

DENILSON MOURA DA SILVA

**UM OLHAR SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS  
LITORAL PARANAENSE**

Trabalho apresentado ao curso de Especialização em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar, da Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Professora Dr.<sup>a</sup> Mayra Taiza Sulzbach.

Matinhos  
2012

## RESUMO

Os Programas de transferência de renda tornam-se indispensáveis em um país como o Brasil marcado por níveis extremos de pobreza e concentração de renda. Nos últimos anos vem sendo desenvolvidos programas de transferência de renda com o objetivo de buscar saídas para a superação da pobreza, destaca-se hoje o da Bolsa Família, que atende um número significativo de famílias, e que vem com o objetivo de contribuir para a melhoria das condições de vida de quem dele se beneficia. Neste sentido, este estudo tem por objetivo analisar os possíveis impactos do Programa Bolsa Família nos municípios do Litoral paranaense. A metodologia utilizada neste trabalho foi à pesquisa bibliográfica e documental, além de consultas ao site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Ressalta-se que nos municípios do Litoral paranaense, existe um grande número de famílias que atendem os critérios do Programa e ainda não estão recebendo o benefício. O Bolsa Família, embora tenha contribuído com a distribuição de renda para estas famílias, melhorando a sua condição de vida, não mostra saída para superação da situação de vulnerabilidade que não se altera, na medida em que o problema é estrutural e depende de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social que possa efetivamente propiciar a geração de emprego e renda, além de permitir que a população como um todo, especialmente a mais pobre, possa usufruir da riqueza socialmente produzida.

**Palavras-Chave:** Programa Bolsa Família; Transferência de Renda; Pobreza.

## RESUMEN

Los programas de transferencia de ingresos son indispensables en un país como Brasil, marcada por niveles extremos de pobreza y concentración del ingreso. En los últimos años se han desarrollado programas de transferencia de ingresos con el objetivo de buscar soluciones para superar la pobreza, no es ahora el de Asignación Familiar, servira un número significativo de familias, y que viene con el objetivo de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas que se beneficia de ella. Así, este estudio tiene como objetivo analizar los posibles impactos del Programa Bolsa Familia en los municipios de Paraná costa. La metodología utilizada en este estudio fue investigar la literatura y documentos, y las consultas a la página web del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Es de destacar que en los municipios de Paraná costa, hay un gran número de familias que cumplen con los criterios del programa y todavía no están recibiendo el beneficio. La Bolsa Familia, a pesar de que ha contribuido a la distribución del ingreso para estas familias, la mejora de sus condiciones de vida, no muestra ninguna salida para hacer frente a esta situación de vulnerabilidad que no cambia, en la medida en que el problema es estructural y depende de un nuevo modelo de desarrollo económico y social que efectivamente puede facilitar la generación de empleo e ingresos, y permitir que la población en su conjunto, especialmente los más pobres, puedan beneficiarse de la riqueza socialmente producida.

**Palabras clave:** Programa Bolsa Familia; Transferencia de ingresos; Pobreza.

## INTRODUÇÃO

O fenômeno pobreza e a concentração de renda têm se colocado como um problema histórico no Brasil, tendo relação direta, com a forma com que foram sendo construídas as desigualdades sociais no país. Entretanto, a busca por sua superação foi sendo deixada em segundo plano no decorrer da história.

No Brasil as disparidades sociais só se manifestaram, com o fim do regime escravocrata que perdurou até o ano de 1888, tendo em vista que durante a vigência deste regime, existia uma situação social tida como certa, o escravo era reduzido à mera condição de propriedade (IANNI, 1991).

A população pobre brasileira, de fato nunca teve acesso à riqueza socialmente produzida, conforme Yasbek (1999, p. 83) acabaram “marcados por um conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares [...]”. O atendimento de suas necessidades no âmbito do Estado sempre foi pontual, ocasionando mecanismos pouco eficazes em face das demandas de sua sobrevivência.

Na atualidade a desigualdade social, é integrante do grupo dos grandes problemas brasileiros. O Brasil está situado entre as economias mais ricas do mundo, mesmo estando nessa posição, com um Produto Interno Bruto (PIB) próximo aos dos países centrais, a gravidade da pobreza brasileira assusta. Neste caminho, Weissheimer (2006, p. 10) enfatiza que:

Países com renda per capita similar à brasileira têm 10% de pobres em sua população, enquanto nos estamos na casa dos 30%. Segundo dados oficiais, cerca de 55 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza. Destes, cerca de 22 milhões em indigência.

Pode-se considerar que com o advento da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, o país passou a garantir maior número de direitos sociais à população.

Nessa perspectiva, durante a década de 1990, surgiram as primeiras experiências de Programas de Transferência de Renda no Brasil, como forma de diminuir as desigualdades sociais. Neste caminho, o programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003. O programa de transferência de renda beneficia famílias

pobres e extremamente pobres, busca superar, ou pelo menos aliviar a fome e a pobreza de milhões de famílias brasileiras, que são vítimas do quadro de desigualdades que se instaurou no Brasil ao longo dos séculos.

Realidade esta que também se faz presente no Litoral paranaense, que como bem descreve Estades (2003, p. 25), este local possui uma realidade social diversa e contrastante, onde a dinâmica regional, “atrai crescentes contingentes de população de outras regiões do estado e de estados vizinhos, mostra-se insuficiente para superar a pobreza”.

