

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Claudemara Tolotti

**ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
EMANCIPAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE
SANTA MARIA-RS**

Santa Maria, RS
2022

Claudemara Tolotti

**ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
EMANCIPAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE
SANTA MARIA-RS**

Trabalho de Conclusão, Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), RS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de organizações Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

Santa Maria, RS
2022

Tolotti, Claudemara
ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
EMANCIPAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS / Claudemara Tolotti.- 2022.
131 p.; 30 cm

Orientador: Reisoli Bender Filho
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2022

1. abordagem multidimensional da Pobreza 2. Programa
Bolsa família I. Bender Filho, Reisoli II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, CLAUDEMARA TOLOTTI, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Claudemara Tolotti

**ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA
EMANCIPAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE
SANTA MARIA-RS**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado profissional em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), RS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Aprovado em 16 de dezembro de 2022.

**Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)**

Kelmara Mendes Vieira, Dra. (UFSM)

Jane Claudia Jardim Pedó, Dra. (UNIT)

Santa Maria, RS
2022

Dedico esse trabalho aos meus filhos,
Douglas e Nicolás, luz da minha existência.

AGRADECIMENTOS

Vivemos hoje, um momento sombrio de incertezas e retrocessos, onde a Universidade Pública foi diretamente atingida por um desgoverno que tenta diminuir sua grandeza, deixando incertezas sobre seu futuro, assim, essa conquista tem um peso ainda maior, conseguir concluir um Mestrado, numa Universidade Pública, gratuita e de qualidade, é com certeza uma conquista que me emociona profundamente. Expresso aqui minha gratidão a todos que participaram desse processo de formação:

A Universidade Federal de Santa Maria por proporcionar um Mestrado com tamanha qualidade, ao Programa de Pós Graduação em Gestão de Organizações Públicas-PPGOP, por proporcionar aos seus alunos diversas possibilidades de crescimento profissional. Aos professores do Curso pela formação de qualidade.

A professora Kelmara Mendes Vieira, agradeço pela sua importante contribuição no questionário de pesquisa, e na análise de dados. A professora Jane Claudia Jardim Pedó, minha mestra também na graduação. E em especial, ao professor Reisoli Blender Filho meu orientador, que com seus riquíssimos conhecimentos, me proporcionou orientação qualificada e que com muita tranquilidade conseguiu me conduzir até aqui, possibilitando que hoje eu conseguisse concluir essa formação.

A dra.Giana Giacomelli pela valiosa colaboração no período de análise de dados. Aos meus estagiários (Anelise, Andrei, Franciele, Maria, Sara e Valesca) que colaboraram na coleta de dados. A 369 pessoas que participaram da minha pesquisa, que possibilitaram avaliar o programa Bolsa Família no Município de Santa Maria, e que deixaram uma lição valiosa de luta, de resistência, de resiliência, de vida!

Ao sr. João da Silva Chaves, Secretário de Desenvolvimento Social do Município de Santa Maria, pela compreensão e pela autorização a realização da pesquisa.

A minha amiga Daniele Lang, irmã que a vida me deu, que me incentivou a fazer o mestrado, que se não fosse por insistência dela, eu não teria tentado.

Agradeço ao meu filho Douglas, exemplo incomparável de ser humano e meu filho Nicolás pelo sorriso inspirador, meus companheiros nessa viagem!

Por fim agradeço a Deus, responsável por todos os milagres na minha vida.

RESUMO

ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EMANCIPAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS

AUTORA: Claudemara Tolotti
ORIENTADOR: Reisoli Bender Filho

A pobreza é um tema complexo dadas as mazelas que permeiam a temática, uma teoria que considera essa complexidade é a das capacitações de Sen (2010), que trata da multidimensionalidade da pobreza e as aquisições e liberdades necessárias à superação. O PBF é um programa de transferência de renda criado objetivando o alívio imediato da pobreza, a quebra do ciclo intergeracional da pobreza e a emancipação das famílias beneficiárias. Essa discussão subsidiou o objetivo de analisar a contribuição do Programa Bolsa Família na emancipação social das famílias beneficiárias, no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul. Metodologicamente, o estudo é considerado qualitativo e descritivo, realizado por meio de uma *survey*, aplicada em 369 beneficiários do PBF, com o emprego de análises descritiva, fatorial, teste de hipóteses e regressão. Complementarmente, construiu-se os índices multidimensional de carências (IMC) e de pobreza extrema (IPE) a partir de quatro dimensões: saúde, trabalho e renda, educação e habitação. Os principais resultados apontam que a média de satisfação com o programa alcançou 8,5 sendo as dimensões saúde e trabalho e renda as que mais influenciam a satisfação das famílias beneficiárias; o IMC e o IPE foram de 0,53 e de 0,35, respectivamente, os quais denotaram o baixo bem estar e a extrema carência das famílias pesquisadas. Concluindo, destaca-se que os resultados corroboram à multidimensionalidade da pobreza, conquanto a contribuição do PBF tenha sido observada, o programa unicamente não é suficiente para oferecer a emancipação e a aquisição de outras liberdades aos beneficiários, necessitando de articulação com outras políticas públicas para efetivamente fornecer condições à superação da pobreza e ampliar as capacitações.

Palavras-Chave: Programa Bolsa Família; pobreza; extrema pobreza; abordagem multidimensional; município de Santa Maria.

ABSTRACT

ANALYSIS OF THE CONTRIBUTION OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM TO THE SOCIAL EMANCIPATION OF BENEFICIARY FAMILIES IN THE MUNICIPALITY OF SANTA MARIA-RS

AUTHOR: Claudemara Tolotti
ADVISOR: Reisoli Blender Filho

Poverty is a complex subject given the ills that permeate the subject, a theory that considers this complexity is Sen's capabilities, which deals with the multidimensionality of poverty and the necessary acquisitions and freedoms to overcome it. The PBF is an income transfer program created with the aim of immediately alleviating poverty, breaking the intergenerational cycle of poverty and emancipating beneficiary families. This discussion supported the objective of analyzing the contribution of the Bolsa Família Program to the social emancipation of beneficiary families in the municipality of Santa Maria, in the state of Rio Grande do Sul. Methodologically, the study is considered qualitative and descriptive, carried out through a survey, applied to 369 PBF beneficiaries, using descriptive and factor analysis, hypothesis testing and regression. In addition, the multidimensional indices of deprivation (BMI) and extreme poverty (IPE) were tested based on four dimensions: health, work and income, education and housing. The main results indicate that the average satisfaction with the program reached 8.5, with the dimensions health and work and income being the ones that most influenced the satisfaction of the beneficiary families; BMI and IPE were 0.53 and 0.35, respectively, which denote the low well-being and extreme need of the researched families. In conclusion, it is emphasized that the results corroborate the multidimensionality of poverty, although the contribution of the PBF has been observed, the program alone is not enough to offer emancipation and the acquisition of other freedoms to the beneficiaries, requiring articulation with other public policies to effectively provide conditions for overcoming poverty and expanding capabilities.

Keywords: Bolsa Família Program; poverty; extreme poverty; multidimensional approach; municipality of Santa Maria.

“Pobreza não é apenas falta de dinheiro;
é não ter a capacidade de realizar todo o
potencial como ser humano”.

Amartya Sen

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – Perfil dos respondentes quanto ao gênero, idade e estado civil.....	75
FIGURA 02 – Perfil dos respondentes quanto a moradia e ao trabalho.....	76
FIGURA 03 – Perfil dos respondentes quanto faixa de renda da família, em R\$.....	77

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Famílias beneficiárias e valores de repasse do programa Bolsa Família, no período de 2004 a 2021.....	44
TABELA 2 – Valores nominais e reais referentes à composição do PBF, deflacionados com base no INPC, considerando os valores de 2020.....	46
TABELA 3 – Número de famílias beneficiadas e valor de recursos repassados do programa Bolsa Família, para o município de Santa Maria, entre 2004 e 2021.....	60
TABELA 4 – Perfil dos respondentes segundo as variáveis: idade, gênero, estado civil, escolaridade, moradia, quem trabalha na família, e quem trabalha na casa.....	78
TABELA 5 – Análise estatística das condicionalidades do PBF	81
TABELA 6 – Resultados para a renda e gastos familiares.....	82
TABELA 7 – Estatística descritiva do Programa Bolsa Família e do auxílio emergencial.....	84
TABELA 8 – Análise descritiva das questões referentes à saúde e a alimentação	85
TABELA 9 – Análise descritiva das respostas sobre a situação econômica futura do respondente, do Brasil e do mundo.....	86
TABELA 10 – Estatísticas relativas à pandemia da Covid-19.....	88
TABELA 11 – Identifica a satisfação dos respondentes com o PBF, corresponde à questão três e a nota de 0 a 10 dada ao programa.....	89
TABELA 12 – Resultados referentes à transição do PBF para o Auxílio Brasil.....	90
TABELA 13 – Resultados dos testes de KMO e Bartlett para adequabilidade dos dados dos fatores.....	92
TABELA 14 – Resultados à variância total explicada e Alfa de Cronbach dos dois fatores.....	93
TABELA 15 – Estimativas à satisfação dos beneficiários com o PBF.....	94
TABELA 16 – Resultado do IMC e IPE para o município de Santa Maria.....	98

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Trajetória da Assistência Social: da caridade ao direito.....	37
QUADRO 2 – Evidências empíricas sobre os resultados do programa Bolsa Família.....	52
QUADRO 3 – Delineamento da pesquisa.....	63
QUADRO 4 – Resumo do Instrumento de coleta de dados.....	65

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Instrumento de coleta de dados.....	120
APÊNDICE B – Análise do IMC e do IPE.....	126
APÊNDICE C – Termo de confidencialidade.....	128
APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CF	Constituição Federal
HUSM	Hospital Universitário de Santa Maria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia
IMC	Índice Multidimensional De Carências
IPE	Índice De Pobreza Extrema
IDEB	Índice De Desenvolvimento Da Educação Básica
IDESE	Índice De Desenvolvimento Socioeconômico
LOAS	Lei orgânica da Assistência Social
LOS	Lei orgânica da Saúde
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MC	Ministério da Cidadania
MEC	Ministério da Educação
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação Infantil
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA	20
1.2	OBJETIVOS	23
1.2.1	Objetivo Geral	23
1.2.2	Objetivos Específicos	23
1.3	JUSTIFICATIVA	23
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	27
2	ABORDAGENS TEÓRICAS DA POBREZA	28
2.1	A TRAJETÓRIA DA POBREZA NO BRASIL	28
2.2	ABORDAGENS TEÓRICAS DA POBREZA	30
2.2.1	A pobreza absoluta	30
2.2.2	A pobreza relativa	31
2.2.3	A pobreza subjetiva	32
2.2.4	A pobreza multidimensional	32
3	ESTRUTURA LEGAL DA PROTEÇÃO SOCIAL	35
3.1	O TRIPÉ DA SEGURIDADE SOCIAL	35
3.2	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	37
3.3	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	39
4	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E SUA OPERACIONALIZAÇÃO	43
4.1	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	43
4.2	AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA	47
4.3	A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	49
4.4	CADÚNICO COMO INSTRUMENTO DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	51
4.5	IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS	52
5	O MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	57
5.1	O MUNICÍPIO DE SANTA MARIA	57
5.2	O CADASTRO ÚNICO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA	58
5.3	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA	59
6	MÉTODO	62
6.1	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	62
6.2	POPULAÇÃO E AMOSTRA	63
6.3	INSTRUMENTO DE PESQUISA	64
6.4	TÉCNICAS DE ANÁLISE	65
6.5	SÍNTESE DO PROCESSO METODOLÓGICO	72
6.6	ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	73

7. RESULTADOS	74
7.1 ANÁLISE DESCRITIVAS.....	74
7.1.1 Perfil dos respondentes	74
7.1.2 Estatística descritiva das condicionalidades do PBF	79
7.1.3 Estatística descritiva valor percebido pelas famílias PBF x AE.....	83
7.2 RESULTADOS DA ANÁLISE FATORIAL	91
7.3 SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	94
7.4 ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE CARÊNCIAS (IMC) E INDICE DE POBREZA EXTREMA (IPE)	98
7.5 PROPOSTAS DE MELHORIA A GESTÃO DO PROGRAMA.....	103
8. CONCLUSÕES	104
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICE A - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	122
APÊNDICE B - ANÁLISE DO IMC E DO IPE	128
APÊNDICE C -TERMO DE CONFIDENCIALIDADE	130
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	131

1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um tema extremamente complexo que vem sendo debatido ao longo dos tempos, com importante repercussão nas décadas mais recentes. De maneira ampla, encontram-se as abordagens unidimensionais, que enfatizam a pobreza como um fenômeno monetário. Essa abordagem, conforme Milani e Pawlowytsch (2018), aponta a renda como um dos parâmetros mais importantes para determinar a pobreza, como utilizado pelo Banco Mundial, caso dos pobres extremos que são considerados aqueles que vivem com menos de um dólar por dia. Todavia, essa forma de mensuração recebe críticas por apresentar uma perspectiva limitada do fenômeno, denotando a renda e o consumo como fatores apenas econômicos, desconsiderando as demais situações inerentes a pobreza.

A outra abordagem é a multidimensional, que caracteriza a pobreza como um conjunto de situações que levam à privação social. Essa segunda caracteriza a perspectiva do economista indiano Amartya Sen, que compreende a pobreza em um sentido mais amplo, de forma multidimensional. De acordo com Sen (2010), a pobreza é entendida para além da falta de renda, num viés mais abrangente, de privação de capacidades, permitindo compreender a pobreza das vidas e liberdades humanas. Privações essas que não são adequadamente explicadas em uma simples estatística de distribuição de renda.

Corroborando, Yazbek (2012) enfatiza que, embora a renda se configure como elemento essencial à identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais precisa ser considerado para definir situações de pobreza. Para Serra (2017), a pobreza é reconhecidamente um fenômeno de múltiplas dimensões. Desde o final dos anos 1970, é notável a busca pela ampliação do entendimento da pobreza e de suas causas, com o objetivo de fundamentar ações que realmente contribuam para melhorar a vida das pessoas que sofrem as maiores privações.

Segundo Sen (2010), o desenvolvimento deve necessariamente estar relacionado com a melhoria das condições da vida que as pessoas levam e das liberdades que desfrutam. Assim sendo, aumentando essas liberdades que valorizadas, tornam a vida mais rica e mais livre, e possibilita-se que as pessoas se tornem seres sociais mais completos, pratiquem suas vontades, interajam com o mundo e influenciem-no.

Sendo a pobreza uma preocupação constante e crescente, buscam-se estratégias de atendimento, conforme Brum (2021), embora a assistência à pobreza tenha sido realizada ao longo da história no Brasil, ela se baseava em práticas assistencialistas realizada num primeiro momento pela igreja católica e pelas chamadas “moças da caridade”. Essa foi a estrutura da política de assistência social que, regra geral, prevaleceu até o final da década de 1980 e que se caracterizava pela fragmentação, com ações paralelas, descoordenadas e descontinuadas, perdendo-se em um emaranhado de ações de base assistencialista e caritativa (CUNHA, 2016).

Entretanto, o tema muda a sua configuração quando a assistência social, a partir da implementação da Constituição Federal de 1988, deixa seu caráter assistencialista e passa a ser direito daquele que dela necessitar, buscando empreender esforços à emancipação dos sujeitos. Incluída na constituição, no chamado tripé da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência, a assistência passa a compor o sistema brasileiro de Proteção Social como política pública de assistência social. Todavia, sua consolidação ocorre com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993¹.

A partir de então, passa-se a estruturação desta política e, assim, dentro desse contexto, surgem diversos programas e projetos sociais, em específico depois dos anos 2000, quando o país passou a implementar programas de transferência de renda, com vistas a diminuição da pobreza, conforme Cronemberger e Teixeira (2015). Dentre os programas, encontravam-se o Bolsa Escola, o Vale-Gás, a Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS (2017), esses programas se utilizavam de sistemas diferentes para selecionar o seu público-alvo, dificultando a gestão das ações, reduzindo sua eficiência. Essa falta de integração de informações deixava margem para o acúmulo de benefícios e não garantia a universalização do acesso às famílias vulneráveis.

Esses se constituíam em uma série de programas socioassistencialistas que foram desenvolvidos no contexto brasileiro. Porém, na prática, geravam objetivos sobrepostos e grandes dificuldades de organização, de acordo com Pinto, Coronel e

1 A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, consiste em uma Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOA, 1993).

Bender Filho, (2015). Tais programas eram dispersos e não tinham focalização, dificultando a evidência de resultados efetivos. Com vistas a superar as limitações dos programas existentes, foi realizada uma reformulação na política nacional de transferência de renda, voltada ao enfrentamento da pobreza.

Salienta-se que essa reestruturação teve por objetivo maior a efetividade dos programas com vistas à emancipação social das famílias beneficiárias. Para Lussi (2020), a emancipação social está ligada a conquista de igualdade e de direitos, construída necessariamente numa relação de respeito entre igualdade e reconhecimento das diferenças, em linha com o proposto por Sen (2010), que destaca que a emancipação social das famílias acontece por meio do desenvolvimento das capacidades e das liberdades de cada indivíduo.

Corroborando Barca e Chirchir (2014), percebe que a política social global e nacional tem se empenhado no aperfeiçoamento de sistemas capazes de integrar dados e gerenciar informações entre programas. Pois, acredita-se que a abordagem integrada potencializa positivamente a operacionalização das políticas. Dentre as vantagens estão, a possibilidade de uma abordagem mais equitativa, a melhor distribuição de recursos, a maior capacidade de resposta e de inclusão e a maior transparência e responsabilização.

Ainda, na operacionalização dessa política, o sistema oferece maior conhecimento sobre a pobreza e a vulnerabilidade, diminuição das chances de fraude e possibilidades de respostas mais eficazes. Para Carmo e Guizardi (2018), o termo vulnerabilidade, embora ainda, conceitualmente, encontra-se em construção, evidencia a multiplicidade de fatores determinantes, atentando à integralidade dos sujeitos. Tornando-se claro que estes possuem demandas e necessidades de distintas naturezas, que levam as capacidades a riscos devido a contextos de desigualdade e injustiça social.

Na busca de responder tais especificidades, no ano de 2003, esses programas foram unificados e transformados no Programa Bolsa Família (PBF), que passou a vigorar em 2004, por meio da Lei Federal N.º 10.368/2004, tornando-se o maior programa de transferência de renda já vigente no país. O PBF estava integrado dentro de um programa maior chamado Fome Zero. A operacionalização, no âmbito da inclusão das famílias em situação de vulnerabilidade social, deu-se em 2007, com a criação do Sistema do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CADÚNICO), por meio do Decreto N.º 6135, da Presidência da República. Esse

cadastro é um instrumento de coleta de dados que caracteriza as famílias em situação de vulnerabilidade, habilitando-as para os programas sociais do Governo Federal².

Em específico, o objetivo do PBF é contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade. Para isso, possui três eixos maiores, conforme Santos et al. (2014). O primeiro é o complemento imediato de renda, para garantir de forma rápida o alívio mais imediato da pobreza. O segundo trata do acesso aos direitos, proporcionado por meio das condicionalidades do programa (compromissos que as famílias assumem ao ingressarem, nas áreas de saúde e da educação). O objetivo das condicionalidades é o de oferecer condições às futuras gerações, quebrando o ciclo da pobreza por meio de melhores oportunidades e de inclusão social. E no terceiro está a previsão de articulação com outras ações, como outras políticas sociais, com intuito de estimular o desenvolvimento e a emancipação das famílias, além da superação das situações de vulnerabilidade e pobreza.

Conforme relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 2019, a redução efetiva da pobreza requer atenção especial tanto à dinâmica da “saída” da pobreza quanto à dinâmica de “não retroceder” a ela. Na grande maioria dos países, o risco de perder conquistas sociais e econômicas é tão importante quanto à luta contra as próprias privações.

Na perspectiva do Programa Bolsa Família, considerando a articulação entre saúde, assistência e educação, vislumbram-se algumas das liberdades descritas por Sen (2010) que, ao ponderar que as políticas públicas podem potencializar e qualificar as capacidades humanas promovendo as liberdades, o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de oportunidades.

A partir da conceituação das liberdades e das capacidades inerentes ao ser humano, alicerçadas no conceito multidimensional da pobreza, compreender a efetividade do Programa Bolsa Família se torna fundamental, pois possibilita dimensionar as ações que estão influenciando as condições sociais, e ainda, como essa política pública tem impactado na redução dos níveis de pobreza.

² Dentre os principais programas destacam-se: carteira interestadual do Idoso, Identidade Jovem, Tarifa Social da Luz, Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família, dentre outros.

Decorrente dessa perspectiva, diversos estudos, para diferentes regiões (estados e municípios), têm sido desenvolvidos para evidenciar os efeitos e impactos do PBF, como os de Mattos (2011); Kühn e Tonetto (2017); Junior, Trevisan e Mello (2019) e Catellan e Mello (2020). Recentemente, Xavier (2021) verificou a efetividade do programa em Senador Canedo-GO, ao encontrar resultados que indicaram que tal política de transferência de renda melhora as condições da renda das famílias beneficiárias, mas não consegue melhorar as condições socioeconômicas. Já para Bessa (2021), que analisou a condicionalidade da educação, o PBF ajuda a ultrapassar as barreiras da exclusão e atinge os antes desfavorecidos de oportunidades, enquanto que as ações focadas nas famílias possibilitam o acesso a bens necessários à vida.

Ainda na perspectiva avaliativa, impactos e/ou efetividade do programa nos seus 18 anos de vigência, Dantas (2021) concluiu que o PBF modificou o mapa da pobreza no país possibilitando dignidade e ascensão social às famílias beneficiárias. Evidenciou, ademais, que o programa oferece às famílias participantes melhores condições de vida, como também contribui para o combate à pobreza e à desigualdade. Na pesquisa de Ciel (2021), fica evidente, que o programa não consegue reverter sozinho o processo de pobreza, mas tem importante atuação no consumo final das famílias, contribuindo positivamente na melhoria de condições de vida dos beneficiários.

Corroborando, Fernandes (2021) considera que o recurso transferido às famílias é percebido como insuficiente para erradicar a desigualdade, mas diminui com sucesso os impactos negativos dessa condição. Logo, é considerado importante e, por vezes, indispensável às famílias que dele dependem, já que garante pelo menos o essencial à sobrevivência. Para fortalecer essa discussão, Sena e Araújo (2021) demonstram que o PBF se consolidou como estratégia de grande validade ao sistema de proteção social, já que diminui a incidência de pobreza e a desigualdade de renda na população.

Tais discussões também encontram correspondência em Santa Maria, município de grande porte situado na região centro do estado do Rio Grande do Sul que, de acordo com dados do IBGE (2021), possui uma população estimada de 285.159, onde Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), referente ao ano de 2010, é de 0,784, com 30,5% da população recebendo até meio salário per capita. Dessa população, 4.613 famílias estão em situação considerada de extrema

pobreza, ou que possuem renda menor que R\$89,00 per capita, dimensão populacional que corrobora a relevância de estudar os resultados e a efetividade dessa política no município.

1.1 PROBLEMA

Os programas de transferência de renda trazem em sua essência o alívio imediato da pobreza, por ter esse caráter de transferência direta de renda às famílias. Essa pobreza vai muito além de acesso à renda ao possuir uma estrutura multidimensional. Sobre isso, Sen (2010) enfatiza que, normalmente, os debates sobre políticas públicas acabam distorcidos, uma vez que a mensuração da pobreza e da desigualdade é tratada apenas pela dimensão renda. De tal modo, deixando de lado análises importantes dos fatores relacionados a outras privações, como desemprego, baixa escolaridade, doenças, exclusão social, dentre outros.

Desta forma, o combate aos problemas ligados à pobreza e à desigualdade de renda possui um caráter multidimensional, não se preocupando unicamente com tratamento de questões monetárias, principalmente àqueles ligados à transferência de renda, conforme discutem Pinto, Coronel, Filho (2015). Ser pobre não é somente não ter, mas, ser coibido de ter. Pobreza é, em sua essência, o resultado da discriminação sobre o terreno das vantagens e oportunidades sociais. Mera carência não gera pobreza necessariamente (DEMO, 2006).

Esta multidimensionalidade pode ser contemplada por meio das condicionalidades do Programa Bolsa Família, que visa monitorar as questões de saúde e educação dessas famílias, com objetivo de melhorá-las, configurando-se inclusive como critério de permanência no programa e de recebimento do benefício. Entre os objetivos do programa, além da transferência direta de renda e das condicionalidades, estão as ações complementares que são desenvolvidas com vistas à preparação e à inserção das famílias ao mercado de trabalho, cuja finalidade é a emancipação dessas famílias e a melhoria das condições de vida, ou como na perspectiva de Sen (2010), das capacidades.

Nessa linha, a perspectiva da capacitação e da multidimensionalidade melhora o entendimento das origens e causas da pobreza e das privações, desviando a atenção apenas da dimensão renda. Contudo, não se deixa de lado a questão

monetária, devido a sua importância como um meio fundamental na obtenção de capacitação, conforme Fraga et al. (2017).

Diante dessas considerações, entende-se que um programa que apresentou crescimento significativo ao longo de seus 18 anos, como o Bolsa Família, necessita ser avaliado, buscando seus pontos fortes e/ou limitações, com vistas a melhoria e a eficiência da política pública social. Discussão que encontra na mensuração da pobreza multidimensional um primeiro passo para que os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 se tornem realidade à população (SERRA, 2017).

Portanto, sendo necessária, de acordo com Marin et al. (2018), a expansão das capacitações das pessoas a partir de melhoria na cobertura de acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico, qualificação, ao emprego. Esta expansão nas capacitações resulta em ganho na liberdade substantiva das pessoas, por conseguinte na diminuição das suas privações. Ainda, entender a maneira como a pobreza afeta a vida das pessoas possibilita um planejamento mais adequado e a elaboração e implementação de políticas públicas que consigam contemplar à redução da pobreza, em suas múltiplas faces.

No setor público, a avaliação dos resultados das políticas públicas é um processo extremamente importante e necessário, conquanto ainda em construção. Conforme Queiroz e Capelari (2019), a avaliação demonstra aos gestores informações sobre a repercussão da política pública, com objetivo de rever o processo de implementação e os resultados alcançados, e possibilita gerar além do conhecimento sobre a efetividade da política, as condições para seu aperfeiçoamento por meio da experiência adquirida.

Bugalho e Schnorrenberger (2020) enfatizam a importância da avaliação de resultados na Administração Pública. Na busca por melhores resultados e movidos pela exigência dos cidadãos, a gestão pública passou a utilizar de diversas técnicas gerenciais, onde a avaliação de resultados ganha destaque por possibilitar rever e reconduzir os rumos da política ou programa em análise. Ademais, a possibilidade de melhoria gerada pela avaliação impacta diretamente no resultado dos serviços prestados à sociedade e, por consequência, nos resultados de desempenho das próprias instituições públicas.

Mariani e Lassance (2020) destacam que, ao passo que a gestão nacional do programa promoveu sistemáticas avaliações, o aprimoramento e o monitoramento da política pública potencializou o fortalecimento da instituição, da cidadania, do combate

à corrupção e do controle social. Agindo de uma forma transparente e conectando o governo, o programa e a sociedade. Ressalta-se que as avaliações que devem ocorrer nos diferentes agentes do programa, do formulador ao executor da política.

No caso do município, a importância é ampliada por ser o local onde a política pública tem sua implantação. Em Santa Maria, município localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul, não é diferente, dado que há atualmente, considerando o mês de novembro de 2021, o total de 8.865 famílias beneficiárias do PBF; sendo que 6.771 crianças e adolescentes devem cumprir a condicionalidade da educação e 11.454 pessoas, entre 14 e 44 anos, devem cumprir a condicionalidade de saúde, conforme Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania – MC (2021).

Porém, no Cadastro Único do município, naquele mesmo mês, encontram-se 26.168 famílias cadastradas, dessas, 8.203 famílias em extrema pobreza, cuja renda per capita mensal é de até R\$89,00; 3.276 famílias em situação de pobreza, com renda de R\$89,01 a 178,00 per capita; 6.556 famílias consideradas de baixa renda, com rendas de R\$178,01 a meio salário-mínimo per capita e, ainda, 8.133 famílias cuja renda per capita é maior que meio salário-mínimo.

Percebe-se que da faixa de famílias consideradas pobres, somando-se as faixas de extrema pobreza e pobreza, chega-se ao número de 11.479 famílias, as quais poderiam ser beneficiadas pelo programa. Diversos são os motivos possíveis para responder a essa questão, mas dentre eles podem estar: infrequência escolar, cadastro não atualizado, falta de acompanhamento de saúde, omissão de renda, ou de pessoas da casa, entre outros.

Dada essa representatividade do PBF, entende-se ser relevante, realizar a análise em nível municipal, atentando-se para avaliar se a transferência de renda somada ao cumprimento das condicionalidades e a articulação das ações complementares está gerando resultados que ofereçam às famílias do município de Santa Maria condições de melhoria nas suas capacidades, superando as condições multidimensionais de exclusão social e vulnerabilidade.

Essas questões balizaram a formulação do seguinte problema de pesquisa: quais as contribuições do Programa Bolsa Família à superação da vulnerabilidade social e melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias no município de Santa Maria?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a contribuição do Programa Bolsa Família à superação da vulnerabilidade social e à emancipação social das famílias beneficiárias, no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Examinar a percepção dos beneficiários quanto ao programa e às condicionalidades da saúde e da educação na superação das vulnerabilidades e na emancipação socioeconômica;
- b) Averiguar o programa quanto às condições de acesso e de bem-estar dos beneficiados a partir de indicadores de pobreza; e,
- c) Verificar o impacto do programa nas condições de vulnerabilidade extrema das famílias beneficiárias.

1.3 JUSTIFICATIVA

O Programa Bolsa Família tem em sua essência o combate imediato à fome e à pobreza, para isso, promove a transferência de renda imediata às famílias em situação de vulnerabilidade e extrema vulnerabilidade. Ele se operacionaliza por meio do Cadastro Único para programas sociais e de um sistema de gestão descentralizada, em um compromisso de coparticipação entre União, Estados e Municípios. Os entes federados pactuam o desafio de conduzir a implementação dessa política de transferência direta de renda com condicionalidades, sendo parceiros efetivos, corresponsáveis pela implementação e o controle (MDS, 2016).

Nessa operacionalização, os municípios possuem várias responsabilidades, conforme Alves et al. (2020), ao possuírem função estratégica, em diversos momentos, como identificar e cadastrar as famílias em situação de pobreza. Ainda, os municípios são corresponsáveis por acompanhar as condicionalidades do programa, realizar a gestão de benefícios e pela integração do Bolsa Família com outras políticas a fim de contribuir para o desenvolvimento das famílias.

Nesse compromisso, entende-se ser a importância de realizar a avaliação dessa política pública, processo que pode gerar melhorias ao programa. Para Boullosa e Rodrigues (2014), a avaliação é um procedimento que vai além da pesquisa avaliativa ao compreender esforços para construir um contexto de decisão, em que se define o problema, as possibilidades e objetivos de avaliação. Tratando-se de políticas públicas, conforme a Casa Civil da Presidência da República (2018), a avaliação de impacto é uma parte importante da avaliação de políticas públicas, que busca identificar na vida dos beneficiários as diferenças correspondentes à política de maneira explícita.

