

O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA EM UM CONTEXTO DE CIDADES RURAIS: O CASO DE BAMBUÍ - MG¹

BOLSA-FAMÍLIA PROGRAM IN THE CONTEXT OF RURAL CITIES: THE BAMBUÍ CASE, MG

Dênis Fernando Fraga Rios²
Neide Maria de Almeida Pinto³
Maria das Dores Saraiva de Loreto⁴
Ana Louise Carvalho Fiúza⁵

1. RESUMO

Buscou-se avaliar a capacidade do Programa Bolsa-Família (PBF) em proceder empoderamento e inclusão social das famílias beneficiadas em uma cidade rural (BambuÍ/MG), com aporte teórico nestas categorias. Contextualizado o PBF e o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias e sua realidade, examinou-se a perspectiva familiar e do gestor municipal, antes e após o recebimento dos recursos do PBF. Pelo Gestor, apesar da autonomia possibilitada pela renda do Programa, não houve a saída da condição de vulnerabilidade social das famílias beneficiárias pela ausência de programas complementares. Na percepção das famílias, o PBF tem caráter de reforço na renda familiar e auxílio no combate à fome. Estes resultados reforçaram o pressuposto de que o PBF prioriza a transferência de renda, não possibilitando a saída da pobreza e da exclusão social, que só podem ser enfrentadas mediante medidas articuladas de geração de renda, capacitação e formação profissional.

Palavras-chave: Programa Bolsa-Família. Empoderamento. Inclusão Social.

¹ Este artigo é proveniente da dissertação de mestrado em Economia Doméstica intitulada: *O Programa Bolsa-Família em um contexto de cidades rurais: o caso de Bambuí - MG*, apresentada pelo primeiro autor ao Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica, da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Brasil.

² Mestre em Economia Doméstica pelo Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. <denis.rios@ifmg.edu.br> Residente e domiciliado na Rua João Pereira da Silva, 92, centro, em Bambuí – MG, CEP: 38900-000.

³ Doutora em Planejamento Urbano e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil (2002) Professora Associada da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. <nalmeida@ufv.br>

⁴ Doutora em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa, Brasil (1986) Professora Associada da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. <mdora@ufv.br>

⁵ Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2001). Professora Adjunta da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil. <louisefiuza@ufv.br>

2. ABSTRACT

We sought to evaluate the capacity of the Family Scholarship Program (FSP) to undertake social inclusion and empowerment of beneficiary families in the rural city (BambuÍ / MG), with theoretic support by the categories. To do so, the FSP and socioeconomic profile of the beneficiary families and their reality were contextualized, the family perspective was examined and the city management, before and after the proceeds of FSP. From the manager's point of view, despite the autonomy made possible by the income of the Program, there was no exit from the condition of social vulnerability of beneficiary families due to the absence of complementary programs. In the perception of families, the FSP presents character of strengthening the family income and help fighting hunger. These results strengthened the assumption that the FSP only prioritize the transfer of income, not allowing exit from poverty and social exclusion, which can be tackled through coordinated measures envisioning income generation, capacity building, vocational training.

Keywords: Family Scholarship Program. Empowerment. Social Inclusion.

3. INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte de trabalho de pesquisa sobre as possibilidades do Programa Bolsa-Família em reduzir a pobreza e a exclusão social vivenciadas por muitas famílias brasileiras. Partiu-se de algumas indagações: quanto ao aspecto de efetivo meio de empoderamento e de inclusão social relacionadas ao cumprimento das funções originais do PBF acerca da transferência direta de renda, do acesso à direitos sociais básicos e da participação em programas complementares de capacitação possibilitariam a superação das situações de pobreza e de inclusão social? Como o PBF vem sendo implementado no âmbito de uma cidade rural? Quais têm sido os critérios (efetivamente) utilizados para implementação dos benefícios? O PBF tem trazido efeitos emancipatórios e de empoderamento? Sua implementação tem tido um caráter clientelista, como uma moeda de negociação associado a políticas de cunho eleitoral pelos políticos? Quem são os beneficiários do PBF em Bambuí? O PBF implementado em Bambuí trouxe que tipo de resultados aos seus beneficiários? Ele se constitui em uma “porta de saída da pobreza” e empoderamento familiar?

Estes questionamentos retrataram o problema a ser pesquisado, no sentido de verificar se programas de transferência de renda, especificamente, o PBF, conseguem diminuir a pobreza e a exclusão social de seus beneficiários, com consequente inclusão social e empoderamento das famílias beneficiárias. Nesse sentido, vislumbrou-se a relevância desse estudo como um subsídio da realidade da aplicação do Programa em seu cotidiano como também verificar se ele teria realmente a capacidade de se colocar como uma “porta de saída” da pobreza.

Dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2009) determinam que o Brasil ocupa a 65^a. posição do ranking de desenvolvimento humano com um índice de 0,813, contando com uma população acima de 190 milhões de habitantes, com Índice de Gini em 0,55 e Índice de Pobreza Humana (IPH) em 0,86; com crescimento econômico médio de 1,2% ao ano no período de 1990/2007. Os dados ainda evidenciam uma elevada concentração e desigualdade de riqueza, com os 10% mais ricos absorvendo 40,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Foi detectada uma faixa de 10% de analfabetos e a população que vive abaixo da linha da pobreza está em torno de 21,5%. Na prática, esses dados expressam o enorme segmento de desamparados vivendo em situação de fome, em plena miséria e à margem dos direitos sociais e que passam a ser contemplados nas redes de proteção social das políticas públicas nacionais, especialmente nos últimos anos. Estas desigualdades são frutos de três séculos de escravidão; da confusão no entendimento entre o patrimônio público e o privado; de duas décadas de regime militar (1964-1984); da inflação crescente nos anos de 1980 a 1990, contribuindo para a obstrução de crescimento econômico; da economia internacionalizada; das rápidas transformações tecnológicas que alteram as relações do capital-trabalho; do desemprego continuado e a elevação do nível de empobrecimento da população.