Neste sentido, a presente pesquisa tem como objetivo de estudo analisar os possíveis impactos do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios do Litoral paranaense. O estudo parte de um levantamento do número de famílias que são cadastradas no Programa; número de famílias que são beneficiadas pelo Programa e o valor financeiro que é repassado mensalmente para os municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná, integrantes do Litoral do Paraná.

A metodologia utilizada neste trabalho parte da construção de um referencial teórico, através de pesquisas bibliográficas, documentais, além de consultas a sites oficiais. Os dados sobre o Programa Bolsa Família dos municípios do Litoral paranaense foram levantados no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

## 1 A REALIDADE DO LITORAL PARANAENSE

O Litoral paranaense é composto por 7 municípios, que de acordo com classificações demográficas formam a Microrregião Geográfica Paranaguá, por sua vez inserida na Mesorregião Metropolitana de Curitiba.

Ao trabalhar as múltiplas heterogeneidades da Região, Estades (2003) opta por reunir os municípios do Litoral em função de diferenças e semelhanças que para a autora facilita o entendimento das dinâmicas sociais presentes. Partindo desse pressuposto, subdivide o Litoral paranaense em três grupos de municípios:

Os portuários: (Paranaguá e Antonina); os rurais (Morretes e Guaraqueçaba); e os praiano-turísticos (Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná). Esta classificação destaca o elemento econômico mais marcante da história recente ou que, sem ser muito recente, explica em grande parte a situação atual. Mas não se pretende negar a existência de outras atividades em cada município nem se postulam equivalências entre os municípios de cada tipo. (ESTADES, 2003, p. 26).

A Região foi desmembrada do Estado de São Paulo no ano de 1648, sob o nome de Paranaguá<sup>1</sup>. Os outros 6 municípios foram se desmembrando de Paranaguá, sendo Antonina e Morretes no século XIX; Guaraqueçaba e Guaratuba no ano de 1947; Matinhos, em 1968; e Pontal do Paraná, em 1997 (IPARDES, 2011).

A densidade populacional constante da Região é desequilibrada entre os municípios, devido à diferença de áreas dos municípios.

Os municípios rurais, com quase a metade da superfície total (46%), são habitados por 10% da população; os municípios portuários, com pouco mais da quarta parte da superfície total (27%), detêm 62% da população; e os municípios praianos, com a restante quarta parte da superfície, detêm 28% da população. (ESTADES, 2003, p. 27).

---

<sup>1</sup> Paranaguá foi o primeiro município fundado no Paraná, fato que se deu através de Carta Régia, de 29 de julho de 1648 (FERREIRA, 2006, p. 222).

TABELA 1 – Municípios do Litoral Paranaense: Data de Instalação, Superfície, População e Distância da Capital do Estado

<b>Municípios</b>	<b>Data de Instalação</b>	<b>Superfície em Km<sup>2</sup></b>	<b>População</b>	<b>Distância da Sede Municipal a Capital</b>
Antonina	21/01/1857	968,8	18.891	63 km
Guaraqueçaba	31/10/1947	2.159,3	7.870	158 km
Guaratuba	25/10/1947	1.326,8	32.088	111 km
Matinhos	19/12/1968	111,5	29.426	103 km
Morretes	05/07/1841	686,5	15.718	65 km
Paranaguá	26/12/1648	665,8	140.450	84 km
Pontal do Paraná	01/01/1997	216,2	20.919	112 km
<b>Total</b>		6.135,4	265.362	

Fontes: IBGE (2010); IPARDES (2011).

TABELA 2 – Municípios do Litoral Paranaense: Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – M e Taxa de Pobreza

<b>Municípios</b>	<b>Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – M<sup>2</sup></b>	<b>Taxa de Pobreza<sup>3</sup></b>
Antonina	0,770	33,88%
Guaraqueçaba	0,659	49,05%
Guaratuba	0,764	21,89%
Matinhos	0,793	18,47%
Morretes	0,755	23,78%
Paranaguá	0,782	19,06%
Pontal do Paraná	0,788	20,20%

Fontes: IPARDES (2011); IBGE (2000); PNUD (2012).

Estades (2003) ressalta que o grupo populacional do Litoral não está limitado à população constante, também tem que ser considerado a afluência de turistas principalmente nos municípios praianos no verão se intensificando nas festas de fim de ano e carnaval.

<sup>2</sup> O quanto mais próximo a um, maior o índice de desenvolvimento humano e melhor a situação social da população.

<sup>3</sup> As pessoas em situação de pobreza são: a população calculada em função da renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo. Os dados referentes à Situação de Pobreza são provenientes dos micro dados do Censo Demográfico (IBGE) e das Tabulações especiais feitas pelo IPARDES.

Estima-se no verão em 1,5 milhões de pessoas, ou seja, a população do Litoral é multiplicada em 6 vezes e a dos municípios praianos por 23 vezes. “Obviamente, isso implica um choque periódico de múltiplas consequências ambientais e sociais, que deve ser considerado para dar adequada conta da realidade litorânea” (ESTADES, 2003, p. 28).

Nas últimas quatro décadas (1970 a 2010), a população constante do Litoral mais do que duplicou, passou de 112.310 habitantes no ano de 1970 para 265.362 habitantes, em 2010. Sendo este crescimento predominantemente urbano (IBGE, 2010).

Ao se analisar o crescimento populacional e a taxa de urbanização dos municípios, observa-se que nos municípios portuários, Paranaguá mantém a concentração de mais da metade da população da Região em seu território, com uma taxa de urbanização de 96,38% e, em Antonina o crescimento populacional reduziu nas últimas quatro décadas, com uma população de 16.448 habitantes em 1970 e 18.891 em 2010, com uma taxa de urbanização de 85,03%.