Para Trevisan e Bellen (2008), as avaliações realizadas após os programas serem implementados, as chamadas somativas ou *ex post*, buscam trabalhar os impactos e o processo, ao verificar a eficácia e o valor geral do programa. Essas avaliações podem concluir ou pelo sucesso do programa, ou podem minimizar seus elementos de fracasso. Nessa linha, Moura (2009) enfatiza que, para mensurar o sucesso ou o fracasso de uma política, é preciso considerar dois aspectos da política pública: que ela deve gerar um produto tangível, como a alteração de índices locais e, ainda, questões mais subjetivas, como mudanças de atitudes e comportamentos.

Ao considerar esse entendimento, diversos estudos avaliaram o PBF ao longo dos últimos anos. Mattos (2011) apresenta os impactos do Programa Bolsa Família a partir da análise Seniana das capacitações, e conclui que, de maneira geral, como o programa está configurado, ele apresenta resultados positivos, ao lado do crescimento econômico. Quando avaliado apenas do ponto de vista da pobreza caracterizada como ausência de renda, no entanto, não promove a autonomia das famílias beneficiárias, mesmo que não alivie a pobreza imediata, ainda assim, não promove a emancipação.

Testa et al. (2013), em pesquisa focalizada no município de Porto Alegre, destacam que o programa contribui para a autonomia dos sujeitos, pois colabora para o desenvolvimento de suas capacidades e permite que a família supere importantes formas de privação para construir uma vida mais alinhada com os seus desejos e concepções. Enfatizam também, que apenas a transferência de renda não é possível para gerar transformação na vida das famílias, pois tem problemas de saúde, habitação e outros que elas não conseguem superar.

Pretto (2015), em estudo do município de Santo Ângelo, no Rio Grande do Sul, obteve que o Programa Bolsa família não proporciona ganhos emancipatórios

resultantes da inserção das famílias em programas de ações complementares, ou inserção no mercado de trabalho. Mas destaca melhorias na questão do consumo das famílias beneficiárias, principalmente no que se refere à alimentação, como também, melhorias visíveis na questão da condicionalidade da educação e da permanência na escola. Sendo assim, o PBF mostrou-se insuficiente no quesito de superação da pobreza e emancipação das famílias participantes.

Gonçalves, Santana e Santos (2017) estudaram o Programa Bolsa Família no município de Campinha Grande, no estado da Paraíba, e avaliaram que houve impacto positivo nos índices da saúde, principalmente no que se refere a crianças vacinadas, refletido na queda do índice de mortalidade infantil. E na condicionalidade correspondente à educação, o programa influenciou os índices de permanência na escola, o que contribui a longo prazo, à efetivação de seu objetivo principal, de romper com o ciclo da pobreza. Desse modo, destaca-se que medir a pobreza somente pela renda não proporciona uma maior diversidade de informações para o planejamento público de ações focadas em aliviar as várias faces que a pobreza assume em locais específicos, Marin et al. (2018).

Em um estudo realizado com todos os municípios gaúchos, em 2017, Kühn e Tonetto (2017) concluem que a análise multidimensional torna visíveis as carências e dificuldades existentes em cada município e em cada política pública. Ressaltando que diversas sugestões de melhoria no programa devem ser feitas, sendo assim possível constatar a importância do programa como elemento fundamental de política pública à melhoria da qualidade e da quantidade de oportunidades que as famílias mais pobres ainda necessitam.

Já Denes, Komatsu e Filho (2018) analisaram os municípios brasileiros, inferiram que programas de transferência de renda proporcionam resultados macroeconômicos, impactando na renda em segunda instância, consequência do efeito multiplicador dos recursos. Em relação aos indicadores da condicionalidade da educação, foi evidenciado que nos municípios em que o programa cresceu foram os mesmos onde a frequência escolar e a permanência na escola aumentou.

Em análise específica, Junior, Trevisan e Mello (2019) estudaram o impacto do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho, e evidenciaram que, do ponto de vista da gestão da política pública, percebe-se uma efetiva contribuição e percepção de que programa está ligado positivamente ao mercado de trabalho formal dos municípios brasileiros. Esses resultados corroboram com estudos anteriores que

sugerem que a transferência de renda pode ajudar no aumento de salários, e até um possível equilíbrio de mercado laboral dos municípios.

Já Catellan, Mello e Bezerra (2020) chegam à conclusão que a crítica principal ao programa é a não inclusão das famílias no mercado de trabalho, sendo considerado fato primordial para que as famílias superem o ciclo da pobreza. Entendem que os objetivos do programa deveriam ser repensados e reconstruídos de forma que realmente possibilitassem aos jovens a inserção social, cultural e de renda, de modo que fosse possível a construção de um novo projeto de vida a fim de superar as condições de precariedade e exclusão.

Como verificado, encontram-se diversos estudos referentes à avaliação do Programa Bolsa Família, tanto em nível de Brasil, como em macrorregiões, ou especificamente em determinados municípios, o que corrobora a relevância da discussão sobre os impactos desse programa, tanto em termos de mudanças sociais, redução da desigualdade e da pobreza, inserção no mercado de trabalho, além de possibilidades de melhorias de gestão do próprio programa.

A avaliação do programa ainda não foi desenvolvida no município de Santa Maria, o que se configura como uma relevante lacuna no processo de construção e efetivação dessa política pública. Avaliação essa que deve mensurar os impactos do programa, seus resultados efetivos à superação da vulnerabilidade social, na vida dos beneficiários. E ainda, que promova uma avaliação na operacionalização do programa no município com vista à construção de possíveis melhorias de gestão e, por consequência, do resultado final do programa.

Assim sendo, entende-se que esta avaliação possibilitará um avanço no debate, com o aprofundamento do programa, conhecimento mais detalhado dos efeitos sobre as famílias beneficiárias, além de fundamentar o trabalho de gestores e técnicos municipais, no desenvolvimento de ações no intento de obter-se mais efetividade nos resultados do programa. Ainda, possibilitará também a produção científica local abrindo precedentes para outros estudos e discussões, em tema que guarda relações intrínsecas com distintas áreas do conhecimento.

Por fim, o município de Santa Maria foi escolhido por tratar-se do local de atuação da pesquisadora, corroborando com o objetivo do mestrado profissional que busca a formação de recursos humanos com amplo domínio da gestão pública e conseqüentemente a melhorias das organizações públicas.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este estudo está estruturado em oito capítulos, sendo que o primeiro apresenta a introdução do tema, evidenciando a problemática e os seus respectivos objetivos, como também, a justificativa à sua realização. No segundo, apresenta-se o referencial teórico e o referencial bibliográfico. No terceiro, discute-se a estrutura legal da proteção social. O quarto trata do Programa Bolsa Família e suas composições operacionais. No quinto, apresenta-se o PBF e o município de Santa Maria. Já no capítulo sexto, são descritos os métodos de pesquisa utilizados. Ainda, no capítulo sétimo, encontram-se os resultados encontrados com a pesquisa e as propostas de melhorias a gestão do programa. E, por fim, no capítulo oitavo as conclusões.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS DA POBREZA

Nesse capítulo, aborda-se a teoria sobre as questões inerentes à pobreza que se considera necessário, relevantes ao entendimento da pobreza. Deste modo, o capítulo está dividido em cinco tópicos, sendo que o primeiro trata da trajetória da pobreza no Brasil; o segundo da pobreza absoluta; o tópico três aborda a pobreza relativa; o quarto, a pobreza subjetiva, e o quinto, a pobreza multidimensional.

2.1 A TRAJETÓRIA DA POBREZA NO BRASIL

A pobreza é componente que constrói a história do Brasil, bem como, os escassos recursos e serviços destinados ao seu enfrentamento. Pobreza que é produto das relações que produzem e a reproduzem, seja no cenário econômico, seja no político e cultural, tornando-se múltiplos mecanismos que determinam quem são os pobres e qual seu lugar na sociedade (YAZBEK, 2005).

Corroborando, Dantas e Baracho (2017) enfatizam que o tema da pobreza não é novo, que as desigualdades sociais fazem parte da história do país que, conquanto possua riquezas naturais extraordinárias, boa parte de sua população luta pela sobrevivência diária. E essa pobreza, por vezes, extrema, se traduz em falta de recursos que comprometem a vida, como a falta de alimentação. A carência de itens indispensáveis para a sobrevivência é motivo preocupante que leva o assunto a ser pauta recorrente globalmente.

No Brasil, a concentração de propriedade, a carência de saneamento básico, a precariedade da saúde pública e da qualidade da educação pública, as equivocadas políticas econômicas geradoras de endividamento, de miséria e desigualdade são aspectos frequentemente encontrados. Demonstração clara do descaso dos governos com as necessidades básicas das famílias mais vulneráveis, privadas de seus direitos fundamentais, conforme Kilduff e Silva (2019).

Barros, Henriques e Mendonça (2000), em pesquisa realizada sobre a evolução da pobreza no Brasil, no período de 1977 à 1998, constataram que a porcentagem de pessoas consideradas pobres era de 39% em 1977 e de cerca de 33% em 1998, demonstrando que, a combinação da política macroeconômica e do crescimento populacional, resultou num aumento da pobreza de cerca de 10 milhões de pessoas, em 1977 era de 40 milhões, já em 1998 de aproximadamente 50 milhões.

Para Peixoto (2010), as práticas patriarcais dos senhores de engenho e após, dos senhores das lavouras de café, constitui-se na herança brasileira que determina o lugar dos destituídos, numa relação hierárquica e autoritária. Neste período, a pobreza era vista apenas como problema individual e atendida pela caridade. Somente no final da década de 1980, com a recente constituição, que foi consolidado o modelo de sistema de proteção social (CF de 1988 e a LOAS), reconhecendo o direito da aposentadoria não integralmente contributiva aos trabalhadores rurais e a dando início à criação de um sistema de políticas sociais não contributivas e redistributivas (PROSPERI E FRIAS, 2020).

Conforme Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), nos governos seguintes a 2003, criou-se programas determinantes para o enfrentamento do déficit habitacional e da redução da pobreza. Entre estes programas estavam o Programa Brasil sem Miséria; o Programa de Aceleração do Crescimento; o Programa Minha Casa Minha Vida. Assim, a pobreza passou a figurar na ordem política, constituindo-se em objeto das primeiras tentativas de se compreender as causas e de se mensurar sua dimensão (CODES, 2008).

De acordo com os dados do último censo do IBGE (2010), há 16,27 milhões de brasileiros, compreendendo 8,5% da população total, que vivem em extrema pobreza. Esses dados, ao mesmo tempo em que refletem a estrutura social do país, destacam a necessidade de se buscar alternativas de superação deste problema. Bauman (2010) destaca que é preciso ampliar a questão da desigualdade para além da área enganosamente estreita em que ela está confinada, centrada estritamente no PIB ou na renda per capita.

Diante desse cenário, conforme Properi e Frias (2016), em junho de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome cria o Plano Brasil Sem Miséria. Política que objetivava a ampliação e a integração da proteção social vigente no Brasil, a partir da implementação de políticas que contemplassem os brasileiros mais vulneráveis, distantes e antes inatingíveis pelo estado, ou os mais excluídos e vulneráveis socialmente.

Problema que Silva e Costa (2017), dimensionam que quanto maior a complexidade da problemática social advinda da pobreza, maior é a complexidade em defini-la. Assim, torna-se necessário compreender a pobreza por vários ângulos e diferentes visões, pois, a compreensão que se alcança em níveis conceituais, está deveras relacionada com a maneira de mensuração, com os processos que serão

utilizados em seu combate e, por consequência, dará a direção das políticas públicas criadas para o seu enfrentamento.

2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS DA POBREZA

Nesta seção abordam-se os diferentes conceitos e abordagens de pobreza, partindo da pobreza absoluta, que se considera apenas a renda; seguindo a pobreza relativa, cujo conceito já é mais abrangente, pensando o contexto social; posteriormente a pobreza subjetiva, que considera as escolhas do sujeito e aquilo que ele considera bom e; por fim, o conceito de pobreza multidimensional, delineada por Amartya Sen, que percebe a pobreza como privação das capacidades ou da liberdade humana, caracterizada muito além da renda.

2.2.1 A pobreza absoluta

A mensuração da pobreza não é tarefa simples. “Embora a noção de pobreza seja um tanto intuitiva, existe muito debate sobre o conceito e sua forma de mensuração. Pobreza diz respeito a um estado de falta de recursos que leva a um padrão de vida insuficiente ou baixo” (SANTOS, 2017, p. 192). Mesmo na abordagem unidimensional, baseada na renda ou no consumo, a definição de linhas de pobreza – valores abaixo dos quais uma pessoa é identificada como pobre – dá margem a controvérsias, conforme Serra (2017). Na abordagem conceitual da pobreza absoluta, essa definição parte da construção de uma medida fixa das condições sociais de vida dos indivíduos. A linha de pobreza estipulada infere esta medida. O estabelecimento de uma linha de pobreza tem por finalidade ser o parâmetro que orienta a sociedade a considerar pobres, todos aqueles indivíduos que estão abaixo do valor estipulado, Barros; Henriques e Mendonça (2000).

Para Bagolin, Lopes e Vitcel (2016), um recorte de pobreza absoluta tem um nível de corte fixo, que é utilizado para várias distribuições. E com o crescimento econômico, permanece inalterado, ao longo do tempo e do espaço. Essa linha de pobreza em geral, é fixada tendo como requisitos os valores nutricionais determinados para ter uma boa saúde, que permanece no decorrer dos anos, mesmo se os valores que a definem forem alterados.

Considerando tais definições, percebe-se que, o ingresso das famílias no Programa Bolsa Família é feito baseado no conceito de pobreza absoluta, pois, conforme o Ministério da Cidadania (2021), “podem fazer parte do programa todas as famílias com renda por pessoa de até R\$89,00 mensais; e famílias com renda por pessoa entre R\$89,01 e R\$178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição”. Mas a transferência de renda já é baseada num conceito mais amplo, que abarcam as condicionalidades, ou seja, prevê aquisições a estas famílias que compreendem além da renda.

2.2.2 A pobreza relativa

A pobreza também pode ser percebida de uma forma um pouco mais abrangente, como privação relativa, à medida que o reconhecimento da interdependência do conceito de pobreza e das estruturas sociais vigentes, surgiram cientistas sociais desenvolveram este conceito. Sob essa perspectiva, a pobreza é definida em função do contexto social em que se vive, a partir da consideração do padrão de vida e da maneira como as diferentes necessidades são supridas em uma dada realidade socioeconômica (CODES, 2008). Deste modo, a pobreza é entendida como um fenômeno de carência relativa que depende de outras situações sociais com as quais ela se relaciona.

Para Peixoto (2010), a pobreza relativa compreende a discussão sobre a desigualdade social, em decorrência de comparações entre países. Somando-se ao critério de renda as questões inerentes a justiça distributiva, levando em consideração o desenvolvimento socioeconômico e cultural de cada país. Corroborando com esse conceito, Raitano e Ribeiro (2019) entendem que o caráter relativo da pobreza leva em conta exatamente as diferentes percepções sociais e individuais frente àquilo que é desejado como uma vida satisfatória. Nesta abordagem, sociedades e indivíduos possuem diferentes concepções sobre o padrão de vida desejado, conforme suas próprias características e isso torna-se determinante na definição de pobreza.

Corroborando com a definição de pobreza relativa, Bagolin, Lopes e Vitcel (2016) salientam que a pobreza relativa é defendida por alguns autores, porque, as pessoas acabam avaliando sua renda a partir de outras rendas da sociedade. Onde o sentimento de pobreza varia a depender da sociedade em que o indivíduo está inserido. Assim, a pobreza relativa considera aspectos importantes da inclusão social.

“Sob essa perspectiva, a pobreza é definida em função do contexto social em que se vive, a partir da consideração do padrão de vida e da maneira como as diferentes necessidades são supridas, em uma dada realidade socioeconômica” (RAITANO E RIBEIRO, 2019). Para Santos (2017), os avanços na diminuição das desigualdades, e de oportunidades relativas, resultam de políticas econômicas e sociais que promovam a redução das desigualdades, por meio de ações redistributivas.

Em síntese, a pobreza relativa é determinada, por comparação, entre países, ou sociedades e as aquisições sociais dos indivíduos.

2.2.3 A pobreza subjetiva

A pobreza também é a entendida a partir da abordagem subjetiva, que considera relevante a escolha das pessoas e aquilo que elas valorizam, no que diz respeito a bens e serviços. Ela se refere ao sentimento individual de ter-se tornado pobre, quando não se é mais possível cumprir os compromissos decorrentes da posição ou dos lugares ocupados na sociedade, na família, na etnia ou no meio em que se vive (CODES, 2008).

Nesta perspectiva, as diferenças aparecem no momento em que a avaliação subjetiva das pessoas referentes a sua qualidade de vida é influenciada por suas expectativas, desejos e objetivos. Deste modo, pessoas com condições semelhantes de recursos podem ter diferentes concepções de qualidade de vida, em decorrência da história de vida e de aspirações que julgam ideais, conforme enfatizam Maia e Buainain (2011).

Logo, percebe-se que essa abordagem vai um pouco além das demais, dado que considera as escolhas subjetivas das pessoas e as implicações sobre a condição de pobreza.

2.2.4 A pobreza multidimensional

A abordagem das capacitações, desenvolvida pelo indiano Amartya Sen, é um avanço em relação aos conceitos anteriores, de modo que aprofunda e incorpora outras dimensões ao conceito de pobreza, compreendendo-a de forma multidimensional. Sen (2008) considera que a abordagem da desigualdade é muito próxima da abordagem da pobreza, e normalmente baseadas apenas em questões

de renda, porém, a desigualdade de oportunidades é determinante e deve ser considerada. Pois, o que é possível ou não fazer vai depender de diversas características físicas e sociais que perpassam as vidas e as define como pessoas.

Para o autor, os principais argumentos em defesa da abordagem da pobreza como privação das capacidades são: a abordagem delimita as privações que são sobremaneira importantes; existem outras influências que definem a pobreza real; a correlação de baixa renda com baixa capacidade pode variar, entre comunidades, famílias e indivíduos (SEN, 2010).

Ao considerar essa abordagem, a partir da década de 1990, o desenvolvimento humano foi conceituado considerando o processo de expansão das possibilidades de escolha das pessoas. Nesse ínterim, a pobreza foi compreendida como a negação dessa oportunidade. Maria et al. (2018) destaca que, nesta evolução do conceito teórico de pobreza, seus meios de mensuração também se modificaram, empreendeu-se esforços para que as metodologias correspondessem a variáveis dos diversos aspectos das vidas das pessoas, ou das variáveis multidimensionais.

Assim, foi agregada ao conceito de pobreza, a privação das capacidades, as de natureza física, como nutrição, modo de vestir-se, moradia, questões como ser feliz, participação social, entre outras. Por isso, essa abordagem promove o fortalecimento entre as noções de pobreza absoluta e relativa, analisando desde perspectivas instrumentais, até o modo como o indivíduo se sente em decorrência da sua situação social, Raitano e Ribeiro (2019).

Também, percebe-se a noção de bem-estar em destaque no conceito elaborado por Sen. Nesta perspectiva de análise da justiça social, as vantagens individuais são aferidas em termos de capacidades que uma pessoa possui, ou das liberdades substantivas de que ela usufrui para levar um tipo de vida que valoriza (CODES, 2008).

Salienta-se que, Sen (1999) não rejeita o fato de que baixa renda é uma das maiores causas da pobreza, já que a falta de renda é determinante para a privação de capacidades humanas. Ele reconhece que a capacidade para o trabalho e a obtenção de rendimento geram a capacidade de comprar alimentos e outros bens, alcançado assim, possibilidades de escolha e satisfação de necessidades, sendo a renda um meio importantíssimo de se alcançar as capacidades.

Ainda, Sen (2009) acredita que a perspectiva das capacidades contribui para a análise da pobreza, pois, aumenta a compreensão da natureza e das causas da

pobreza enquanto privações, por concentrar esforços nos fins, aquilo que as pessoas buscam e, por consequência, para a liberdade de satisfazer a esses fins. Neste entendimento, percebe-se a renda apenas como meio de realização. Assim, a essência da teoria da pobreza de capacidades é encontrada no fato das privações serem percebidas mais próximas da busca por justiça social. ‘Como se vê, a multidimensionalidade da pobreza envolve aspectos de diversas naturezas: materiais, subjetivas, assim como dimensões políticas e sociais relacionadas à questão’ (RAITANO E RIBEIRO, 2019).

Corroborando com o tema Silva, Bruno e Silva (2020) percebem a pobreza enquanto mazela social, completamente desnecessária para a humanidade, já que, determina a existência de milhões de pessoas de forma alheia às possibilidades de pleno desenvolvimento humano. Assim, uma grande parte da população é levada a viver da mesma forma que as gerações passadas, reproduzindo a pobreza, tornando a sociedade cada vez mais enrijecida, pois, essa parcela da população acaba sem mobilidade social em decorrência da pobreza.

3 ESTRUTURA LEGAL DA PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo traz a luz do referencial teórico a questão da estrutura legal da proteção social no Brasil e, encontra-se dividido em três tópicos. No primeiro, trata-se do tripé da seguridade social alcançado com a Constituição Federal de 1988. No segundo, apresenta-se a política de Assistência Social e sua transição do viés assistencialista a garantia de direitos com a criação do SUAS. E no último tópico evidenciam-se os programas de transferência de renda.

3.1 O TRIPÉ DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, no Art.194 determina que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A proteção social elenca a integração das três políticas de seguridade social. Essa perspectiva significa construir processos de interligação entre os serviços dessas três políticas, desde a base, de modo que inclua a superação de limitações que perpassam cada uma dessas políticas (SPOZATI, 2013).

A saúde posterior a inclusão no tripé da seguridade social ganhou espaço, a partir do Sistema Único de Saúde (SUS), tornando-se universal, rompendo assim, com o modelo vigente de saúde contributiva. Passando a ser direito de todos e dever do estado, baseada nos princípios de descentralização, regionalização, integralidade, hierarquização e participação da comunidade. O SUS foi regulamentado em 1990, por meio da Lei Orgânica de Saúde (LOS), a Lei N.º 8.080 e a Lei N.º 8.142 baseando a organização num modelo fundamentado na epidemiologia, no controle social, na descentralização e ainda, na regionalização municipal (TEMER et al., 2018).

Percebe-se que a seguridade social no Brasil e no mundo passou ao longo dos anos por alterações muito importantes, entre elas a descentralização, a municipalização de ações e serviços, o aprimoramento e a ampliação da atenção à saúde, o fomento à vigilância em saúde e sanitária. E ainda, o controle social, especificamente com a implementação dos conselhos de saúde, e mais transformação devem vir, já que as necessidades coletivas e individuais vivem em constante transformação (TEMER et al., 2018).

Nesse tripé, a Previdência Social diferente das demais, é organizada sob a forma de regime geral, possui caráter contributivo e de adesão obrigatória, de acordo com o art. 201 da CF de 1988. Amparada no princípio da solidariedade, ou pelas contribuições da atual classe trabalhadora que podem ser pagos os benefícios dos trabalhadores, aposentados, dos pensionistas e daqueles que por ventura estiverem incapacitados. Por consequência, quando os segurados ativos passarem à inatividade, outros trabalhadores serão os contribuintes, para que os benefícios continuem a serem pagos. O regime é diferente do modelo de capitalização, como característica é ser individual, onde o segurado contribui apenas para o seu futuro, conforme Nulle e Moreira (2019).

A Constituição Federal de 1988 imprime uma nova concepção à assistência social brasileira ao incluí-la na seguridade social e posterior regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993. Onde o art. 1º traz a definição: “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

Com caráter de política social pública, ela inicia suas atividades em um campo novo, dos direitos, da universalização, dos acessos e da responsabilidade do estado. A LOAS cria assim uma nova identidade à política de assistência social, parte integrante do sistema do bem-estar social denominado campo da Seguridade Social, (BRASIL, 2004).

Conforme Yasbek (2005), a LOAS inicia um processo que tem como objetivo afirmá-la como política pública, como direito para quem dela necessitar. A inserção na seguridade demonstra também seu princípio de política de Proteção Social. Onde articulada com outras políticas sociais, corrobora à garantia de direitos e de melhores condições de vida. Assim, a assistência social se mostra como uma possibilidade de reconhecimento público que legitima as demandas dos usuários e dos espaços ampliados de seu protagonismo. E passa a ser espaço para a defesa dos interesses e necessidades dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, entendida assim como uma estratégia importante no combate à pobreza.

3.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para tratar sobre a política de transferência de renda, se faz necessário tecer considerações sobre a trajetória da política de assistência social, na qual a transferência de renda está inserida. Sabe-se que a assistência social surgiu e se desenvolveu por meio de ações assistencialistas utilizadas para mitigar ou extinguir as condições de indivíduos em situação de pobreza, ou que estivessem às margens dos processos econômicos vigentes. Assim, foi até o século 20, provida por núcleos de solidariedade social compostos por parentescos, vizinhança, grupos de trabalho e principalmente por organizações religiosas. A determinação de quais eram os indivíduos em situação de pobreza, bem como o entendimento sobre as causas e consequências de sua condição, variam muito no tempo e no espaço.

A partir dessas variações, o Estado age de formas também diferenciadas na garantia de assistência social, na evolução da assistência como política pública e ainda, na mudança dessa configuração de ação filantrópica para direito social, conforme Soares e Cunha (2016).

Sobre essa evolução, Yasbek (2005) traz pontos históricos que evidenciam essa mudança e situam a assistência social ao longo da história (Quadro 1). Observa-se a sua evolução conforme as demandas que surgiam, desempenhada de forma precária, assistencialista e na lógica do favor, do clientelismo e da benesse, até chegar a Constituição Federal de 1988 e se consolidar como política pública garantidora de direitos sociais.

Quadro 1 – Trajetória da Assistência Social: da caridade ao direito.

(continua)

Período	Instituições/atendimento	Características
1560	Irmandade da misericórdia (ambulatório e albergue)	Práticas de esmolas, pobres como “coitados”
1802	Santa Casa/ lazareto (hospital)	Assistência a inválidos e alienados
1825	Roda dos expostos	Para órfãos e abandonados, quem não tinha trabalho encontrava a margem
1930	Estado	Proteção ao trabalhador CLT
1937	Constituição Federal	Direitos dos trabalhadores formais
1937	Igrejas benemerência	Pobres individualizados atendidos por instituições sociais, reforma moral

Quadro 1 – Trajetória da Assistência Social: da caridade ao direito.

(conclusão)

1938	O estado incentiva e pratica benemerência	Para aos pobres qualquer coisa basta, caridade.
1942	Legião Brasileira de Assistência-LBA -filantropia	Ações paternalistas, paliativa Assistencialista
1964	Golpe militar	Assistência a pobreza com repressão
1980	A Década perdida	Com a ampliação da desigualdade a pobreza torna-se tema central da agenda social
1988	Constituição Federal	Direitos sociais

Fonte: YASBEK (2005).

Nessa trajetória, percebe-se que a assistência social como política de proteção social é recente no Brasil, ela objetiva garantir a todos, que dela necessitam, sem nenhuma espécie de contribuição, à provisão dessa proteção. Durante muito tempo, a questão social não fez parte das formulações de políticas no país, sendo realmente um marco a Constituição Federal de 1988, que determina o caráter de política pública à assistência social, no mesmo nível da saúde e previdência social, compondo o tripé da seguridade social, conforme descrito no tópico anterior BRASIL (1993).

Salienta-se que, antes da redemocratização, a assistência social era espaço de ações fragmentadas e descontinuadas, sendo que a maior oferta de serviços era desenvolvida por instituições filantrópicas e religiosas. As intervenções assistenciais desenvolvidas pela gestão pública eram escassas e desarticuladas, faltando-lhes uma política nacional que direcionassem as ações. A partir da implementação da LOAS, em 1993, definiram-se diretrizes para o financiamento das ações de acordo com o conceito de proteção social e a nova gestão e execução delineados para a área. Com ênfase no caráter compartilhado do financiamento, em que os três entes federados devem cofinanciar os serviços e benefícios, de acordo com Teixeira e Costa (2020).

No entanto, a legislação não impede que municípios mantenham práticas assistencialistas, mas, romper com essas práticas é fundamental para alcançar a eficácia das ações socioassistenciais e a garantia de direitos. Para tanto, torna-se necessário superar a ideia de que o SUAS, é lugar do estado, para se alcançar necessidades básicas dos pobres. De acordo com Sposati (2016), como expressão de proteção social, o conteúdo dessa política é parte integrante das condições

objetivas do lugar onde se vive. Logo, alcançar proteção social supõe contar com materialidades e com uma dinâmica de relações.

O Sistema Único de Assistência social (SUAS), em seu Art. 6º apresenta a forma como ele deverá ser organizado:

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, com os seguintes objetivos: I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. § 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território (BRASIL, 2011).

Percebe-se o avanço da assistência social a partir da Constituição Federal de 1988, com a inclusão no tripé da seguridade social, e do alcance efetivo de política pública, que se efetiva aos poucos com a legislação subsequente àquela constituição. Por um longo período, o assistencialismo determinou o atendimento que era dado as famílias vulneráveis, deixando situações de descaso e preconceito, além de limitações na história da assistência social no Brasil. E mesmo após esses avanços, segue-se com o propósito de que todos consigam implementar e respeitar as diretrizes determinadas no SUAS. Na estruturação desse novo sistema, os programas de transferência de renda têm papel fundamental, no alívio imediato da pobreza.

3.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Ao final dos anos de 1990, houve um aumento significativo dos programas de transferência de renda, com o objetivo de mitigar os impactos resultantes das reformas pró-mercado. Esses programas propunham transferência de renda diretamente às famílias denominadas pobres ou extremamente pobres, tendo como objetivo principal o alívio imediato da situação de pobreza, melhorando as condições de vida, da saúde e educação dos beneficiários, de acordo com Moraes, Pitthan e Machado (2018).

Nessa tentativa de superação da pobreza, diversos programas já foram implantados no Brasil, demonstrando que, desde 1974, com o Programa Renda Mensal Vitalícia (RMV), existe esta tentativa, embora focalizada, de proteção a grupos vulneráveis. No início, destinava-se para pessoas que eram contribuintes da previdência social, e nos programas posteriores, destinados às famílias vulneráveis que não possuíam vínculos com a previdência social, ou detinham contribuições irrisórias que não davam condições de assegurado.

De acordo com o Ministério da Cidadania (2021), a RMV foi criada pela Lei N.º 6.179/1974 para as pessoas “maiores de 70 anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerciam atividade remunerada”. Esse benefício foi extinto, mas, quem era beneficiário até dezembro de 1995, se manteve recebendo. No município de Santa Maria existem 1.459 benefícios ativos, sendo 540 por invalidez e os demais por idade, conforme dados do próprio ministério.

Para substituir a RMV foi criado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que de acordo com a LOAS (1993), é a garantia de um salário-mínimo mensal destinado à pessoa com deficiência e a pessoas maiores de 65 anos, que comprove não possuir meios de prover o seu sustento, nem de tê-lo provido por sua família. Compreendendo famílias cuja renda não ultrapasse um quarto de salário-mínimo por pessoa residente na casa. O benefício é concedido sem contribuições ao INSS, e não dá direito ao décimo terceiro salário, nem se transforma em pensão por morte, cessando com a morte do beneficiário.

