



## PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E TRABALHO: a experiência do CRAS-Guamá/Belém-Pará

Vera Lúcia Batista Gomes<sup>1</sup>

Núbia Eloi<sup>2</sup>

Karine Oliveira de Sousa<sup>3</sup>

### RESUMO

Este artigo pretende refletir sobre o Programa Bolsa Família - PBF e a inserção de seus usuários ao trabalho, como estratégia de autonomia. Baseia-se em resultados parciais de uma pesquisa no CRAS-Guamá/Belém-Pa, em desenvolvimento pelo Grupo de Estudo Trabalho, Estado e Sociedade na Amazônia vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Universidade Federal do Pará. Está estruturado, além da introdução e conclusão, em duas partes: 1) discute os programas de transferência de renda no atual contexto brasileiro, em particular, o PBF; 2) reflete sobre a experiência do PBF no mencionado CRAS e inserção ao trabalho dos seus usuários.

**Palavras Chaves:** Programas de Transferência de Renda; Bolsa Família; Trabalho; Assistência Social.

### ABSTRACT

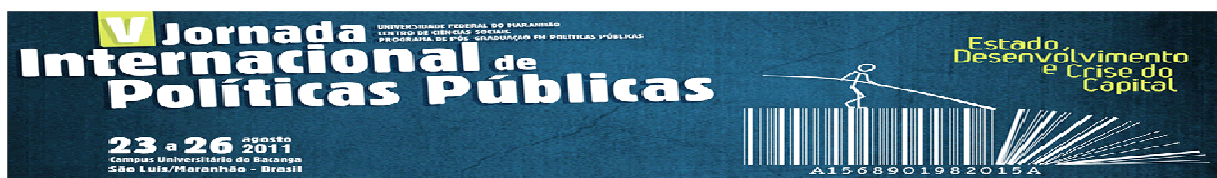
This article is proposed to reflect on the Bolsa Família Program-BFP and the insertion of their users into work as a strategy of autonomy. It based on partial results of a survey into CRAS-Guamá/Belém-Pa under development by the Study Group Labor, State and Society in Amazonia linked to the Graduate Program in Social Work - University of Pará is structured, besides the introduction and conclusion, in two parts: 1) discusses the income transfer programs in the current Brazilian context, in particular, GMP, 2) reflects on the experience of GMP in the aforementioned insertion CRAS and the work of its users.

**Keywords:** Cash Transfer Program, Family Scholarship, Work, Social work.

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Federal do Pará (UFPA). [veralucia@ufpa.br](mailto:veralucia@ufpa.br)

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>3</sup> Doutora. Universidade Federal do Pará (UFPA).



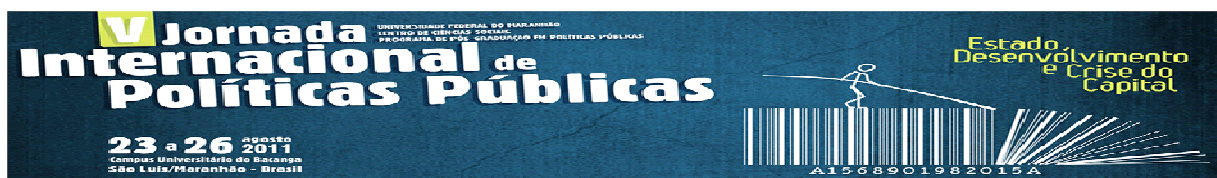
## 1. INTRODUÇÃO

A primeira tentativa de instituição de uma renda mínima como forma de garantia do mínimo de sobrevivência aos necessitados, esteve presente em sociedades mais antigas. Sendo assim, passou a existir no ano de 1579 primeiramente em países como a Escócia e, posteriormente, foi implantada na Inglaterra com a lei denominada de “*Lei Speenhamland*” de 1795, a qual passou a ser conhecida na Europa Ocidental e mais tarde substituída pela “*Lei dos Pobres de 1834*”.