O Brasil, na vertente de zelar pelos interesses e bem estar de seus cidadãos, visando recompensar as desigualdades sociais existentes, vem adotando políticas sociais de caráter universalizante, buscando a melhoria da condição e qualidade de vida de seus cidadãos. Como evidência, atua maciçamente na implantação de programas de transferência de renda, pensões e aposentadorias e de seguro-desemprego. Contrapondo às desigualdades e vulnerabilidades sociais do país, foram adotados programas de cunho social de transferência direta de renda mediante cumprimento de condicionalidades a

partir de 2001, tais como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Bolsa-Renda. Com o sucesso destes programas, propôs-se sua unificação no Programa Bolsa-Família (PBF). Criado pelo Governo Federal no ano de 2003 e institucionalizado pela Lei 10.836 (BRASIL, 2004), tendo como seu carro chefe o Projeto Fome Zero, tem a finalidade de unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda já existentes.

Mas, para se entender o ciclo vicioso da pobreza perpassa-se pelo entendimento da condição cidadã da mãe, ora beneficiária do Programa, e também de sua família, e, ainda, pela forma de seus acessos à direitos universalizantes e de inclusão cidadã, e a que tipo de empoderamento estaria lhes sendo possibilitado. Diante desta realidade, propôs-se avaliar a capacidade do PBF em proceder ao empoderamento e inclusão social das famílias beneficiadas, no contexto de uma cidade rural, caracterizada pelo município de Bambuí - MG.

Para a consecução do objetivo geral, foram ainda definidos os seguintes objetivos específicos: caracterizar e contextualizar o histórico do Programa Bolsa-Família em Bambuí, identificando o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias; analisando sua realidade em termos de empoderamento e de inclusão social antes e após o recebimento dos recursos do Programa a partir de indicadores objetivos; e, analisar, na perspectiva das famílias beneficiárias do PBF, as mudanças e permanências trazidas pelo Programa em relação aos indicadores de empoderamento, segregação socioespacial e inclusão social.

4. REVISÃO DE LITERATURA

Em razão dos objetivos propostos, esta revisão foi constituída com base nas categorias centrais da pesquisa: inclusão social, empoderamento, cidadania, Programa Bolsa-Família e cidades rurais.

4.1. Inclusão social

A compreensão da inclusão social como uma das diretrizes do PBF, passa, antes de tudo, pelo entendimento dos conceitos de pobreza e exclusão social. Para Lavinas (2003), a pobreza se sustenta em critérios objetivos: faltas de renda, moradia e capital humano, produzindo o agravamento dos fenômenos de segregação e auto-segregação,

de insegurança pública e de incivilidade urbana. Combater a pobreza seria um fator de equilíbrio e de coesão social, pois atuaria em benefício próprio. A exclusão social, ainda segundo Lavinias (2003), está ligada a aspectos subjetivos, instigando sentimentos da perda de identidade e de rejeição, quebra de laços sociais e comunitários e de relações de reciprocidade e solidariedade, trazendo uma dessocialização e perda de *status* social. Seria o empobrecimento das relações sociais, sendo o “avesso da cidadania”, pois o excluído produz um sentimento de “não pertencimento” social por não poder compartilhar dos direitos igualmente aos demais da comunidade. Assim, não seria a transferência de renda que traria a inclusão social ao beneficiário. No entendimento de Oliveira (1997), a inclusão perversa se caracteriza por materializar uma posição de desvantagem étnica (negros e índios), comportamental (homossexuais) ou instrumental (deficientes), chamados tradicionalmente de minorias. Também, seria funcional, pela carência de recursos monetários (ausência ou *deficit* de renda) ou humanos (moradores de rua, desempregados), sendo afetos a um tipo particular de discriminação.

Sobre o tema, Wanderley (1999) afirma que, sob o rótulo da inclusão perversa, estão inseridos processos e fraturas de vínculo social, a exemplo de desempregados de longa data, moradores de rua, minorias, idosos, deficientes e impedidos ao mercado de trabalho, rejeitados do mercado material ou simbólico. São excluídos pelo não reconhecimento de seus valores individuais, culturais, econômicos, políticos (aí incluída a cidadania), espirituais e da própria força do trabalho, criando uma categoria de “nova pobreza”, criando relação de subalternidade, de privação coletiva. Sua naturalização promove um círculo vicioso de sua reprodução pela aceitação desta situação pelos “incluídos” perversamente, que aceitam este estigma para se valer das dádivas da sociedade, como os benefícios sociais ou da própria caridade, em atitude de conformismo, num reforço deste processo estigmatizante.

Conforme Sen (2008), as vidas são valiosas por seus valores intrínsecos e extrínsecos sendo necessário encontrar um núcleo de igualdade basal, que objetive igualar funcionamentos em maior escala, compreender a natureza da pobreza e de suas causas. Ainda, conforme Sen (2000), o indivíduo deve dispor de condições e um conjunto de capacidades que permitam obter a satisfação destas necessidades, possibilitando a reprodução das liberdades reais, determinadas por educação, saúde e

direitos básicos. Seria ter acesso ao desenvolvimento com a eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades do indivíduo.