Outro programa que se manteve concomitantemente com o Bolsa Família foi o PETI, instituído pela Portaria N.º 458, de 4/10/2001, compreendendo transferência de recursos e serviços socioeducativos às famílias, que possuíam em sua composição criança e/ou adolescentes em situação de trabalho infantil. O valor de transferência às famílias era de R\$15,00, no ano de 2005. O programa foi integrado ao PBF e as famílias beneficiárias passaram a receber os valores conforme o novo programa. No entanto, as ações socioeducativas permanecem, sendo que passaram por um reordenamento e fazem parte das atividades dos CRAS e dos CREAS, MC (2021).

O programa Agente Jovem foi regulamentado pela Portaria N.º 879, de 03 de dezembro de 2001, do então, Ministério da Previdência e Assistência Social, tendo como objetivo central promover o protagonismo juvenil. Destinado a jovens de 15 a 17 anos, com renda familiar de até meio salário per capita, desenvolvia-se por meio

de atividades socioeducativas com os jovens e suas famílias, e disponibilizava ao jovem um valor de R\$65,00 mensal.

Em 2001 foi criado o programa Bolsa Escola (BES), por meio da N.º 10.219, de 11 de abril, com objetivo de garantir renda mínima às famílias carentes que possuíam filhos entre 6 e 15 anos devidamente matriculados e frequentando satisfatoriamente o ensino fundamental, contribuindo para a redução da repetência e da evasão escolar. Ainda, em 2001, criou-se o programa Bolsa Alimentação (BAL), por meio do Decreto N.º 3.934, de 20 de setembro, destinado as famílias com renda mensal per capita de até R\$90,00 com presença de gestantes, nutrizes e crianças entre 0 e 6 anos e 11 meses de idade.

Posteriormente, no ano de 2002, instituiu-se Auxílio Gás, destinado às famílias com renda per capita de, até meio salário mínimo, e que estivessem devidamente inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou, que sejam beneficiárias do programa Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação, cujo valor era de R\$15,00 a cada dois meses, conforme Decreto N.º 4.102.

Ainda, com Decreto N.º 4.675, de 16 de abril de 2003, criou-se o programa Cartão Alimentação (PCA), que tinha como objetivo melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda. O valor do repasse era de R\$50,00 por família.

Por fim, em 2003, cria-se o Programa Bolsa Família (PBF), como resultado da unificação dos programas Bolsa Escola, Cartão-Alimentação, Bolsa Alimentação e auxílio gás, sendo implementado em 2004. O Programa de erradicação infantil (PETI) continuou existindo, mas como a renda disponibilizada era de apenas R\$15,00 por crianças, ele foi substituído pelo PBF, embora não fez parte da unificação. Para Zimmermann (2006), os programas anteriores não tinham nenhuma interação entre si e entre as ações governamentais. Ademais, aqueles programas eram desenvolvidos por diferentes ministérios e secretarias, não tendo uma ação interministerial adequada, sendo que, por vezes, eles concorriam entre si pelos recursos disponíveis.

O fato de serem operacionalizados por diferentes ministérios, dificultava a otimização das ações, resultando em aumento do custo operacional, em baixa efetividade e na carência de referência a direitos. Ainda, os municípios possuíam uma quota máxima de famílias a serem beneficiadas pelos programas, assim, novas famílias, mesmo que extremamente vulneráveis não podiam ser inseridas nos programas (ZIMMERMAN, 2006).

Em síntese, os programas eram insipientes frente a pobreza e não resguardavam o direito de acesso, mantendo em seu escopo as marcas da exclusão e da dependência, das quais, se busca a superação. Neste contexto, o PBF, apresenta diferenças fundamentais em seu desenvolvimento e operacionalização, com vistas a melhorar a efetividade do programa e evitar as limitações dos programas que o antecederam.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

Este capítulo realiza uma abordagem teórica do Programa Bolsa Família, na seção 4.1, procurando delimitar como ele se desenvolve e seus critérios de inclusão; na seção 4.2, discute as condicionalidades e benefícios do programa. E complementando, na seção 4.3, discute o processo de gestão do programa, elencando as responsabilidades de cada ente federado e, por fim, na seção 4.4, evidencia-se potencialidade do CADÚNICO como instrumento de unificação das políticas sociais.

4.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família contribui para o alívio imediato da pobreza e à redução da desigualdade social no Brasil. Para isso, está estruturado em três eixos principais: o primeiro eixo é denominado complemento da renda, o segundo eixo trata do acesso a direitos e o terceiro busca a articulação do programa com outras políticas e ações, com vistas à emancipação das famílias.

Conforme a Lei N.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004, da Presidência da República, que cria o Programa Bolsa Família, a denominação de complemento de renda do primeiro eixo, define-se pelo pagamento mensal, onde as famílias atendidas pelo programa recebem um valor monetário, transferido diretamente pelo Governo Federal. Este valor garante o alívio imediato da pobreza. O segundo eixo trata do acesso a direitos, por meio das condicionalidades do programa, que são compromissos que as famílias precisam cumprir ao ingressarem no programa, e tem por objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. E o terceiro eixo é a articulação com outras ações ou políticas, por meio do desenvolvimento de ações complementares.

A partir desta estrutura, o Programa Bolsa Família tem capacidade de articular várias políticas sociais para promover a emancipação das famílias, de modo que elas consigam superar as situações de vulnerabilidade e de pobreza (MC, 2021). Ressalta-se que as referidas condicionalidades não possuem caráter de punição, mas acesso aos direitos sociais básicos, pois o poder público também tem o compromisso de ofertar tais serviços.

Quanto aos critérios de elegibilidade, para estar apto a ser contemplado com a transferência de renda do programa, o beneficiário precisa estar inscrito no cadastro Único para programas sociais e possuir renda de até R\$89,00 per capita, sendo as famílias consideradas em extrema pobreza, ou com renda de até R\$178,00, per capita, desde que tenham em sua composição, crianças e ou adolescentes de até 17 anos. Porém, a renda se alterou com o passar dos anos, no início do programa era de R\$60,00 per capita para a extrema pobreza e, de R\$120,00 para as famílias que tinham na sua composição, crianças e adolescentes (BRASIL, 2004).

Em termos de valores e beneficiários, o Programa Bolsa Família apresentou evolução tanto de recursos quanto de famílias beneficiárias crescentes, considerando o período de 2004 à 2021.

Tabela 1 – Famílias beneficiárias e valores de repasse do Programa Bolsa Família, no período de 2004 a 2021

ANO	FAMILIAS BENEFICIÁRIAS	VALOR DO REPASSE EM R\$
2004	3.615.861	263.265.315,00
2005	6.572.060	430.841.390,00
2006	8.644.196	537.781.906,00
2007	10.908.452	683.456.074,00
2008	11.007.829	830.163.691,00
2009	11.167.140	934.791.868,00
2010	12.500.294	1.153.987.854,00
2011	12.851.345	1.210.230.621,00
2012	13.330.714	1.561.780.652,00
2013	13.835.986	1.970.843.426,00
2014	14.045.570	2.110.618.798,00
2015	13.980.524	2.342.594.866,00
2016	13.969.391	2.252.639.821,00
2017	13.560.521	2.426.682.591,00
2018	14.001.339	2.498.595.600,00
2019	13.760.886	2.585.866.335,00
2020	13.228.015	2.526.570.558,00
2021	14.232.705	2.712.375.689,00

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do sistema CECAD 2.0

Percebe-se que, entre 2012 e 2020 houve crescimento médio de famílias no PBF, sem grandes alterações, no entanto, no ano de 2021 o crescimento foi mais significativo, com aumento de cerca de um milhão de beneficiários. No que se refere

ao aumento dos recursos repassado as famílias, percebe-se que no ano de 2013, ele passou a ter um aumento significativo, já que o número de famílias não teve um aumento similar. Porém, esse aumento foi decorrente dos reajustes de valores realizados no programa.

O Programa Bolsa Família possui um conjunto de benefícios, entre os quais:

- Benefício básico familiar: o valor é de R\$89,00 mensais, destinado às famílias cuja renda familiar per capita, é menor que R\$89,00.

- Benefício Variável: é destinado para famílias em situações de pobreza ou extrema pobreza que tenham em sua composição gestantes, mães que amamentam, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos. O valor de cada benefício é de R\$41,00 sendo que cada família pode receber até 5 benefícios por mês³.

- Benefício Variável Jovem: Destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição, adolescentes entre 16 e 17 anos. O valor do benefício é de R\$48,00 por mês e cada família pode acumular até dois benefícios.

- Benefício para Superação da Extrema Pobreza: Criado em 2011, destinou-se às famílias em situação de extrema pobreza que mesmo somando-se o valor do Bolsa Família a renda familiar, não atingiram o valor de R\$89,00 per capita, nesse caso a família recebe o valor por pessoas que falta para alcançar esse valor.

Os valores desses benefícios também sofreram reajustes ao longo dos anos, conforme verifica-se na Tabela 2. Percebe-se a evolução monetária dos recursos referente as variáveis que compõe a transferência de renda do Programa Bolsa Família, porém quando se analisam os valores reais, os repasses apresentam certa estabilidade, o que indica que os ajustes estão repondo a inflação.

O benefício variável compreende as crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes. Em 2004, o valor desse benefício era de R\$15,00, chegando a R\$41,00 em 2021. Este recurso até o ano de 2011 possibilitava que cada família recebesse no máximo três, posterior a esse ano, os números de benefícios variáveis por família, podem chegar a no máximo cinco. O benefício variável jovem variou de R\$30,00 à R\$48,00, no período de 2004 à 2008, enquanto que o benefício básico familiar teve uma mudança de R\$50,00 para os atuais R\$89,00.

³ Até 2011 eram concedidos apenas 3 benefícios variáveis por família.

Percebe-se que, nos três últimos anos, quando não ocorreu aumento dos valores, o benefício perdeu significativamente o seu poder real de compra. Seu valor mais elevado ocorreu em 2009, com decréscimos seguidos nos anos seguintes, sendo o ano de 2020 o que apresentou resultado mais baixo.

Tabela 2 – Valores nominais e reais referentes à composição do PBF⁴, deflacionados com base no INPC, considerando os valores de 2020

ANO	VALORES DOS BENEFÍCIOS EM R\$						INPC
	Variável	VALOR REAL	Variável Jovem	VALOR REAL	Básico Familiar	VALOR REAL	
2004	15,00	26,51	30,00	53,01	50,00	88,35	6,13
2006	15,00	25,78	30,00	51,56	56,00	96,25	2,81
2007	18,00	29,42	30,00	49,03	58,00	94,80	5,16
2008	20,00	30,70	30,00	46,05	62,00	95,17	6,48
2009	22,00	32,44	33,00	48,65	68,00	100,26	4,11
2011	32,00	44,48	38,00	52,82	70,00	97,29	6,08
2012	32,00	41,88	38,00	49,73	70,00	91,61	6,2
2014	35,00	43,12	42,00	51,75	77,00	94,87	6,22
2016	38,00	43,93	45,00	52,03	85,00	98,27	6,57
2017	39,00	44,18	46,00	52,11	85,00	96,29	2,06
2018	41,00	45,17	48,00	52,88	89,00	98,06	2,82
2019	41,00	43,23	48,00	50,62	89,00	93,85	4,48
2020	41,00	41,00	48,00	48,00	89,00	89,00	5,45

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do MC (2021).

Em suma, o PBF tem representado uma solução às famílias que vivem em situação de vulnerabilidade e de extrema vulnerabilidade, o que comprova sua efetividade na redução da pobreza. Porém, o estado precisa, como promotor dos direitos humanos, priorizar políticas públicas que fortaleçam o PBF, como o incentivo ao aumento do emprego e proporcionar habitação básica que possa garantir a todos os brasileiros benefícios reais em termos de qualidade de vida e bem-estar (DANTAS E BARACHO, 2017).

Desta maneira, essas políticas contribuirão no processo de reconhecimento do indivíduo como cidadão de direitos, como mantenedor de suas demandas e pela

⁴ De 2018 até agosto de 2021 não houveram mais ajustes de valores referentes ao PBF.

recuperação de sua autoestima; de outra maneira, sem tais políticas públicas, essas pessoas estariam à parte do crescimento, do desenvolvimento da sociedade e privadas de seus direitos básicos (SANTANA, 2017).

Em vista disso, o PBF precisa de políticas públicas estruturantes que possibilitem esse suporte e direção, e a qualidade necessária com vistas a qualificação e emancipação das famílias beneficiárias. As condicionalidades possuem esse viés, no âmbito da saúde, assistência e educação.

4.2 AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA

O Programa Bolsa Família é um programa do Governo Federal, mas para que ele funcione efetivamente, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios precisam conjugar esforços, trabalhando de forma corresponsável. Assim, todas as instâncias responsáveis pelo programa, criam processos de cooperação buscando o combate à pobreza e à exclusão social.

Como já referido, esse programa com vista à inserção das famílias em outras políticas públicas, possui condicionalidades, que são compromissos que as famílias assumem perante o programa. Uma das condicionalidades é a da educação, em que crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e adolescentes que recebem Benefício variável jovem (BVJ), deverão ter a frequência escolar verificada. Para essa faixa de renda a frequência mínima exigida é de 85%. Igualmente exige-se para os adolescentes, de 16 a 17 anos, a frequência mínima de 75% (MC, 2021).

Corroborando com essa condicionalidade, Feijó e Pires (2015) enfatizam que os formuladores desta política de transferência de renda certamente acreditaram no efeito positivo, que o acesso à educação causaria em relação à mobilidade social, tanto educacional como de renda, numa situação intergeracional. Os ganhos materiais e simbólicos que a aquisição monetária do benefício propicia às famílias são inegáveis. Contudo, para que a pobreza intergeracional possa ser superada de fato é preciso ir além de cobrar a frequência escolar, sendo que o caminho para enfrentar este desafio passará pela melhoria da qualidade da educação pública.

Também, neste contexto de condicionalidades, faz-se necessário mencionar a saúde, nela a família precisa realizar acompanhamento nutricional e de saúde das crianças de até os 6 anos e de mulheres dos 14 aos 44 anos, mantendo o calendário vacinal em dia e realizando acompanhamento de gestantes. As famílias beneficiárias

precisam ser acompanhadas pela saúde em duas vigências anuais, sendo a primeira de janeiro a junho, e a segunda julho a dezembro. Nesses dois períodos, os dados devem ser inseridos nos sistemas da Plataforma e-Gestor AB – Sistema Bolsa Família (BFA), salientando que as gestantes só poderão ser contempladas com as variáveis gestante, se constar os dados de acompanhamento pré-natal pela saúde (MS, 2021).

Além das condicionalidades da educação e da saúde, outro compromisso que a família beneficiária possui consiste na Política de Assistência Social, especificamente ao CADÚNICO, onde ela deve manter seus dados atualizados pelo menos antes de completar dois anos, ou sempre que tiver algum tipo de mudança sociofamiliar, como mudança de endereço, nascimentos, óbitos, mudança de escolas, entre outros (MC, 2021).

Para além disso, as famílias que descumprirem essas condicionalidades devem ser acompanhadas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo que frequentar os serviços ofertados nesses espaços também é uma responsabilidade das famílias nessa condição. Esse descumprimento é passível de penalidades, porém em um primeiro momento trata-se da advertência, fase em que a família é comunicada da existência do descumprimento de condicionalidades, no entanto, continua a receber o benefício do Bolsa Família.

Caso o descumprimento persista, gera-se então um bloqueio no benefício da família não sendo pago naquele mês, mas poderá ser sacado no mês seguinte, junto a nova parcela, caso a situação seja regularizada. Caso o descumprimento se mantenha, a penalidade subsequente é a suspensão, quando o benefício é suspenso por dois meses sem o pagamento desse período. A última penalidade em caso de continuidade do descumprimento é realizada como medida derradeira o cancelamento, com ele a família é excluída do programa.

Por conseguinte, o descumprimento de condicionalidades, indica situações de vulnerabilidade, por isso, localizar as famílias que estão em descumprimento é de fundamental importância e possibilita ao poder público identificar os problemas enfrentados por elas, referentes à oferta dos serviços ou à organização sociofamiliar, e direcionar as ações estatais, buscando sanar tais problemas (WWP, 2016). Em vista disso, é que está previsto o acompanhamento familiar pela equipe do CRAS, para que a família supere os problemas causadores do descumprimento e interrompa o ciclo de penalidades, evitando assim, a perda definitiva do benefício.

4.3 A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A gestão do PBF e a do Cadastro Único foi organizada de forma descentralizada, compreendendo competências específicas de cada ente da federação, de forma articulada. O Ministério da Cidadania planejou um instrumento que mede a qualidade e o desempenho da gestão em âmbito estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e, com base nele, o Governo Federal faz os devidos repasses de recursos para apoiar as ações (MC, 2021).

Neste processo, o IGD é um indicador objetivo e transparente que realiza a aferição de desempenho, definição de valores a serem repassados e incentivo a boas práticas da gestão. Como os recursos repassados compõem o orçamento municipal, promove-se assim a autonomia dos municípios prevista na Constituição Federal de 1988, gerando a descentralização, o que ocasiona o maior compromisso e responsabilização na tomada de decisão local (MDSA, 2016).

Nesse processo, para a União cabe realizar o repasse de recursos e monitorar o desempenho dos municípios, já que o IGD-M é calculado baseado no desempenho, ou quanto melhor for o desempenho do município, mais recursos se destina para fomentar a melhoria do programa. Por sua vez, o estado monitora os municípios e é o interlocutor entre a união e os entes locais, promovendo também capacitações aos gestores municipais. Por conseguinte, cabe ao município, desenvolver o programa de acordo com as normas vigentes, buscando a efetividade e a eficiência do mesmo, com vistas a melhorar os índices de desenvolvimento do programa e, por conseguinte, maior eficácia e cobertura.

Os recursos referentes ao IGD-M são repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), nos termos do Art. 8º, da Lei N.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, na modalidade fundo a fundo. Os depósitos são realizados em conta aberta pelo FNAS no Banco do Brasil, especificamente para fins de execução financeira das atividades vinculadas à Gestão do PBF e do Cadastro Único (MDSA, 2016).

Como os recursos auferidos pelo IGD-M são decorrentes dos resultados obtidos pela gestão do PBF e do Cadastro Único, os municípios têm autonomia para decidirem em quais ações devem aplicá-los. O IGD-M contribui para que os municípios busquem, de forma continuada, melhorias de gestão do PBF e do Cadastro

Único, desenvolvendo com qualidade e eficiência as ações contidas no Decreto n.º 5.209/2004 e na Portaria GM/MDS n.º 754/ 2010.

Neste sentido, para acompanhar esse processo existe o controle social, entendido como a participação da sociedade no acompanhamento da gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da gestão pública. Assim, configura-se um importante instrumento de fortalecimento da cidadania, que aproxima a sociedade do estado. Para tanto, é necessário que eles sejam bem informados e capacitados. Cabe à gestão municipal do PBF e do Cadastro Único, divulgar aos cidadãos a importância do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), como também informar os conselheiros sobre as atividades desenvolvidas.

Cabe referir ainda, que importante elo nesse processo, é a Caixa econômica Federal, órgão pagador contratado pelo Governo Federal para realizar os pagamentos do PBF às famílias beneficiárias.

Cordoba e Alves (2019) enfatizam que Programa Bolsa Família é atualmente uma das mais relevantes ferramentas de assistência social brasileira no combate à fome e à miséria. Mas, não se deve ver o PBF como uma solução, que sozinha vai acabar com a problemática social, pois ainda está atrelada a vontade de cada novo governante que assume.

No entanto, se o Bolsa Família não é a solução para todas as desigualdades, ele se apresenta como um meio possível de contribuir para mitigar essas desigualdades. Complementando, Santos e Bottega (2019) ressaltam que desenvolvimento econômico se faz em concomitância com o desenvolvimento social e políticas de assistência aos mais vulneráveis.

Logo, percebe-se que a gestão do PBF é um ponto crucial do programa, pois é onde o planejamento e a execução acontecem, onde a corresponsabilidade existe, mas a parte operacional fica a cargo dos municípios. E a necessidade de articulações e melhorias deve fazer parte desse planejamento, já que disso dependem os resultados a serem alcançados, ou evidencia-se a grande responsabilidade dos municípios nesse processo.

Para colaborar com os municípios, facilitando a articulação das políticas públicas, e do PBF, o Governo Federal criou o cadastro Único para programas sociais, que se tornou o maior instrumento de coletas de dados de famílias de baixa renda.

4.4 CADÚNICO COMO INSTRUMENTO DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado em 2003, é o instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população, como também, é o principal instrumento à seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais. Conforme MC (2021), nele são registradas informações como características do domicílio, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o Governo Federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o gestor responsável, e a Caixa Econômica Federal o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único (BRASIL, 2007). Já as pessoas inscritas no Cadastro Único, têm o compromisso de prestar informações verdadeiras e atualizadas sobre sua família. Nessa rede de colaboração estão evidenciados todos os atores e suas respectivas responsabilidades.

Nesta estrutura, a atualização do cadastro é de extrema importante, pois o governo utiliza esses dados para verificar as necessidades das famílias, realizar a concessão de benefícios e serviços sociais. Ainda, a maioria dos programas sociais que usam o Cadastro Único só concede benefícios para as pessoas que estejam com os dados do cadastro único atualizados (MC, 2021). Salienta-se que, sem a identificação das famílias vulneráveis, como as suas informações socioeconômicas proporcionadas pelo CADÚNICO, não é possível integrar um conjunto de políticas que atendam as diferentes formas de vulnerabilidade. Isso indica que há potencialidade de integração na rede do CADÚNICO (DIREITO e KOGA, 2020).

Em termos de cadastros, no mês julho de 2021, conforme dados do Ministério da Cidadania, haviam 76.999.108 pessoas cadastradas, significando que esse quantitativo de famílias estava apto a participar dos programas sociais existentes.

4.5 IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Buscando evidenciar os impactos do Bolsa Família, em seus 18 anos de vigência, são destacados alguns estudos acerca dos resultados do programa, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Evidências empíricas sobre os resultados do programa Bolsa Família
(continua)

Título	Autor	Ano	Objetivos	Impactos encontrados
Políticas Públicas: uma análise da implementação do programa bolsa família no município de Patos-PB.	Adenilson da Silva Lopes Geymeesson Brito da Silva Francisca Rozângela Lopes de Sousa.	2019	Avaliar o monitoramento das ações complementares do Programa Bolsa Família no Município de Patos-PB.	A pesquisa concluiu que o Programa Bolsa Família cumpre as condicionalidades no que tange a saúde e educação, no entanto, é falho na questão da oferta das ações complementares, as quais poderiam gerar emancipação as famílias.
Programa bolsa família: análise sobre o mercado de trabalho secundário e a geração “nem-nem” nas áreas urbanas e rurais do Brasil.	Luciane dos Santos Jácome.	2019	Analisar a probabilidade da oferta de trabalho secundário para as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, e mensurar a probabilidade conjunta dos jovens com idade de 16 a 17 anos, serem “nem-nem” no Brasil.	A pesquisa conclui que o programa Bolsa família cumpri seu papel no que tange a manter as crianças e adolescentes na escola, no entanto, faltam políticas públicas específicas para a inserção dessas famílias no mercado formal de trabalho, ainda, políticas para a mitigação do trabalho infantil.

Quadro 2 – Evidências empíricas sobre os resultados do programa Bolsa Família
(continua)

Título	Autor	Ano	Objetivos	Impactos encontrados
Programa Bolsa Família e educação escolar: uma abordagem de dados em painel.	Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima; Joyciane Coelho Vasconcelos.	2019	Avaliar se, e de que forma, o Programa Bolsa Família (PBF) contribuiu para melhorar os indicadores de educação infantil e ensino fundamental nos Estados Brasileiros.	A pesquisa conclui que o Programa Bolsa Família impacta significativamente na trajetória da Educação nos Estados Brasileiros. De forma distinta e mais significativo, nos estados com índices educacionais mais baixos.
Impactos do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho dos municípios brasileiros.	Carlos Barbosa Correa Junior; Leonardo Nelmi Trevisan e Cristina Helena Pinto de Mello.	2019	Investigar os impactos do PBF, no mercado de trabalho formal dos 5.570 municípios brasileiros, no período de 2004 a 2013.	A pesquisa chega à constatação de que o PBF está positivamente associado ao mercado de trabalho formal dos municípios brasileiros, tanto no que se refere ao aumento do pessoal ocupado assalariado como mediante o aumento dos salários e outros rendimentos.
O potencial emancipatório do programa bolsa família na perspectiva dos beneficiários do município de Cerro Largo-RS.	Fabiana da Silva Sodre.	2019	Analisar a correlação e a contextualização, através de abordagem interdisciplinar, do potencial do Programa Bolsa Família como política pública social emancipatória, vinculando perspectivas teóricas às concepções dos beneficiários cadastrados no município de Cerro Largo.	A pesquisa evidencia que o PBF não promoveu mudanças significativas, pois continuam vivenciando situação de pobreza e privação de bens e serviços. Isso pode ser atribuído ainda à avaliação das beneficiárias quanto aos valores recebidos pelo Programa, os quais compreendem ser insuficientes, tendo em vista a expectativa de que os benefícios venham a ser mais do que um simples auxílio e de que possam de fato possibilitar o custeio integral das necessidades da família.

Quadro 2 – Evidências empíricas sobre os resultados do programa Bolsa Família
(continua)

Título	Autor	Ano	Objetivos	Impactos encontrados
Estudo de caso: os impactos do programa Bolsa Família na vida das famílias do bairro Mustafá Bucar de Miracema do Tocantins.	Ariolinda Capristano Neta Neres de Souza.	2019	Analisar as condições sócio econômicas das famílias beneficiadas pelo PBF no município de Miracema do Tocantins – TO.	Constatou-se que a condicionalidade de se manter no Programa ser a frequência escolar, influencia em possibilitar um importante caminho para combater a evasão e o analfabetismo brasileiro. O benefício garante também a compra de materiais escolares e a alimentação dos filhos. Em relação à saúde também mostrou que avançou na regularidade em que os filhos buscam os postos de saúde e no seu total acompanhamento.
Programa bolsa família e a qualidade de vida das famílias beneficiárias.	Marli da Silva Simão de Melo.	2020	A pesquisa buscou verificar se o Programa Bolsa Família contribui de fato no enfrentamento a pobreza ou gera uma dependência das famílias à programas sociais, no Município de Brasilândia do Sul.	Identificou-se que o PBF encontra dificuldades de alcançar a superação da pobreza, cumprindo apenas seus objetivos imediatos, não tendo um planejamento para ação a longo prazo, criando meios para que as famílias se emancipem.
Análise do programa bolsa família: impacto das políticas públicas de cidadania em Mogi das Cruzes, SP.	Célia Menezes de Melo Santinato.	2020	Analisar como o Programa Bolsa Família (PBF) contribuiu para a redução das desigualdades sociais no município de Mogi das Cruzes.	A pesquisa evidenciou o potencial do programa no enfrentamento a pobreza, incrementando os recursos econômicos do município inserindo seus beneficiários no mercado consumidor, trazendo resultados imensuráveis para os beneficiários, impactos reais, na condição de vida de pessoas.

Quadro 2 – Evidências empíricas sobre os resultados do programa Bolsa Família (conclusão)

O Programa Bolsa Família e a desigualdade social no Brasil: o efeito multiplicador do programa na renda familiar, no consumo e nas economias locais.	Ana Claudia Del Ciel.	2021	Identificar e avaliar os possíveis efeitos multiplicadores do Bolsa Família, melhorando a renda das famílias beneficiadas, por meio do consumo imediato e fomentando a economia local.	Concluiu-se que o Bolsa Família, mesmo com restrições de recursos financeiros, contribui positivamente na condição de vida dos participantes no programa. No entanto, a eliminação da pobreza não se concretiza, pois, o valor transferido mantém as famílias no limiar das linhas de pobreza.
O programa bolsa família no CRAS central de Senador Canedo/2021.	Adalia Maria da Conceição Neta.	2021	Analisar o Programa Bolsa Família no CRAS Central de Senador Canedo no contexto do sistema protetivo brasileiro, analisando seu alcance, no enfrentamento à pobreza.	O estudo concluiu que o Programa Bolsa Família, tem sido considerado na conjuntura do sistema de proteção social, um importante instrumento utilizado pelo poder público no enfrentamento à pobreza no país.
Programa bolsa família: manifestações humano-materiais na vida dos beneficiários.	Dayane Araújo dos Reis.	2021	Compreender como o acesso ao programa bolsa família afetou a vida das/os brasileiros, a partir da sua manifestação nas condições humano-materiais dos beneficiários.	O Trabalho conclui que o PBF serve para amenizar a tão escancarada desigualdade social, onde além de comida na mesa, as pessoas puderam acessar bens materiais. No entanto, não tem lastro econômico, nem social para transformar a vida de milhares de brasileiros, ou seja, não garante cidadania.
O programa bolsa família no cras central de Senador Canedo (go) e o enfrentamento da pobreza.	Josilene Rodrigues de Moraes Xavier.	2021	Avaliar e demonstrar as ações do PBF no enfrentamento a pobreza das famílias atendidas no CRAS Central de Senador Canedo.	Considera-se que mesmo de forma imediatista, esses programas são fundamentais para o enfrentamento da pobreza extrema. Mas as políticas de transferência de renda melhoram as condições da renda de indivíduos e famílias pertencentes às classes mais pobres, mas não melhora as condições socioeconômicas.

Fonte: Elaborada pela autora (2022).

Quanto aos impactos do Programa Bolsa Família, percebe-se que os estudos chegam a resultado similar, de que o PBF é um importante instrumento de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. E que, por meio das condicionalidades, melhora o acesso à saúde e à educação, além de promover o

acesso imediato e certa melhora na condição alimentar. No entanto, sua efetividade na erradicação da pobreza demonstra fragilidade, principalmente, por depender de outros fatores, e outras políticas, de empreender esforços em qualificação e inserção no mercado de trabalho. Podendo-se inferir que o terceiro eixo do programa, aquele que prevê a articulação com outras políticas para a promoção da autonomia familiar, não está sendo plenamente implementando.

5 O MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Este capítulo tem como objetivo inicial caracterizar brevemente o município de Santa Maria (seção 5.1); apresentar a sistematização do Cadastro Único do município (seção 5.2) e; contextualizar o Programa Bolsa Família no município, apresentando a evolução do número de beneficiários e características do programa (seção 5.3).

5.1 O MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

O Municípios de Santa Maria originou-se do distrito denominado Santa Maria da Boca do Monte, criado em 1837, posteriormente tornando-se vila, em 1857 e tornando-se cidade com a denominação de Santa Maria da Boca do Monte em 1876, conforme dados do IBGE (2021). Santa Maria é um município de grande porte, sendo o maior da região centro do Rio Grande do Sul. De acordo com o IBGE (2021), possui população estimada de 285.159 pessoas sendo o quinto mais populoso do estado, atrás apenas de Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul e Pelotas.

O município possui base econômica no comércio e nos serviços, os quais correspondem a mais de 80% da produção econômica. No que diz respeito a trabalho e rendimentos, em 2019, 29,2% da população estava formalmente empregada e a média salarial perfazia 3,1 salários-mínimos (IBGE, 2021).