Nos municípios de Guaraqueçaba e Morretes as taxas de crescimento foram praticamente estáveis no período, nestes a maior parte da população se mantém no meio rural, apresentam as seguintes taxas de urbanização no ano de 2010: 34,09% e 45,67%, respectivamente.

No início da década de 1970 os municípios praiano-turísticos eram apenas Guaratuba e Matinhos, visto que Pontal do Paraná ainda pertencia ao município de Paranaguá. Neste período, Matinhos possuía menos da metade da população de Guaratuba (4.317 habitantes), ambos os municípios apresentaram altas taxas de crescimento populacional nas décadas seguintes, enquanto em Guaratuba a taxa chegou a 4,67% a.a. entre 1991 e 2000, atingindo 27.257 habitantes, em Matinhos chegou a 8,7% a.a., elevando sua população a 24.184 habitantes (ESTADES, 2003).

Pontal do Paraná possuía 5.577 habitantes em 1991, crescendo a uma taxa anual média de 10,93% a.a., atingindo a marca de 14.323 habitantes no ano de 2000. Em relação à taxa de urbanização, referente ao ano de 2010: Matinhos, 99,49%; Pontal do Paraná, 99,15% e Guaratuba, 89,75% apresentam as taxas mais altas dos municípios do Litoral do Paraná (IPARDES, 2011).

Ao se analisar estes dados, Estades (2003, p. 29) expõe: “[...] o que mais se destaca é este abrupto e constante crescimento da população permanente nos municípios praianos, [...] seguindo o avanço da ocupação com fins turísticos”.

Podendo-se supor que este seja decorrente do processo de migração, a principal origem do crescimento populacional nestes últimos anos.

De acordo com Deschamps e Kleinke (2000), os movimentos migratórios no Brasil vêm sofrendo alterações nos últimos anos. Até a década de 1980 estes tinham como característica: o movimento de pessoas percorrendo grandes distâncias, com intuito de uma inserção produtiva nas fronteiras agrícolas ou em grandes centros urbano-industriais.

Com a escassez de oportunidades nestes destinos, este fluxo migratório diminuiu, reforçando outro movimento, com um menor número de pessoas, percorrendo distâncias menores, buscando oportunidades pontuais de inserção no mercado de trabalho.

No estado do Paraná, o principal movimento migratório continua sendo o esvaziamento da zona rural, e de pequenos e médios centros urbanos, onde o principal destino é a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), bem como as aglomerações urbanas do norte central do estado, liderada pelos municípios de Londrina e Maringá.

No entanto, estas áreas, apesar de serem as mais dinâmicas do Estado, dispõem de uma capacidade de absorção cada vez mais comprimida, dadas as exigências de ajustes econômicos e seu decorrente processo de reestruturação traduzidos no mercado de trabalho por maiores níveis de desemprego e pela precarização da inserção (DELGADO, 2001 apud DESCHAMPS e KLEINKE, 2000, p. 46).

O Litoral do Paraná se destaca como o mais novo destino dos migrantes da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). O mercado da construção civil, a expansão das atividades portuárias em Paranaguá e das atividades relacionadas ao turismo praiano, aliados as facilidades de estabelecer moradia e a proximidade à Curitiba são os fatores que contribuem para tais deslocamentos. Este grupo de migrantes é formado principalmente por segmentos da população desempregada, trabalhadores em idade produtiva e seu núcleo familiar (DESCHAMPS e KLEINKE, 2000).

Ao se abordar o tema atividade econômica no Litoral paranaense, observa-se que: o município de Guaraqueçaba tem um perfil agropecuário, possuindo uma extensa área de Floresta Atlântica conservada. Segundo Rodrigues et al (2003) o território ocupado pelo município, conseguiu escapar à expansão do cultivo de café

que teve lugar nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo desde o século XIX até meados do século XX, provavelmente pela baixa produtividade do solo, e depois escapou à expansão do turismo praiano, pela dificuldade ao acesso a suas praias.

Os contínuos ciclos de produtos agrícolas não conseguiram alavancar o desenvolvimento do município, pela falta de competitividade em relação a outras regiões com maior fertilidade do solo e receptoras de maiores investimentos. Ainda de acordo com Rodrigues et al (2003), as restrições ambientais legais, sem serem determinantes, cooperam na perda de competitividade e conflui na reprodução da pobreza.

Estas exposições vêm de encontro com um estudo realizado por Marchioro (1999), no município de Morretes:

Durante a década de 80, novas dinâmicas de mercado dificultariam, ainda mais, a situação dos tradicionais produtores de mandioca e banana de Morretes, que passaram a enfrentar forte concorrência do Litoral Sul do Paraná, de Santa Catarina e de São Paulo. A banana produzida nos municípios de Guaratuba (PR) e Garuva (SC), cultivada em solos mais férteis e com nível tecnológico mais alto, atinge maior produtividade e constância de oferta do produto, o que assegura sua comercialização. O mesmo ocorre com a banana produzida no Vale da Ribeira (SP), que passou a dividir espaço com o produto de Morretes nas demais praças paranaenses. O crescente desenvolvimento da cultura da mandioca, em Santa Catarina, tratada como prioridade pelos órgãos oficiais de pesquisa e extensão agrícola do Estado, permitiu ganhos significativos em produtividade e qualidade da farinha. Esses ganhos possibilitaram a colocação do produto catarinense no Paraná com menores preços que a farinha de Morretes (apud RODRIGUES et al, 2003, p. 118-119).

