desigualdade social, racial e de gênero, além de condições que dificultam ou até mesmo impossibilitam o desenvolvimento das capacidades de um indivíduo no sentido de sua independência financeira, social e psicológica.

Com isso, o PBF assume o papel de transferência de renda para os considerados vulneráveis e aplica certas condicionalidades aos beneficiários, nos âmbitos da educação e saúde, no intuito de combater o cerne da pobreza. Quanto à sua eficiência, é notória a abrangência ampla do programa, seu caráter

transformador e o avanço no sentido de diminuição dos índices de pobreza, incentivo à escolarização e garantia de necessidades básicas ao brasileiro. Contudo, a partir da literatura existente, não é possível afirmar se a forma com que o PBF é constituído e praticado garante a emancipação econômica e social do indivíduo em grande escala, devido a fatores complexos da composição da estrutura social do país, da qualidade do trabalho desempenhado pelas organizações públicas constituintes da assistência social brasileira em toda a extensão do país e, também, da atuação de setores complementares à qualidade de vida básica, como educação e saúde. A partir dos resultados apresentados pelo estudo do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), é possível visualizar que os resultados são promissores, porém estão sujeitos a condições políticas, sociais e culturais específicas ao recorte da análise.

Portanto, é necessário que pesquisas futuras continuem desenvolvendo os estudos sobre a persistência de práticas paternalistas, integrantes historicamente das ações assistenciais no Brasil, no contexto atual da assistência social brasileira. Porém, é possível afirmar que o PBF possui caráter transformador e promissor no que diz respeito ao rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, ao proporcionar não apenas transferência de renda, como também mudança social.

Referências

ACOSTA, Pablo. Estudos descartam que benefício social provoca efeito preguiça nos mais pobres. **Folha de S. Paulo**, 17 de junho de 2021. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2021/06/17/estudos-descartam-que-beneficio-social-provoca-efeito-preguica-nos-mais-pobres. Acesso em: 15 mai. 2023.

BARROS, V. R. F.; MELO, M. C. de O. L. Empoderamento ou mudança de situação financeira? Um estudo com beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 21, n. 70, 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/57697. Acesso em: 15 mai. 2023.

FLORY, Henrique; ANDREASSI, Tales; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Políticas públicas de empreendedorismo para a população de baixa renda: transformando necessidades em oportunidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 62, jan./jun., 2013. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/26301. Acesso em: 15 mai. 2023.

GAVRAS, Douglas. Só um quinto dos 'filhos' do Bolsa Família continuava no programa depois de 14 anos. **Folha de S. Paulo**, 13 de março de 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/so-um-quinto-dos-filhos-do-bolsa-familia-continuava-no-programa-depois-de-14-anos.shtml. Acesso em: 15 mai. 2023.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM**, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009. Disponível em: https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/456. Acesso em: 15 mai. 2023.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família.** Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia. Acesso em: 15 mai. 2023.

MOTTA, Astrid Maciel. **Production analysis of the intergerational cycle of poverty in the favelas of Rio de Janeiro**. 2018. 194 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SCHRÖDER, Cristian Arnecke. Ciclo intergeracional da pobreza e educação: uma proposta de ruptura do ciclo por meio da condicionalidade educação do Programa Bolsa Família. **Revista: Atlante**, 2017. Disponível em: https://www.eumed.net/rev/atlante/2017/09/educacao-bolsa-familia.html. Acesso em: 15 mai. 2023.

SILVA, Tiago Falcão (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3647/4/15%20Anos%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

SOUZA, Renato Ferreira; GONGALVES, André Luiz Vieira. A mesmice identitária: a (im)possibilidade de emancipação na política de assistência social. **Psicol. Soc.**, v. 29, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1807-0310/2017v29171276. Acesso em: 15 mai. 2023.