Após esta lei representar um avanço econômico e social para o desenvolvimento da Inglaterra, visto que estava mergulhada em uma forte extração da força de trabalho e a conseqüente proliferação da pobreza, a mesma entra em decadência pela lógica de expansão da industrialização no século XVIII, ou seja, as fábricas exigiam trabalhadores dispostos a vender sua força de trabalho. Paradoxalmente ao recém avanço da industrialização, a referida lei tinha em suas bases de sustentação o princípio de que ninguém poderia, no entanto, passar fome, o quê representava um embate aos interesses da Revolução Industrial: o aumento da produção. Por esta razão, a referida lei foi criticada pelos liberais no final do século XVIII, pois impedia a formação de um proletariado industrial, já que a Inglaterra atravessa um período de expansão industrial, em que o capitalismo concorrencial dava lugar ao surgimento dos monopólios (PEREIRA, 2006).

Segundo a autora acima referida, este cenário favoreceu o desenvolvimento e a consolidação da economia de mercado e do modelo liberal, fazendo com que houvesse a desconstrução dos direitos mínimos, em que o pobre tinha que garantir ele-mesmo a sua sobrevivência, pois, para os liberais a renda mínima tornava o trabalhador dependente, tendo o Estado que reduzir sua tutela (IDEM, 2006). Constatase assim, que durante o século XIX a idéia de renda mínima estava associada à inserção ao trabalho, onde o direito à proteção social se restringia ao indivíduo impossibilitado de exercer o trabalho, evidenciando que, nesse período, a assistência social se dava de forma restrita.

Já no século XX, segundo Silva e Silva (1996), o tema sobre garantia de renda mínima ressurgiu no final da II Guerra Mundial, sobretudo na Inglaterra e nos Estados Unidos. O retorno da reinstuição de renda mínima na Inglaterra estava ligado ao projeto neoliberal de RHYS-WILLIAM (1943), na qual a transferência mínima se relacionava ao acesso ao trabalho. Nos EUA, a renda mínima ressurgiu no final dos anos 60 com o objetivo de combater à pobreza. Nesta perspectiva, a renda mínima estava longe de significar a organização de uma política de proteção social, pois o valor “trabalho” atribuído pelos capitalistas para a extração da mais-valia impedia o avanço de políticas dessa natureza. Assim, a inclusão ou não no mercado de trabalho significava condicionalidades para o acesso a renda mínima (EUZEBY, 1991:28 *apud* SILVA e SILVA, 1996).



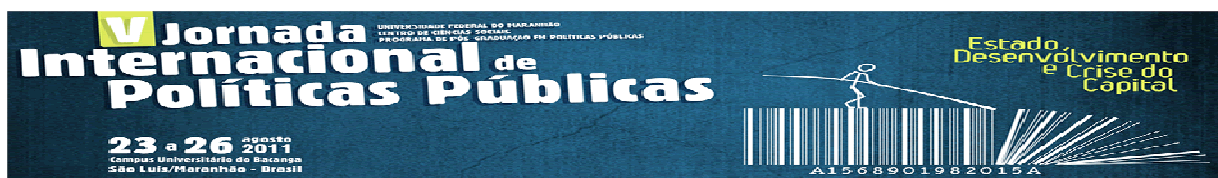
As transformações ocorridas no sistema de garantia de direitos sociais, nas múltiplas formas e na dualidade<sup>4</sup> que a renda mínima vem adquirindo ao longo dos séculos, fizeram com que os debates em torno da temática ganhassem, cada vez mais, elementos, haja vista que em nenhum momento da história a pobreza deixou de existir e incorporar dimensões catastróficas. Nesse sentido, tem-se com a crise do capitalismo dos anos 1970, o retorno das discussões acerca da garantia de renda mínima enquanto alternativa de política social, sendo intensificados, os debates, na década de 80, envolvendo países como: França, Bélgica, Inglaterra e países baixos, tendo em vista a decadência do *Welfare State* e as mudanças sócio-econômicas provocadas na sociedade, entre elas: o aumento do desemprego e a proliferação da pobreza a nível mundial.