Destaca-se ainda na economia de Morretes a produção agrícola de cana de açúcar, tomate, palmito, maracujá, arroz, como também a transformação artesanal destes produtos (IBGE, 2010; IPARDES, 2011).

Na década de 1990 o município passou a variar suas atividades econômicas com o turismo, a partir dos segmentos ecoturismo e turismo cultural, sobretudo a modalidade gastronômica. Em Morretes, no meio rural encontra-se aproximadamente 20 pousadas, e na área urbana, concentram-se no centro histórico, lojas de artesanato, lanchonetes, hotéis e pousadas, mas, sobretudo restaurantes que exploram comercialmente a tradição do barreado, prato regional (CHEMIN, 2011).

No município de Antonina se desenvolve a atividade portuária, o eixo de sua economia. Entre as décadas de 1930 e de 1950, o município de Antonina vivia um período de prosperidade, chegando a ter o primeiro porto da Região, servindo como o quarto exportador do país, sendo a erva-mate o principal produto de exportação. Com o avanço da produção da soja voltada para exportação, no início da década de 1970, os investimentos tomaram o rumo ao Porto de Paranaguá, que adaptou a profundidade do canal para permitindo o acesso de navios graneleiros.

Atualmente, em Antonina, além das atividades agrícolas, do extrativismo e da pesca tradicional, desenvolvem-se algumas atividades industriais e portuárias de tecnologia sofisticada, especializada em alimentos perecíveis (MURATORI e PEDRO, 2002; MAIA, 2002 apud ESTADES, 2003).

Em Paranaguá uma das atividades econômicas recentes que se destaca é a da indústria química, fabricante de derivados da soja. Além do seu Porto que é o maior do Sul do Brasil, e o primeiro em exportação de grãos da América do Sul, suas atividades estão fortemente vinculadas à economia do estado do Paraná.

O Porto é uma atividade econômica que influenciou e continua influenciando no desenvolvimento de Paranaguá, seja diretamente, ou pelos desdobramentos de suas atividades, bem como ao desenvolvimento dos municípios vizinhos.

De acordo com Estades (2003), nos municípios praiano-turísticos também se desenvolve atividades agrárias, observando-se um peso importante destas atividades principalmente em Guaratuba, com a produção de banana, mandioca, arroz, trigo e cana de açúcar.

Os principais setores que movimentam a economia dos municípios praiano-turísticos são o imobiliário e da construção civil, direcionados à classe média e alta. Por outro lado, observa-se a incapacidade financeira da administração pública para oferecer infraestrutura necessária a fim de completar a oferta de lazer.

Ressalta-se ainda que, dentre a oferta de prestação de serviços, são destaques as atividades características do turismo, aquecidas no período de dezembro a fevereiro, quando passam pela região um número superior a um milhão de visitantes, buscando principalmente o sol e as praias, como também os inúmeros produtos de ecoturismo, náutico, turismo de aventura que são explorados ao longo do ano, mas ainda com pouca representatividade (PARANÁ, 2008, p. 06).

O setor do comércio nestes municípios encontra dificuldades para crescer dada a sazonalidade, uma vez que o espaço de maior demanda concentra-se nos meses de dezembro a fevereiro, e o lucro obtido neste espaço de tempo, na maioria das vezes, não é o suficiente para cobrir os custos anuais.

Estades (2003, p. 39-40), também destaca que as atividades econômicas mais vigorosas, principalmente àquelas ligadas às atividades portuárias em Paranaguá e ao turismo praiano, beneficiam também a população de fora da Região:

[...] no caso do porto, aos produtores, exportadores e a todos os setores vinculados, de vários estados; e no caso do turismo, além dos setores econômicos que operam em nível local, os beneficiários principais são os turistas, que pertencem à classe média e alta, fundamentalmente de Curitiba.

Finalmente destaca-se que a população permanente do Litoral vive da perspectiva externa, mais do que da própria vontade.

## 2 MARCOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONAIS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Para uma melhor compreensão sobre a política de renda mínima, devem-se identificar as raízes históricas desta política, de que maneira ela foi constituída ao longo dos anos, partindo de proposições até a sua efetiva implantação. Desta forma não basta simplesmente percorrer os acontecimentos históricos, mas sim buscar neles explicações para a realidade atual.

Segundo Weissheimer (2006), as políticas sociais no Brasil iniciaram no governo de Getúlio Vargas durante a década de 1930, com a criação dos primeiros programas que são direcionados aos trabalhadores e a população mais pobre do país.

Suplicy (2004) destaca que no Brasil as primeiras discussões registradas sobre a introdução de um programa de renda mínima<sup>4</sup>, datam de 1975, através do Artigo de Antônio Maria da Silveira publicado, na Revista Brasileira de Economia, sob o título “Redistribuição de Renda”. Segundo o autor a estrutura da economia brasileira não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo aqueles inseridos no mercado de trabalho. Nesse sentido, uma gradativa, mas efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção governamental.

Neste caminho Silva, Yasbek e Giovanni (2004) seguindo a provocação escrita por Silveira, no ano de 1978, Edmar Bacha e Roberto Mangabeira Unger propuseram em seu livro “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil” uma redistribuição de renda no Brasil, através de uma transferência monetária, nomeando a proposta de: Um Projeto de Democracia para o País. Nesta, enfatizaram a importância da redistribuição de renda como condição para sobrevivência da democracia política que exigia um marco inicial para acabar com a desigualdade e a miséria. A hipótese da tese se baseava na argumentação de que só poderia existir democracia política se não houvesse desigualdade, necessitando erradicar a miséria dos cidadãos.