Outra característica do município se refere à grande influência na região, devido a sua rede de atendimento à saúde, sendo o principal o Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM), que possui o único pronto-socorro que atende exclusivamente pelo SUS no interior do estado, sendo referência para diversas especialidades na região, como a oncologia pediátrica e de câncer em geral, ainda de transplantes de medula óssea e transplantes renais, desde 1988. Ele é caracterizado como um hospital-escola, de ensino público, de ensino, pesquisa e extensão (HUSM, 2021).

O município ainda é considerado um polo de educação, pois é sede de várias universidade e faculdades, fato que atrai estudantes de todo o território nacional e até de fora dele, tendo na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a referência, que tem as suas práticas desenvolvidas junto ao HUSM. Também deve-se destacar a área militar, dado que o município abriga o segundo maior polo militar do país, sendo que o contingente perfaz 20 unidades militares, totalizando aproximadamente 9,3 mil militares (COMANDO MILITAR DO SUL, 2021).

Quanto as condições educacionais, o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), do ano de 2021, da educação da rede municipal de Santa Maria é de 6,2%, e da rede estadual é de 6,5%, de acordo com o MEC (2021). Considerando os índices do estado, pode-se perceber que o município encontra-se com índice da rede estadual ligeiramente acima, já que o índice do estado é de 6,3%.

No que se refere a área de saúde, o índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), de 2018, alcançou 0,84% e a taxa de mortalidade infantil foi de 8,4%. A educação alcançou índice de 0,77 e a renda de 70%, demonstrando ser um município de desenvolvimento médio estando na posição 186^a no estado do Rio Grande do Sul, conforme SEBRAE (2020).

O município de Santa Maria possui, segundo o MC (2021), 71,2 mil pessoas beneficiárias do auxílio emergencial, dados que denotam a fragilidade em relação a empregabilidade no município, visto que o auxílio se destina a pessoas sem vínculo empregatício. Das 60.153 pessoas cadastradas no CADÚNICO, 26.823 delas, encontram-se desempregadas, ou sem vínculo formal de trabalho declarado.

A partir disso, no município de Santa Maria, o Cadastro Único mostra-se como um grande compilador de dados que retrata as situações de vulnerabilidade vivenciada pela população de baixa renda. Sendo, portanto, um importante instrumento para a construção de políticas que buscam resolver ou mitigar as situações de desemprego no município.

5.2 O CADASTRO ÚNICO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

O Cadastro Único para programas sociais no Município de Santa Maria funciona de acordo com o disposto no Decreto N.º 6.135, de 26 de junho de 2007. E tem como programas usuários⁵ uma série de outros programas, entre os quais estão: tarifa social da energia elétrica; identidade jovem; carteira interestadual do idoso; isenção em concurso públicos; isenção de imposto de transmissão de bem imóveis-ITVBI; benefício de prestação continuada (BPC), programas habitacionais de interesse social; telefone popular; concessão de fraldas geriátricas; concessão de

5 Programas usuário de acordo como o Ministério da Cidadania, são aqueles que utilizam os dados do cadastro único como parâmetro, ou critério para a concessão, embora sejam programas independente e com critérios próprios.

bolsa de estudo em escolas particulares e, como critério de renda para programas municipais, a concessão de benefícios eventuais.

Conforme o Ministério da Cidadania (2021), por meio do relatório de informações sociais, o município de Santa Maria possuía, no mês de agosto de 2021, 24.766 famílias, totalizando 59.461 pessoas cadastradas no Cadastro Único para programas sociais, o que corresponde a aproximadamente 21% da população municipal. Dessas famílias, 18.266 possui renda total de até um salário-mínimo, 4.784 famílias possuem renda entre 1 e 2 salários-mínimos, 1.218 entre 2 e 3 salários e 498 famílias possuem renda maior que 3 salários-mínimos.

Dentre as famílias do primeiro grupo (18.266), encontram-se aquelas em situação de maior vulnerabilidade, sendo: 7.034 com renda per capita familiar de até R\$89,00; 3.117 com renda per capita familiar entre R\$89,01 e R\$178,00; 6.297 com renda per capita familiar entre R\$178,01 e meio salário-mínimo; 7.816 com renda per capita acima de meio salário-mínimo.

Dentre as famílias, destacam-se os agricultores familiares, os quais possuem 50 famílias cadastradas, 22 famílias quilombolas, residentes no quilombo Arnesto Penna, 52 famílias indígenas das aldeias Caingangues e Guaranis, 141 pessoas em situação de rua e 535 famílias catadoras de materiais recicláveis, famílias estas que possuem um processo diferenciado do Cadastro Único no quesito cadastramento.

5.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

Das famílias cadastradas no CADÚNICO, no mês de julho de 2021, 8.891 famílias foram beneficiadas com a transferência de renda do Programa Bolsa Família, no município de Santa Maria. O valor de transferência para essas famílias nesse mesmo mês, pelo Governo Federal, correspondeu a R\$761.954,00. Valor que perfaz um montante anual que superior a R\$9 milhões e, considerando dados do IBGE (2018), que apontam que o PIB do município em 2018 é de R\$7,79 bi, o valor destinado as famílias beneficiárias correspondem a aproximadamente 0,11% do PIB do município. O que pode ser considerado um valor significativo, pois o valor é destinado à parte mais vulnerável da população.

Todavia, ao analisar a evolução do número de famílias beneficiadas e dos valores repassados, a relevância deste programa fica mais evidente. Tomando o mês de janeiro como referência, desde do ano de 2004, quando o programa passou a

vigorar após a unificação, verificam-se dois períodos distintos. No primeiro ano, o PBF beneficiou 957 famílias, ampliando-se ano a ano. Porém, nota-se que esse crescimento teve seu ápice em 2011, com 10.797 famílias beneficiadas, posterior a esse ano, o programa passou a apresentar decréscimo, gradativo, com a saída de várias famílias, atingindo o menor número em 2020, com 6.254 famílias. E, no ano de 2021, o número voltou a aumentar, sendo inseridas cerca de 900 famílias.

Tabela 3 – Número de famílias beneficiadas e valor de recursos repassados do programa Bolsa Família, para o município de Santa Maria, entre 2004 e 2021.

Mês 1/ano	Famílias beneficiárias	Valor do repasse (R\$)	Repasse médio (R\$/família/mês)
2004	957	67.995,00	71,05
2005	4.961	300.220,00	60,52
2006	7.906	455.170,00	57,62
2007	8.996	555.053,00	61,70
2008	8.466	633.148,00	74,79
2009	8.452	707.251,00	83,68
2010	10.669	953.698,00	90,78
2011	10.797	971.767,00	90,00
2012	10.505	1.199.090,00	114,14
2013	10.502	1.376.090,00	130,81
2014	10.495	1.390.83600	132,52
2015	9.782	1.428.784,00	146,06
2016	9.692	1.331.856,00	137,42
2017	7.413	1.113.621,00	150,23
2018	6.607	992.412,00	150,21
2019	6.384	1.025.615,00	160,58
2020	6.254	1.038.121,00	165,99
2021	8.866	1.238.127,00	173,80

Fonte: Elaborada pela autora a partir do CECAD 2.0 (2021).

No que se refere aos valores de repasse, percebe-se que eles não seguem a mesma evolução de crescimento do número de famílias beneficiadas. Nota-se um salto no primeiro ano de programa, atingindo o maior valor no ano de 2015, quando chegou a R\$1.428,784,00 de repasse. Já nos anos seguintes, os repasses reduziram-se gradativamente, ficando em torno de R\$1,1 milhão.

Observando o valor médio por família, conquanto verifica-se crescimento contínuo, os períodos em que o valor apresentou maior aumento foram justamente aqueles em que observou os menores números de famílias beneficiadas, caso dos anos entre 2015 e 2021.

No que corresponde às condicionalidades do programa, foram acompanhados na condicionalidade da educação, compreendendo as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o total de 5.683 alunos. Já os jovens entre 16 e 17 anos, foram acompanhados um total de 1.035 jovens, o que gerou um índice geral de 97,5% de acompanhamento, conforme dados do mês de novembro de 2019⁶. Já na condicionalidade da saúde, que considera as pessoas perfil saúde – crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos – foram acompanhadas 6.378 pessoas (MC, 2021).

⁶ As exigências das condicionalidades foram suspensas a partir de dezembro de 2019, em decorrência da pandemia, conforme portaria do Ministério da Cidadania Nº 335 de 20 de março de 2020.

6 MÉTODO

Este capítulo tem por finalidade apresentar o processo metodológico utilizado. Para tanto, inicialmente será apresentada a delimitação da pesquisa. Posteriormente, a população e a amostra utilizadas, ainda, o instrumento utilizado para a coleta de dados, as técnicas utilizadas para a análise dos dados coletados e por fim, os aspectos éticos da pesquisa.

6.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A ciência e a pesquisa colaboram juntas para a informação da vida pública, na construção de bases para decisões políticas e práticas. Neste contexto, a pesquisa social estuda questões com grande relevância na vida cotidiana. E assim, faz uma análise sistemática das questões de pesquisa por meio de métodos, com objetivo de fazer afirmações de base empírica que possam ser generalizadas ou testar essas declarações (FLINK, 2013).

A pesquisa científica pode ser descrita como o estudo realizado de forma planejada, sendo que o método que aborda o problema caracteriza o aspecto científico da pesquisa. Ela sempre parte de um problema, ou de uma pergunta, para a qual o conhecimento existente não tem a resposta, conforme Prodanov e Freitas (2013). Logo, a pesquisa é considerada atividade fundamental da ciência, no seu questionamento e na construção da realidade. Fomentando assim a pesquisa, atualizando-a quanto as transformações do mundo. Desse modo, mesmo sendo um processo teórico, a pesquisa pressupõe pensamento e ação (MINAYO, 2017).

No que se refere aos procedimentos técnicos, há que se considerar que, a maneira de obtenção de dados à pesquisa, demanda que se defina um modelo conceitual operativo. Um delineamento que demonstre o que será realizado (PRODANOV E FREITAS, 2013). Baseando-se nesses conceitos, entende-se que a pesquisa a ser realizada se caracteriza como uma pesquisa *survey*, pois esse tipo pressupõe a interrogação direta dos participantes que serão pesquisados por meio de questionários. Em geral, realiza-se com um grupo representativo da população estudada, para a posterior análise quantitativa de dados e obtenção de conclusões acerca dos dados investigados. Para isso, se seleciona uma amostra da população a ser investigada.

Partindo-se do ponto de vista da abordagem, a pesquisa caracteriza-se como quantitativa e descritiva, pois considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações, classificadas e analisadas (PRODANOV E FREITAS, 2013). A pesquisa quantitativa está interessada em causalidade, com objetivo de alcançar resultados generalizáveis, seus resultados precisam ser válidos para além da situação estudada.

E, ao trabalhar com números, dando ênfase na mensuração, possibilita que ela seja replicada, ou se o objeto não for modificado, ao aplicar as mesmas técnicas, possibilita produzir os mesmos resultados (FLINCK, 2013). Já os estudos descritivos, objetivam especificar as propriedades relevantes de pessoas, grupos, comunidades ou qualquer outro fenômeno que seja analisado, conforme Dankhe apud Sampieri *et al.* (1991). O Quadro 3 sintetiza as definições metodológicas.

Quadro 3 – Delineamento da pesquisa

Abordagem	Natureza	Objetivos	Procedimentos
PESQUISA QUANTITATIVA	PESQUISA APLICADA	PESQUISA DESCRITIVA	SURVEY

Fonte: Elaborada pela autora (2022).

6.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

A escolha do universo da amostra consiste em delimitar que pessoas ou coisas, ou ainda, fenômenos, serão pesquisados, elencando suas características comuns, como, sexo e organização a qual pertencem, faixa etária, comunidade onde vivem (MARCONI E LAKATOS, 2003). A partir dessa definição, a população da pesquisa corresponde ao número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa família no município de Santa Maria que, corresponde a 8.866, considerando como referência do mês de julho de 2021, segundo o MC (2021).

No que se refere à amostra, busca-se determinar uma parte que seja a mais representativa possível do todo. Assim, amostra é ser uma porção ou parte, estrategicamente selecionada do todo (MARCONI E LAKATOS, 2007). Deste modo,

para a seleção da amostra utilizou-se a formulação de Triola (1999), de acordo com a Equação (1), considerando-se a margem de erro de 5%, o nível de confiança 95%, e a distribuição proporcional de população 50/50. Considerando tais referências, têm-se a amostra mínima de 369 participantes.

$$n = \frac{\sigma^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{E^2(N-1) + \sigma^2 \cdot p \cdot q} \quad (1)$$

em que n = tamanho da amostra; σ^2 = nível de confiança; p = proporção da característica pesquisada no universo (em porcentagem); $q = 100 - p$ (em porcentagem); N = tamanho da população e; E^2 = erro estimado permitido.

6.3 INSTRUMENTO DE PESQUISA

Para a coleta de dados foi utilizado o formulário estruturado, que é um dos instrumentos fundamentais para a investigação social e permite a obtenção de informações diretamente do entrevistado. Assim, o formulário (instrumento) é caracterizado pelo contato face a face entre pesquisador e pesquisado, conforme salientado por Marconi e Lakatos (2003).

O instrumento é composto de três blocos e 78 questões, conforme descrito no Quadro 4, é um instrumento misto que intercala questões de escala do tipo Likert de 5 pontos, com questões fechadas de escolha única e de múltipla escolha. O instrumento é detalhado no Apêndice A.

Estruturalmente, o primeiro bloco é composto de questões gerais sobre o Bolsa Família e as condicionalidades do programa, que vão da questão 1 até a 22, que compreendem questões fechadas, de escolha única e de múltipla escolha; as questões de 13 a 20 são em escala tipo Likert de cinco pontos, variando da opção “melhorou muito” até “piorou muito”. O segundo bloco compreende questões, que vão da 23 a 59, e estrutura-se a partir da abordagem das capacitações e da multidimensionalidade da pobreza, seguindo o estudo de Comim *et al.* (2007).

E o terceiro apresenta as questões referentes ao impacto da pandemia no cotidiano dos beneficiários e o perfil dos mesmos. Esse bloco compreende as questões de 60 a 78, sendo as de 60 a 65 são em escala tipo Likert de cinco pontos, enquanto que as demais são de resposta única.

O instrumento foi aplicado em forma de entrevista, face a face, durante um período aproximado de 90 dias. Para verificar a clareza e o entendimento das questões propostas, realizou-se um pré-teste com 10 participantes escolhidos aleatoriamente e, a partir das respostas, foram realizados os ajustes necessários para que as opções de respostas adequassem ao objetivo da questão e ao entendimento dos participantes. Durante a aplicação constatou-se que as perguntas foram de fácil compreensão e não apresentaram dificuldades, sendo, portanto, adequadas ao público alvo. Ainda, o instrumento passou pela etapa de validação a partir da análise de dois especialistas com conhecimento na área da pesquisa.

Quadro 4 – Resumo do instrumento de coleta de dados da pesquisa *survey*

Blocos	Itens	Variável/dimensão	Referência
1 - Questões gerais sobre o PBF, condicionalidades do programa.	1 A 22	Melhora nas condições de vida; valor do benefício; nota ao programa; condicionalidades; gastos da família; tempo de recebimento; auxílio emergencial; valor do auxílio e tempo de recebimento; idade; sexo; escolaridade; trabalho e renda; número de pessoas na família.	Campara (2016); Teixeira (2014); Sousa (2016); Fronza (2010) e elaboração própria.
2 - Questões referente a abordagem das capacitações e da multidimensionalidade da pobreza	23 A 59	Sobre saúde; sobre trabalho e renda; sobre educação; sobre habitação; sobre carências extremas.	Comim <i>et al.</i> (2007).
3 - Questões referentes a pandemia e perspectivas futuras	60 A 78	A pandemia e as condições de saúde, moradia, educação, trabalho, renda; as relações familiares, situação do Brasil e do mundo; a perspectiva de futuro.	Fronza (2010); Barrafreem, Vastfjall e Tinghog (2020) e; elaboração própria.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

6.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE

As análises estatísticas compreendem um aspecto relevante nos estudos científicos e fundamentam a tomada de decisão. No entanto, há a necessidade de cuidado na escolha das técnicas para realizar a análise dos dados (FERREIRA, 2020).

Neste sentido, considerando o objetivo do estudo, são utilizados cinco métodos de análise em três etapas: (i) análise descritiva; (ii) análise fatorial, regressão e testes de hipóteses e, (iii) Índice Multidimensional de Carências (IMC) e Indicador de Pobreza Extrema (IPE).

Primeiramente, é empregado o método da estatística descritiva que possibilita ao pesquisador identificar se por trás de fenômenos que se repetem existem padrões que possam ser descritos. Para Reis e Reis (2002), a análise descritiva constitui a fase inicial do estudo dos dados coletados, e possibilita resumir, descrever e organizar as características encontradas na amostra.

Para essa análise são utilizadas variáveis quantitativas, uma vez que se busca mensurar a percepção dos respondentes sobre os benefícios do Programa Bolsa Família na sua vida e de sua família. As variáveis quantitativas, segundo Reis e Reis (2002) são características mensuráveis que podem ser medidas em uma escala quantitativa.

A segunda técnica utilizada consiste na Análise Fatorial, com o objetivo de identificar fatores representativos da percepção dos beneficiários em relação ao programa. Essa técnica serve para analisar os padrões ou processos latentes para um alto número de variáveis e definir se a informação pode ser reduzida a um número menor de fatores (HAIR et al., 2009). Complementando, Pereira et al. (2019) ressaltam que essa técnica tem se caracterizado como um dos métodos psicométricos mais poderosos para reduzir a complexidade de uma grande quantidade de variáveis a uma estrutura relativamente simples, consistindo de um número menor de fatores.

Destaca-se que há dois tipos de Análise Fatorial, a análise exploratória (AFE), que possibilita a exploração dos dados, fornecendo ao pesquisador informação sobre a quantidade de fatores necessários para representar adequadamente os dados e a análise fatorial confirmatória (CFA), que é um modo de testar como as várias medidas podem representar bem, um número menor de construtos (HAIR et al., 2009).

Considerando essas definições, foi aplicada a análise fatorial exploratória (AFE) que é utilizada no início dos trabalhos, pois é quando se faz a exploração dos dados encontrados na intenção de relacioná-los e detectar padrões de correlação (MARTINELLI, 2021). Podendo assim contemplar os objetivos da pesquisa, determinando os fatores relevantes da percepção de múltiplos beneficiários sobre o Programa Bolsa Família.

Operacionalmente, a Análise Fatorial é implementada a partir de três etapas, que correspondem a condignidade da base de dados, a retirada dos fatores e a rotação dos fatores (HAIR et al., 2009). Num primeiro momento, necessita-se verificar a adequabilidade da base de dados, para isso, utiliza-se o teste de esfericidade de Bartlett e o teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO). Para Field et al. (2012), o teste de Bartlett, como todo teste de hipótese, depende do tamanho da amostra, e tem tendência a rejeitar a hipótese nula quando as amostras são muito grandes. Ele varia entre 0 e 1, considerando os valores mais adequados os próximos de 1, sendo inaceitáveis quando menores que 0,5 (FÁVERO, 2017). Assim, caso a hipótese nula seja rejeitada, pode-se concluir que existe algum tipo de associação entre as variáveis e que elas podem, de fato, representar conjuntamente um ou mais traços latentes (MATOS E RODRIGUES, 2019).

Com o objetivo de verificar se a Análise Fatorial é apropriada à amostra, foi utilizado o teste KMO que indica a proporcionalidade da variância dos dados que pode ser determinada por um fator comum. Assim, quanto mais perto de 1, melhor o resultado, ou mais adequada é a amostra para aplicar a técnica (MAROCO, 2007).

Às variáveis que permanecem na Análise Fatorial, utiliza-se o critério das comunalidades que correspondem a “quantia total de variância que uma variável original compartilha com todas as outras variáveis incluídas na análise” (HAIR et al., 2009). Comunalidade é a proporção de variância comum existente numa determinada variável. Assim, uma variável que não apresenta variância, o valor da comunalidade poderá ser 1, já de uma variável que não divide variância com outra variável, teria comunalidade de valor 0. Na literatura, geralmente, encontra-se indicação de valor mínimo de 0,5 à comunalidade ser definida como satisfatória. Desse modo, para uma variável funcionar adequadamente em uma análise fatorial, ela deve apresentar uma grande proporção de variância comum (MATOS E RODRIGUES, 2019).

Na sequência, faz-se necessário delimitar a técnica de extração e, ainda, o número de fatores que serão extraídos. Para estimar as cargas fatoriais, pode-se usar a técnica de componentes principais, que busca um número mínimo de fatores levando em conta a variância total. Sendo utilizada para diminuir o número de variáveis originais a uma quantidade menor de dados não correlacionados entre si. Essa técnica é uma das mais comuns e produz combinações lineares das variáveis originais que sejam independentes entre si e expliquem o máximo da variabilidade dos dados, conforme enfatizam Matos e Rodrigues (2019). Ainda, para a escolha do

número de fatores utilizar-se-á os critérios do autovalor, onde qualquer fator individual serve para elucidar ao menos uma variável, restando os que apresentam autovalor acima de 1,0 (HAIR et al., 2009).

E na terceira etapa da Análise Fatorial deve se decidir o tipo de rotação dos fatores que, conforme Hair *et al.* (2009), podem ser ortogonais: Varimax, Quartimax e Equamax e oblíquos: *Direct Oblimin* e *Promax*. Optou-se pelo ortogonal varimax, pois, ele maximiza a dispersão das cargas desses fatores, possibilitando obter como resultado, fatores mais interpretáveis, ao evitar muitas variáveis com cargas altas no mesmo fator (MATOS E RODRIGUES, 2019).

A partir da obtenção dos fatores, outras duas análises são empregadas: a regressão e os testes de hipóteses. A primeira é utilizada para verificar a influência dos fatores extraídos na satisfação geral dos beneficiários do programa. Essa técnica analisa as relações associativas entre uma variável dependente (explicada – satisfação) e as variáveis independentes (explicativas – fatores e controles) (MALHOTRA, 2001).

De acordo com Chein (2019), a regressão é uma ferramenta estatística, de importância para o avanço de avaliações de políticas públicas. De modo que, ao utilizar o modelo de regressão pode-se estimar um caminho que descreva melhor a relação entre as variáveis. E a partir das evidências de cada amostra, torna-se possível generalizar resultados à população. Ainda, a análise de regressão ao usar as variáveis independentes, cujos valores são conhecidos, é usada para prever os valores da variável dependente (HAIR et al., 2009; GUJARATI E PORTER, 2011).

A partir dessa técnica e do problema em questão, formulou-se o modelo para verificar a influência dos fatores que tratam sobre as carências extremas na melhoria de vida dos respondentes na satisfação geral do PBF, conforme Equação em (2).

$$Sat_i = \rho_i + \sum_{i=1}^n \gamma_{1i} F_{1n} \quad (2)$$

em que Sat_i indica a satisfação dos beneficiários, medida pela variável três do instrumento que questiona “de 0 a 10, sendo 0 muito ruim e 10 muito bom, que nota você dá ao Bolsa família?”, $\sum_{i=1}^n \gamma_{1i} F_{1n}$ indica o conjunto de fatores gerados a partir da Análise Fatorial e as variáveis de controle e ρ e γ os parâmetros estimados.

Considerando os possíveis problemas em relação às premissas do modelo e suas correções. Para a autocorrelação utilizou-se o teste de Durbin Watson (DW), que

é um teste indicado para demonstrar a existência de correlação serial (GUJARATI e POTER, 2011). E com objetivo de testar a relação entre as médias, utilizou-se os testes de White e Levene, que tem na hipótese nula a homogeneidade das variâncias e, na violação dessa hipótese, a condição de que as variâncias são significativamente diferentes e não homogêneas (FAVERO, 2017). A ocorrência desses problemas implica na necessidade do ajuste do modelo, que se realiza a partir da estimação de um modelo com os erros padrão robusto (RSE) baseado no procedimento proposto por Huber-White (HUBER, 1967; WHITE, 1980).

Para a estimação do modelo de regressão linear, optou-se pelo o método Stepwise que, de acordo com Hair et al. (2009), é um modelo de regressão que fornece sólida avaliação do problema de pesquisa. E o método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) que permite examinar os erros da variável dependente, atingindo assim, a melhor previsão possível.

E a segunda, emprega-se para analisar a percepção dos beneficiários, dado que permite comparações entre os grupos. O teste de hipótese é uma ferramenta estatística que utiliza uma amostra aleatória retirada da população total da pesquisa, objetivando testar uma hipótese sobre uma particularidade desta população. Barbosa (2014) destaca que é um procedimento estatístico baseado na análise de uma amostra, por meio de probabilidades, para avaliar determinados parâmetros que são desconhecidos numa população.

Estatisticamente, quando a análise for para dois grupos, é aplicado o teste *t*, com objetivo de determinar se a média da amostra é diferente significativamente de um valor especificado como padrão. O teste *t*, de *student*, é um teste usado para avaliar a média entre grupos diferentes quando os dados possuem distribuição normal, conforme Anderson et al. (2003).

Por sua vez, quando a análise compreender mais de dois grupos, utiliza-se o teste de Análise de Variância (ANOVA), método estatístico que compara a média de mais de duas amostras e determina se, pelo menos, uma, difere significativamente (RODRIGUES, 2020). De acordo com Hair et al. (2009), a ANOVA permite comparação simultânea da média de diversos grupos com variáveis contínuas.

Na sequência, e com intuito de verificar as diferenças de média, utilizaram-se os testes *Post Hoc*, permitindo encontrar as diferenças de média entre grupos que se evidenciam significativamente (HAIR et. al., 2009). Os testes *Post Hoc* apresentam-se adequado em análises comparativas múltiplas. No entanto, ocorreu o

descumprimento da homoscedasticidade, pelo teste de Levene, foi utilizado então, o teste *Post Hoc* de *Games-Howell*, por entender ser apropriado à situação e por ser um teste que demonstra melhor desempenho (FIELD, 2020).

Complementando, a terceira abordagem metodológica corresponde ao cálculo do Índice Multidimensional de Carências (IMC), seguindo a abordagem das capacitações e a abordagem multidimensional da pobreza, e baseado em unidades entendidas como funcionamentos e capacitações, proposta por Sen e utilizada por Comim et al. (2007). Essas unidades compreendem ao espaço informacional utilizado para avaliar a pobreza dos indivíduos pesquisados. Deste modo, é possível estudar o comprometimento do grau de autonomia dos indivíduos decorrentes de sua pobreza, conforme discutido por Comim et al. (2007).

Formalmente, o IMC é estruturado a partir de quatro dimensões: Saúde; Trabalho e Renda; Educação e Habitação, conforme Equação em (3). Cada uma dessas dimensões possui peso igual na composição do IMC, diferentemente do indicador utilizado por Comim et al. (2007), que possui pesos diferentes e foram ordenados conforme a preferência dos entrevistados, a partir de consulta prévia. Assim sendo, como não foi realizada a consulta, adotou-se a linearidade na ponderação das dimensões.

$$IMC = \left(\frac{1}{4}\right)Saúde + \left(\frac{1}{4}\right)Trab. Renda + \left(\frac{1}{4}\right)Educação + \left(\frac{1}{4}\right)Habitação \quad (3)$$

sendo o indicador de cada dimensão calculado a partir das respectivas questões que formam o bloco dois do instrumento. A ponderação das variáveis em cada dimensão, considerando os itens de cada um, terá peso igual, conforme Equação em (4). Conforme Comim et al. (2007), os itens não possuem relevância normativa, apenas operacional na caracterização das privações específicas de cada dimensão.

$$\sum Dimensão_1 = (item_1 + \dots + item_k)/n \quad (4)$$

Essa equação, que corresponde ao somatório das frequências de cada item ponderado aritmeticamente, foi aplicada para cada uma das quatro dimensões que compõem o cálculo do Índice Multidimensional de Carências para o município de Santa Maria. Em cada dimensão foi utilizada a uma ponderação equitativa, por meio

do uso de média simples, e também a harmonização das respostas para evitar conceder uma maior relevância para aquelas questões que possuem um número maior de opções, mas cuja importância é inferior à de outras questões com menor frequência, mas maior relevância (Comim et al., 2007).

Na dimensão da saúde, o estudo evidenciou a privação relacionada a questão nutricional, da falta de assistência médica e ambiental. No que corresponde a dimensão do trabalho e renda as privações elencadas foram insegurança econômica, desemprego, em número mais elevado entre as mulheres. Na dimensão da educação a principal privação é a baixa escolaridade, mas, mesmo nessa condição os pais desejam que os filhos estudem. E na dimensão da Habitação encontram-se grandes privações quanto a precariedade e falta de moradia.

Ainda, ao se tratar de um indicador de pobreza, o índice de carências indica que o 'baixo bem-estar' corresponde aquele valor mais próximo da unidade e como de 'alto bem-estar' aquele com valor mais próximo de zero (COMIN et al., 2007).

Para agregar, destaca-se a situação de extrema pobreza de forma distinta da pobreza, pois a dimensão dos problemas enfrentados pelas pessoas nessas condições é mais complexa. Considerando a falta de clareza na literatura sobre o conceito de extrema pobreza, Comim et al. (2007) apresentam um Indicador de Pobreza Extrema (IPE), que permite avaliar para além da pobreza, o qual compreende aquelas pessoas com privações ainda mais severas.

Esse indicador varia entre 0 e 1, sendo consideradas extremamente pobres as pessoas com $IPE > 0.33$. Por outro lado, não significa que as pessoas com $IPE < 0.33$ não estejam suscetíveis a determinado nível de miserabilidade. Como esse índice contempla várias dimensões, pode acontecer de ter uma pessoa que não seja extremamente pobre, mas que possui privações importantes. Só será considerado "não pobre extremo" a pessoa que apresentar $IPE = 0$. Salienta-se que, se $0 < IPE < 1$ a pessoa possui algum grau de pobreza extrema e, quanto mais próximo de 1, maior o índice de pobreza extrema do indivíduo. A Equação em (5) estrutura o IPE .

$$IPE = (Vesm) * \left(\frac{1}{6}\right) + (Vhum) * \left(\frac{1}{6}\right) + (Vdor) * \left(\frac{1}{6}\right) + (Vfri) * \left(\frac{1}{6}\right) + (Vfom) * \left(\frac{1}{6}\right) + (Vcon) * \left(\frac{1}{6}\right)$$

(5)

Nessa expressão, a primeira questão ($Vesm$) verifica se a pessoa já pediu esmola na rua alguma vez, situação que demonstra grande vulnerabilidade.

Posteriormente, (*Vhum*) questiona-se sobre possível humilhação que a pessoa possa ter sofrido, por ter menos do que alguém. A questão seguinte (*Vdor*) verifica se a pessoa alguma vez já teve que dormir na rua porque não tinha para onde ir. Em (*Vfri*) o respondente é perguntado se já passou frio porque não tinha roupa adequada ou o lugar onde estava era desprotegido. Em (*Vfom*) verifica-se se alguma vez nos últimos meses a pessoa ficou um dia inteiro sem comer, porque não tinha dinheiro para comprar comida para ela ou para os seus filhos. E a questão final (*Vcon*) verifica em quantas pessoas o respondente confia, se tem pessoas para quem pode pedir ajuda quando está em dificuldade. As variáveis utilizadas para o cálculo desse índice correspondem aos itens de 44 a 49 do instrumento.