Segundo Silva e Silva (1996:14) “buscam-se alternativas para fazer face à incapacidade e inadequabilidade do *Welfare State* em responder os desafios de uma economia e uma sociedade dual, cuja separação básica não é mais só entre capitalistas e trabalhadores, mas, também, entre quem detém ou não o trabalho”. A queda do Estado de Bem-Estar Social, nos países europeus e nos EUA, significou o retrocesso da proteção social, pois esse modelo, baseado no pleno emprego e no bem-estar de todos, passou a não representar mais os direitos sociais e a garantir necessidade básica à população, assim como “não respondeu às demandas sociais decorrentes da transformação na economia internacional” (SILVA e SILVA,1996). Este cenário, a qual culminou com a crise do sistema de proteção social, foi caracterizado pelas mudanças no mundo do trabalho, devido à queda do modelo fordista de produção e a necessidade de novas formas de produção.

O processo de mudança na organização do trabalho provocada pela crise estrutural do capitalismo ocorrida na década de 1970 gerou impactos para os trabalhadores e para as formas de trabalho caracterizadas pela: precarização, fragmentação do trabalho, terceirização e pelo desemprego estrutural devido os investimentos em capital constante com inflexão total na desestruturação do mercado de trabalho. A partir dos anos 80, estes fatores assolaram o empobrecimento, ainda mais, das classes que dependiam do trabalho para manter suas famílias, tornando essas pessoas ainda mais dependentes da renda mínima, “transformando em desempregado e no “novo pobre” da era da desindustrialização” (SILVA e SILVA, 1996:10). Nesse sentido, Ramos (1998) refere-se que a política social precisava ser repensada, tornando-a compatível com a “nova dinâmica estrutural”, já que a pobreza recebia outro tratamento por parte do Estado e da classe dominante.

---

<sup>4</sup> Essa dualidade é representada pela exclusão ou inclusão de certas camadas da sociedade ao sistema de garantia de renda mínima, ou seja, como já exposto no texto, para se ter acesso a proteção social, no século XVIII, com a instituição da Lei *Speednhamland*, o individuo poderia ou não está no mercado de trabalho, sendo, portanto, mais abrangente, enquanto que no século XIX com a Nova Lei dos Pobres o acesso era restrito aos inválidos e idosos, reduzido dessa forma os direitos sociais.



No caso do Brasil, a renda mínima foi idealizada durante as transformações econômicas pós-crise mundial dos anos 1970, visto que o país presenciou fortes repressões do autoritarismo militar. Sendo os programas e serviços sociais de caráter compensatório, incorporados às demandas impostas por mudanças na econômica mundial. Importa sinalizar que a garantia de direitos sociais antecederam ao regime militar, porém é a partir desse período que se tem uma discussão acerca da renda mínima, em especial, sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

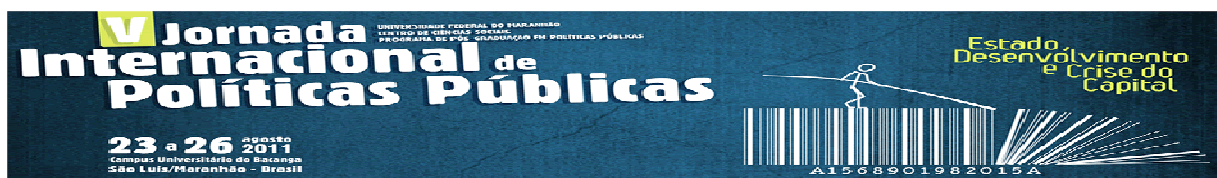
Nas últimas décadas tem-se cada vez mais o aumento de empresas e bancos globais discutindo sobre programas de transferência de renda mínima, em especial, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em busca de estratégias de combate a pobreza extrema e pobreza, principalmente, em países emergentes, onde às desigualdades sociais ainda são mais expressivas. É com base nessas considerações que se entende a importância deste artigo à medida que se propõe a refletir sobre o PBF, no CRAS-Guamá/Belém-Pa e a inserção de seus usuários ao trabalho, enquanto estratégia de autonomia.

## **2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO ATUAL CONTEXTO BRASILEIRO: o PBF**

O sistema de Proteção Social brasileiro, segundo Silva e Silva (2008) teve sua consolidação entre os anos de 1930 a 1943, com a passagem do modelo agro-exportador para urbano industrial, ocorrendo nesse contexto um “reordenamento no que diz respeito às funções do Estado Nacional, quando o Estado passa a assumir, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo” (NEPP, 1994 *apud* SILVA E SILVA, 2008:26).