---

<sup>4</sup> Silva (apud LINHARES, 2005, p.41) Define o conceito de renda mínima como “uma transferência monetária a indivíduos ou às famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas.” Conforme Linhares (2005) esses programas assumem denominações diferentes, alternando principalmente em dois termos, que são programas de renda mínima e, mais recentemente, programas de transferência de renda.

Os autores apresentaram uma proposta de complementação de renda, baseada no imposto de renda negativo, que deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população, considerando o tamanho da família dos beneficiários.

Torres (2007) ressalta que ambas as propostas ficaram restritas ao contexto acadêmico.

Para Silva, Yasbek e Giovanni (2004), o processo de rearticulação da sociedade civil brasileira, que marcou os anos de 1980, impulsionou a luta política por direitos sociais básicos. Nesse contexto é destacada a questão da cidadania, cujo marco foi à ampliação dos direitos sociais na Constituição Federal (CF) de 1988<sup>5</sup>, que introduziu a noção de seguridade social. Com a CF de 1988 aumenta a responsabilidade do Estado para com os cidadãos, bem como se vivencia a problemática social. Coloca-se então a necessidade do resgate da dívida social por parte do Estado.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, é estabelecido pela primeira vez o conceito de seguridade social que incorporou a assistência social, junto com a previdência social e a saúde, enquanto políticas constitutivas do tripé da seguridade social no país.

Conforme Silva, Yasbek e Giovanni (2004), o ano de 1991 é considerado o marco inicial sobre a tentativa de introduzir programas de renda mínima no contexto brasileiro com a apresentação e aprovação da proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, no Senado Federal, pelo Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, tendo sido aprovada em 16 de Dezembro de 1991 (Projeto de Lei Nº 80/1991). Todavia, o programa do Senador Suplicy foi obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de várias outras propostas similares.

Apesar das críticas e elogios que o programa do Senador recebeu, ele inicia os debates sobre a renda mínima na opinião pública brasileira.

---

<sup>5</sup> Segundo Weissheimer (2006, p. 27) a partir da constituição deste novo marco legal e institucional, tivemos, no início dos anos 1990, a aprovação de leis importantes como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Ressalta-se também que a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8742 de 07/12/1993 em seu artigo primeiro faz referência à garantia dos mínimos sociais: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”

O ano de 1995 é o marco inicial da efetivação de programas de renda mínima, neste ano são implantadas experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e no Distrito Federal, que são modelos inspiradores e orientadores das experiências posteriores.

O segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), mais especificamente o ano de 2001, foi marcado por uma significativa expansão dos programas de iniciativa do governo federal criados a partir de 1996 (Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI), com a criação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás entre outros (SILVA, 2010).

Diante desse contexto, Silva, Yasbek e Giovanni (2004) explicitam que o presidente se propunha a desenvolver o que passou a denominar de ‘Rede de Proteção Social’, direcionada à população pobre do país.

Para a diminuição dos gastos e maior controle das concessões, o Governo Federal institui o Cadastro Único para os programas sociais do governo federal (Decreto n.º 3877, de 24 de Julho de 2001). O objetivo deste era cadastrar em formulário único famílias em situação de extrema pobreza em todo Brasil, focalizando as políticas públicas nessa população.

Nesta perspectiva o governo federal também institui o cartão cidadão em substituição dos diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa, permitindo assim que as famílias pudessem sacar o seu benefício diretamente no banco. Mesmo com críticas e restrições, o cadastro único e o cartão cidadão abriram o caminho para a ideia de unificação desses programas.

Seguindo a linha de pensamento de acabar com a fome no Brasil, o Presidente Lula, lança oficialmente o Programa Fome Zero no dia 30 de Janeiro de 2003, além de criar um Ministério para a sua implementação: o Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome no Brasil, sob a responsabilidade do Ministro José Graziano.

Para Freitas (2007, p. 70) o Programa Fome Zero consiste em:

Uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos [...] tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

A iniciativa do Programa propunha que a Política de Segurança Alimentar no Brasil fosse executada, em conjunto, por três grupos de políticas: as estruturais, direcionadas para o combate das causas mais agudas da fome e da pobreza; as específicas, voltadas para atender famílias que não tem segurança alimentar e: as políticas locais que poderiam ser implantadas de imediato, por meio de ações em conjunto das prefeituras e com a sociedade civil.

Segundo Weissheimer (2006), quando o Presidente Lula assumiu a Presidência da República em janeiro de 2003, se deparou com um sistema de programas sociais de renda mínima espalhados por diversos ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimento de benefícios.

Diante deste contexto, complementam Silva, Yasbek e Giovanni (2004) que a equipe de transição desse Governo, ao realizar uma avaliação dos programas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso, acabou por elaborar um relatório-diagnóstico sobre estes programas, chegando à conclusão da necessidade de unificação dos mesmos.

O Relatório concluiu que o principal pressuposto destes programas era a melhoria do nível de renda das famílias pobres. Já as políticas públicas essenciais como saúde e educação não vinham sendo realizadas de forma correta em decorrência de uma série de problemas.

Para Weissheimer (2006, p. 32), “esse sistema ‘espalhado’ foi submetido a um processo de unificação<sup>6</sup>, decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação destas listas e redefinição de critérios”, surgindo assim o Programa Bolsa Família. Esta era a integração de programas de transferência de renda. O valor dos benefícios também foi elevado, inaugurando uma nova agenda social no Brasil com a unificação, a racionalização e a ampliação de quatro programas sociais já existentes.