Essas questões podem denotar a importância de políticas e/ou uma rede de apoio nas questões de extrema vulnerabilidade, como também as consequências extremas da falta de condições que a pobreza extrema pode gerar. Conforme Comim et al. (2007), os benefícios desse procedimento é a condição de investigar as diferenças na maneira de distribuição da miserabilidade, em diferentes realidades e grupos de interesse.

6.5 SÍNTESE DO PROCESSO METODOLÓGICO

Ao considerar os objetivos propostos e as técnicas de análise, o objetivo inicial que era a) examinar a percepção dos beneficiários quanto ao programa e às condicionalidades da saúde e da educação na superação das vulnerabilidades e na emancipação socioeconômica é atendido pela aplicação das análises descritiva, fatorial e teste de hipóteses e regressão.

O objetivo b) averiguar o programa quanto às condições de acesso e de bem-estar dos beneficiados a partir de indicadores de pobreza e o objetivo c) verificar o impacto do programa nas condições de vulnerabilidade extrema das famílias beneficiárias são atendidos a partir da utilização dos Índices Multidimensional de Carências e Multidimensional da Pobreza, os quais possibilitaram avaliar o PBF quanto as múltiplas vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias beneficiadas.

6.6 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

De acordo com o Conselho Nacional de Saúde, em sua resolução nº. 196 de 10 de outubro de 1996, caracteriza-se “pesquisa envolvendo seres humanos, a pesquisa que, individual ou coletivamente, envolva o ser humano, de forma direta ou indireta, em sua totalidade ou partes dele, incluindo o manejo de informações ou materiais”. Deste modo, a pesquisa possui aspectos éticos a serem rigorosamente observados, dentre eles as exigências éticas científicas fundamentais elencadas nessa Lei, consentimento livre e esclarecido dos participantes; proteção a grupos vulneráveis e aos legalmente incapazes; ponderação entre riscos e benefícios; garantia de que danos previsíveis serão evitados; relevância social da pesquisa.

A Lei n.º 196/1996 ainda prevê os riscos e benefícios, salientando que todas as pesquisas com seres humanos envolvem riscos, podendo o dano ser eventual, imediato ou tardio, comprometendo a coletividade ou o indivíduo. O pesquisador deve interromper a pesquisa imediatamente ao evidenciar algum risco à saúde do participante da pesquisa. No Apêndice B encontra-se o termo de confidencialidade e no Apêndice C o termo de consentimento livre e esclarecido.

Com vistas a mitigar tais riscos, esta pesquisa foi registrada no Gabinete de Projetos do Centro de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria, sob o número 056917. E, posteriormente, o projeto submetido ao Sistema Nacional de Informações sobre Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos, e faz uso de formulário do consentimento livre e esclarecido.

7. RESULTADOS

Este capítulo tem o objetivo de desenvolver as discussões sobre as contribuições do Programa Bolsa Família à superação da vulnerabilidade social e a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias no município de Santa Maria. Para tanto, inicia-se com a apresentação das estatísticas descritivas dos respondentes (7.1), posteriormente a Análise Fatorial (7.2), segue-se com a regressão e testes de hipóteses (7.3), o Índice Multidimensional de Carências (IMC) e Indicador de Pobreza Extrema (IPE) (7.4), e, por fim, propostas de melhoria (7.5).

7.1 ANÁLISE DESCRITIVAS

Na análise inicial são apresentadas as estatísticas descritivas dos respondentes, as quais trabalham as respostas do primeiro e do segundo bloco de questões do instrumento, explorando as variáveis individualmente e identificando características pessoais e sistêmicas dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

7.1.1 Perfil dos respondentes

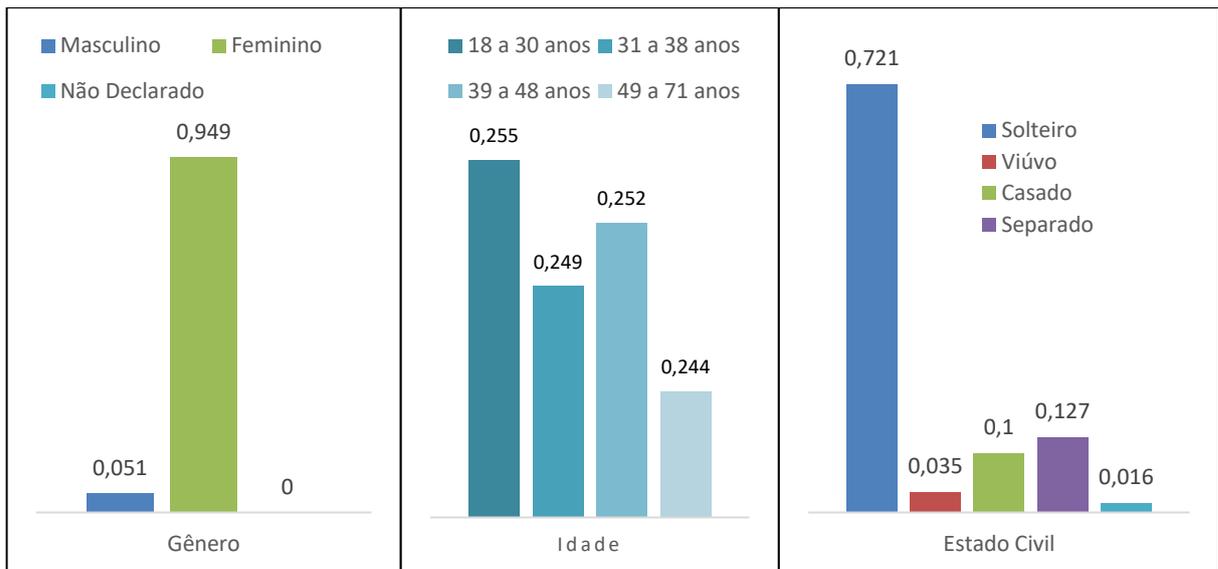
A pesquisa foi realizada no período de março a julho de 2022, de forma aleatória, resultando em 369 participantes. Dentre as perguntas, haviam aquelas direcionadas para a obtenção das características dos participantes, compreendendo as questões de 66 a 76.

Os resultados permitem constatar que a grande maioria dos respondentes são do sexo feminino, compreendendo 94,9% e apenas 5,1% do sexo masculino (Figura 1). Essas informações corroboram com o previsto nas diretrizes do programa, evidenciado no Art. 2º, do Decreto N.º 10.836, de 10 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, o qual enfatiza que ele estabelece preferencialmente a titularidade da mulher, para que essa atinja o seu protagonismo (BRASIL, 2004).

No que se refere a idade dos respondentes, 25,5% possuem entre 18 e 30 anos, 24,9% possuem entre 31 e 38 anos, 25,2% possuem entre 39 e 48 anos e 24,4% as idades entre 49 a 71 anos. E quanto ao estado civil, constatou-se ainda que 72,1% declararam como solteiros, 3,5 % como viúvos, 10% como casados, 12,7% como separados e 1,6% declararam união estável (Figura 1).

E quanto ao grau de instrução dos respondentes, 1,6% declaram nunca ter estudado, 43,4% possui ensino fundamental incompleto, 9,2% ensino fundamental completo, 14,4% ensino médio incompleto, 25,2% declaram ter concluído o ensino médio, 4,6% possuem ensino superior incompleto e 1,6% já concluíram o ensino superior (Tabela 4).

Figura 1 – Perfil dos respondentes quanto ao gênero, idade e estado civil

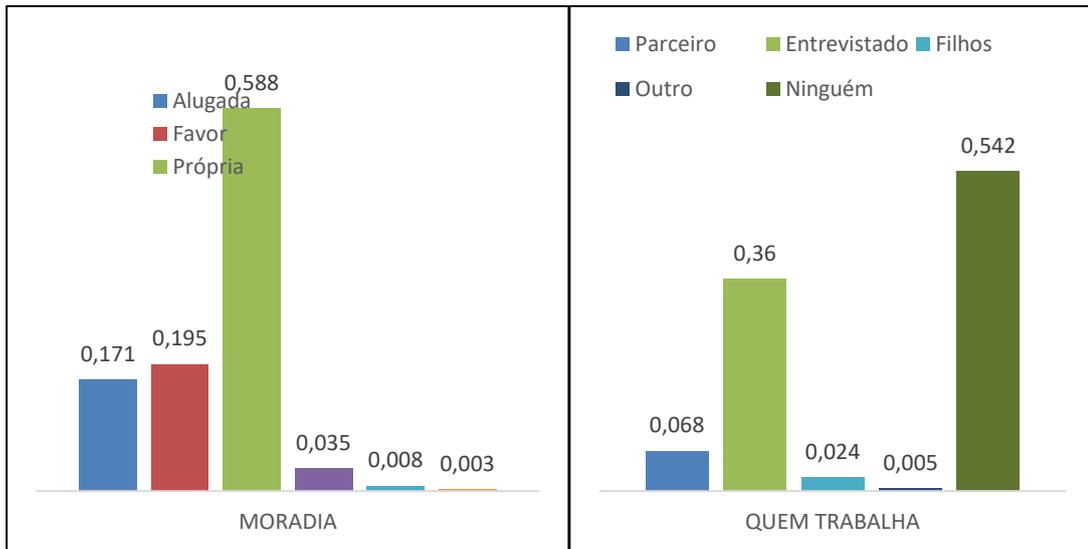


Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Quanto à moradia, questão fundamental para avaliar a superação da pobreza, dos respondentes, 17,1% moram de aluguel, 19,5% declaram morar de favor, 3,5% moram de forma improvisada, 0,8% dos beneficiários encontravam-se em situação de rua, 0,3% declarou outra forma de moradia e a maioria dos respondentes, correspondente a 58,8% declaram possuir casa própria (Figura 2).

Dessas famílias, analisou-se também a condição do trabalho, para a qual 6,8% declaram que somente o seu parceiro trabalha, 36% apenas o(a) próprio(a) responsável familiar trabalha, 2,4% são os filhos que trabalham, 0,5% declarou ser outra pessoa da composição familiar e 54,2% dos respondentes declaram que ninguém na casa trabalhava no momento da entrevista.

Figura 2 – Perfil dos respondentes quanto à moradia e ao trabalho

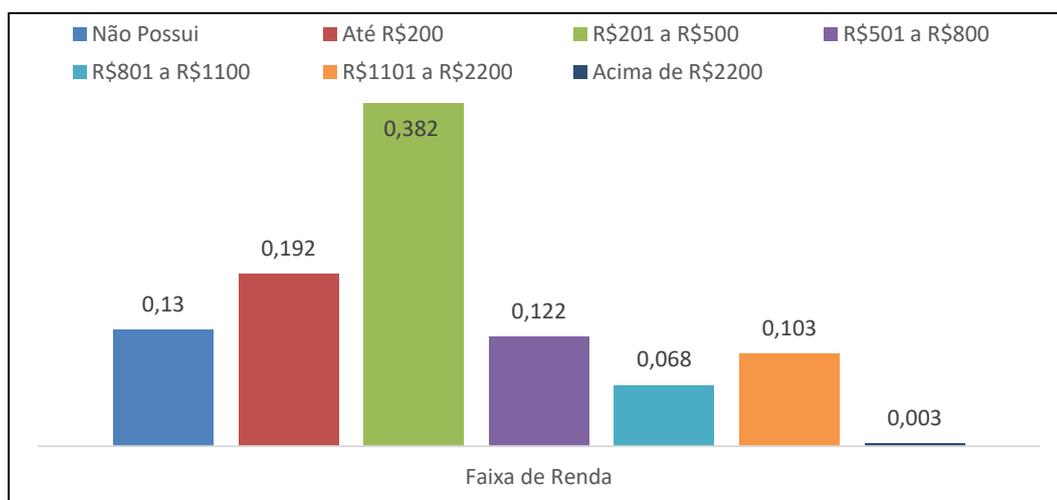


Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

E quanto à renda total familiar declarada, observa-se que 13% das famílias informaram que não possuíam renda no momento da entrevista, sobrevivendo exclusivamente do valor do benefício, 19,2% das famílias possuem renda de até R\$200,00, 38,2% possuem renda entre R\$201,00 a R\$500,00, 12,2% possuem renda entre R\$501,00 a R\$800,00, 6,8% renda familiar entre R\$801,00 a R\$1.100,00 e, ainda, 10,3% das pessoas declararam possuir renda entre R\$1.101,00 a R\$2.200,00 (Figura 3).

Salienta-se que, a renda per capita, para receber o benefício é de R\$89,00 quando a família é composta somente por adultos e de R\$178,00 quando possui em sua composição crianças ou adolescentes. Todavia, há uma regra de permanência quando a família já participa do programa e possui alteração de renda e ultrapassa esse valor pré-estabelecido, desde que a renda per capita não ultrapasse meio salário-mínimo, a família poderá receber o benefício por até dois anos, após esse período ele será cancelado (BRASIL, 2010). Ressalva-se que não há uma renda total familiar pré-definida, já que depende da renda e do número de pessoas; assim, o fator que realmente conta à inclusão da família no programa é a renda por pessoa.

Figura 3 – Perfil dos respondentes quanto faixa de renda da família, em R\$



Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Em termos de perfil, a maioria dos entrevistados são mulheres, que possuem entre 18 e 48 anos, e são solteiras, que evidencia ainda que parte das mulheres chefe de família. Resultado que está de acordo com a legislação que criou o PBF, que traz em seu contexto, a previsão de que o benefício seja preferencialmente no nome da mulher. Porém, nem sempre isso é possível, pois existem situações que ela prefere que seja no nome do marido, outras vezes a família é composta apenas pelo pai e filhos e, ainda, às famílias em situação de extrema pobreza pode ser composta apenas por um homem (Figura 4).

Conforme Santinato (2021), a preferência do programa pela titularidade feminina busca a superação da miséria e do controle masculino que, muitas vezes, é determinante em seu destino, possibilita o mínimo de programação e de autonomia na sua vida. Corroborando Sodre (2019) evidencia que, para aquelas beneficiárias que não tem nenhum tipo de atividade remunerada, o benefício dá uma certeza de renda mínima, de mudanças na hierarquia doméstica e de redução na dependência do companheiro.

Nessa mesma linha, Campara (2016) demonstra que a titularidade do benefício à mulher deu a ela poder de decisão financeira, possibilitando melhorar a qualidade do consumo buscando o atendimento das necessidades básicas familiares. No mesmo sentido, Cecchin e Parente (2018) apontam que o benefício do BF contribui para o empoderamento feminino, já que possibilita às mulheres a capacidade de decisão sobre determinadas ações.

Seguindo a análise da situação socioeconômica, percebe-se que a maioria dos entrevistados possuem casa própria, encontram-se desempregados e percebem uma renda média que varia de R\$200,00 a R\$500,00 (Tabela 4). No que se refere a escolaridade, predomina o ensino fundamental incompleto, com mais de 43%, porém cabe referir que seis dos respondentes não foram alfabetizados e, em contraponto, apresentam-se outros seis com ensino superior completo.

Tabela 4 – Perfil dos respondentes segundo as variáveis: idade, gênero, estado civil, escolaridade, moradia, quem trabalha na família, e quem trabalha na casa.

Variáveis de Perfil	Alternativas	Frequência	%
Idade	18 a 30 anos	94	25,5
	31 a 38 anos	92	24,9
	39 a 48 anos	93	25,2
	49 a 71 anos	90	24,4
Gênero	Masculino	19	5,1
	Feminino	350	94,9
Estado Civil	Solteiro	266	72,1
	Viúvo	13	3,5
	casado	37	10
	separado	47	12,7
	união estável	6	1,6
Escolaridade	nunca estudei	6	1,6
	fundamental incompleto	160	43,4
	fundamental completo	34	9,2
	ensino médio incompleto	53	14,4
	ensino médio	93	25,2
	ensino superior incompleto	17	4,6
A sua moradia é	ensino superior	6	1,6
	alugada	63	17,1
	de favor	72	19,5
	própria	217	58,8
	improvisada	13	3,5
	pessoa em situação de rua	3	0,8
Quem trabalha	Outra	1	0,3
	seu parceiro	25	6,8
	Você	133	36
	seus filhos	9	2,4
	outra pessoa	2	0,5
Renda total Familiar	ninguém	200	54,2
	não possui	48	13
	até 200 reais	71	19,2
	de 201 a 500	141	38,2
	de 501 a 800	45	12,2
	de 801 a 1100	25	6,8
de 1.101 a 2.200	38	10,3	
acima de 2.200 reais	1	0,3	

Fonte: Resultado da Pesquisa (2022).

Complementando, Teixeira (2022) evidencia que, ao analisar o perfil dos beneficiários BPF maiores de 18 anos, a maioria possui apenas ensino fundamental,

fato que corrobora com o encontrado, dado que 54,2% dos participantes cursaram até o ensino fundamental. Resultados que demonstram o quanto a baixa escolaridade influencia na vulnerabilidade da família, sendo apontado por Alves (2022) como um dos múltiplos fatores geradores da miséria e a desigualdade social, concluindo que a baixa escolaridade pode gerar menos acesso a direitos básicos, e mudar esse cenário é fundamental para que não se reproduza o ciclo geracional de pobreza.

Nesse sentido, na análise da dimensão educação, na questão 38, quando perguntado até quando o respondente acha importante que seus filhos estudem, percebe-se que todas as respostas foram no sentido que os filhos concluíssem ou o ensino médio ou a faculdade, ratificando que a falta de escolaridade é uma dificuldade e que as famílias desejam que seus filhos superem-na. Para Alves (2022), o índice de aumento do nível de escolaridade entre grupo beneficiário e não beneficiário é significativo ficando entre 67% e 70% conforme o ano analisado.

7.1.2 Estatística descritiva das condicionalidades do PBF

A análise descritiva referente às condicionalidades do Programa Bolsa Família, que são os compromissos que os beneficiários assumem junto ao programa, foi realizada a partir das questões 4 e 5 do instrumento de coleta de dados, apresentada na Tabela 5. É importante lembrar que ao não cumprir as condicionalidades relacionadas ao programa ou acompanhamento de saúde e de educação, as famílias podem ter a suspensão dos benefícios. E a partir do descumprimento dessas condicionalidades, elas passam a ser incluídas em grupos de acompanhamento de condicionalidades e passam a ter que cumprir também a condicionalidade da assistência social que é a participação nos grupos de acompanhamento familiar.

A partir dos resultados, verifica-se uma evidência que chama a atenção, as famílias ainda não entenderam a importância de manter o cadastro atualizado para não terem prejuízos, como bloqueios ou cancelamentos do benefício. De acordo com as orientações do Governo Federal, o cadastro deve ser atualizado antes de completar dois anos ou sempre que houver modificações na situação familiar.

Foi constatado que o não cumprimento da atualização foi elevado entre os respondentes, principalmente, quanto a mudança de endereço, sendo que 69% (254 respondentes), não costumam atualizar esse dado junto ao serviço. Essa informação

é essencial ao programa visto que é por meio dela que é obtida a localização da família. Outra questão se refere a troca ou ingresso de crianças ou adolescentes na escola, informação que é fundamental à manutenção do benefício, pois a falta de informação é entendida como infrequência podendo gerar suspensão do benefício. Para essa, os resultados indicaram que 73,7% de famílias pesquisadas não costumam comunicar a troca de escola dos filhos junto ao setor.

No que se refere à condicionalidade da educação, Souza (2020) concluiu que condicionar a família a se manter no programa por meio da frequência escolar influencia em possibilitar um importante caminho para combater a evasão e o analfabetismo. Para Feijó e Pires (2015), as famílias entendem essa condicionalidade como positiva e a utilizam como argumento aliado na educação dos filhos. Já Lopes (2017) destaca que o PBF cumpre o propósito de dar acesso a saúde e a educação às crianças e adolescentes por meio de suas condicionalidades.

Na condicionalidade da saúde, os índices de comparecimento dos respondentes foram de 82,7% para a vacinação das crianças, já a pesagem das crianças foi de 61%, acompanhamento de mulheres de 14 a 44 de 47,2% e acompanhamento de gestantes 27, %; no entanto, há que se considerar que ao ser perguntado se faz acompanhamento de gestante e a família não possui gestante a resposta foi negativa, por isso, os resultados foram baixos.

Tabela 5 – Análise estatística das condicionalidades do PBF

VARIÁVEIS CONDICIONALIDADES	ALTERNATIVA	FREQUÊNCIA	%
Mudança de endereço	Sim	115	31,2
	Não	254	68,8
Mudança de escola dos filhos	Sim	97	26,3
	Não	272	73,7
Mudança de renda familiar	Sim	123	33,3
	Não	246	66,7
Nascimento de familiar	Sim	92	24,9
	Não	277	75,1
Suspensão do benefício por falta escolar	Sim	42	11,4
	Não	327	88,6
Apenas para atualização anual	Sim	329	89,2
	Não	40	10,8
Pesagem das crianças de até 7 anos	Sim	225	61
	Não	144	39
Acompanhamento de saúde das mulheres de 14 a 44 anos	Sim	174	47,2
	Não	195	52,8
Acompanhamento das gestantes	Sim	102	27,6
	não	265	72,4
Frequência escolar das crianças e adolescentes	sim	286	77,5
	não	83	22,5
Vacinação das crianças	sim	305	82,7
	não	64	17,3

Fonte: Pesquisa (2022).

Complementando a análise das condicionalidades, Rocha (2014) salienta que elas existem para agirem como instrumentos de acompanhamento das políticas locais, pois sinalizam quando elas não estão funcionando, e não como controle ou punição dos beneficiários. O objetivo das condicionalidades conforme previsto na legislação do programa, é permitir acesso aos equipamentos públicos de saúde, assistência e educação, essenciais à população, ainda mais, a mais vulnerável.

Seguindo, a Tabela 6 apresenta as estatísticas descritivas referente a renda e aos gastos familiares, e foi composta pela questão 6, que identifica se a pessoa controla os gastos da casa, pela questão 74, que questiona quem trabalha na casa, pela questão 75, que pergunta sobre a renda total da família e a pela questão 76, que questiona sobre quem depende dessa renda.

Ao analisar, verifica-se que, na questão do controle de gastos, a maioria dos respondentes (75,1%) afirmou que sempre controla os gastos de casa. Pode-se constatar, por meio da questão 74, que 54,2% dos respondentes estão desempregados, sendo o valor do benefício a única renda familiar, fugindo ao propósito de complemento de renda do PBF.

Tabela 6 – Resultados para a renda e gastos familiares.

VARIÁVEIS	ALTERNATIVAS	FREQUÊNCIA	%
Você controla os gastos de sua casa	nunca	6	1,6
	raramente	16	4,3
	as vezes	36	9,8
	frequentemente	34	9,2
	sempre	277	75,1
Quem trabalha na sua família	seu parceiro	25	6,8
	you	133	36
	seus filhos	9	2,4
	outra pessoa	2	0,5
	ninguém	200	54,2
Qual é aproximadamente a renda total da família	não possui renda	48	13
	até R\$ 200,00	71	19,2
	de R\$201,00 a R\$500,00	141	38,2
	de R\$ 501,00 a R\$800,00	45	12,2
	de R\$801,00 a R\$1.100,00	25	6,8
	de R\$ 1.101,00 a R\$ 2.200,00	38	10,3
Qual é aproximadamente a renda total da família	acima de RS2.200,00	1	0,3
Atualmente, além de você, quantas pessoas dependem do seu dinheiro	nenhuma	48	13
	somente uma pessoa	119	32,2
	de 2 a 3 pessoas	115	31,2
	4 a 5 pessoas	57	15,4
	mais de 6 pessoas	30	8,1

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Acerca disso, Baptistella (2020) conclui que o PBF cumpre seu propósito e promove a melhoria da renda dos beneficiários, elevando assim o consumo de alimentos e, por consequência, o estado nutricional de seus membros. No entanto, é necessário referir que o alto índice de desemprego das famílias comprometeu esse propósito do programa, porém o benefício que era para ser um complemento tornou-se a única renda. O que, para Natalino (2020), corresponde a um cenário de insegurança, gerando medo de perder o benefício e regressar a situação que o autor denomina de “tempos da fome”, quando as famílias não tinham nenhuma condição de manutenção e sobreviviam em condições extremamente precárias.

As respostas sobre a renda familiar, conforme questão 75, divergem da anterior, pois evidencia que apenas 13% dos respondentes não possuem renda, no entanto, os que se declararam como desempregados podem ter renda na família de trabalho informal, pensão alimentícia ou BPC. Por isso, os percentuais de quem está desempregado e de quem não possui renda podem ser diferentes.

Nessa perspectiva, Alvin (2020) encontrou resultados que mostram que existe uma relação causal e positiva entre o PBF e mercado laboral informal; entre desemprego e mercado laboral informal e; entre o desemprego e PBF. Os períodos de recessão econômica geram desemprego e, por consequência, o aumento do trabalho informal, como também geram a necessidade de inserção nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Trata-se de uma relação prevista, pois quando há redução de renda e precarização de postos de trabalho, há um aumento da fragilidade social e econômica, com isso o programa demonstra sua importância enquanto política pública junto as famílias mais vulneráveis.

Ainda sobre a renda, na questão 76, que pergunta sobre “quem depende de sua renda”, a maior porcentagem ficou entre 1 e 3 pessoas, totalizando 63,4%, sendo que apenas 23,5% são famílias mais numerosas com mais de quatro pessoas dependentes do respondente. Essa informação contrária o argumento frequentemente usado de que as famílias têm filhos para aumentar o valor do benefício. Corroborando, Dias (2019) encontrou um total de 33% de famílias com mais de quatro filhos, concluindo que é possível desmistificar o senso comum que, por vezes, presume-se erroneamente que os beneficiários do PBF possuem vários filhos, e que, de alguma forma, o programa incentivaria as famílias a terem mais filhos.

Essa questão fica clara na Lei que criou o programa, quando especifica os valores que as famílias podem receber, estabelecendo que uma família possa receber no máximo cinco benefícios chamados “variáveis” os quais podem ser crianças ou adolescentes, de até 15 anos gestantes ou nutrizas, e duas variáveis jovens destinadas a adolescentes (BRASIL, 2003). Desse modo, além desses números a família pode ter quantos filhos desejar, mas eles não serão contemplados, pois a Lei determina o número de “variáveis” que compõe o benefício percebido por cada família.

7.1.3 Estatística descritiva valor percebido pelas famílias PBF x AE

Dando sequência a análise, são apresentadas as estatísticas referentes às questões de 7 a 10, sobre o valor e o tempo de recebimento do PBF e do Auxílio Emergencial (Tabela 7). Os resultados evidenciam que a maioria dos respondentes recebia de R\$90,00 a R\$300,00, perfazendo um total de 66,6%, outras 62 pessoas (16,8%) recebiam o valor mínimo do programa, entre R\$41,00 e R\$89,00, e outras 61 respondentes (16,5%) recebiam acima de R\$300,00.

Tabela 7 – Estatística descritiva do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial

VARIÁVEIS	ALTERNATIVAS	FREQUÊNCIA	%
Qual valor você recebe do Bolsa Família	entre 41,00 e 89,00	62	16,8
	entre 90,00 e 178,00	144	39,0
	entre 179,00 e 300,00	102	27,6
	acima de 300,00	61	16,5
Há quanto meses a família recebe o benefício	até 12 meses	39	10,6
	de 12 a 48 meses	126	34,1
Há quanto meses a família recebe o benefício	de 48 a 72 meses	55	14,9
	de 72 a 96 meses	32	8,7
	de 96 a 120 meses	42	11,4
	de 120 a 216 meses	75	20,3
Por quanto meses você recebeu auxílio emergencial	Não recebeu	63	17,1
	entre 1 e 6 meses	76	20,6
	de 6 a 12 meses	22	6,0
	de 12 a 16 meses	208	56,4
Valor total recebido com o auxílio emergencial	Não recebeu	63	17,1
	até 1.200,00	5	1,4
	de 1.201,00 a 2.400,00	15	4,1
Valor total recebido com o auxílio emergencial	de 2.401,00 a 4.200,00	50	13,6
	de 4.201,00 a 5.400,00	20	5,4
	acima de 5.400,00	216	58,5

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Já com relação ao Auxílio Emergencial, os resultados demonstram que 63 pessoas (17,1%) não receberam o referido auxílio. Isso decorre do fato de que as pessoas tinham algum vínculo trabalhista que os permitia receber o PBF, mas os impedia de receber auxílio emergencial. Outros 20,6% receberam entre 1 e 6 meses, período que o estado identificou fraudes e pessoas que não deveriam ter sido contempladas, como os presos do sistema carcerário e os militares do exército, como também pessoas que ingressaram no mercado de trabalho, nesse período inicial do programa, embora, em decorrência da pandemia, esse número tenha sido reduzido.

Todavia, a maioria dos participantes, 56,4%, receberam de 12 a 18 meses, que correspondeu ao prazo máximo do programa. No que se refere as lacunas existentes no Auxílio Emergencial, Bartholo et al. (2020) entendem que elas geraram indeferimentos indevidos, falta de acesso e escassez de informação aos usuários. Esse fato ocorreu principalmente pela diferença de tempo das bases usadas à verificação da elegibilidade. Muitas das pessoas que tinham direito e foram excluídas

recorreram as defensorias públicas que tiveram a função de garantir o direito das famílias, no entanto, esse direito foi retardado em muitos meses, e a família ficou em situação crítica no momento mais delicado da pandemia e da restrição social.

A saúde e a alimentação foram avaliadas nas questões 21, que pergunta em que a família mais usa o recurso do PBF, 11, que pergunta sobre a quantidade de alimentos consumida na casa e 12, que identifica se as pessoas da casa possuem problemas de saúde o quais são. As respostas demonstram que as pessoas que responderam sobre a insuficiência de alimentação chegam a 227 (61,5%) e, em contraponto, 142 (38,5%) respondentes consideram que é sempre ou na maioria das vezes suficiente à alimentação familiar (Tabela 8).

Essas evidências apontam que a fome é muito presente no cotidiano dessas pessoas, mesmo recebendo o benefício do PBF, e que sem o benefício teriam a situação de vulnerabilidade agravada severamente. E como enfatizam Santos e Botega (2019), vale também lembrar que um país com fome e doente estará fadado a desmoronar com seus altos índices de mortalidade infantil associada à desnutrição e à falta de assistência integral à saúde.

Tabela 8 – Análise descritiva das questões referentes à saúde e a alimentação

(continua)

VARIÁVEIS	ALTERNATIVAS	FREQUÊNCIA	%
Pensando na quantidade de alimentos consumidos por sua família, você diria que	é sempre insuficiente	32	8,7
	na maioria das vezes é insuficiente	70	19,0
	algumas vezes é insuficiente	125	33,9
	na maioria das vezes é suficiente	96	26,0
	sempre é suficiente	46	12,5
Alguém da sua casa possui problema de saúde	obesidade,	16	4,3
	Hipertensão	57	15,4
	Diabetes	18	4,9
	Outros	65	17,6
	Não	213	57,7

Tabela 8 – Análise descritiva das questões referentes à saúde e a alimentação
(conclusão)

Em que você mais usa o dinheiro do Bolsa Família	comprar comida	318	86,2
	comprar roupa	9	2,4
	pagar contas	25	6,8
	pagar aluguel	2	,5
	comprar passagens	1	,3
	comprar remédios	6	1,6
	Outro	8	2,2

Fonte: Resultado da Pesquisa (2022).