Sendo assim, este sistema de proteção, a partir dos anos 70, foi avançando ainda sob orientação do autoritarismo em que ter acesso aos serviços públicos representava ter cidadania, na perspectiva do Estado, fazendo com que os programas sociais e serviços assistenciais se expandissem, no sentido de compensar o que se, até então, era reprimido.

A partir de 1990, o Brasil sofreu mudanças econômicas e políticas, com a adoção, tardiamente, “(...) do chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob orientação da ideologia neoliberal, na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada” (ibidem). Com efeito, a tentativa de inserção do país na economia mundial, por meio do desenvolvimento a qualquer custo gerou sérios impactos para a população como: a instabilidade ao trabalho, a precarização, aumento do desemprego e o aprofundamento da pobreza, pois os



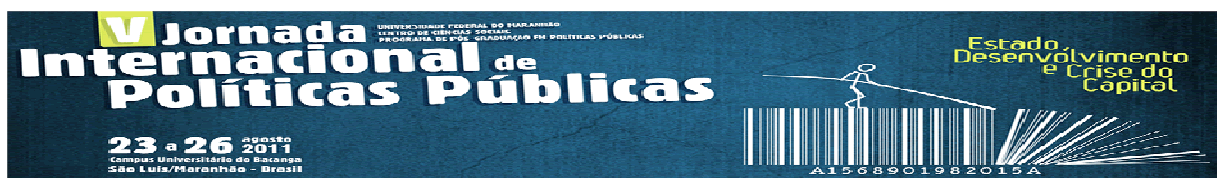
indivíduos não tinham como satisfazer suas necessidades humanas sem oportunidades de empregos.

Dessa forma, a discussão sobre transferência de renda mínima “(...) é assumida como um dos instrumentos suscetíveis de melhorar a distribuição de renda”, haja vista que os postos de trabalho se tornaram cada vez mais curtos, e a possibilidade de satisfação das necessidades básicas, nesse momento, era inexistente (RAMOS, 1998:30). A década de 90 apontou para um afastamento entre nos indicadores sociais e econômicos, devido ao descaso por parte do Estado com os programas sociais que, até então, vinham se desenvolvendo no Brasil no sentido de avançar o processo de democratização, deixando-os de funcionar como eixo norteador de combate à pobreza para constitui-se enquanto políticas sociais voltadas para “o resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo” (PEREIRA, 2006:163).

Dessa forma, entende-se que o colapso em torno da constituição da cidadania no Brasil, causada pela adoção de um modelo neoliberal, infringiu o princípio de desenvolvimento econômico e, principalmente, social, na medida em que a tentativa de inserir o país na economia globalizada fracassou e o processo de democratização dos direitos sociais foi rompido. Com efeito, houve mudanças brutais do sistema de proteção social no Brasil, pois nos “anos de ouro” em que a proteção social vinha se desenvolvendo rumo à garantia de direitos sociais à população pobre, se tornou a partir de 1991 políticas sociais seletivas e focalizadas, principalmente, no que tange o surgimento de programas sociais de transferência de renda.

Atualmente, tem-se cada vez mais o aumento de empresas e bancos globais discutindo sobre a transferência de renda mínima, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em busca de estratégias de “combate” a pobreza extrema e pobreza, principalmente em países emergentes, onde às desigualdades sociais ainda são mais expressivas. Segundo Silva e Silva (1996) a renda mínima, como sendo uma transferência monetária a indivíduos ou famílias que não possuem condições de satisfação das necessidades básicas, foi debatida no âmbito brasileiro, a partir de 1991 com o Projeto de Lei nº 80, onde propôs a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), nomeado, no estado de São Paulo, pelo Senador Federal Eduardo Suplicy, integrante do Partido dos Trabalhadores (PT).