---

<sup>6</sup>[...] importando também considerar a unificação como mero mecanismo de gestão que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e fome no Brasil. Essa visão demanda, [...] uma efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira, mormente durante toda a década de 1990 e nesse início de século XXI (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2004, p. 137).

### 3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS SUAS CARACTERÍSTICAS

O Programa Bolsa Família foi criado através da Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, depois aprovado em Lei (Lei n.º 10.836, de 09 de Janeiro de 2004), incorporando o Programa Fome Zero. O Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a lei, esclarece que a finalidade do Programa Bolsa Família é unificar os procedimentos de administração e de execução das ações de transferência de renda e cadastramento único do governo federal.

Os programas de transferência de renda que foram unificados pelo Programa Bolsa-Família são: o Bolsa-Escola, instituído pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001; o Cartão Alimentação, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003; o Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n.º 2206-1, de 06 de setembro de 2001; e o Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o responsável pela coordenação, gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, abrangendo a prática dos atos necessários à concessão e pagamento dos benefícios. A gestão do Cadastro Único (Cad Único) do Governo Federal busca zelar pelo cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os demais parceiros envolvidos no Programa.

O agente operador do Programa é a Caixa Econômica Federal. Como agente operador do Programa Bolsa Família a Caixa Econômica Federal pode fornecer a infraestrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único do Governo Federal; desenvolver os sistemas de processamento de dados; organizar e operar a logística de pagamento dos benefícios; elaborar relatórios e fornecer bases de dados necessários ao acompanhamento, controle, avaliação e fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim<sup>7</sup>.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda articulado a contrapartidas, que beneficia famílias consideradas pobres e extremamente pobres. Este tem como objetivos fundamentais, em relação aos seus beneficiários: a

---

<sup>7</sup> Art. 16 do Decreto n.º 5209, de 17 de Setembro de 2004.

promoção ao ingresso à rede de serviços públicos, como de saúde, educação e assistência social; o combate à pobreza e a fome juntamente com a promoção de segurança alimentar e nutricional; o estímulo à emancipação sustentada das famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza além de promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Com relação a isso, o Guia do Gestor<sup>8</sup> (2006) esclarece que para alcançar esses objetivos o Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza. A primeira a ser considerada é o alívio imediato da pobreza, através da transferência monetária à família.

A segunda dimensão refere-se ao reforço que o Programa oferece ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas da educação e saúde e assistência social, o que contribui para que as famílias quebrem o ciclo de pobreza que vem sendo perpetuado às gerações.

A terceira dimensão do Bolsa Família, se refere aos chamados programas complementares, como geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, fornecimento de documentos, entre outros. Estes programas visam à promoção do desenvolvimento das famílias, além de contribuir para que os beneficiários consigam superar a sua situação de vulnerabilidade e pobreza. Na articulação dessas três dimensões, a integração de políticas públicas é essencial para a identificação e o desenvolvimento das potencialidades destas famílias.

O termo família o tempo todo apontado na Lei 10.836, que criou o Programa Bolsa Família, em seu Artigo 2º, a define como:

[...] unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2004).

---

<sup>8</sup> De acordo com o próprio Guia do Gestor (2006, p. 7), em seu texto de apresentação, este guia foi elaborado para auxiliar o gestor municipal e sua equipe de trabalho, os conselheiros da instância de controle social e as outras pessoas envolvidas no processo de gestão, execução e acompanhamento do Programa Bolsa Família. O texto apresenta às diretrizes, os objetivos, as metas e a sistemática de funcionamento do Programa, esclarecendo as responsabilidades de cada esfera de governo em sua implementação, acompanhamento e controle.

Observa-se que ao ter a família como foco de suas ações, o Programa segue as premissas da nova Política Nacional de Assistência Social que tem por base a matricialidade sócio familiar.

A Lei nº 10.836 considera renda familiar mensal a soma dos rendimentos brutos ganhos mensalmente pela totalidade dos membros da família, com exceção dos rendimentos obtidos através de programas de transferência de renda.

Para fins de inserção dessas famílias ao Programa, é necessário que os municípios as identifiquem e as incluam no Cadastro Único<sup>9</sup> dos programas sociais do governo federal, possibilitando assim sua seleção. De acordo com o Guia do Gestor (2006), um dos objetivos do Cadastro Único é estar fornecendo informações sobre as características das famílias potenciais beneficiárias do Programa, colaborando para que o poder público possa formular e implantar políticas públicas que consigam a promoção da inclusão social.

Cada município tem um número estimado de famílias pobres, sendo que este número é considerado como a meta de atendimento do Programa naquela localidade. Esses cálculos baseiam-se nos dados do Censo do ano de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002, ambos sob a responsabilidade do IBGE.

Podem se inscrever no Cad Único famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Isto não significa que todas as famílias cadastradas serão incluídas no Bolsa Família, já que neste entram as famílias com renda mensal de até R\$ 140,00<sup>10</sup> por pessoa. Sendo assim o Decreto n.º 5.209, de 2004, em seu artigo 18, parágrafo 1º explica que:

---

<sup>9</sup> O Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (Cad Único) é uma base nacional de dados socioeconômicos das famílias que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. O Cadastro Único possibilita o registro de informações das famílias e dos seus componentes, para a geração do Número de Identificação Social (NIS) e para sua identificação como potenciais beneficiárias de programas sociais. Assim, um de seus objetivos é fornecer informações sobre a localização e as características dessas famílias, para que o poder público possa formular e implantar políticas públicas capazes de promover a sua inclusão social. A base do Cad Único é constituída pelos seguintes grupos de informação: (a) identificação da família e das pessoas que a compõem; (b) características familiares; (c) identificação da residência e de suas características; (d) renda da família, (e) gastos da família; e (f) informações sobre propriedades e participação em programas sociais, dentre outras (GUIA DO GESTOR, 2006, p. 22).