Evidencia-se, portanto, que o PBF não soluciona todas as desigualdades, mas age como um condutor para que elas diminuam, sendo que o desenvolvimento econômico deve ocorrer concomitantemente ao desenvolvimento social e políticas públicas que atendam as famílias vulneráveis. E no entendimento de Valente e Fragoso (2021), num país com um histórico de proteção social contributivo e excludente, um programa de transferência de renda que demonstra interesse em identificar e caracterizar privações da população vulnerável, para a construção de políticas públicas é uma conquista consideravelmente importante.

Nessa construção de políticas públicas, a perspectiva do usuário torna-se de grande importância. Para isso, questionou-se sobre a projeção do respondente frente a perspectiva de melhora da situação financeira da família, do Brasil e do mundo, a partir das questões 57, 58, 59, cujos resultados encontram-se na Tabela 9.

Tabela 9 – Análise descritiva das respostas sobre a situação econômica futura do respondente, do Brasil e do mundo

(continua)

VARIÁVEIS	ALTERNATIVAS	FREQUÊNCIA	%
Daqui a seis meses, como você acha que vai estar a situação financeira de sua família	vai estar muito pior que hoje	6	1,6
	vai estar um pouco pior que hoje	26	7,0
	vai estar igual	82	22,2
	vai estar um pouco melhor que hoje	190	51,5
	vai estar muito melhor que hoje	65	17,6
Daqui a seis meses como você acha que vai estar a situação econômica do Brasil	vai estar muito pior que hoje	41	11,1
	vai estar um pouco pior que hoje	61	16,5
	vai estar igual	107	29,0
	vai estar um pouco melhor que hoje	132	35,8
	vai estar muito melhor que hoje	28	7,6

Tabela 9 – Análise descritiva das respostas sobre a situação econômica futura do respondente, do Brasil e do mundo

(conclusão)

Daqui a seis meses como você acha que vai estar a situação econômica do mundo	vai estar muito pior que hoje	70	19,0
	vai estar um pouco pior que hoje	65	17,6
	vai estar igual	111	30,1
	vai estar um pouco melhor que hoje	99	26,8
	vai estar muito melhor que hoje	24	6,5

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Constatou-se que 51,5% dos respondentes possuem expectativa de que a situação financeira familiar irá melhorar no prazo de seis meses. Já quanto a perspectiva de melhora econômica para o Brasil, 35,8% acreditam que daqui a seis meses as condições estarão um pouco melhor que as atuais. No que se refere a melhora na situação financeira mundial, a expectativa de 30,1% é de que em seis meses a situação permanecerá a mesma, seguida daqueles acham que vai melhorar um pouco, que correspondem a 26,8% dos participantes.

Os resultados permitiram observar que, quando a pergunta foi sobre a própria família, as expectativas são mais positivas comparativamente ao Brasil e ao mundo. Esse resultado pode ser gerado pelo fato de a família receber o auxílio Brasil e diante do atual cenário de crise não ver muita perspectiva de melhora com relação à sociedade. Ainda, pelo fato que muitos mencionaram da necessidade de arrumar trabalho formal, o que geraria uma melhor condição à família, percebe-se que há um maior otimismo naquilo que depende diretamente deles.

Na questão de perspectivas de satisfação, Campara et al. (2017) encontraram uma elevada satisfação das famílias pesquisadas com a vida, apesar de o valor dos benefícios ser insuficiente para atender toda a demanda financeira da família. Isso demonstra a necessidade de investimentos governamentais, sobremaneira, em políticas públicas de geração de trabalho e renda.

Essa questão sobre a perspectiva está diretamente relacionada com o contexto da crise decorrente da Pandemia da Covid-19. A partir disso, foram analisadas as questões referentes ao impacto direto da pandemia na vida das famílias.

Tabela 10 – Estatísticas relativa à pandemia da Covid-19

VARIÁVEIS	ALTERNATIVAS	FREQUÊNCIA	%
Você perdeu o emprego em decorrência da Pandemia?	sim	117	31,7
	não	252	68,3
Sua renda diminuiu em decorrência da Pandemia?	sim	237	64,2
	não	132	35,8
Você teve COVID?	sim	138	37,4
	Não	231	62,6
Você perdeu algum familiar em decorrência da Pandemia?	Não	295	79,9
	Avós	6	1,6
	irmãos, irmãs e sobrinhos	5	1,4
	tios e tias	32	8,7
	pais, mães e filhos	8	2,2
	Outros	23	6,2

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Ao analisar os dados referentes a pandemia, 31,7% dos entrevistados perderam o emprego nesse período, 64,2% tiveram a diminuição da renda familiar, e 37,4% foram acometidos da doença. Nesse ínterim, 74 dos respondentes tiveram a perda mais severa e irreversível da pandemia, que foi a morte de familiares decorrentes da doença. Esses resultados demonstram a gravidade provocada pela crise sanitária, contrapondo-se a avaliação governamental e política pública implementada, que gerou assim resultados extremamente perversos (GIOVANELLA, et al. 2020; CAPONI, 2020).

Portanto, a pandemia consistiu em uma crise de saúde pública sem precedentes, que gerou consequências em diversas áreas, e o programa Bolsa Família também foi atingido, sendo transformado de uma hora para outra em Auxílio Emergencial e teve seu fim, assim a percepção dos beneficiários sobre ele é relevante para a avaliação da política e à continuidade da política social.

Tabela 11 – Identifica a satisfação dos respondentes com o PBF, com nota de 0 a 10 dada ao programa

(continua).

Opções	Frequência	Porcentagem %
0 =muito ruim	0	0
1	1	0,3
2	3	0,8
3	2	0,5
4	5	1,4
5	31	8,4

Tabela 11 – Identifica a satisfação dos respondentes com o PBF, corresponde à questão três e a nota de 0 a 10 dada ao programa (conclusão).

6	12	3,3
7	34	9,2
8	63	17,1
9	46	12,5
10 = muito bom	172	46,6
Média		8,5

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Analisando, verifica-se que o resultado da satisfação dos participantes com o Programa Bolsa Família, quando foi perguntado “de 0 a 10, sendo 0 muito ruim e 10 muito bom, que nota você dá ao Programa Bolsa Família?”, a resposta apresenta variação, no entanto, a média de satisfação com o programa é de 8,5. Resultado que denota a expressiva importância do benefício para as famílias beneficiárias, sendo que, nas situações em que a avaliação foi mais baixa, ela pode ser oriunda do valor do benefício recebido, dado que há famílias que não possuem em sua composição crianças ou adolescentes, recebendo apenas o benefício mínimo, no valor de R\$89,00, tornando-se ínfimo à manutenção da família.

Situação que remete a necessidade de investimentos maiores em ações complementares, que envolvam moradia, emprego e alimentação, conforme Campara et al. (2017). Isto por considerar que apenas o dinheiro oriundo do programa não é suficiente à satisfação dos beneficiários, dada a multidimensionalidade da pobreza e as privações sociais, o que Sen (2010) já destacava como sendo questões que vão além da renda e que podem garantir a superação da pobreza, já que são privações de várias liberdades que geram a pobreza.

Essas situações que Sen (2010) denominou de liberdades podem ser adquiridas mediante melhorias de educação, saúde, moradia, essas contempladas nas condicionalidades do PBF e nas ações complementares previstas no programa. Conforme Forte (2022), considerando-se as múltiplas dimensões da pobreza, é insuficiente apenas o aumento de renda para a superação, necessitando-se de outros caminhos que gerem a ampliação das liberdades e de oportunidades para que as famílias alcancem a emancipação.

Na sequência, a Tabela 12 apresenta a percepção dos respondentes sobre os programas Bolsa Família e Auxílio Brasil, construída com as questões 1, 2, 77 e 78 do instrumento de coleta de dados, respectivamente.

Tabela 12 - Resultados referentes a transição do PBF para o Auxílio Brasil

VARIÁVEIS	ALTERNATIVAS	FREQUÊNCIA	%
Depois que você passou a receber o benefício do Bolsa Família, a sua vida:	melhorou muito	64	17,3
	Melhorou	265	71,8
	continua igual	38	10,3
	Piorou	1	0,3
	piorou muito	1	0,3
O valor que a sua família recebe do Bolsa Família	bastante alto	1	0,3
	Alto	7	1,9
	Médio	128	34,7
	suficiente	60	16,3
	muito baixo	173	46,9
Você gostou da troca do Programa Bolsa Família para o Programa Auxílio Brasil?	Sim	349	94,6
	Não	20	5,4
Qual sua expectativa em relação ao Auxílio Brasil?	vai melhorar muito	64	17,3
	vai melhorar	257	69,6
	não vai melhorar, nem piorar	38	10,3
	vai piorar	8	2,2
	vai piorar muito	2	0,5

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

Ao analisar as respostas da Tabela 12, pode-se constatar que 17,3% dos respondentes consideram que a vida melhorou muito com a inclusão da família no PBF, para 71,8% deles, a vida apenas melhorou a partir da inclusão no programa. Ainda, 34,7% dos participantes consideram que o valor monetário recebido era um valor médio e 46,9% consideram que o valor recebido era um valor muito baixo. Sobre a questão do descontentamento com o valor recebido, Sodre (2019) aponta que a expectativa dos beneficiários que consideram o valor muito baixo é de que ele deixe de ser um simples auxílio, para de fato possibilitar o custeio integral da família.

No entanto, quando se trata da troca e um programa pelo outro, a grande maioria, 94,6%, afirma que gostaram da mudança, enquanto que apenas 5,4% afirmam o contrário. Esse resultado pode estar relacionado ao incremento no valor do benefício, que para muitas famílias aumentou consideravelmente, principalmente as que se encontravam em situação de extrema pobreza e que eram compostas apenas de adultos, para as quais o benefício passou de R\$89,00 para R\$ 600,00. E que como apontou Sodre (2019), vai promover de forma mais completa o custeio da família.

De outro modo, para Teodoro (2022), a troca de programas não apresentou uma evolução ou atualização de problemas na busca de melhorar a aquisição das famílias, mas foi pautado numa decisão política de acabar como mérito do governo criador do programa anterior. No entanto, esperava-se continuidade à política de

transferência de renda com sinais evidentes de eficácia que denotaria maturidade governamental. Corroborando com a análise da troca do PBF pelo Auxílio Brasil, Mattar (2022) conclui que é inquestionável a necessidade de ampliar o PBF, aumentar o valor e incluir novas famílias, contudo, o Auxílio Brasil não atende essas necessidades, pois não existe avanços, mas sim retrocessos.

Todavia, para as pessoas pesquisadas, que possivelmente não tem a compreensão da estrutura de cada programa, a expectativa em relação ao Auxílio Brasil foi bem positiva, dado que, para 69,6% dos respondentes, o programa veio para melhorar, 17,3% acreditam que vai melhorar muito, 10,3% acreditam que não vai melhorar nem piorar e apenas 2,7% acreditam que vai piorar ou piorar muito.

A partir desses resultados, percebe-se que aspectos inerentes ao programa são encontrados no município pesquisado, como a preferência legal do programa por beneficiar as mulheres que, no caso do estudo, foi de 94,9%. Para Menasche et al. (2022), a prioridade da mulher ser a titular do cartão do PBF intenciona a autonomia e desestabilização das hierarquias nas famílias, mas pode ser vista também como determinação da função da mulher cuidar dos filhos, da casa, reforçando a desigualdade existente, dando a mulher a responsabilidade por manter os filhos na escola e as questões de saúde inerentes ao programa.

Somando-se a isso, observa-se ainda, questões de vulnerabilidade que vão muito além da renda, e que comprometem as liberdades dessas famílias, como 41,2% que não possuem casa própria, 54,2% que estão desempregados, 43,4% que possui apenas ensino fundamental completo. Esses fatores comprometem a liberdade de escolha das famílias, o que para Sen (2010), não permite a expansão das suas capacitações, questão determinante para o desenvolvimento humano e à aquisição das liberdades das pessoas.

7.2 RESULTADOS DA ANÁLISE FATORIAL

Nesta etapa, com objetivo de elencar os fatores determinantes na satisfação dos beneficiários com o Programa Bolsa Família, foi aplicada a Análise Fatorial Exploratória, a partir da escala tipo *likert* de cinco pontos. Considerando as questões de 13 a 20, foram gerados dois fatores, a partir da aplicação do método de extração de análise de componentes principal e do método de rotação varimax, com

normalização de Kaiser (Tabela 13). A confiabilidade foi obtida pelo Alfa de Cronbach, conforme Hair Junior *et al.* (2009).

O Fator 1 foi composto pelas questões 15, 17, 18, 19 e 20, que estão relacionadas a melhoria de moradia, trabalho e relações familiares, sendo denominado de Fator Secundário do PBF, pois as questões mais diretas do objetivo do programa são o alívio imediato da pobreza, e as previstas nas condicionalidades, saúde e educação. O Fator 2 foi composto pelas questões 13,14 e 16, as quais se relacionam com as melhorias de educação, saúde e alimentação, e foi denominado Fator Determinante do PBF, por compreender os objetivos prioritários do programa.

Tabela 13 – Resultados dos testes de KMO e Bartlett para adequabilidade dos dados dos fatores

Testes		Fator 1	Fator 2
Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem		0,635	0,709
Teste de esfericidade de Bartlett	Aprox. Qui-quadrado	117,510	413,475
	Graus de Liberdade	3	10
	Sig.	0,000	0,000

Fonte: Resultado da Pesquisa (2022).

A análise de adequabilidade dos fatores “Determinante”, e “Secundário” indica a fatorabilidade dos dados, já que o KMO resultou 0,635 e 0,709, respectivamente, superior, portanto, ao 0,5, e pela rejeição da hipótese nula do teste de esfericidade de Bartlett que, o que indica a correlação necessária entre as variáveis para a realização da análise fatorial (FIELD, 2020).

Em seguida realizou-se a análise de componentes principais considerando os valores maiores que 1, com o método de rotação varimax com normalização de kaiser, o que possibilita gerar fatores rotacionados, conforme resultados na Tabela 14. Para Hair Junior *et al.* (2009), é uma técnica que maximiza a soma das variâncias ao tornar mais simples as colunas da matriz fatorial.

Tabela 14 – Resultados à variância total explicada e Alfa de Cronbach dos dois fatores

FATORES	VARIÁVEIS	VARIÂNCIA EXPLICADA	ALFA DE CRONBACH
Fator Determinante	Com o benefício do Bolsa Família, a saúde da sua família	56,09	0,60
	Com o benefício do Bolsa Família, as notas das crianças e adolescentes (aproveitamento) na escola		
	Com o benefício do Bolsa Família, a alimentação da família		
Fator Secundário	Com o benefício do Bolsa Família, o trabalho/emprego	41,93	0,71
	Com o benefício do Bolsa Família, as relações familiares		
	Com o benefício do Bolsa Família, o convívio social da família		
	Com o benefício do Bolsa Família, o lazer da família		
	Com o benefício do Bolsa Família, a moradia da família		

Fonte: Resultado da Pesquisa (2022).

Observa-se que o Fator Determinante, que compreende as questões de saúde, educação e alimentação, possui uma variância explicada de 56%, indicando que explica 56% da variação na percepção de melhoria da vida por meio dos benefícios do Programa Bolsa Família, e um Alfa de Cronbach de 0,60. Já o Fator Secundário apresenta uma variância de 41,9% e um Alfa de Cronbach de 0,71. Conforme Hair et al. (2010), para pesquisas exploratórias valores superiores a 0,6 são considerados aceitáveis. No entanto, o número reduzido de fatores torna o Alfa de Cronbach limitado; assim sendo utilizou-se a variância média extraída que atua como medida complementar de confiabilidade, para a qual valores superiores a 0,5 são aceitáveis (HAIR et al., 2010).

A análise indica que o benefício do PBF contribui diretamente à aquisição de saúde, educação e alimentação, contempladas no Fator Determinante. Já a influência no Fator Secundário é menos expressiva visto que não depende apenas do recurso percebido pelas famílias. Ainda, os fatores evidenciam os direitos fundamentais elencados nas conclusões de Ortiz (2018) quando caracteriza o programa como política de transferência de renda efetiva como saúde, educação e alimentação, direitos que possibilitam que grupos de risco sociais alcancem a cidadania.

7.3 SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De modo a considerar o objetivo de analisar quais as contribuições do Programa Bolsa Família à superação da vulnerabilidade social e melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias no município de Santa Maria, desenvolveu-se um modelo de regressão, usando como variável dependente o Fator 1, denominado Secundário, que compreende questões relacionadas diretamente com o benefício do PBF, quais sejam, saúde, educação e alimentação e, como variáveis independentes, foram incluídas as quatro dimensões construídas por Comim et al. (2007) e o Fator 2, definido de determinante.

Com isso, pode-se inferir quais questões possuem maior influência nas aquisições que o PBF possibilita às famílias beneficiárias pesquisadas, bem como a satisfação com o programa.

Tabela 15 – Resultado para a satisfação dos beneficiários com o PBF

Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	Estatística t	Sig.	Estatísticas de colinearidade	
					Tolerância	VIF
Fator Determinante	0.422	0.060	6.99	0,000	0,989	1.011
Dimensão saúde	-0.205	0.121	-1.70	0.090	0,951	1.051
Dimensão trabalho e renda	0.172	0.095	1.80	0.073	0,958	1.044
Dimensão educação	0.069	0.095	0.72	0.469	0,987	1.013
Dimensão habitação	-0.131	0.148	-0.88	0.379	0,991	1.009
Constante	1.576	0.188	8.35	0.000	1.940	1.000
Teste de heterocedasticidade – Pesaran			0.909 (Sig.0,40)			
Teste de Autocorrelação – Durbin Watson			1.976			
Teste F (5, 363)			10.90 (Sig. 0.000)			
R-square			0.22			

Fonte: Resultado da Pesquisa (2022).

Em termos de ajuste, o modelo não apresentou correlação serial, heterocedasticidade e multicolinearidade, considerando os testes de Durbin Watson, cuja estatística aproximou-se de 2, de Pesaran, que apresentou sig. 0,40 e do fator de inflação da variância, respectivamente, contudo o modelo foi estimado com a correção de White (Robust). Para o coeficiente de determinação foi obtido 22,1%, o que demonstra que as variações do Fator Secundário foram, em importante medida, explicadas pelas variáveis independentes, resultado que foi corroborado pelo teste F.

Esse resultado pode estar relacionado ao fato de as famílias conseguirem alcançar êxito com os benefícios nas questões de saúde, educação e alimentação, mas não conseguirem avançar em questões de emancipação familiar como trabalho, residência, e escolaridade, questões evidentes em diversos trabalhos.

Constata-se que a estimativa referente ao Fator Determinante foi positiva e significativa, ao nível de 1%, estando de acordo com o esperado, pois o fator agrega saúde, educação e alimentação, questões que as famílias tendem a melhorar com a participação no programa, sendo inclusive o objetivo principal da política pública. Para cada aumento de um ponto no Fator Determinante, a satisfação dos beneficiários com o PBF, medido pelo Fator Secundário, elevou-se em 0,42 pontos.

Essa significância corrobora com achados de Rodrigues (2018), que conclui que os valores do PBF são muitas vezes a principal renda da família, e servem para movimentar a economia local, e ainda, por conta da implantação do programa os gestores foram obrigados a investir em melhoria dos serviços públicos, melhorando os níveis de acesso a saúde e educação. Na mesma linha, Bessa (2021) salienta que as metas do PBF, no quesito educação, tem superado as metas nacionais, num conjunto de esforços de diversos setores, fato que reflete diretamente, na independência das famílias, no fortalecimento do município e numa sociedade com menor desigualdade social.

Da mesma forma, as dimensões, saúde e trabalho e renda, foram significativas, considerando o nível de 10%, no entanto, a relação foi distinta, enquanto a primeira apresentou relação negativa, a segunda foi positiva. Destaca-se que, a saúde enquanto acompanhamento de condicionalidade apresentou uma avaliação mais positiva comparativamente a saúde como dimensão, dado que a dimensão trata de questões de maior carência, denotando-se que o benefício auxilia nas questões básicas, contudo parece não ser suficiente para resolver integralmente as questões de saúde relacionadas a satisfação com o PBF.

Destaca-se que, na questão da saúde, conforme aponta Damião (2021), a prioridade de ações de segurança alimentar e nutricional dos grupos mais vulneráveis extremamente necessário frente ao aumento da fome, gerado pela crise econômica. Assim, o PBF garante condições mínimas de acesso aos direitos previstos pela Constituição Federal de 1988, promovendo diretrizes de acesso a direitos básico como a saúde e a educação, reduzindo as barreiras da exclusão (BESSA, 2021).

No que se refere a dimensão trabalho e renda, Vasconcelos e Dourado (2021) ressaltam que é necessário considerar as particularidades das relações de trabalho das famílias beneficiárias, frequentemente precários e de informalidade do trabalho. Neste sentido, o PBF muitas vezes torna-se um elemento de proteção às famílias diante da vulnerabilidade dos vínculos de trabalho.

Para além disso, pode-se ainda verificar que, quanto maior o grau de carência e vulnerabilidade, maior a satisfação com o benefício do programa. Esse resultado vai ao encontro do cumprimento do principal objetivo legal do programa que é a superação da extrema pobreza. Linha que Rodrigues (2018) destaca, salientando que PBF é um mecanismo eficiente para o alcance dos objetivos constitucionais elencados no Art. 3º da CF/1988, que prevê: “III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, CF Art. 3º). Logo, para o público alvo do programa, aquele que está em situação de maiores privações, a satisfação com o benefício tende a ser maior.

No que se refere a educação, enquanto condicionalidade, que faz parte do Fator Determinante, apresentou-se como variável importante, no entanto, à dimensão educação, que contempla as aquisições e expectativas do respondente, não foi observada significância.

Pode-se concluir que a maior preocupação das famílias está relacionada com a condicionalidade da educação, seja decorrente da condição para receber o benefício, seja pela vontade de que a situação educacional do filho seja melhor que a sua. Considerando que, ao ser questionado “até que idade acha importante seu filho estudar”, as respostas foram unânimes, e o desejo que fosse até concluir os estudos. Fato que evidencia a importância que os beneficiários dão a educação dos filhos, possivelmente como mecanismo de mudança de realidade. Ressalta-se que essa mudança está prevista no PBF como meio de quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Camini (2021) ratifica esse objetivo, destacando que a ampliação da escolaridade dos filhos gera um impacto substancial nas gerações futuras.

Nesse contexto, Santos et al. (2019), em análise de 51 trabalhos que avaliaram a condicionalidade da educação, concluem que as evidências do impacto positivo nos indicadores de educação são significativos, comprovados nas taxas de frequências e de abandono escolar. Percebe-se que as famílias tem a compreensão do significado que o benefício possui à família e, mesmo considerando que possuem baixa escolaridade, fazem grande esforço para cumprir essa condicionalidade. Percebe-se

ainda que, quando ninguém trabalha na casa, a avaliação do benefício é melhor, dada a maior importância do benefício à família já que se torna a única renda familiar.

Esse resultado encontra respaldo em Sen (2010) quando discute que não se pode negar que a privação de capacidades individuais está relacionada com baixo acesso a renda, fator que pode influenciar no analfabetismo, na condição precária de saúde, na fome, entre outras. E que o inverso também é procedente, pois um nível mais elevado de educação, de acesso a saúde, de alimentação adequada, pode contribuir para melhorias de renda, ou de acesso a trabalho.

Em Sen (2010) ainda encontra-se que a renda é um meio determinante de alcançar capacidades, mas quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance de superar a penúria. O decreto n.º 5.209/2004, que cria e regulamenta o Programa Bolsa Família, em seu Art. 4º elenca os objetivos do programa, sendo o primeiro: “promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social” (BRASIL, 2004).

Esse objetivo corrobora com o argumentado por Sen (2010), que entende que para as famílias alcançarem a emancipação e desenvolverem plenamente suas capacidades, elas necessitam, primeiramente, desses serviços adequadamente ofertados pelo Estado. A garantia de acesso a serviços públicos adequados possibilita a aquisição das liberdades e, assim, as famílias teriam a possibilidade de deixar a pobreza de forma definitiva e permanente.

E quanto à dimensão habitação, não se observou significância, mas já era esperado, possivelmente em decorrência do valor dos benefícios permitirem apenas as questões mais emergentes das famílias, como alimentação, saúde e educação. Contudo, faz-se necessário destacar que a habitação adequada é essencial para que os níveis de pobreza sejam reduzidos, por possibilitar às famílias segurança e dignidade, corroborando com melhora de saúde e de vida. Para Taborda et al. (2022), torna-se evidente a grande importância que uma moradia digna tem na vida das pessoas e como isso influencia positivamente das famílias.

7.4 ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE CARÊNCIAS (IMC) E ÍNDICE DE POBREZA EXTREMA (IPE)

Para complementar, apresentam-se os índices multidimensional de carências (IMC) e de pobreza extrema (IPE), baseado em Comim et al. (2007), cujo objetivo é evidenciar os diferenciais de pobreza dos beneficiários do Programa Bolsa Família, no município de Santa Maria. Eles permitem avaliar as características da pobreza que vão além da privação de renda, mas possuem uma forma multidimensional, que se trata de uma série de restrições que compreendem renda insuficiente à aquisição de bens ou serviços, como a capacidade física para determinadas atividades, a falta de acesso a serviços públicos e a direitos civis, e outros, conforme destaca Souza (2012). Os índices possibilitam um entendimento mais abrangente sobre questões de pobreza que permeiam o público beneficiário do PBF.

O IMC promove uma análise situacional geral da carência da pobreza em geral, conforme destacado por Comim et al. (2007). Estruturalmente o índice é composto por quatro dimensões: saúde, trabalho e renda, educação e habitação, e obtido a partir da média simples de cada dimensão. O resultado da dimensão saúde foi obtido a partir das questões de 23 a 28; da dimensão trabalho e renda a partir das questões 29 a 34; da dimensão educação compreende as questões 35 a 40 e; da dimensão habitação foi composta pelas questões 41 a 46 (Tabela 16).

Tabela 16 – Resultado do IMC e IPE para o município de Santa Maria

Dimensões	IMC
Saúde	0,48
Trabalho e renda	0,61
Educação	0,53
Habitação	0,47
IMC Santa Maria	0,53
Carências extremas	IPE
Pediu esmola	0,07
Foi humilhado	0,49
Dormiu na rua	0,08
Passou frio	0,39
Ficou sem comer	0,26
Pessoas em quem confia	0,78
IPE Santa Maria	0,35

Fonte: Resultados da Pesquisa (2022).

A dimensão da saúde apresenta índice de 0,48, em uma escala que varia de 0 a 1. Esse resultado foi próximo ao encontrado por Comim et al. (2007), de 0,43 para o município de Porto Alegre. Pode se constatar que 97% dos respondentes afirmaram que se tivessem mais dinheiro comprariam mais comida e 30,6% comeram menos porque não tinham dinheiro suficiente para comprar comida e, ainda, 39,3% responderam que sentiram fome e não comeram.

Fato que demonstra o quanto ainda é importante atentar para a questão alimentar e nutricional, ao avaliar questões de pobreza das famílias, conforme ressaltado por Comim et al. (2007). Para Damião et al. (2021), dar prioridade a ações direcionadas à segurança alimentar de grupos vulneráveis é cada vez mais necessário frente ao atual cenário de fome no Brasil, gerado por uma crise econômica e fiscal e pelo crescente desmonte das políticas sociais.

Já a dimensão do trabalho e renda apresenta índice de 0,61, o mais elevado entre as dimensões, resultado decorrente, em grande medida, do número de desempregados chega a 70,2%, como também 43,1% já precisaram vender alguma coisa da casa para poder comer, conforme Apêndice B. Para Comim et al. (2007), esse resultado decorre do alto índice de informalidade, diminuindo assim os índices de “Emprego” e “Carteira Assinada”. Corroborando, Alves (2022) encontrou à variável trabalho um alto índice de desemprego, que permeia toda a amostra estudada, e dentre os que possuem algum trabalho, o número de trabalhadores informal é predominante.

A dimensão seguinte contempla a educação que atingiu um índice de 0,53, sendo que o que mais contribuiu foi “ter um plano para sair da pobreza”, dado que o índice daqueles que não tem, chegou a 66,1% e, ainda, o de “não se incluir entre os responsáveis por resolver o problema do Brasil” obteve um resultado de 88,9%, o maior percentual da dimensão. O que, para Ciconello (2008), é uma falha nos processos de formação política e de educação popular, a falta de capacitação e qualificação à participação cidadã e a responsabilidade social de cada um.

Por fim, analisou-se a dimensão habitação, sendo encontrando índice de 0,47, o menor entre as quatro dimensões. Fatores que contribuem para esse resultado foram: 74,3% dos respondentes residirem a mais de cinco anos no local, 81% deles nunca foram roubados dentro de casa, ou o local oferece segurança a família e, ainda, 92,1% pode tomar banho todos os dias na residência. Já Brambilla e Cunha (2021)

encontraram resultado inferior, de 0,30 à dimensão habitação, considerando que a privação da moradia juntamente com alguns bens básicos, colaboram de forma importante para a pobreza multidimensional.

Agregando as quatro dimensões gerou-se o IMC das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do município de Santa Maria, que apresentou uma média de 0,53. De acordo com Comim et al. (2007), é importante também lembrar que, tratando-se de um indicador de pobreza, indica-se como ‘baixo bem-estar’ os valores mais próximos de 1 e como ‘alto bem-estar’ aqueles os mais próximos de zero”. Logo, o resultado obtido aponta para um expressivo grau de privação, indicativo de um baixo bem estar das famílias pesquisadas, inclusive mais elevado que o encontrado para o município de Porto Alegre, que foi de 0,42.

Já o IPE avalia as condições das famílias considerando a extrema pobreza, definindo que só pode ser considerado efetivamente como “não pobre extremo” aquele indivíduo que apresentar $IPE = 0$. Desse modo, ressalta-se que, se $0 < IPE \leq 1$, o indivíduo apresenta algum grau de pobreza extrema, sendo consideradas extremamente pobres as pessoas com $IPE > 0.33$. Logo, quanto mais próximo da unidade, mais pobre extremo o indivíduo é considerado (COMIM et al., 2007).

O índice foi calculado a partir das questões de carência extrema que estão compreendidas entre a 47 e a 52. Entre as questões, se você alguma vez já pediu esmola na rua alcançou de 0,07, sendo que 92,4% dos participantes responderam negativamente; você alguma vez já foi humilhado por ter menos do que alguém alcançou 0,49; você alguma vez já teve que dormir na rua porque não tinha para onde ir atingiu o índice de 0,08, já que apenas 8,7% responderam afirmativamente; você já passou frio porque não tinha roupa adequada ou o lugar onde você estava era desprotegido, apresentou índice de 0,39; à questão alguma vez nesse último mês você ficou um dia inteiro sem comer, porque não tinha dinheiro para comprar comida para você ou para os seus filhos obteve-se índice de 0,26 e; em quantas pessoas você confia apresentou o resultado mais elevado de 0,78.

Quando calculado agregadamente, o IPE das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do município de Santa Maria foi de 0,35. As questões que mais contribuíram para o IPE foram “se você já foi humilhado”, “se você passou frio” e “em quantas pessoas confia”, questões essas que apresentaram índice superior a 0,33, com destaque à última, que demonstra que a maioria dos respondentes tem poucas ou nenhuma pessoa de confiança. Assim, o IPE encontrado para Santa Maria

(0,35) é superior ao encontrado para Porta Alegre, onde 34,3% dos entrevistados foram considerados extremamente pobres (COMIM et.al., 2007).