Para Sen (2000, 2008), a pobreza deve ser vista como uma privação de capacidades e não apenas de uma renda inadequada, insuficiente ou inexistente, sendo estes últimos aspectos alguns dos fatores que predispõem a uma vida pobre. Envolve a acessibilidade de recursos e depende de habilidades e talentos da utilização destes recursos por cada indivíduo, pois a igualdade de oportunidades demonstra a liberdade substantiva que as pessoas possuem para alcançar seus objetivos, inclusive às ligadas ao bem-estar. Ao não dispor destes recursos, estariam limitadas as preferências, alternativas e objetivos formados ao longo da vida, como de circunstâncias individuais, a exemplo de idade, sexo e outros; e as sociais, definidas como uma rede de proteção social, violência, condições epidemiológicas, dentre outros. Assim, quanto maior o acesso aos serviços universalizantes, tais como a educação e saúde, maior a aquisição de capacidades e maiores seriam as chances em superar esta condição.

4.2. Empoderamento

Horochovski; Meirelles (2007), Romano (2002), Villacorta; Rodriguez (2002) e Iorio (2002), afirmam que a origem do termo empoderamento se dá por volta dos anos de 1960, com a luta pelos movimentos feministas e também pelo Movimento American Blacks, entendendo que a linha feminista tem se destacado mais pela continuidade de suas ações ao longo dos anos de 1980 a 1990, implementando políticas de conscientização e de estratégias de empoderamento, pelo reconhecimento e promoção do conjunto de direitos civis, sociais, culturais, políticos e econômicos. A partir dos anos de 1990, o termo de empoderamento foi utilizado no debate sobre desenvolvimento, pela necessidade reconhecida em empoderar pessoas e grupos para o sucesso de programas e políticas sociais.

Por empoderamento, Horochovski; Meirelles (2007) e Romano; Antunes (2002) afirmam que o empoderamento é o processo de obter acesso e controle sobre si mesmos e sobre os meios necessários e recursos disponíveis (físicos, humanos e financeiros e ideológicos), na construção e ampliação das capacidades onde o indivíduo assume o controle de seus próprios assuntos; produzindo, criando, gerando novas alternativas e mudando as relações de poder. Romano (2002) concorda com os autores, acrescentando

necessária a intermediação de agentes externos por não ser um processo natural, não podendo ser um processo atomizado ou superpolitizado. Significaria equilibrar as relações de poder, em equidade, em favor dos que têm menos recursos, aprofundando a democracia mediante a ampliação da cultura política e da possibilidade de aumento da participação popular. Segundo Iorio (2002), O empoderamento traz consigo a idéia política de promoção e proteção aos direitos humanos, resultado de um processo de lutas e acordos sobre princípios e padrões legais e morais, com a indivisibilidade e universalidade dos direitos civis, sociais, políticos, culturais e econômicos. Neste mesmo sentido, Villacorta; Rodriguez (2002) entendem que a pobreza e dominação seriam impedimento ao desenvolvimento, tendo como base o poder de poucos sobre os recursos disponíveis e também, sobre as possibilidades de existência social de outros.

Assim, para o enfrentamento da pobreza, que se constitui em estado de desempoderamento, é necessária a abordagem de empoderamento com uma clara compreensão das relações de poder existentes e de quais os tipos de exercícios de poder que as conformam; qual o nível pessoal ou grupal; identificar o território de sua abrangência e qual a sua dimensão social, cultural, política, econômica e ambiental; e, finalmente, os seus objetivos estratégicos ou organizacionais em que se privilegiem. Estas relações ocorrem em diversos espaços sociais e de diversas formas, estando em jogo as relações quanto ao acesso a recursos diversos podendo ser os ambientais, os econômicos, político-institucionais, culturais, humanos. Na superação da pobreza, implicaria então no desenvolvimento das habilidades dos excluídos e pobres, transformando as relações de poder, sendo relacional, pois envolve vínculo com outros atores, e conflituoso, pois agirá na resolução de conflitos.

4.3. A construção da cidadania

É o Estado, segundo Cañizares (1979), um corpo político que possui o papel de dedicar-se aos assuntos pertinentes ao bem comum ou de interesse coletivo, a serviço de um “Todo Social”. Na sua construção, busca-se a realização constitucional dos anseios sociais para o desempenho de sua função social, consagrando os Direitos Individuais, Fundamentais, Sociais e Coletivos, assegurando a intervenção do Estado nos domínios econômico, político e social, executando políticas públicas, respeitando, valorizando e envolvendo o seu cidadão individualmente considerado e inserido na

sociedade. Para Carvalho (2001), o modo como se dá a relação entre Estado e governados varia a cada país, sendo a cidadania um mecanismo de representação política que transaciona este relacionamento, visando a igualdade social. É o caso da *polis* e, posteriormente, do Estado, que tornava os homens iguais através da letra da lei. Perder o acesso à esfera pública, equivaleria a privar-se da igualdade de direitos e destituído da cidadania.

A cidadania, segundo Roberts (2010), se evidencia também no exercício da cidadania política ativa e passiva e no uso de voz na sua representação, no reconhecimento e participação civil no uso de direitos gerais e sociais, estando em constante construção, confundindo-se com a história das lutas pelos direitos humanos e das conquistas sociais.

No Brasil, por nossa própria formação e o tipo de organização política e social vigente, herdada do período colonial sob domínio de Portugal até antes da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988), produziu-se inúmeros obstáculos para o desenvolvimento das idéias de cidadania. Com a CF de 1988, também batizada de “Constituição Cidadã”, inovou-se quanto à disposição dos direitos civis, políticos e sociais, ampliando o leque de dispositivos colocados à favor da população brasileira, especialmente os previstos nos seus artigos 1º e 5º ao 7º. Imputou cláusulas pétreas para que não houvesse modificações de direitos conquistados face à disputas de forças políticas vigentes, restaurando os princípios da legalidade, justiça social universal e da igualdade, definindo a participação política popular mediante instrumentos para intervenção e controle dos gastos e políticas públicas, consolidando o princípio da transparência pública.