A propósito, é emblemático o PBF “(...) enquanto expressão atual do processo de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda que, no Brasil, assumem a prevalência do Sistema de Proteção Social” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2008 *apud* SILVA e SILVA, 2010:21). É concebido com expressão do atual “processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda que, no Brasil assumem a prevalência do sistema de proteção social” (PEREIRA, 2006, p.21). Trata-se de programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser



cumpridos pelos indivíduos ou pelas famílias, principalmente, no campo da educação, da saúde e do trabalho.

Pelo exposto, considera-se pertinente se interrogar sobre a experiência do PBF no CRAS instalado no Bairro do Guamá, na cidade de Belém-Pará, no que tange à inserção dos seus usuários ao trabalho.

### **3. PBF NO CRAS-GUAMÁ/BELÉM-PARÁ E INSERÇÃO DOS SEUS USUÁRIOS AO TRABALHO**

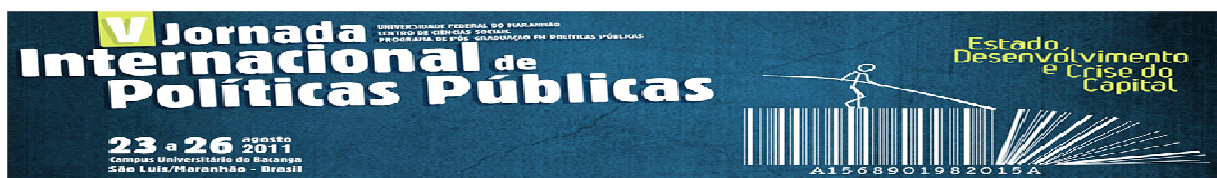
Segundo Sitcovisky (2010), o desenvolvimento histórico da assistência social aponta uma relação de tensão entre trabalho e assistência<sup>5</sup>. Contudo, a partir da emergência dos programas de transferência de renda e a prevalência desses programas no interior da política de assistência social altera consideravelmente esta relação, devido às transformações que vêm ocorrendo no capitalismo do século XX, com inflexões no trabalho assalariado. Nesse sentido, “a defesa do trabalho como mediação para o atendimento às necessidades, mas não qualquer tipo de trabalho, essa visão se desenvolve a partir do movimento de generalização do assalariamento” (IDEM: 2010, p.212).

O trabalho assalariado foi instituído, progressivamente, pela sociedade industrial, no século XIX, no momento em que a Inglaterra se engajou a adotar uma nova regra de mercado de trabalho, após a transição do trabalho para o trabalho dependente, caracterizado pelo trabalho juridicamente livre. Isto significa que os trabalhadores passaram a se submeter a aceitar um contrato, em geral, escrito prevendo a duração mínima obrigatória de trabalho, assim que as sanções penais em caso de ruptura do referido contrato (MOULIER-BOUTNAG *apud* GOMES, 2005).

Nesta perspectiva, os liberais preconizam que as políticas assistenciais mínimas sejam direcionadas aos pobres incapazes para o trabalho, a exemplo das crianças e adolescentes, dos idosos e dos deficientes que são tradicionalmente considerados os beneficiários da assistência social. Segundo Sitcovisky (2010) a assistência social nega o trabalho, pois “o critério de aptidão e inaptidão ao trabalho constitui o fio condutor da estruturação dos benefícios, programas, projeto e serviço que concretizam os direitos inscritos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) do país (BOSCHETTI, 2003 *apud* Sitcovisky, 2010: p.213).

Contudo, a partir dos programas de transferência de renda implantados no Brasil, nas últimas, sob a égide dos grandes banqueiros internacionais, a política de assistência social vem sinalizando alterações no sentido, em particular, em mediar o trabalho enquanto “saída” dos

<sup>5</sup> Esta afirmativa foi mencionada na parte introdutória deste trabalho, conforme p.2