A abordagem das capacitações evidencia a importância de considerar outros fatores além da falta de dinheiro na definição da pobreza; sendo a renda apenas um dos instrumentos capazes de superá-la e gerar capacidades. Ademais, considerando a persistência da pobreza no Brasil, e a privação de capacidades, salienta-se a deficiência de capacitação educacional, e ainda a precariedade nas áreas habitacionais e de emprego, que expõem a população mais vulnerável a persistência da miséria, conforme Leque (2022).

Para Diniz (2021), considerando a análise de todas as dimensões de pobreza, percebe-se que o conceito de pobreza se renova, passando a ser vista muito além dos recursos financeiros, mas considerando suas múltiplas dimensões que necessitam investimentos governamentais. Na perspectiva multidimensional, país rico é aquele que possui serviços que democratizam o acesso a população, possibilitando investimentos sociais de maneira equitativa.

No município de Santa Maria todos os índices de pobreza alcançados foram superiores a 0,33, portanto, configurando-se a pobreza em todas as dimensões analisadas, sendo que a dimensão trabalho e renda foi a que alcançou o maior índice, de 0,61, seguido da educação, com 0,53, demonstrando que há necessidade de investimento principalmente nessas duas áreas, as quais contribuíram sobremaneira à multidimensionalidade da pobreza.

Para Sen (2010), como o debate sobre políticas públicas tem sido baseado apenas no conceito de renda, em detrimento das privações, o desemprego, a educação, o nível de instruções, entre outros apresenta uma lacuna o que traz ineficácia e limitações às políticas públicas criadas. Salienta-se que, quanto mais inclusiva for a política educacional e de saúde, maior as chances de os potencialmente pobres obterem uma perspectiva de superar a pobreza.

Em relação a pobreza extrema, apenas três das seis questões atingiram índice superior a 0,33; desse modo, a pobreza extrema atingiu um índice de 0,35, percebendo que a questão “se pediu esmola” e “se dormiu na rua” contribuiu sobremaneira para baixar o índice de carência extrema do município de Santa Maria, enquanto que a falta de pessoas de confiança elevou o índice.

Corroborando, o município de Santa Maria possuía em agosto de 2022 30.511 famílias cadastradas no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal,

dessas 12.163 são consideradas em situação de extrema pobreza (SAGI, 2022). Esses dados apontam para um índice ainda mais significativo de extrema pobreza no município, que chega a 39% das famílias cadastradas. Considerado o momento de realização da pesquisa, os índices foram semelhantes. Fato que sugere um aumento na multidimensionalidade da pobreza associado a carências e privações extremas no município.

7.5 PROPOSTAS DE MELHORIA À GESTÃO DO PROGRAMA

Diante dos resultados encontrados entende-se ser oportuno apontar sugestões à melhoria da gestão dos programas de transferência de renda no município de Santa Maria. Na análise dos resultados restou evidente a situação preocupante de insegurança alimentar das famílias participantes do programa. Nesse sentido, entende-se ser necessário que o município invista mais na Política de Segurança Alimentar. Sabe-se que o município conta com uma coordenadoria de segurança alimentar que administra o restaurante popular, que serve em média 600 refeições diárias, e sete cozinhas comunitárias cujo objetivo é promover o acesso a alimentação adequada e saudável, principalmente às famílias em situação de vulnerabilidade social. O município possui ainda, um banco de alimentos, que coleta e distribui cestas básicas às famílias vulneráveis atendidas por instituições sociais.

Nesse sentido, pode-se fazer um planejamento com vistas a ampliação desses serviços já existentes, como também na divulgação da forma e acesso dos mesmos, considerando que tem famílias que não sabem da sua existência ou da forma de acesso. Salienta-se que esse público não dispõe de tecnologias e acesso a informação, de forma que o contato deve usar algum mecanismo direto de comunicação, como divulgação nas rádios e nos próprios serviços da rede sócio assistencial quando eles acessam.

Quanto as condicionalidades do PBF, ficou evidente que as famílias não se preocupam com o cumprimento de tais regulamentos. Um dos possíveis problemas pode ter ocorrido em decorrência da pandemia, visto que as condicionalidades foram suspensas e assim permaneceram por dois anos. Ainda, quando houve a troca de programa, o Governo Federal não deu ênfase para as condicionalidades, ou a contrapartida que as famílias tem com o programa, o que agravou a situação já

prejudicada com a pandemia. Para superar essa dificuldade parece oportuno a elaboração de um plano de divulgação desses compromissos, para que as famílias novamente atentem à importância do acompanhamento de educação e da saúde.

No caso da saúde é oportuno referir que a dificuldade é maior, dado que a prática da maioria das unidades de saúde é de fazer o acompanhamento nutricional em datas específicas o que dificulta o acesso das famílias, tanto pela falta de informação, como pela possibilidade de se fazer presente; assim, se esse acompanhamento pudesse ser feito ao longo do ano, as chances de acesso dessas famílias a esses serviços seriam maiores. Esse serviço compreende a condicionalidade da saúde e caso a família não realize pode ter bloqueio e até cancelamento do benefício. Ainda, o baixo acompanhamento de saúde implica para o município em menor valor de repasse de recursos pelo governo federal, visto que, o repasse ao município é correspondente ao desempenho do programa.

Por fim, a questão mais preocupante evidenciada se refere a inexistência dos programas complementares, a chamada porta de saída do programa. Dessa questão resulta a longa permanência e a dependência de grande parte das famílias do programa. Sabe-se que o município empreendeu ações de qualificação profissional que foram interrompidas e tiveram seu aproveitamento comprometidos em decorrência da pandemia. No entanto, essas ações são de extrema necessidade para a emancipação social das famílias beneficiárias; assim, entende-se ser relevante que sejam retomadas tais atividades e que se faça um planejamento para que elas sejam constantes, já que estão diretamente ligadas ao objetivo do programa.

Entende-se que com essas ações o município consegue melhorar as condições sociais das famílias beneficiárias potencializando a concretização do objetivo final do programa, com maiores possibilidades de alcançar a emancipação social dessas famílias.

8. CONCLUSÕES

A abordagem desenvolvida por Amartya Sen permeou a análise da contribuição do Programa Bolsa Família na emancipação social das famílias beneficiárias no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul. Essa abordagem considera a pobreza como um fenômeno multidimensional, em que a aquisição de liberdades do indivíduo depende do desenvolvimento de suas capacidades, e principalmente, das condições oferecidas para que ele consiga se desenvolver e superar as vulnerabilidades existentes.

Nesta perspectiva, apenas a renda não é suficiente à emancipação das famílias, configurando, portanto, a multidimensionalidade da pobreza, a qual é fruto da privação das liberdades, aliadas a falta de oportunidades econômicas e sociais, e associadas a serviços públicos insipientes. A partir dessa concepção foi possível constatar fragilidades e potencialidades do Programa Bolsa Família na vida das famílias beneficiárias no município de Santa Maria, conforme objetivo proposto.

Metodologicamente, o estudo é considerado qualitativo e descritivo, realizado por meio de uma *survey* aplicada em 369 beneficiários do PBF no município de Santa Maria, com o emprego de análises descritiva, fatorial, teste de hipóteses e regressão. Complementando, foram construídos os Índices Multidimensional de Carências (IMC) e de Pobreza Extrema (IPE).

Em termos de resultados, o perfil dos respondentes é de mulheres, que possuem de 18 a 48 anos, solteiras e que possuem até o ensino fundamental. Quanto a satisfação com o programa, a média foi de 8,5, sendo as dimensões saúde e trabalho e renda as que mais influenciam a satisfação das famílias beneficiárias; o índice multidimensional de carências (IMC) foi de 0,53 e o índice de pobreza extrema (IPE) de 0,35, evidenciando baixo bem estar e alto índice de carências extremas para o município de Santa Maria.

Os resultados evidenciaram que o valor percebido pelas famílias é de fundamental importância à manutenção das condições sociais mínimas, sendo esse valor, na maioria das vezes, utilizado para comprar alimentação. Ainda, o benefício possibilita um pequeno avanço na autonomia da mulher, que muitas vezes têm no programa sua única renda. Ademais, evidenciou-se o êxito do programa na educação, dado que o programa tem contribuído sobremaneira à permanência das crianças e adolescentes na escola, fato que potencializa a quebra do ciclo intergeracional da

pobreza. Alinhado a abordagem Seniana, a educação é um gerador de liberdades e potencializador de superação da pobreza.

Por sua vez, a saúde ainda se apresenta como um grande desafio, pois os beneficiários parecem não compreender ou não se importar muito com o acompanhamento nutricional e de saúde. Denota-se que essa questão demanda investimento em orientação e esclarecimentos às famílias, como também alternativas com maior acesso a elas, já que foi observado dificuldades na realização do acompanhamento, dado que as unidades de saúde estipulam dias específicos em cada semestre para realizar o acompanhamento e essas datas são pouco divulgadas.

De igual forma, ficou evidente que a longa permanência das famílias no programa aponta para uma falha, considerando o seu propósito de articulação entre as políticas públicas e as ações complementares, a chamada porta de saída do programa. A maioria dos respondentes nunca participou de ações voltadas à qualificação e ao encaminhamento ao mercado do trabalho. Nesse sentido, o programa se tornou insipiente e apenas manteve a dependência das famílias.

Essa articulação de políticas públicas é fundamental para que as famílias consigam se organizar e alcançar autonomia, seja por meio de empreendedorismo, seja por qualificação e inserção no mercado formal de trabalho. Tal processo demanda diversas ações por parte dos municípios, não sendo, no entanto, essa carência uma particularidade do município de Santa Maria. Corrobora com essa situação o fato de que as ações complementares são deixadas em segundo plano, não sendo possível constatar, se por falta de vontade política ou problemas, como pela falta de recursos financeiros ou mesmo de recursos humanos.

O Programa Auxílio Emergencial foi criado em decorrência da pandemia da COVID-19 e, em 31 de dezembro de 2021 o PBF teve seu encerramento após 18 anos de vigência. A pandemia trouxe prejuízos inegáveis à saúde, economia e diversos setores, mas principalmente as famílias das vítimas fatais da doença. Contudo, a pandemia atingiu de forma mais contundente as famílias que se encontravam em grande vulnerabilidade e as beneficiárias do Programa Bolsa Famílias que estavam nessa condição. Nesse interim, a política de transferência de renda fez o caminho inverso, sendo que foi novamente transformada em programas sobrepostos e focalizados, retrocedendo em cobertura e atendimento. A insegurança se tornou presente nesse contexto, pois o Auxílio Brasil substituto do PBF, possui vigência até dezembro de 2022. Por outro lado, para as famílias foi positivo, pois aumentou o valor

percebido, todavia poucas pessoas têm o entendimento dessa provisoriedade da política social.

Ainda, foi possível ratificar a importância do PBF nas questões mais emergentes das famílias considerando a satisfação dos respondentes, dado que o Fator Determinante, que é composto pela saúde, educação e alimentação, demonstrou importante relação com as condições relacionadas diretamente com o benefício recebido.

Quanto a multidimensionalidade da pobreza e os níveis de pobreza, os resultados obtidos a partir do IMC e do IPE, foram de 0,53 e 0,35, respectivamente, os quais indicam para o baixo nível de bem-estar das famílias beneficiárias associado a um alto nível de carências extremas. Fato que evidencia que, conquanto o benefício produza um alívio nas condições sociais, as famílias ainda apresentam grande vulnerabilidade, sendo por vezes aquelas relacionadas a extrema vulnerabilidade, aspecto que torna essa condição ainda mais agravada e de difícil solução.

A partir dessas evidências, a concepção multidimensional de pobreza constatada forneceu subsídios para evidenciar as contribuições do Programa Bolsa Família à superação da vulnerabilidade social e melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias no município de Santa Maria, cumprindo, portanto, seu objetivo basilar. Nesse contexto, para o município, parece ser oportuno investir mais em divulgação das condicionalidades e regras gerais do programa. De igual maneira, o município precisa investir efetivamente em ações complementares, que busque o empreendedorismo, a qualificação para o trabalho e a articulação com as políticas necessárias à inserção dessas famílias no mercado de trabalho. E, desse modo, possibilitar condições à expansão das capacidades e das liberdades dos beneficiários.

Conquanto, os resultados tenham demonstrado tanto relevância, como limitações, tem-se o fato de que, quando a pesquisa estava estruturada, houve o fim do Programa Bolsa Família, e que, quando realizada, as famílias ainda não sabiam exatamente as funcionalidades e aquisições do programa substituto, o Auxílio Brasil. Isso pode ter gerado possíveis falhas de interpretação, dado que as famílias vinham de um período transitório oriundo da pandemia da Covid-19, onde o Auxílio Emergencial estava vigente e para alguns se confundia com o Bolsa Família. Também se cita a utilização das dimensões utilizadas à aplicação dos índices de pobreza e pobreza extrema, os quais foram construídos a partir de informações de um município

específico, o que pode não ter refletido adequadamente as prioridades do município de Santa Maria como principais demandas sociais.

Por fim, no campo da pesquisa, entende-se ser oportuno realizar continuamente avaliações das políticas sociais, caso do PBF, a fim de verificar o desempenho e os resultados do programa, como também as aquisições que as famílias obtiveram quanto as capacidades e ao desenvolvimento. Também, sugere-se a aplicação de outras metodologias com o propósito de possibilitar resultados comparáveis, mas também específicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, S. T. J. FILHO, G.A.L. BEZERRA, G.E. **Relação entre o desemprego de gestão e as variáveis que influenciaram a eficiência a eficácia e a efetividade do programa bolsa família.** Administração Pública e Gestão Social, vol. 12, núm. 2, 2020. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351564289019>. Acesso em: 21 jun, 2021.

_____, Guilherme Amaral. **O Programa Bolsa Família como política de inclusão social no município de Ponta Grossa: análise a partir da base de dados identificáveis do cadastro único.** Ponta Grossa, 2022.

ALVIM, A. M; GODWARD, C. **O Programa Bolsa Família Estimula a Permanência dos Trabalhadores Brasileiros de Baixa Renda no Mercado Informal?** Redes (St. Cruz do Sul Online), v. 25, p. 2227-2250, 2020.

_____, G. A. **O Programa Bolsa Família como política de inclusão social no município de Ponta Grossa: análise a partir da base de dados identificáveis do cadastro único.** Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2022.

AMARILLA, D. **Discusiones teóricas contemporáneas sobre pobreza Capacidades, bienestar y necesidades humanas.** Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, v. 34, n. 48, enero-junio 2021, p.115-129.

BARCA, V.; CHIRCHIR, R. **Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts.** Camberra, Australia: Department of Foreign Affairs and Trade. 2014.

BAGOLIN, I. P; LOPES, J. G. D; VITCEL, M. S. **Pertinência, limites e desafios da adoção de linhas de pobreza absoluta ou relativa no Brasil e seus Estados.** Revista Espacios, v. 37, n. 9, 2016.

BARBOSA, E. M. **Testes de hipóteses e Aplicações.** Campina Grande-PB, 2014.

BARROS, R. P. HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. **Desigualdade e pobreza no brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável.** RBCS Vol. 15 nº 42 fevereiro/2000.

BARRAFREM, K., VASTFJALL, D., TINGHOG, G., 2020(b). **Financial well-being, COVID-19, and the financial better-than-average-effect.** Journal of Behavioral and Experimental Finance. 28, 1-5. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jbef.2020.100410>.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida a Crédito.** Trad. Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BRASIL, **Presidência da república.** Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988.

_____, Ministério da Previdência e Assistência Social. **Projeto Agente Jovem,** portaria N°879 de 03 de dezembro de 2001, Brasília.

_____. Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post, volume 2– Brasília: Casa Civil, 2018.

_____. LOA. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. **Lei Nº10.368 de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e da outras providências.

_____. **DECRETO Nº 6.135**, DE 26 DE JUNHO DE 2007. Cria o Sistema de Cadastro Único e da outras providências.

_____. CADERNO DO IGD-M **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único** (Municípios e Distrito Federal). Ministério do Desenvolvimento Social, BRASÍLIA 2016.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Financiamento da Assistência Social no Brasil. Caderno SUAS, ano 3, nº 3, Brasília: 2008.

_____. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Ministério do Desenvolvimento Social, 2017.

_____. **Relatório de Informações Sociais**. Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br>, Acesso em: 10 jan, 2021.

_____. Capacita SUAS. **Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. E cria o Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Bolsa Família na saúde**. Disponível em: <https://bfa.saude.gov.br/>. Acesso em: 14 ago, 2021.

_____. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa>. Acesso em: 14 ago, 2021.

_____. Ministério da Cidadania. **Cadastro Único para Programas Sociais**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 14 ago, 2021.

_____. Ministério do desenvolvimento Social e Agrário. **Caderno do IGD-M Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único** (Municípios e Distrito Federal), Brasília 2016.

_____. **Ministério da Educação.** Índice de desenvolvimento da Educação Básica- IDEB. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br>. Acesso em: 28 ago, 2021.

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo. **Avaliação de programas sociais:** uma análise do impacto do Programa Bolsa Família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias. Revista Brasileira de Avaliação, v. 3, p. 26-53, 2020.

BARTHOLO, Letícia et al. **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à COVID-19:** Mudanças e desafios de implementação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

BESSA, F. K. R. **A importância do Programa Bolsa Família:** a análise dos impactos da vulnerabilidade social com fatores determinantes da frequência escolar / Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Graduação em Pedagogia a Distância. Natal, RN, 2021.

BRAMBILLA, Marcos Aurélio; CUNHA, Marina Silva da. **Pobreza multidimensional no Brasil, 1991, 2000 e 2010:** uma abordagem espacial para os municípios brasileiros. Nova Economia, v. 31, p. 869-898, 2022.

BOULLOSA, R. F. RODRIGUES, R. W. **Avaliação e Monitoramento em Gestão Social:** Notas Introdutórias. RIGS revista interdisciplinar de gestão social v.3 n.3 set. dez. 2014.

BUGALHO, F. M. SCHNORREBERGER, D. **Avaliação de desempenho associada a vieses cognitivos na administração pública:** insights da literatura internacional. UNISUL-PPGA/Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, 2020. DOI: 10.19177/reen.v13e02020184-206.

CAMINI, Guilherme. **Programa Bolsa Família e seus impactos na educação.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

CAMPARA, J. P. **Beneficiários do Programa Bolsa Família:** uma análise sob a ótica comportamental e financeira em municípios Gaúchos. Dissertação de mestrado Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de pós Graduação em Administração, RS, 2016.

_____, J. P.; VIEIRA, K. M; POTRICH, A. C. G. **Satisfação Global de Vida e Bem-estar Financeiro:** desvendando a percepção de beneficiários do Programa Bolsa Família. Revista de Administração Pública, v. 51, p. 182-200, 2017.

CAPRISTANO, N.N. de S. A. **Estudo de caso:** Os impactos do Programa Bolsa Família na vida das famílias do bairro Mustafá Bucar de Miacema do Tocantins. Universidade Federal do Tocantins. Curso de Serviço social. Tocantins, 2019.

CAPONI, Sandra. **Covid-19 no Brasil:** entre o negacionismo e a razão neoliberal. Estudos avançados, v. 34, p. 209-224, Saúde debate | Rio de Janeiro, V. 44, N. 126, P. 895-901, JUL-SET 2020.

CATELLAN, R.; MELLO, G. R.; BEZERRA, F. M. **Avaliação da Eficiência do Programa Bolsa Família nos Municípios do Paraná.** Administração Pública e Gestão Social, v. 12, n. 3, 2020.

CARMO, M.E, GUIZARDI, F.L. **O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social.** Cadernos de Saúde Pública. Brasília, 2018. doi: 10.1590/0102-311X00101417.

CARVALHO, Q. H. **Programa de Transferência Condicionada de Renda e indicadores de doenças crônicas não transmissíveis:** uma análise das mulheres adultas beneficiárias do Programa Bolsa Família. Universidade de Minas Gerais. Belo horizonte, 2021.

CIEL, A. C. D. **O Programa Bolsa Família e a desigualdade social no Brasil:** o efeito multiplicador do programa na renda familiar, consumo e nas economias locais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social. São Paulo, 2021.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, p. 4, 2008.

COMANDO MILITAR DO SUL, 3ª Divisão do Exército. **Histórico.** Informação disponível em: <<http://www.3de.eb.mil.br/index.php/histórico>>. Acesso em: 08 ago, 2021.

CODES, A. L. M. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza:** em direção a uma visão complexa. Instituto de Economia Aplicada- IPEA. No. 1332 Brasília, abril de 2008.

COMIM, F.V.et. al. **Relatório sobre Indicadores de Pobreza Multidimensional e Pobreza Extrema para Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Julho 2007.

CÓRDOVA, Ismael. ALVES, Ismael G. **Programas de transferência condicionada de renda na ótica dos direitos sociais:** uma opção para o combate das vulnerabilidades brasileiras. DOI: 10.32735/S0718-6568/2019-N53-1388 Polis, Revista Latino-americana, Nº 53 | 2019.

CECCHIN, H. F. G; PARENTE, T. G. **Relações de gênero no Acampamento Ilha Verde:** discutindo o (des)empoderamento das mulheres beneficiárias do Bolsa Família. Interações, Campo Grande, MS, v. 20, n. 3, p. 907-921, jul./set. 2019.

CHEIN, Flávia. **Introdução aos modelos de regressão linear:** um passo inicial para compreensão da econometria como uma ferramenta de avaliação de políticas públicas / Flávia Chein. -- Brasília: Enap, 2019.

CRONEMBERGER, I. H. TEIXEIRA, S. M. **O Sistema de Proteção Social Brasileiro, Política de Assistência Social e a Atenção à Família.** Pensando Famílias, 19(2), dez. 2015, (132-147).

CIEL, A.C. **O programa Bolsa Família e a desigualdade social no Brasil: o efeito multiplicador do programa na renda familiar, no consumo e nas economias locais.** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-graduados em Serviço Social, São Paulo, 2021.

CUNHA, W. A. **Política de Assistência Social no Brasil: avanços e desafios no pós-constituição de 1988,** *Qualitas*, 18, n.1, jan./abr.2017.

DAMIÃO, Jorginete de Jesus et al. **Condicionalidades de saúde no Programa Bolsa Família e a vigilância alimentar e nutricional: narrativas de profissionais da atenção primária à saúde.** *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, p. e00249120, 2021.

DANTAS, S. B. S. BARACHO, H. U. **A pobreza como desrespeito à dignidade humana: uma análise da efetividade do Bolsa Família no Brasil.** *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*. São Luís, v. 3, n. 2, p. 1 – 17, jul.- dez., 2017.

DEMO, P. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira.** Campinas-SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

DENES, G.; KOMATSU, B K.; FILHO, N. M. **Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros.** *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 72, n. 3, jul. - sep. p. 2018.

DE ALMEIDA, Teodoro, L. C.(2022). **NEOLIBERALISMO, PANDEMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O BOLSA FAMÍLIA E O AUXÍLIO BRASIL.** *Revista Serviço Social Em Perspectiva*, 6(Especial), 687–700. Recuperado de <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/sesoperspectiva/article/view/5643>. Acesso em: 08 ago, 2021.

DIAS, D. L. G. **O Programa Bolsa Família: a proteção básica na vida dos beneficiários no município de Santa Maria/RS.** 2019.

DINIZ, Leticia. **Índice de pobreza multidimensional (IPM) no Mercosul: um método sinequa non para a integração social.** *Desenvolvimento em Debate*. v.9, n.1, jan-abril 2021, p.37-67.

DIREITO, D. C. KOGA, N. M. **Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único.** *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p.1286-1306, set.- out., 2020.

FAVERO, L. P. **Manual de Análise de Dados - Estatística e Modelagem Multivariada com Excel, SPSS e Stata.** [recurso eletrônico] Grupo GEN, 2017.

FRAGA, Luana S. FILHO, Reisoli B. CORONEL, Daniel A. VIEIRA, Kelmara M. **Uma análise da pobreza multidimensional dos estados brasileiros: Construção do índice Fuzz.** *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, G&DR* • v. 13, n. 1, p. 54-80, jan-abr/2017, Taubaté, SP, Brasil.

FRONZA, Paula. **Programa Bolsa Família: contribuições para o enfrentamento à pobreza**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, faculdade de serviço social, programa de pós-graduação em serviço social. Porto Alegre, 2010.

FEIJÓ, A.P.S, PIRES, A. **A Frequência Escolar e a Educação a partir do ponto de vista das Beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Revista Eletrônica de Educação, v. 9, n. 1, p. 136-152, 2015.

FERREIRA, A. R. S. **A importância da Análise descritiva**. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. MG, 2020.

FIELD, A. **Descobrimo a Estatística Usando o SPSS**. [recurso eletrônico] Tradução: Lori Viali. 5. Ed. Porto Alegre: Penso, 2020.

FORTE, E. C. **Estado, pobreza e desigualdade de gênero: uma análise do lugar da mulher nas políticas públicas de transferência de renda**. Fortaleza, 2022.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Tradução Magda Lopes, revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre, 2013.

GIOVANELLA, Ligia et al. **Negacionismo, desdém e mortes: notas sobre a atuação criminosa do governo federal brasileiro no enfrentamento da Covid-19**. Saúde em Debate, v. 44, p. 895-901, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

GUJARATI, D. N. PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5ª Edição. AMGH Editora Ltda., Porto Alegre, 2011.

HAIR et al. (Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, (2009).

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA-HUSM. RS. História. Disponível em:<<http://www2.ebserh.gov.br/web/husm-ufsm/informacoes/institucional/nossa-historia>>. Acesso em: 08 ago, 2021.

HUBER, **The behavior of maximum likelihood estimates under nonstandard conditions**. In: Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability. Berkeley: University of California Press, 1967. p. 221–233.

IPEA, Instituto de Economia Aplicada. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Org;Tereza Campello e Marcello Côrtes Neri. Brasília, 2013.

_____. Instituto de Economia Aplicada. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Soares et. al, Brasília, 2006.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia.** Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-maria/panorama>. Acesso em: 08 ago, 2021.

JÁCOME, L. S. **Programa bolsa família:** análise sobre o mercado de trabalho secundário e a geração “nem-nem” nas áreas urbanas e rurais do Brasil fortaleza. Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação, Programa de pós-graduação em economia rural – Ceará 2019.

JUNIOR, C.B.C. TREVISAN, L. N. MELLO, C. H. P. **Impactos do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho dos municípios brasileiros.** Revista de administração pública | Rio de Janeiro, set. - out. 2019.

KLAZURA, Marcos Antônio. **Sociedade civil e políticas públicas:** participação no contexto do neoliberalismo. Moitará-Revista do Serviço Social da UNIGRANRIO, v. 1, n. 7, p. 1-11, 2022.

KILDUFF, F. K. SILVA, M. M. **Tensões da política social brasileira:** entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil. R. Katál., Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 619-630, set./dez. 2019 ISSN 1982-0259. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592019v22n3p619>

KÜHN, D. D.; TONETTO, E. S. **O Programa Bolsa Família e os Indicadores Sociais de Combate à Pobreza no Rio Grande do Sul:** Um Olhar Multidimensional. Desenvolvimento em Questão, v. 15, n. 39, p. 86-111, 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia científica.** 6. Ed. 5 reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, P. V. P. S; VASCONCELOS, J. C. **Programa Bolsa Família e educação escolar:** uma abordagem de dados em painel. Universidade Federal do Ceará – Fortaleza – Ceará. Redes (Santa Cruz do Sul. Online), v. 24, n. 1, p. 335 - 355, janeiro-abril, 2019. ISSN 1982-6745.

LOPES, A. da S.; SILVA, G. B. SOUZA, F. R.L. **Políticas Públicas:** uma análise da implementação do programa bolsa família no município de Patos-PB. Research, Society and Development, v. 9, n.1, 2020 (CC BY 4.0)DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i1.1746>.

LOTTA, G. S. GONÇALVES, R. BITELMAN, M. **A coordenação federativa de políticas públicas:** uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

Lussi, I. A. O. **Emancipação social e terapia ocupacional**: aproximações a partir das Epistemologias do Sul e da Ecologia de Saberes. Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional. São Paulo, 2020. <https://doi.org/10.4322/2526-8910>.

MAIA, A. G. BUAINAIN, A. M. **Pobreza objetiva e subjetiva no Brasil**. Catalogue of 562 journals. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/7301?lang=pt> acesso em 15 de agosto de 2021. <https://doi.org/10.4000/confins.7301>.

MARIN et al. **Pobreza multidimensional em Silveira Martins/RS**: Uma aplicação do Método Alkire-Foster (AF). Rev. Adm. UFSM, Santa Maria, v. 11, número 2, p. 247-267, 2018.

MARTINELLI, J. **Evasão na universidade aberta do Brasil**: o caso da Universidade Federal de Santa Maria. UFSM. Santa Maria, 2021.

MARIANI, C. B.; LASSANCE, A. **Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais?** <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4485> Revista do Serviço Público | Brasília 71 (especial): 34 – 56 Dez. 2020.

MATTAR, Viviane. **O velho desconhecido auxílio Brasil e o fim do Bolsa Família**. Uma breve discussão sobre políticas públicas, insegurança alimentar e COVID19. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva | Rio de Janeiro. 2022. ORCID iD: 0000-0003-4144-9114.

MATOS, D. A. S. RODRIGUES, E. C. **Análise Fatorial**. Brasília: Enap, 2019.

MATTOS, B. K. **Uma abordagem seniana do Programa Bolsa Família**. Dissertação (mestrado em economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

MAROCO, J. **Análise Estatística com utilização do SPSS**. Lisboa, Edições Sílabo, (2007).

MELO, M. S.S. **Programa Bolsa Família e a qualidade de vida das famílias beneficiárias**. Revista Competitividade e Sustentabilidade – ComSus, v. 7, n. 2, Edição Especial, p. 520-529, Cascavel-PR, 2020.

MENASCHE, Renata; MACHADO, Carmen Janaina; LAMAS, Gabriela Richter. **Consumo e moralidade em contextos de vulnerabilidade**: histórias de mulheres. Anuário Antropológico, v. 47, n. 2, p. 224-243, Brasília, 2022.

MENCHER, S. **The problem of measuring poverty**. In: ROUCH, J. (Ed.). Poverty – selected readings. London: Penguin Books, 1972. p. 71-85.

MINAYO, M.C de S.(org) et al. **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade 30 ed. Petropolis, RJ Vozes, 2011.

MILANI, M. L.; PAWLOWYTSCH, P. W. M. **Representações Sociais e Pobreza no Planalto Norte Catarinense: Voz das Beneficiárias do Programa Bolsa Família** <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.199-217>. Revista Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí • ISSN 2237-6453 • Ano 16 • n. 45 • out./dez. • 2018.

MORAES, V. D.; PITTHAN, R. G. V.; MACHADO, C. V. **Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada**. Saúde debate | rio de janeiro, v. 42, n. 117, p. 364-381, abr-jun 2018.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **Pobreza, redistribuição e o Programa Bolsa família na Percepção dos Brasileiros**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

NULLE A. L.; MOEIRA, C. S. **A Previdência Social: reforma ou há alternativas?** Economia e Sociedade, 2019. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art08>.

Ortiz, Lúcio Rangel Alves. **O Programa Bolsa Família na cidade de Franca (Período 2012 – 2016)** Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. – Franca, 2018.