Porém, as dificuldades de acesso das camadas populacionais mais vulneráveis aos serviços públicos, conforme relatado por Mendes, Barbosa, Rodrigues (2009), descaracterizam a possibilidade de aprofundamento da democracia, retirando aspectos de cidadania. Para remediar esta situação, o Estado, como interventor pela paz social, busca o amplo fornecimento de serviços públicos universais para erradicar o binômio de igualdade legal formal e de real desigualdade sócio-econômica, mitigando a vulnerabilidade social.

Conforme Bucci (2002), a formulação de políticas públicas e a sua implementação é uma garantia constitucional de realização de bem estar e paz social.

Daí, para Cavalcanti (2006), a necessidade de uma constante avaliação destas políticas, pois permite visualizar sua efetividade e corrigir possíveis falhas, redefinindo as políticas em curso, sendo instrumento administrativo imprescindível para o conhecimento e viabilidade de programas sociais, com redirecionamento de seus objetivos a reformulação de suas propostas e atividades.

4.4. O Programa Bolsa-Família

O Programa Bolsa Família é classificado como uma política pública redistributiva que, nos termos de Bucci (2002), são políticas de longo prazo que tem como função redistribuir a renda na forma de financiamento e recursos para o setor privado. O PBF tem como objetivos de: a) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; b) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; c) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; d) combater a pobreza; e) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

Para a consecução do objetivo de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, o Programa utiliza a estratégia de transferência direta de renda para a família beneficiária (MDS, 2010), para lhe garantir o acesso à alimentação digna, esperando-se alívio imediato da pobreza pela elevação da renda familiar, garantindo a aquisição de bens necessários à alimentação, elevando as condições nutricionais e de saúde da família, diminuindo ou erradicando os casos de desnutrição infantil.

Para promover o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, o PBF estimula o acesso à educação, condicionando o pagamento do benefício à efetiva comprovação de frequência escolar das crianças entre 6 a 14 anos, retirando crianças e jovens das ruas, combatendo o trabalho infantil, traduzindo elevação do rendimento escolar, diminuição da evasão escolar e da repetência, além da elevação da auto-estima dos alunos e do sucesso escolar. Também, incentiva-se os cuidados com a saúde, condicionando o pagamento do benefício à exigência de acompanhamento da saúde da família nos Postos de Saúde e demais unidades do Programa Saúde da Família (PSF).

Objetiva estimular a emancipação sustentada e cidadania das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, articulando estratégias para incluir socialmente, oferecendo cursos de capacitação para o trabalho e geração de renda e de eventos socioeducativos. Quanto ao objetivo em promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais estatais, possibilita uma maior agilização do Estado para assegurar o cumprimento do Programa através da gestão descentralizada entre os três níveis federativos.

Todos os objetivos do PBF são interdependentes e se reforçam, possibilitando a diminuição de desigualdades sociais pelo cumprimento das condicionalidades, propiciando rompimento do ciclo de pobreza entre gerações, esperando-se, inclusive, um fortalecimento dos laços familiares, possibilitando aspectos de inclusão social e de empoderamento por parte das famílias beneficiárias

4.5. Cidades rurais e Bambuí

Bambuí localiza-se na região Centro-Oeste mineira, a 270 km de Belo Horizonte, com acessos rodoviários pelas rodovias MG-050 e BRs-262 e 354 (IBGE, 2010). Sua principal produção mineral é a extração de caolim, com exploração de pecuária leiteira e a produção agrícola de café, arroz, milho, cana-de-açúcar e soja (IBGE, 2010), possuindo 2.114 propriedades rurais (MDA, 2010). Os números gerais da economia de Bambuí em relação ao seu PIB, indicam que não se dispõe de grande volume de arrecadação tributária. Apenas 13% dos seus habitantes estão trabalhando, sendo 74,42% em atividades de emprego formalizado, com 25,58% de trabalhadores sem a regularização trabalhista. Possui IDH em 0,788 (IBGE, 2009), enquadrada no nível médio de desenvolvimento humano. Seu Mapa de Pobreza e Desigualdade mostra que há uma incidência de 32,47% da população em estado de pobreza, aumentando o segmento da população que passa a se cadastrar no Programa Bolsa-Família, sem que todos, no entanto, consigam obter o benefício.

Levou-se em consideração o entendimento de Veiga (2002) para a classificação de uma cidade rural. Para ele, municípios com até 50 mil habitantes e com baixa densidade populacional, localizados fora do entorno de aglomerações metropolitanas podem ser considerados como municípios de pequeno porte, ou, uma “cidade-rural”, em modelo metodológico inspirado na classificação da Organização de Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE). Pelo critério de localização, pode ser observado que a cidade de Bambuí não estaria inserida em nenhuma aglomeração metropolitana, o que a incluiria enquanto uma cidade rural, para Veiga (2002). O tamanho de seu perímetro urbano representa 0,99% da área total do município, enquadrando-a neste conceito, igualmente ao critério de concentração, pois a cidade possui 22.709 habitantes e densidade populacional de 15,6hab/km² conforme Censo de 2010 (IBGE, 2010).

A atividade produtiva local aponta crescimento econômico voltado para a exploração produtiva de seus recursos naturais, em atividades agrícolas, da pecuária e de extração mineral. Cita-se a atividade de uma usina de álcool e açúcar e da instalação futura de duas granjas avícolas na cidade, estando localizada próxima ao complexo turístico da Serra da Canastra, possuindo aspectos bucólicos naturais, proporcionando impulso comercial pelo turismo.