<sup>10</sup> De acordo com Silva e Lima (2010, p. 35), mesmo tendo ocorrido algumas atualizações, esses valores permanecem muito baixos para permitir a inclusão de contingentes significativos de famílias que vivenciam situação de pobreza. Ademais, a pobreza é dimensionada somente pelo critério da renda declarada, variável insuficiente para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional deste fenômeno.

As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de Benefícios que variam em valores e de acordo com a característica da família:

- Benefício Básico: o valor repassado mensalmente de R\$ 70 é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 70 per capita, mesmo não tendo crianças, adolescentes ou jovens;
- Benefício Variável: o valor repassado mensalmente de R\$ 32 é pago às famílias com renda mensal de até R\$ 140 per capita, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160 mensais;
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): o valor repassado mensalmente é de R\$ 38 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJS;
- Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) valor variável pago às famílias que faziam parte dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o Bolsa Família causou perdas financeiras.

O valor máximo do benefício Bolsa Família pode chegar a R\$ 306,00 por família, conforme a sua situação socioeconômica e composição familiar<sup>11</sup>.

Segundo o Guia do Gestor (2006), após ser realizada a seleção das famílias para o ingresso no Programa, a Caixa encarrega-se da comunicação às mesmas e dos passos seguintes para a entrega dos cartões. Para o MDS, o público alvo preferencial para o recebimento do benefício pela família é a mulher. Essa decisão tem como pressuposto estudos sobre o papel da mulher na manutenção da família e na sua capacidade em usar os recursos financeiros em prol de todo o núcleo familiar.

---

<sup>11</sup>Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>. Acesso em 25 de Nov. 2011

A função do Programa não se resume somente a transferência monetária, pois busca ressaltar a necessidade do uso dos serviços públicos de saúde e de educação através das condicionalidades, como promoção de direitos sociais básicos, do desenvolvimento social e do exercício da cidadania.

As condicionalidades são compromissos que devem ser cumpridos pela família para que possa receber o benefício. O objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas da saúde, educação e assistência social. Dessa forma promover a melhoria da situação de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável.

Na área da educação, as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos devem estar matriculadas em estabelecimento regular de ensino, garantir a frequência escolar mínima de 85% referente à carga horária mensal e, informar sempre que ocorrer a mudança de escola para que não cesse o acompanhamento da frequência escolar. Os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência escolar mensal mínima de 75%.

Na área da saúde, as gestantes e as nutrizes devem realizar os exames do pré-natal, os responsáveis pelas crianças menores de sete anos, devem levá-los ao posto de saúde para receberem as vacinas, além da realização do acompanhamento do estado nutricional.

Na área de assistência social, as crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI com frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Em relação ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias, o gestor municipal tem as seguintes atribuições: articular, capacitar e mobilizar os diversos agentes envolvidos nos procedimentos de acompanhamento das famílias integrantes do Programa e, orientá-las quanto a sua importância; acompanhar sistematicamente as famílias que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social; notificar o responsável legal pela família, sempre que se identificar o não cumprimento das condicionalidades e; encaminhar ao controle social do Programa a relação das famílias que devem ter o benefício cancelado devido ao não cumprimento.

Ainda de acordo com o Guia do Gestor (2006), o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é um meio que possibilita identificar as famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social e constitui, um indicador para a orientação das políticas sociais. O não cumprimento das condicionalidades deve alertar para a possibilidade de uma família em situação de risco, o que exige uma ação de acompanhamento mais próxima com os beneficiários. É necessário identificar essas causas e corrigir a situação irregular, envolvendo a participação de outros profissionais. As famílias devem ser orientadas quanto ao seu direito e à importância de estarem cumprindo as condicionalidades.

Um aspecto relevante a ser considerado, é a obrigação dos municípios oferecerem condições para que as condicionalidades sejam de fato cumpridas. Caso o município não ofereça de forma regular e adequada os respectivos serviços, a família fica isenta de qualquer sanção, cabendo à esfera administrativa responsável pelos serviços em falta, ofertá-los de forma regular e adequada.

Para que os propósitos do Programa sejam de fato atingidos, existe a necessidade de que as famílias beneficiárias também sejam contempladas por programas complementares, que são ações nas áreas de geração de trabalho e renda, acesso ao conhecimento, condições habitacionais, direitos sociais, desenvolvimento local, dentre outras, que visam promover o desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Porém, a organização desses programas complementares deve levar em consideração o perfil de cada família e as ofertas de ações e serviços existentes em cada local, uma vez que as demandas e potencialidades são bastante distintas.

[...] a inserção das famílias beneficiárias em atividades de educação e capacitação, garantindo-se melhoria de suas condições de vida, convivência social e a realização de atividades produtivas e de geração de trabalho e renda. Ações complementares também são importantes para possibilitar a regularização da documentação de todos os membros da família, como registro civil, CPF, identidade e título de eleitor (GUIA DO GESTOR, 2006, p. 41).