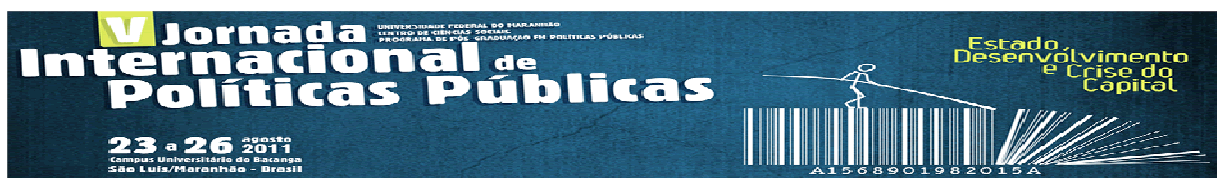
usuários, sobretudo os do PBF, pois este programa foi responsável pelo atendimento de 11 milhões de famílias usuárias, com um investimento de cerca de R\$4,5 bilhões no ano de 2005. Se por um lado, o número de beneficiários do PBF tem aumentado significativamente, por outro, o Estado tem criado estratégias para reverter essa situação, através da qualificação dos beneficiários para o mercado de trabalho.

Assim, “a assistência social tem se apresentado como estratégia de integração responsável em possibilitar a reprodução econômica e social de uma parcela significativa e crescente da população brasileira” (SITCOVISKY, 2008, p:156). Nesta perspectiva, ganham maior dimensão às ações que preconizam o estabelecimento da organização de atividades socioassistenciais que, em conformidade com o Sistema Único de Assistência Social-SUAS, é de responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social-CRAS.

Os CRAS “devem obedecer a critérios espaciais e operacionais, ou seja: estarem territorializados de acordo com o porte dos municípios; com capacidade mínima de 2.500 famílias referenciadas para cada CRAS, nos municípios de pequeno porte I, nos municípios de pequeno porte II, mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas e nos demais municípios até 5.00 famílias (NOB/SUA, 2005 *apud* SITCOVISKY, 2008, p.163). O CRAS instalado no bairro do Guamá-Belém/Pará é gerenciado pela Fundação Papa João XXIII-FUNPAPA, órgão executor de políticas de assistência social em Belém. Dentre as várias ações por ele desenvolvidas, destacam-se: PAIF (Serviço de Atendimento Integral à Família), Serviço de Convivência Familiar (para Idosos, crianças, adolescentes e as famílias atendidas pelo PBF), PROjovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), encaminhamento dos usuários do PBF para a realização do CAD-Único e inclusão no programa; encaminhamento para a realização dos cursos de capacitação no Centro de Inclusão Produtiva (CIP) inaugurado em 2011.

Os critérios utilizados para definir os participantes dos cursos de capacitação foram: participação em atividades socioeducativas ofertadas nos CRAS; cumprindo das condicionalidades do programa, entre elas garantir a frequência escolar das crianças, o acompanhamento na área de saúde. Os cursos ofertados no ano de 2010 foram nas seguintes áreas: cabeleireiro (120 vagas), manicure (120 vagas), maquiagem (100 vagas), operador de caixa (100) e recepcionista (160 vagas). Para favorecer a participação dos 600 beneficiários a Funpapa forneceu vale transporte para o deslocamento da residência dos mesmos até o local do curso e de volta para a mesma (FUNPAPA, 2010).

Constata-se assim, que existe uma relação direta entre a política de assistência social e participação dos usuários dos CRAS/Belém-Pará nos cursos capacitação voltados para a inserção ao trabalho. Entretanto, considera-se importante interrogar se o trabalho que os mesmos passaram



a exercitar possibilitará a “saída” dos mesmos da condição de usuários da assistência. Os depoimentos abaixo são importantes para a compreensão inicial do PBF e a inserção ao trabalho:

(...) O benefício que eu recebo pelo PBF não é suficiente, pois, às vezes, ainda falta alimento em casa, e acabo recorrendo à mãe e até mesmo as cestas básicas doadas no CRAS. O PBF é muito importante para a minha vida e gostaria muito de continuar a receber o benefício...“é muita necessidade, eu passo muita necessidade”, “ o emprego é temporário” e “o trabalho não é certo” e “gostaria que o PBF fosse permanente”. As principais necessidades de minha família são a alimentação e o transporte. Se o benefício for bloqueado “só Jesus sabe”, “creio que deus vai me dá um trabalho” (entrev. realizada em março/2011).