Para Veiga (2002), uma área considerada como relativamente rural seria aquela entre 15% e 50% dos seus habitantes viveriam em comunidades rurais, observando-se que, pelo menos 3.396 pessoas residem ali (IBGE, 2010). Observações empíricas evidenciam que muitos dos habitantes residentes nas áreas urbanas mantêm atividades produtivas no rural e que também muitos dos residentes das áreas rurais preferem manter domicílio na cidade (MELO, 2009). Essa preferência se dá pelas comodidades urbanas e pelas facilidades de deslocamento ao meio rural, permitindo elevar o nível de educação, saúde e renda, tornando as famílias rurais cada vez mais pluriativas e multifuncionais sem que estejam rompidos os laços com o ambiente rural. Sem distritos, existem povoados e comunidades com predomínio da agricultura de subsistência. A distância média destas comunidades à sede é de 24,5 quilômetros.

5. METODOLOGIA

O campo empírico desta pesquisa foram as famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família implementado na cidade de Bambuí. Buscou-se identificar e distribuir no município as 951 famílias beneficiárias que estariam recebendo o benefício do Programa, buscando amostra constituída por 160 de suas mulheres nas zonas urbana e rural, por seleção aleatória. Após, distribuiu-se proporcionalmente as famílias por bairro, buscando alcançar um maior número de ruas para uma amostra mais homogênea.

Na ausência ou negativa de participação na pesquisa, outra família era selecionada no bairro, dentro dos critérios de escolha.

Na caracterização do perfil pessoal e familiar dos beneficiários do Programa, fez-se uso do método *survey*, e de questões abertas, em questionário misto, gravadas por aparelho de MP3 buscando realidades do perfil socioeconômico, segregações socioespaciais, as mudanças e permanências em razão do recebimento do benefício, dentre outros temas.

Também, procurou-se elementos para a análise de situações de empoderamento e de inclusão social da beneficiária e de sua família pelo acompanhamento dos objetivos do PBF. Com o término e análise do trabalho, buscou-se entender a interrelação entre o PBF e a condição de vida familiar.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em BambuÍ, a execução de programas sociais federais como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Vale Gás, iniciou-se em meados de 2001, com coordenação pela Secretaria da Educação. No ano de 2004, com a criação do Programa Bolsa-Família, houve, no município, a unificação deste Programa aos demais programas federais existentes, passando a sua Coordenação para a Secretaria Municipal de Assistência Social. Desde a sua implementação, não havia uma equipe fixa para operacionalizar o Programa, sendo utilizados servidores municipais lotados em outras Secretarias sendo que somente a partir do início do ano de 2009 é que foi montada uma equipe específica para o seu acompanhamento. Persistem, desde a sua implementação, alguns entraves, como a forma de acompanhamento às famílias nas áreas da saúde, da educação e da assistência social; bem como da inexistência de programas complementares e a articulação intersetorial, o que determina a continuidade da situação das famílias no Programa, inexistindo a pretendida “porta de saída”.

Quanto ao perfil socioeconômico das famílias, apurou-se uma média de quatro pessoas residentes no lar, prevalecendo a composição nuclear da família em 50,63%, e de 31,50% de famílias mononucleares. Predominou a declaração de cor branca em 53,15% das famílias, seguida da cor parda (33,28%) e da cor negra (13,41%). Quanto à escolaridade, 55,63% das beneficiárias e 69,15% de seus companheiros não chegaram a completar os níveis educacionais e cursos de formação educacional. Em 11,25% das

beneficiárias e 11,70% dos seus cônjuges apresentaram situação de analfabetismo. A questão de trabalho e renda para sustento do lar contribuiu para estas situações, pela necessidade de se dedicar, desde a infância, na lida pela sobrevivência, conforme suas falas. Ainda, em razão do cumprimento da condicionalidade de frequência escolar, não se identificou nenhuma criança em idade escolar fora da escola nas famílias entrevistadas.

Somente 33,12% das beneficiárias estariam trabalhando, por ocasião da pesquisa e, destas, apenas 15,69% possuíam registro formal de contrato de trabalho, predominando atividades de empregada doméstica (50,94%) e de trabalhadoras rurais (15,09%). Motivos de desemprego das beneficiárias foram relatados em cuidado com familiares, especialmente dos filhos (64,49%), doenças na família (11,25%) e de preconceito social (3,13%), preferindo, conforme relatos, receber o benefício a procurar ocupação, numa “inclusão social perversa”, pelo recebimento do benefício. À respeito:

“Quero continuar em casa. Não quero trabalhar de jeito nenhum, Do jeito que “ta”, “ta” bom.” (Entrevistada 2).

Quanto aos companheiros, apenas 10,64% estariam desempregados por ocasião da pesquisa. Os demais, 35,37% eram trabalhadores rurais e 29,26% eram trabalhadores na construção civil e, do total, apenas 23,17% teria registro formalizado. Motivos de desemprego seriam por problemas pessoais de saúde (40%) e falta de qualificação profissional (40%). Aspectos de menor renda e ausência de direitos formalizados ficaram à cargo de contratos laborais sem formalização tanto para beneficiárias quanto seus companheiros, com da percepção de valores inferiores ao salário mínimo, comprovando-se que quanto mais precária a relação de trabalho, menores serão os direitos garantidos. Porém, resultante de uma continuidade dos níveis escolares e de melhor escolarização pela inserção no PBF, os demais componentes do lar teriam melhores ocupações profissionais, especialmente no comércio (53,33%), com melhor renda salarial mensal e garantia do salário mínimo (73,33%), e com registro formal em CTPS (53,33%).