PEIXOTO, L. F. **Pobreza no Brasil: cenários e desafios contemporâneos** disponível em: <https://ww2.faculdaescearenses.edu.br/revista2/edicoes/vol1-1-2010/artigo12.pdf>. Acesso em: 15 ago, 2021.

PESTANA, M. H; GAGEIRO, J. N. **Análise de Dados para Ciências Sociais: A Complementaridade do SPSS**. Lisboa, Edições Sílabo, (2005).

PRETTO, D. **Programa Bolsa Família: uma análise dos motivos que levaram ao desligamento de um grupo de beneficiários no Município de Santo Ângelo-RS**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Santa Maria. Centro de Ciências Sociais e humanas, Programa de Pós-Graduação em Administração, RS, 2015.

PRODANOV, C.C. FEITAS, E. C.de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da Pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo, Freevale, 2013.

PROSPERI, Luciene Oliveira; FRIAS, Lincoln. **Os beneficiários do programa bolsa família e o mercado de trabalho: uma análise bibliográfica sobre o “efeito preguiça”**. Revista sociais & humanas - vol. 33 / nº 1 – 2020.

PINTO, N., G. M. CORONEL, D. A. BENDER FILHO, R. Eficiência no Desenvolvimento Regional Resultante do Programa Bolsa Família Aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA) nos Estados e Regiões Brasileiras de 2004 a 2010. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, n. 31, p. 143-172, 2015.

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – **Relatório Anual, Brasil, 2019**. Disponível em: <https://www.br.undp.org>, Acesso em: 01 jun, 2021.

QUEIROZ, L. F. N. CAPELARI, M. G. M. **Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade** REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190258>. Rio de Janeiro 54(3):433-447, maio - jun. 2020.

RAITANO, F. C. RIBEIRO, M. G. **Pobreza: conceitos e métodos**. TD Observatório das Metrôpoles nº 004/2019, Rio de Janeiro, 2019.

REIS, E.A REIS, I.A. Análise descritiva de dados. **Relatório Técnico do Departamento de estatística da UFMG**. MG, 2010.

REIS, Dayane Araújo dos. **Programa bolsa família: manifestação humano-materiais na vida dos beneficiários**. Universidade Federal de Tocantins, Curso de Serviço Social. Miracema, TO, 2021.

RODRIGUES, Leonardo. **Teste de Hipótese: o que é e para que serve**. Disponível em: <https://www.voitto.com.br/blog/artigo/teste-de-hipotese>. Acesso em: 25 set, 2021.

RODRIGUES, M. T. **O impacto socioeconômico na vida dos beneficiados do Programa Bolsa Família no Município de Marechal Cândido Rondon - PR**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Toledo, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Toledo, PR, 2018.

SAMPIERI, Roberto H. *et. al.* **Metodologia de la Investigación**. México: McGraw-Hill, 1991.

SAGI, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais**. Disponível in: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania>. Acesso em: 13 nov, 2022.

SANTANA, Lizandra K. A. GONÇALVES, Gêuda. A. C. SANTOS, Julio V. M. **Avaliação do programa bolsa família no município de campina grande/pb: a efetividade da ação estatal no atendimento às demandas sociais**. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. Universidade de Pernambuco, João Pessoa, 2017. Disponível em: <http://plone.ufpb.br>. Acesso em: 12 mai, 2021.

_____. M. das G. S. **A política pública do programa bolsa família e as mudanças nas famílias beneficiadas do município de Coaraci-ba. Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC Departamento de Ciências Econômicas – DCEC Ilhéus – Bahia, 2017.

SANTINATO, Célia Menezes de Melo. **Análise do programa Bolsa Família: impacto das políticas públicas de cidadania em Mogi das Cruzes, SP**. - Universidade de Mogi das Cruzes, 2020.

SANTOS, R. BRUN, BAGLIOLI, A. B. A política de assistência, social no Brasil e os sistemas de proteções do sistema único de assistência social (SUAS). Disponível em: jusbrasil.com.br 3 de maio de 2021. Acesso em: 25 mai, 2021.

SANTOS, M. C. M. et. al. **A voz do beneficiário**: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(6):1381-1405, nov./dez. 2014.

SANTOS, R. BOTTEGA, C. G. **‘Saco vazio não para em pé’**: Programa Bolsa Família e mortalidade por desnutrição. DOI: 10.1590/0103-1104201912216. Saúde debate | rio de janeiro, v. 43, n. 122, p. 863-874, jul-set, 2019.

SANTOS, C. S. ARCOVERDE, A. C. B. **Pobreza conceitos, mensuração e enfrentamento no brasil**. Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011. Disponível em Joinpp<http://www.joinpp.ufma.br>. Acesso em: 12 jul, 2021.

SANTOS, J. A. F. **Divisões de classe e pobreza relativa no brasil**. Repocs, v.14, n.27, jan/jun. 2017. Juíz de Fora-MG.

SANTOS, M. C. S. et. al. **Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil**: revisão sistemática. Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, p. 2233-2247, 2019.

SEBRAE. **Perfil das Cidades gaúchas/Santa Maria**. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul. 2020. Disponíveis em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Santa_Maria.pdf

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes- São Paula: Companhia das letras, 2010.

_____. A. K. **Hunger and entitlements**: Research for Action. Finland: World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 1988.

_____. Development as Freedom. Oxford: **Oxford University Press**, 1999.

_____. Desigualdade Reexaminada. **Tradução e Apresentação de Ricardo Doninelli Mendes**. 2 Edição. Ed. Record. RJ, 2008.

SENA, V. M. P; ARÚJO, C. P. de. **Transferência de renda e mudança social no Brasil**: um olhar sobre o Programa Bolsa Família. Revista brasileira de desenvolvimento regional, Blumenau, 9 (3), P. 33-58, 2021

SENNE, Andressa. **Políticas sociais no brasil**: uma reflexão preliminar. Disponível em:https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2634/senne_andressa_de.pdf?sequence=3&isAllowed=y, 2017. Acesso em 13 de agosto de 2021.

SERRA, ADRIANA. S. **Pobreza multidimensional no Brasil rural e urbano**. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Tese (doutorado), orientador: Walter Belik. Campinas, 2017.

SILVA, A. M. COSTA, M. B. **Aspectos conceituais sobre pobreza**: o Brasil no prisma da observação. VIII, Jornada de Políticas Públicas, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo4/aspectosconceituaisobrepobrezaobrasilnoprismadaobservacao.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2021.

_____, J. J. BRUNO, M. A. P. SILVA, D. B. N. **Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015.** Revista de Economia Política, vol. 40, nº 1, pp. 138-160, janeiro-março/2020.

SOARES, M. M. CUNHA, E. P. **Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil.** Rev. Serv. Público Brasília, jan/mar 2016.

SODRE, F. da S. **O potencial emancipatório do programa bolsa família na perspectiva dos beneficiários do município de Cerro Largo-RS.** Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo, Cerro Largo, 2019.

SOUSA, T. R. N. **Pobreza e o programa Bolsa Família: caso de Jardim Camacho, RJ, 2016.**

SOUZA, André Portela Fernandes de. **Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa-Família.** Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP 2012.

SOUZA, Maria de Fátima Matos de et al. **Programa Bolsa Família: os efeitos na trajetória de crianças da Escola Esperança.** 2020. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Oeste do Pará.

SPOSATI, Aldaiza de O. **Gestão Organizacional, Vigilância Socioassistencial e Trabalho em uma década de gestão do SUAS- 2005 – 2015.** Ministério do desenvolvimento social e combate à fome Secretaria Nacional de Assistência Social. São Paulo, 2016.

_____. Aldaiza de O. **Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital?** DOI: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v8i2.12776> 6 Argum. (Vitória), v. 8, n. 2, p. 6-15, maio./ago. 2016.

_____, Aldaiza de O. **Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

TABORDA, V. R. DE O; MENEGUZZI, N. L. G; MOURA, P. B. **O papel da moradia na saúde e bem-estar dos cidadãos.** Salão do Conhecimento, v. 8, n. 8, 2022.

TEIXEIRA, I. V. COSTA, B. L. D. **Desafios da coordenação federativa da Política de Assistência Social: o papel dos estados no financiamento.** Cad. EBAPE.BR, v. 18, nº 4, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2020.

_____, Teixeira, R. de O. **Para além das condicionalidades: desafios para o programa bolsa família no município de Esteio/RS / Renato de Oliveira Teixeira. – Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS. Porto Alegre, 2014.**

_____.R. O. **Para além das condicionalidade:** desafios para o programa Bolsa Família no município de Esteio-RS. Porto alegre, 2014.

_____, M. da C; Oliveira, B. R. **Efeitos sociais derivados da implementação de políticas públicas:** uma análise do Programa Bolsa-Família O Social em Questão, vol. 1, núm. 52, 2022, Enero-, pp. 155-176. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro Rio De Janeiro, Brasil. O Social em Questão - Ano XXV - nº 52 - Jan a Abr/2022.

TEMER, M.C. et. al. **Seguridade social no brasil e o direito à saúde como garantia de um direito fundamental.** Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Vitoria -ES. 2018.

TESTA, Maurício G. PETRINI, Paula F. M. PRATES, J. C. **Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários.** Revista de Administração Pública, v.47, n.6, p.1519-541, nov./dez. 2013.

TREVISAN, A. P. BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas:** uma revisão teórica de um campo em construção. Revista de Administração Pública, v.42, n.3, p.529-550, maio/jun. 2008.

TRIOLA, Mario F. A introdução a Estatística. **LTC**, 7ª Edição. Rio de janeiro, 1999.

VALENTE, Mariana G.; NERIS, Natália; FRAGOSO, Nathalie. **PRESA NA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL:** Privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família. **Novos estudos CEBRAP** , v. 40, p. 11-31, 2021.

WHITE, H. L., Jr. **A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity.** Econometrica, v. 48, p. 817–838, 1980.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução a econometria:** uma abordagem moderna. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

WWP. *World without Poverty. Descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família.* Disponível em: https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/2-CONDICIONALIDADE_DO_PROGRAMA_BOLSA_FAMILIA_DESCUMPRIMENTO-PortuguEAs.pdf.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

_____. **A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento.** R. Pol. Públ., v. 9, n. 1, p.217-228, jul./dez. 2005.

XAVIER, J. R. M. **O programa bolsa família no CRAS central de Senador Canedo (GO) e o enfrentamento da pobreza.** Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia 2021.

ZIMMERMANN, C. R. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo lula no brasil.** Sur - Revista internacional de direitos humanos Número 4 • Ano 3 • 2006.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nº

RESPONDA ESSE INSTRUMENTO SOMENTE SE VOCÊ **É BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

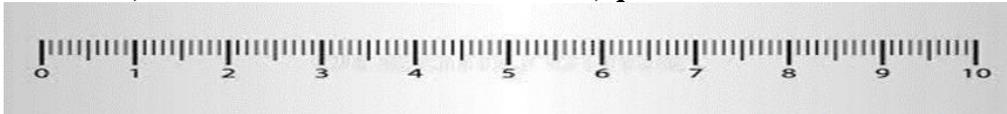
1 Depois que você passou a receber o benefício do Bolsa Família, a sua vida:

1.1 () melhorou muito 1.2 () melhorou 1.3 () continua igual 1.4 () piorou 1.5 () piorou muito

2 O valor que a sua família recebe do Bolsa Família é:

2.1 () bastante alto 2.2 () alto 2.3 () médio 2.4 () suficiente 2.5 () muito baixo

3 De 0 a 10, sendo 0 muito ruim e 10 muito bom, que nota você dá ao Bolsa Família?



4 Em quais situações você costuma comparecer ao setor do cadastro único?

- 4.1 Mudança de endereço: () sim () não
 4.2 Mudança de escola dos filhos: () sim () não
 4.3 Mudança de renda familiar: () sim () não
 4.4 Nascimento de familiar (filhos, netos, irmãos) () sim () não
 4.5 Suspensão do benefício por falta escolar: () sim () não

5 Você cumpre as condicionalidades/exigências do programa?

- 5.1 Pesagem das crianças de até 7 anos: () sim () não
 5.2 Acompanhamento de saúde das mulheres de 14 a 44 anos: () sim () não
 5.3 Acompanhamento das gestantes: () sim () não
 5.4 Frequência escolar das crianças e adolescentes: () sim () não
 5.5 Vacinação das crianças: () sim () não

6 Você controla os gastos de sua casa?

6.1 () nunca 6.2 () raramente 6.3 () às vezes 6.4 () frequentemente 6.5 () sempre

7 Qual valor você recebe do Bolsa Família?

7.1 () entre R\$41,00 e 89,00 7.2 () entre R\$90,00 e 178,00 7.3 () entre R\$179,00 a 300,00 7.4 () acima de R\$300,00

8 Há quantos meses a família recebe o benefício? _____ meses

9 Por quanto meses você recebeu auxílio emergencial do Governo Federal em decorrência da pandemia? ____ meses.

10 Valor total recebido com o auxílio emergencial?

10.1 () até 1.200,00 10.2 () entre 1.201 e 2.400,00 10.3 () entre 2.401 e 4.200,00 10.4 () entre 4.201 e 5.400,00 10.5 () acima de 5.400,00

11 Pensando na quantidade de alimentos consumidos por sua família, você diria que:

- 11.1 () Sempre é insuficiente para todos se alimentarem bem.
 11.2 () Na maioria das vezes é insuficiente para todos se alimentar bem.
 11.3 () Algumas vezes é insuficiente pra todos se alimentarem bem.

11.4 () Na maioria das vezes é suficiente para todos se alimentarem bem.

11.5 () Sempre é suficiente para todos se alimentarem bem.

12 Alguém da sua casa possui problema de saúde? Qual?

12.1 () desnutrição/baixo peso.

12.2 () obesidade/sobre peso.

12.3 () Hipertensão.

12.4 () diabetes.

12.5 () outros. Especifique: _____

A seguir apresentaremos questões relacionadas aos benefícios que o Bolsa Família significa na sua vida. Para cada questão, indique o grau de melhoria ocorrida após o ingresso no programa.	Melhoraram muito	melhoraram	não melhorou, nem piorou	piorou	Piorou muito
13 Com o benefício do Bolsa Família, as notas das crianças e adolescentes (aproveitamento) na escola?					
14 Com o benefício do Bolsa Família, a saúde da sua família:					
15 Com o benefício do Bolsa Família, a moradia da família:					
16 Com o benefício do Bolsa Família, a alimentação da família:					
17 Com o benefício do Bolsa Família, o convívio social da família:					
18 Com o benefício do Bolsa Família, as relações familiares:					
19 Com o benefício do Bolsa Família, o trabalho/emprego:					
20 Com o benefício do Bolsa Família, o lazer da família:					

21 Em que você mais usa o dinheiro do Bolsa Família? (marcar somente uma opção)

21.1 () comprar comida.

21.2 () comprar roupa.

21.3 () pagar contas.

21.4 () pagar aluguel.

21.5 () pagar passagens.

21.6 () comprar remédios.

21.7 () Outro. Especifique: _____

22 Qual ou quais dessas atividades você ou sua família participa ou já participou?

22.1 () PAIF(atendimento no CRAS)

22.2 () Grupo de Geração de renda

22.3 () Acompanhamento Mensal da assistência social

22.4 () Reuniões de grupos em Instituições ou CRAS

22.5 () Cursos profissionalizantes. Se sim, qual(is)? _____

DIMENSÃO SAÚDE

23 Se você tivesse mais dinheiro, compraria mais comida? 23.1 () não 23.2 () sim.

24 Alguma vez nesse último mês você comeu menos porque não havia dinheiro para comprar comida?

24.1 () não 24.2 () sim.

25 Alguma vez nesse último mês você sentiu fome, mas não comeu? 25.1 () não 25.2 () sim.

26 Você e sua família vão ao médico sempre que estão doentes? 26.1 () não 26.2 () sim.

27 Com que frequência você vai ao dentista?

27.1 () nunca foi só quando tem dor de dente 27.2 () 1 vez por ano 27.3 () menos de 1 vez por ano

28 Você vive com medo de alguma coisa? 28.1 () não 28.2 () sim. O quê? _____

DIMENSÃO TRABALHO E RENDA

29 Você está empregado(a)? 29.1 () com carteira assinada. 29.2 () Empregado informal. 29.3 () Desempregado.

30 Você já teve alguma vez trabalho com carteira assinada? 30.1 () não 30.2 () sim.

31 Você já precisou vender alguma coisa de dentro de casa para poder comer? 31.1 () não 31.2 () sim.

32 Você já precisou pedir dinheiro para poder comer? 32.1 () não 32.2 () sim

33 Você já precisou mandar algum filho seu pedir dinheiro? 33.1 () não 33.2 () sim.

34 Alguma conta de casa não foi paga neste último mês? 34.1 () não 34.2 () sim.

DIMENSÃO EDUCAÇÃO

35 Quais os nomes completos do Presidente da República e Governador do Estado?

35.1 Presidente: _____ 35.2 Governador: _____

36 Você já usou a internet? 36.1 () Não 36.2 () sim. Que endereço da internet entrou primeiro? _____

37 Você se considera: 37.1 () rico 37.2 () nem pobre nem rico 37.3 () pobre. Se pobre, você tem algum plano para sair da pobreza? 37.4 () não 37.5 () sim. Se sim, qual? _____

38 Até que idade o senhor ou a senhora acha que seria bom para o seu filho ou filha estudar? _____ anos

39 Qual o principal problema do Brasil hoje? _____

39.1 Quem é o responsável por resolver isso? _____

40 O que é preciso hoje em dia para conseguir um bom trabalho? _____

DIMENSÃO HABITAÇÃO

41 Desde quando mora na casa atual?

41.1 () até 6 meses 41.2 () entre 7 e 12 meses 41.3 () entre 13 e 36 meses (3 anos) 41.4 () mais de 3 anos

42 Por que razão mudou do endereço anterior? (apenas uma palavra-chave): _____

43 Os quartos que existem na sua casa são suficientes para todas as pessoas?

43.1 () não 43.2 () sim 43.3 Quantas pessoas dormem no quarto mais cheio? _____

44 No inverno, dentro da sua casa:

44.1 () faz um frio insuportável e chove dentro 44.2 () faz um frio insuportável mas não chove dentro

44.3 () faz um frio moderado sem chuva ficamos bem aquecidos e protegidos da chuva

45 Você já foi roubado dentro de casa ou chegando em casa?

45.1 () não 45.2 () sim.

46 Onde o senhor mora, dá para tomar banho todos os dias?

46.1 () não 46.2 () sim

SOBRE AS CARÊNCIAS EXTREMAS

47 Você alguma vez já pediu esmola na rua? 47.1 () não 47.2 () sim

48 Você alguma vez já foi humilhado por ter menos do que alguém? 48.1 () não 48.2 () sim

49 Você alguma vez já teve que dormir na rua porque não tinha para onde ir? 49.1 () não 49.2 () sim

50 Você já passou frio porque não tinha roupa adequada ou o lugar onde você estava era desprotegido?

50.1 () não 50.2 () sim

51 Alguma vez nesse último mês você ficou um dia inteiro sem comer porque não tinha dinheiro para comprar comida para você ou para os seus filhos? 51.1 () não 51.2 () sim

52 Em quantas pessoas você confia? 52.1 () nenhuma 52.2 () uma. 52.3 () duas 52.4 () três ou mais.

53 Você perdeu o emprego em decorrência da Pandemia? 53.1 () sim 53.2 () não

54 Sua renda diminuiu em decorrência da Pandemia? 54.1 () sim 54.2 () não

55 Você teve COVID? 55.1 () sim 55.2 () não

56 Você perdeu algum familiar em decorrência da Pandemia? 56.1 () Se sim, quem? _____ 56.2 () não

57 Daqui a seis meses, como você acha que vai estar a situação financeira de sua família?

57.1 () Vai estar muito pior do que hoje

57.2 () Vai estar um pouco pior do que hoje

57.3 () Vai estar igual

57.4 () Vai estar um pouco melhor do que hoje

57.5 () Vai estar muito melhor do que hoje

58 Daqui a seis meses como você acha que vai estar a situação econômica do Brasil?

58.1 () Vai estar muito pior do que hoje

58.2 () Vai estar um pouco pior do que hoje

58.3 () Vai estar igual

58.4 () Vai estar um pouco melhor do que hoje

58.5 () Vai estar muito melhor do que hoje

59 Daqui a seis meses como você acha que vai estar a situação econômica do mundo?

59.1 () Vai estar muito pior do que hoje

59.2 () Vai estar um pouco pior do que hoje

59.3 () Vai estar igual

59.4 () Vai estar um pouco melhor do que hoje

59.5 () Vai estar muito melhor do que hoje

A seguir apresentaremos questões sobre impactos da pandemia na sua vida e de sua família. Para cada questão, indique as questões que tiveram mudanças em decorrência da pandemia.	melhorou muito	melhorou	não melhorou, nem piorou	piorou	piorou muito
60 Desde o início da pandemia, a saúde da sua família:					
61 Desde o início da pandemia, o aproveitamento dos filhos na escola:					
62 Desde o início da pandemia, as condições de moradia de sua família:					
63 Desde o início da pandemia, a alimentação da família:					
64 Desde o início da pandemia, as relações familiares:					
65 Desde o início da pandemia, as questões de trabalho/emprego na família:					

66 Idade: _____

67 Sexo: 67.1 () masculino 67.2 () feminino 67.3 () prefiro não responder

68 Estado Civil: 68.1 () solteiro(a) 68.2 () viúvo(a) 68.3 () solteiro (a) 68.4 () separado(a) 68.5 () união estável.

69 Incluindo você, quantas pessoas moram na sua casa? _____ pessoas

70 Número de crianças de 0 a 12 anos que moram na sua casa? _____ crianças

71 Número de adolescentes de 13 a 18 anos que moram na sua casa? _____ adolescentes.

72 Qual seu nível de escolaridade?

72.1 () Nunca estudei.

72.2 () Fundamental incompleto.

72.3 () Fundamental completo.

72.4 () Ensino médio incompleto.

72.5 () Ensino Médio.

72.6 () Ensino superior incompleto.

72.7 () Ensino superior.

73 A sua moradia é:

73.1 () alugada 73.2 () de favor 73.3 () própria 73.4 () improvisada 73.5 () pessoa em situação de rua

73.6 () outra. Especifique: _____

74 Quem trabalha na sua família? (poderá ser marcada mais de uma alternativa)

74.1 () seu parceiro.

74.2 () você

74.3 () seus filhos

74.4 () outra pessoa. Especifique: _____

75 Qual é aproximadamente a renda total mensal de todas as pessoas que moram em sua casa, somando todas as fontes como salário, pensão, aposentadoria, benefícios sociais, aluguéis, bicos, reciclagem?

75.1 () não possui renda

75.2 () até R\$200,00

75.3 () de R\$201,00 a R\$500,00

75.4 () de R\$501,00 a R\$800,00

75.5 () de R\$801,00 a R\$1.100,00

75.6 () de R\$1.101,00 a R\$2.200,00

75.7 () acima de R\$2.200,00.

76 Atualmente, além de você, quantas pessoas dependem do seu dinheiro? (filhos, enteados, pais, parentes, amigos, etc.)? _____ pessoas.

APÊNDICE B ANÁLISE DO IMC E DO IPE

DIMENSÃO SAÚDE			
QUESTÃO	RESPOSTAS	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Se você tivesse mais dinheiro, compraria mais comida?	Não	11	3,0
	sim	358	97,0
Alguma vez nesse último mês você comeu menos porque não havia dinheiro para comprar comida?	Não	256	69,4
	sim	113	30,6
Alguma vez nesse último mês você sentiu fome, mas não comeu?	Não	224	60,7
	sim	145	39,3
Você e sua família vão ao médico sempre que estão doentes?	Não	339	91,9
	sim	30	8,1
Você vive com medo de alguma coisa?	Não	127	34,4
	sim	242	65,6
Com que frequência você vai ao dentista?	menos de uma vez por ano	47	12,7
	1 vez por ano	117	31,7
	só quando tem dor de dente	205	55,6
DIMENSÃO TRABALHO E RENDA			
Você está empregado(a)?	com carteira assinada	26	7,0
	empregado informal	84	22,8
	desempregado	259	70,2
Você já teve alguma vez trabalho com carteira assinada	não	267	72,4
	sim	102	27,6
Você já precisou vender alguma coisa de dentro de casa para poder comer	não	210	56,9
	sim	159	43,1
Você já precisou mandar algum filho seu pedir dinheiro	sim	23	6,2
	não	346	93,8
Alguma conta de casa não foi paga neste último mês	não	196	53,1
	sim	173	46,9
DIMENSÃO EDUCAÇÃO			
Quais os nomes completos do Presidente da República e Governador do Estado	sabe os dois nomes	228	61,8
	sabe um dos nomes	75	20,3
	Errou os dois nomes	66	17,9
Você já usou a internet	sim	251	68,0
	não	118	32,0
Se pobre, você tem algum plano para sair da pobreza?	Sim	125	33,9
	não	244	66,1
Até que idade o senhor ou a senhora acha que seria bom para o seu filho ou filha estudar?	Faculdade ou mais	120	32,5
	médio ou menos	249	67,5
Quem é o responsável por resolver o problema do Brasil?	Se inclui nos responsáveis	41	11,1
	não se inclui nos responsáveis	328	88,9

O que é preciso hoje em dia para conseguir um bom trabalho?	Educação capacitação	41	11,1
	outros	328	88,9
DIMENSÃO HABITAÇÃO			
Desde quando mora na casa atual?	Mais de 5 anos	274	74,3
	entre 1 e 5 anos	48	13,0
	6 meses 1 ano	23	6,2
	menos de 6 meses	24	6,5
Por quê razão mudou do endereço anterior?	Casamento/separação/quis mudar	157	42,5
	outras razões	212	57,5
Os quartos que existem na sua casa são suficientes para todas as pessoas?	Sim	170	46,1
	não	199	53,9
No inverno, dentro da sua casa:	frio insuportável e chove dentro	170	46,1
	frio insuportável, mas não chove dentro	122	33,1
	frio moderado, sem chuva	77	20,9
Você já foi roubado dentro de casa ou chegando em casa?	Sim	70	19,0
	não	299	81,0
Onde o senhor mora, dá para tomar banho todos os dias?	não	29	7,9
	sim	340	92,1

CARÊNCIAS EXTREMAS

	RESPOSTAS	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
		IA	M
Você alguma vez já pediu esmola na rua?	sim	28	7,6
	não	341	92,4
Você alguma vez já foi humilhado por ter menos do que alguém?	sim	181	49,1
	não	188	50,9
Você alguma vez já teve que dormir na rua porque não tinha para onde ir?	sim	32	8,7
	não	337	91,3
Você já passou frio porque não tinha roupa adequada ou o lugar onde você estava era desprotegido?	sim	144	39
	não	225	61
Alguma vez nesse último mês você ficou um dia inteiro sem comer porque não tinha dinheiro para comprar comida para você ou para os seus filhos?	sim	97	26,3
	não	272	73,7
Em quantas pessoas você confia?	nenhuma	80	21,7
	mais de uma	289	78,3

APÊNDICE C – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

Título do projeto: Análise da contribuição do programa Bolsa Família na emancipação social das famílias beneficiárias no município de Santa Maria-RS

Pesquisador responsável: Reisoli Bender Filho

Instituição: UFSM

Telefone para contato: 55 3220 9297

Local da coleta de dados: Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Maria-RS.

Os responsáveis pelo presente projeto se comprometem a preservar a confidencialidade dos dados dos participantes envolvidos no trabalho, que serão coletados por meio de entrevistas na Secretaria de Desenvolvimento Social -SM, no período de 45 dias, a contar após a aprovação do projeto.

Informam, ainda, que estas informações serão utilizadas, única e exclusivamente, no decorrer da execução do presente projeto e que as mesmas somente serão divulgadas de forma anônima, bem como serão mantidas no seguinte local: UFSM, Avenida Roraima, 1000, prédio 74 C Departamento de Administração sala 4212, 97105-900 - Santa Maria – RS, por um período de cinco anos, sob a responsabilidade do pesquisador Reisoli Bender Filho. Após este período os dados serão destruídos.

Este projeto de pesquisa foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSM em/...../....., com o número de registro Caae 056917.

Santa Maria, 25 de outubro de 2021

.....
Reisoli Bender Filho

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do estudo: ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EMANCIPAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS

Pesquisador responsável: Reisoli Bender Filho

Instituição/Departamento: UFSM/departamento de Administração

Telefone e endereço postal completo: (55) 3220-9297 Avenida Roraima,1000, prédio 74B, sala 4212, CEP: 97105-900 - Santa Maria - RS.

Local da coleta de dados: Secretaria de Desenvolvimento Social-SM

Eu, Reisoli Bender Filho, responsável pela pesquisa ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EMANCIPAÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS, o convido a participar como voluntário deste estudo.

Por meio desta pesquisa pretende-se “analisar a contribuição do programa Bolsa Família à superação da vulnerabilidade social e na emancipação social das famílias beneficiárias, no município de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul”. Acreditamos que ela seja importante porque, vai realizar uma análise do programa no município e seu impacto na vida das famílias beneficiárias, e a partir disso, vai elencar processos de melhoria do programa no município. Para o desenvolvimento deste estudo será feito o seguinte: primeiro foi realizado análise teórica referente ao tema, posteriormente a aplicação do questionário, análise documental e por fim, a proposição de melhorias ao programa. Sua participação constará em preencher o questionário de pesquisa de forma digital.

Sendo sua participação voluntária, você não receberá benefício financeiro. Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelos pesquisadores.

É possível que aconteçam os seguintes desconfortos ou riscos que você se sinta emocionalmente desconfortável, por relatar a sua situação socioeconômica e sobre o Programa Bolsa Família. Desta forma, caso ocorra algum problema comprovadamente relacionado com a pesquisa o respondente terá direito à assistência gratuita que será providenciada pelos responsáveis pela pesquisa. Fica, também, garantido o seu direito de requerer indenização em caso de danos comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa.

Os benefícios que esperamos como estudo são propor melhorias de gestão e de operacionalização do programa Bolsa Família no município de Santa Maria, objetivando a

Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSM – CEP/UFSM

Av. Roraima, n. 1000 - Prédio da Reitoria, 7º andar, sala 763 - bairro Camobi - Santa Maria/RS - CEP 97.105-900
Telefone: (55) 3220-9362 - E-mail: cep.ufsm@gmail.com - Web: www.ufsm.br/pro-reitorias/prpgp/cep/

efetividade do mesmo.

Você tem garantida a possibilidade de não aceitar participar ou de retirar sua permissão a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo pela sua decisão.

Durante todo o período da pesquisa você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, entre em contato com algum dos pesquisadores ou com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e poderão divulgadas em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Autorização

Eu, -----, após a leitura ou a escuta da leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro para que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade. Diante do exposto e de espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo e assino este termo em duas vias, uma das quais foi-me entregue.

Assinatura do voluntário _____

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE _____

Santa Maria, de de 2021

Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSM – CEP/UFSM

Av. Roraima, n. 1000 - Prédio da Reitoria, 7º andar, sala 763 - bairro Camobi - Santa Maria/RS - CEP 97.105-900
Telefone: (55) 3220-9362 - E-mail: cep.ufsm@gmail.com - Web: www.ufsm.br/pro-reitorias/prpgp/cep/