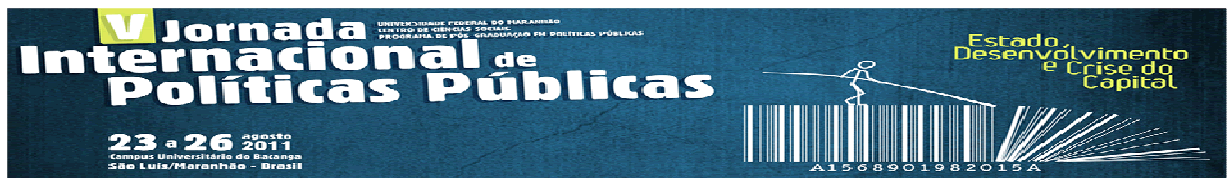
O depoimento acima revela que o trabalho da usuária “X” é “temporário e incerto” e por esta razão afirma querer continuar na condição de usuária do PBF, embora a mesma saiba que o valor do benefício não seja suficiente para manter as necessidades mínimas de sua família e, em consequência recorre à ajuda de parentes e ao acesso a outros benefícios da assistência social oferecidos no CRAS-Guamá. Se para esta usuária, o trabalho que está realizando não indica a “saída” do PBF, para outras usuárias o trabalho no qual foram inseridas após a participação nos cursos ofertados pelo PIP, acena a expectativa de “saída” do PBF, senão vejamos:

M.J.S. P., 32 anos, conta que sempre se dedicou aos afazeres do lar e aos cuidados com a filha de sete anos de idade. Mas, sempre sonhou em contribuir com a renda familiar ajudando o marido, que sobrevive de bicos e pequenos serviços de mecânico. Ela é uma das concluintes do curso e garante que deu o primeiro passo para a realização desse sonho ao concluir o curso de maquiadora através do PIP. Ressalta que além dela, que já está trabalhando na área como autônoma, outros já estão no mercado de trabalho, em espaços como salões de beleza, empresas diversas e até no novo *shopping* de Belém, onde três operadoras de caixa do bairro da Pedreira foram contratadas (entrev. realizada em março/2011).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se assim, que durante o século XIX a idéia de renda mínima estava associada à inserção ao trabalho, onde o direito à proteção social se restringia ao indivíduo impossibilitado de exercer o trabalho, evidenciando que, nesse período, a assistência social se dava de forma restrita. No CRAS GUAMÁ/Belém-Pá o PBF indica que existe uma relação direta entre a política de assistência social e o trabalho, o que pode ser comprovada pelas ações complementares do PBF (cursos capacitação voltados para a inserção ao trabalho) participação dos usuários dos CRAS/Belém-Pará. Contudo, os depoimentos acima revelaram que o trabalho que realizam “é temporário” e “o trabalho não é certo” e “gostaria que o PBF fosse permanente”. Embora para





outros usuários pesquisados, o trabalho em sua forma autônoma possa indicar uma “saída”, cabe se interrogar se essa forma de trabalho não se constitui uma reedição da precarização do trabalho, conforme preconiza SITCOVISKY (2008).

## REFERÊNCIAS

FERREIRA, Ivanete Boschetti. Saída para a “crise”: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês. In: **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?**. São Paulo: Cortez, 1997.

GOMES, Vera Lúcia Batista. *Travail, État et Les Nouvelles Vulnérabilités Sociales au Brésil*. Tese de Doutorado. *Université de Picardie “Jules Verne” – Amiens – France*.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. In: LOBATO, A. L. M. (Org.). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA E SILVA, Maria Ozarina da. **Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: Nova Forma de Política Social?** Caderno de Pesquisa NEPP UNICAMP: Campinas, 1996.

\_\_\_\_\_; M<sup>a</sup>. Carmelita Yazbek & Geraldo di Giovanni. **A Política Social no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RAMOS, Carlos Alberto. Programa de Renda Mínima. In: LOBATO, A. L. M. (Org.). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998.

SITCOVISKY, Marcelo. Conciliações e Contradições entre Assistência Social e Trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **As Ideologias da Contrarreforma e Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

TAVARES, M.A; SITCOVISKY, M. O Caráter Provisório dos Mecanismos da Força de Trabalho. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **As Ideologias da Contrarreforma e Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.