Apurou-se que 38,13% das famílias entrevistadas enquadravam-se em estado de miserabilidade absoluta. Apenas 1,45% dos componentes do lar receberiam outros benefícios sociais federais e 14,54% dos membros familiares recebiam pensão alimentícia. A renda *per capita* apurada nas famílias pesquisadas foi a de R\$ 60,28,

confirmando sua situação de vulnerabilidade, não se constatando nenhum indivíduo com uma segunda ocupação ou renda nas famílias entrevistadas.

As beneficiárias teriam, proporcionalmente, mais problemas de saúde (38%) que seus companheiros (13%), e quanto aos demais componentes do domicílio (5,75%). Observou-se, porém, que o ingresso no PBF possibilitou discreta melhoria nas condições de saúde familiar face ao cumprimento da condicionalidade de acompanhamento de saúde familiar.

O ingresso do PBF proporcionou acréscimo de 4,37% na aquisição de imóveis próprios, persistindo ainda um alto patamar de *deficit* habitacional para as famílias beneficiárias: 11,25% pagam aluguel; 34,38% residem em domicílios por cessão gratuita de terceiros e, finalmente, 0,63% residem em imóvel por invasão. 74,10% dos domicílios pesquisados estariam na zona urbana e 25,9%, na zona rural. Também, pelo recebimento do recurso do Programa foi possibilitada pequena melhoria na mobilidade nas condições residenciais das famílias beneficiárias quanto ao tipo de imóvel; no tipo de material usado na construção; no tipo de piso residencial e da cobertura residencial, pois, anteriormente, as famílias mantinham padrões construtivos mais baixos.

Todos os domicílios entrevistados estavam servidos por energia elétrica e 20,63% das famílias recebiam descontos em sua conta de energia elétrica pela Tarifa Social. Em 91,88% dos domicílios, há a conexão em redes de esgotamento sanitário e em 91,25% dos domicílios são abastecidos pelo serviço público de água potável. O atendimento de coleta de resíduos sólidos alcança 97,5% dos domicílios. Não houve melhoras quanto ao fornecimento de serviços públicos essenciais nos bairros residenciais após o ingresso das famílias no Programa. Quanto aos demais indicadores, a melhoria se revelou apenas pela mudança de domicílio para bairro com melhor infraestrutura, sem atuação do PBF nesta melhoria, confirmado quanto ao modelo de urbanismo (1,25%) e ao número de cômodos nos domicílios (2,36%). Pelo aspecto da topofilia, 74,38% das famílias estariam satisfeitas com o seu bairro contra 8,75% das entrevistadas que não gostavam do local.

Quanto ao segundo objetivo específico, buscando analisar a realidade o empoderamento nas famílias, notou-se que a inserção no Programa não trouxe avanços. Foram apenas sete relatos afirmando que, com o ingresso no PBF, adquiriram mais poder de decisão, esbarrando contra a vontade de seu marido. Nos demais casos, esta

conquista se dava pela ausência de companheiro, como nos casos de separação ou viuvez, que altera a dinâmica e os papéis do grupo familiar. Todavia, as beneficiárias passaram a depender mais de seus parentes, amigos e vizinhos conforme os dados do estudo.

De forma geral, em praticamente todos os indicadores houve uma pequena variação dos percentuais, após a inserção ao PBF, evidenciando maior democratização das decisões, pois a mulher passa a estar mais à frente nas decisões, além de avanços em termos de decisões compartilhadas, não podendo, entretanto, ser atribuídos de maneira exclusiva à inserção no PBF. Algumas decisões, inclusive, revelam níveis de desempoderamento: decisão de algumas beneficiárias deixarem seus empregos para dedicar cuidado aos familiares, sem ter acesso à renda própria pelo trabalho e de construir sua própria autonomia, apresentando níveis maiores de dependência em relação ao companheiro e ao grupo familiar.

Por segregação socioespacial, em geral, não houve interferência do PBF. Quanto ao tempo dispendido pelas beneficiárias ao acesso aos indicadores propostos, foi apurado que a pequena mobilidade temporal se deu por fatores externos ao PBF. Relativamente ao meio de locomoção utilizado, prevaleceu o de viagem a pé como o meio mais utilizado pelas beneficiárias. Na qualidade dos serviços públicos prestados ou do atendimento aos demais indicadores sociais não houve mudança, exceto quanto ao aumento de indivíduos estudando em escolas de ensino médio e fundamental em razão do cumprimento das condicionalidades de frequência estudantil do Programa. Também, o ingresso no PBF proporcionou maior frequência de acesso aos sistemas de saúde e escolar pelo cumprimento das condicionalidades, sob pena de suspensão ou cancelamento do benefício. Os demais indicadores permaneceram estáveis. Quanto ao tipo de participação no indicador proposto, apurou-se que a admissão no Programa não trouxe nenhum sintoma de empoderamento às beneficiárias quanto ao modo de sua participação aos acessos sociais. Ao contrário, pela periferização, diminuiu-se a visitação a grupos cívicos e políticos, trazendo apatia política. Comparando-se os motivos para não utilizar os indicadores sociais propostos antes e após ao ingresso no PBF apurou-se expressiva alegação de desconhecimento ou inexistência de vários indicadores, demonstrando sua condição de vulnerabilidade e exclusão social

O recurso do Programa possibilitou aumento na aquisição de bens materiais, sendo os mais expressivos: antenas parabólicas (50%), tanquinhos de lavar roupas (40,91%), aparelhos de telefonia celular (137,84%), aparelhos de DVD (56,52%), bicicletas (44,44%) e computadores (110%), indicando o reforço financeiro do valor do recurso na residência beneficiária.

A percepção do Gestor municipal quanto aos resultados do Programa revelou informe de maior autonomia no gasto famílias e elevação dos níveis de frequência escolar e das condições de saúde e nutrição das famílias beneficiárias. Aspectos negativos se revelaram na inexistência de ações e programas complementares, inexistência de intersetorialidade e de deficiência de suporte técnico dos entes federais.

Quanto à percepção das famílias entrevistadas relativamente ao PBF, 97,5% das beneficiárias entrevistadas entenderam que o benefício estaria apenas sendo um reforço financeiro para a família, para pagamento de despesas e aquisição de bens materiais de primeira necessidade. Em 74,38% das famílias entrevistadas, eram desconhecidas as propostas do PBF, afirmando inexistência de orientação ou orientação deficitária. Para 13,75% das entrevistadas, afirmou-se desinteresse pessoal no conhecimento. As beneficiárias relataram (98,13%) como aspecto positivo o reforço monetário no lar, para o pagamento de despesas e aquisição de bens de consumo. Estes dados revelam um caráter assistencialista do programa, perpetrado pelo simples repasse de verbas às famílias sem o fornecimento de cursos e ações para possibilitar a propalada “porta da saída” da pobreza. Isso se confirma quanto aos relatos de pontos negativos: aos valores recebidos em 58,13% dos relatos; a infraestrutura e prestação de serviço do Programa foi relacionada por 10,63% das entrevistadas; para 9,38% das entrevistadas, haveria a falta de programas e de ações complementares. Quanto à destinação do recurso no lar, apurou-se: 60,62% para aquisição de alimentos; 21,25% pela aquisição de material escolar. Aquisição de bens diversos para o lar completou esta percepção. Para 75% das beneficiárias, a inserção no Programa alterou sua condição de vida apenas no sentido auxílio financeiro no lar, inexistindo alteração para as demais 25% famílias, evidenciando uma percepção clientelista do Programa.

Por pretensões insatisfeitas, as famílias registraram necessidade de aquisição e reforma de habitação, compra de bens materiais domésticos. Após, emergiram o vestuário, alimentação, educação e saúde. Finalmente, foi relacionada à reserva

financeira para gastos futuros. Desejavam, pelo estudo, ter um padrão mínimo de sobrevivência e de qualidade de vida. Porém, 97,5% das famílias entrevistadas deixaram de satisfazer seus anseios porque o valor do recurso do PBF é baixo. Se cancelado o benefício, 50,63% das beneficiárias prefeririam trabalhar imediatamente pela garantia de direitos e de renda. Para 49,37% das famílias, insistiriam no recebimento face à necessidade de cuidados de familiares, problemas conjugais e de saúde, e falta de ocupação no mercado de trabalho, mantendo-se, assim, na situação de inclusão social perversa.

Quanto ao cumprimento dos objetivos do PBF, 87% das famílias destacaram a importância do cumprimento da condicionalidade de acompanhamento da saúde familiar, sendo igualmente unânimes quanto à obrigatoriedade da frequência escolar. Pela ausência de ações socioeducativas, não houve relato de seu acompanhamento. Sugere-se melhoria no aspecto do combate à fome e desnutrição. Antes do ingresso no Programa, 65% das famílias se alimentavam mal e, após o ingresso, este número regrediu para 23,75% das entrevistadas, demonstrando o cumprimento do objetivo do PBF em minimizar os efeitos da fome nas famílias beneficiárias.

Nas mudanças e permanências após o PBF, notou-se que em 90,63% a presença de telefonia móvel ou fixa em 90,63% dos lares, mediante o uso do recurso do Programa. Ficaram estáveis: o número de entrevistadas que não conheciam de novas mídias de comunicação, mesmo após o ingresso (87,5% das entrevistadas) e os níveis de informação recebidos em órgãos públicos, prevalecendo a ausência ou informação incorreta como unanimidade de respostas; os acessos ao crédito e comércio pelas beneficiárias e pouca mobilidade quanto aos acessos bancários. Pelos dados, sugere-se, que os vínculos sociais (familiares, de amizade e de vizinhança) têm baixa relevância na reprodução do grupo face ao volume de procura de auxílio em terceiras pessoas que não sejam do relacionamento da família, não interferindo o Programa, quanto à inserção social das famílias. Maiores resultados foram observados na procura à política local, numa dependência de caráter clientelista, própria de cidades rurais, onde a questão do Estado patrimonialista e oligárquico se torna mais evidente, conforme dados apurados. Notou-se, durante o estudo, uma relevante dependência das famílias beneficiárias quanto ao favor público, numa situação de dependência ao Poder Público. Acessos

sociais básicos como a emissão de documentos civis para o cadastro, contribuindo para uma melhoria na sua condição cidadã, possuíam um caráter de auxílio governamental. Porém, a condição de beneficiárias do PBF não afetava diretamente a sua auto-estima. Ao contrário, demonstrou-se satisfação face ao reforço na renda familiar, em detrimento das limitações impostas pela permanência ao Programa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados apurados, ficou apurado que o Programa Bolsa-Família, na cidade de Bambuí / MG, apenas enquanto política pública de transferência direta de renda, não traz, por si só, aspectos de inclusão social e empoderamento por parte de suas famílias beneficiárias. A ausência de ações e programas complementares ao Programa determinou que se persistissem, de um modo geral, os padrões sociais ante então vigentes nestas famílias, tomando o PBF um cunho de mera política assistencialista, com aspectos de clientelismo próprios em cidades rurais (Veiga, 2002), onde o auxílio político como favor se torna mais evidente, apenas como repasse de valor para as famílias conforme Carvalho (2001) e Cavalcante (2006), afirmam. Os resultados positivos, de modo concreto, ocorreram apenas onde se determinou o cumprimento das condicionalidades de frequência e escolar e do acompanhamento da saúde famílias, onde que, pelo não cumprimento, poderia a família perder o benefício financeiro.

No efetivo combate à pobreza, a abordagem de empoderamento como citam Horochoski, Meireles (2002) e Romano (2002), implicaria no pleno desenvolvimento das capacidades, a teor do pensamento de Sen (2000, 2008) das camadas pobres e excluídas e das organizações da qual participariam para que fossem transformadas as relações de poder que delimitam os acessos e as relações em geral não apenas com o Estado, mas também com o mercado em geral e com a sociedade civil. Isso é necessário para que as famílias em condições de vulnerabilidade social possam superar as principais fontes de privação das liberdades, além de poder construir e escolher novas opções por si só, inclusive implementar suas próprias escolhas e se beneficiar delas, conforme Bucci (2002). Observou-se no presente estudo que esta ausência de participação do Estado nas ações articuladas de combate às pobreza, determinam, de

modo profundo, a perpetuação de um ciclo vicioso da pobreza, uma vez que o programa está intimamente arraigado em conceitos arcaicos de clientelismo e de um assistencialismo político, onde as famílias estão em contínua dependência dos favores e benéficos do Estado, situação esta característica de pequenas cidades rurais, onde esta forma de distribuição política se torna mais evidente, conforme Veiga (2002).

Assim, há a necessidade de que o Estado formule e efetive ações e programas complementares que possam proporcionar condições de superação da vulnerabilidade social em que se encontram as famílias beneficiárias. Estas ações devem ser constituídas para construir um padrão básico de igualdade social que possibilite a plena cidadania, não apenas auxiliando a diminuir os níveis de pobreza como também de garantir que ela não se perpetue. Desta forma, o Programa Bolsa-Família pode ser um verdadeiro protagonista de uma efetiva ação de inclusão social e de empoderamento se efetivamente lastrear em ações e programas complementares que possibilitem a autonomia e a emancipação das famílias beneficiárias. Como proposto no município em Bambuí, infelizmente, produz resultados pífios, como visto, já que a ausência destas ações determinam a continuidade dos ciclos de pobreza.

8. REFERÊNCIAS

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

_____, Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao/Leis/L10.836.htm>>. Acesso em: 01 out. 2009.

BUCCI, M. P. D., Direito Administrativo e Políticas Públicas. 1a. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 342p.

CAÑIZARES, F. D., **Teoría Del Estado**. Cidade de La Habana: Pueblo y Educación, 1979

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1. 236 p

CAVALCANTI, M. M. de A., **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais** - Uma abordagem conceitual (2006) Disponível em <[http://interfacesdesaberes.fafica.com/s ... 4&mode=pdf](http://interfacesdesaberes.fafica.com/s...4&mode=pdf)> Acesso em 19 jan. 2011

HOROCHOVSKI, R. R., MEIRELLES, G., Problematizando o conceito do empoderamento. *In: Anais do II Seminário nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, 25 a 27 de abril de 2007 – UFSC – Florianópolis, Brasil

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados socioeconômicos 2009**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 08 out. 2010.

_____, **Dados socioeconômicos 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default2.php>>. Acesso em 11 jan. 2011

IORIO, C. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. *In: Empoderamento e direitos no combate à pobreza* – Rio de Janeiro: Action Aid Brasil, 116 p. dezembro 2002

LAVINAS, L., Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, v.4, n.1, p-25-59, junho 2002 - Impressa em outubro de 2003

MELO, R. A. **Análise do comportamento dos proprietários rurais de Bambuí - MG em relação às áreas de preservação permanente e reserva florestal legal**. 2009 Trabalho de Conclusão de Curso Superior de Tecnologia em Administração: Gestão de Pequenas e Médias Empresas. Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí. CEFET/Bi. Bambuí: 94p. 2009

MENDES, V. L. P. S., BARBOSA, A. M. G., RODRIGUES, J. M., Gestão dos Serviços Públicos e Participação Cidadã: Estudo com os beneficiários do Programa Bolsa Família, *RAC*, Curitiba, v. 13, Edição Especial, art. 7, p. 105-120, Junho 2009

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), **dados gerais de Bambuí**. Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=295. Acesso em 15 nov. 2010

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS) **Programa Bolsa Família**. (2010). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia>>. Acesso em 04 abr.2010.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, nº 33, ano 12, fevereiro de 1997, p. 49-60.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano 2009**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> Acesso em 05 abr. 2010

ROBERTS, B. R., **A dimensão social da Cidadania**. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/RBCS_00_33/RBCS33_01.htm> Acesso em 20 abr. 2010

ROMANO, J. O. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. *In: Empoderamento e direitos no combate à pobreza* – Rio de Janeiro: Action Aid Brasil, 116 p. dezembro 2002

ROMANO, J. O., ANTUNES, M. Introdução ao debate sobre empoderamento e direitos no combate à pobreza. *In: Empoderamento e direitos no combate à pobreza* – Rio de Janeiro: Action Aid Brasil, 116 p. dezembro 2002

SEN, A. K., **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____, **Desigualdade Reexaminada**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Record. 2008

VILLACORTA, A. E., RODRIGUEZ, M. Metodologias e ferramentas para implementar estratégias de empoderamento. *In: Empoderamento e direitos no combate à pobreza* – Rio de Janeiro: Action Aid Brasil, 116 p. dezembro 2002

VEIGA, J. E. da, **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002. 304p.

WANDERLEY, M. B., Refletindo sobre a noção de exclusão. In SAWAIA, B. (ORG). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 2ª. Ed. Petrópolis, Ed. Vozes. 1999

*Recebido em 15 de junho de 2011 Aceito em 27 de julho de 2011.