Para a consolidação da inclusão social, as ações precisam ser articuladas e integradas pelas três esferas de governos e com a sociedade civil, conforme a legislação e práticas vigentes, isto se dá através das Instâncias de Controle Social (ICS) que possibilitam a participação da sociedade civil no planejamento, execução,

acompanhamento da avaliação e apoio à fiscalização do Programa. A Instância de Controle Social é uma parceria entre o Estado e a sociedade civil que possibilita compartilhar responsabilidades além de proporcionar transparência às ações do poder público, garantindo o acesso das famílias mais pobres às transferências de renda.

O objetivo principal do controle social no Programa Bolsa Família é assegurar aos cidadãos espaço para o acompanhamento do Programa, com o intuito de assegurar os interesses da sociedade, assim como possibilitar que suas demandas e necessidades sejam apresentadas ao poder público. Para o acompanhamento local do Programa, os municípios devem instituir a ICS (BRASIL, 2005).

#### **4 OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO LITORAL PARANAENSE**

Quando se observa a realidade econômica e social nos municípios do Litoral paranaense questiona-se a importância do Programa Bolsa Família na vida das famílias que vivem nesta Região.

Neste sentido, esta etapa do trabalho busca analisar quais são os impactos do Programa Bolsa Família, para as famílias residentes nos sete municípios que compõem o Litoral Paranaense. O trabalho inicia com o levantamento de alguns dados do Programa, obtidos a partir do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

Estes dados revelam o número de famílias que estão cadastradas no Bolsa Família nos municípios do Litoral paranaense, verificando-se a procura da população local para inserção ao Programa.

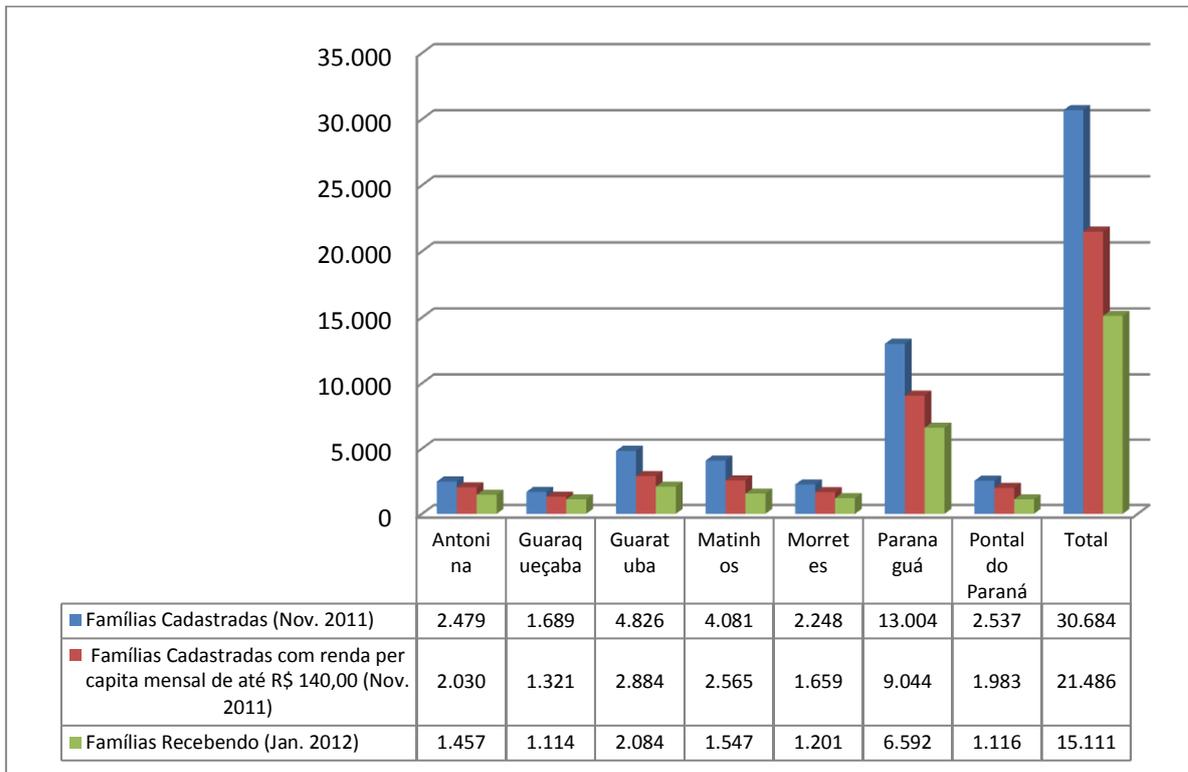
O critério para inserção da família no Programa Bolsa Família é ter renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa. A partir das informações do Cadastro Único o MDS realiza de forma automatizada a seleção dos núcleos familiares que serão incluídos no Programa em determinado mês, primeiro são selecionadas as famílias com a menor renda per capita.

Vale ressaltar, que o cadastramento não significa a entrada imediata da família no Programa e nem o recebimento do benefício automaticamente. Não existe um prazo para a família começar a receber, este pode demorar de um mês a mais de um ano.

Neste sentido, observa-se nos dados apresentados no Gráfico 1, que existe um número de famílias aptas a receber, maior do que aquelas que estão recebendo.

No município de Guaraqueçaba observa-se que 207 famílias aptas a receber não estavam recebendo, em Paranaguá, 2.452 famílias; em Morretes, 458 famílias; em Guaratuba, 800 famílias; em Antonina, 573 famílias; em Matinhos, 1.018 famílias; em Pontal do Paraná, 867 famílias. No total dos sete municípios, 6.375 famílias cadastradas com renda per capita de até R\$ 140,00, não estavam recebendo o benefício.

GRÁFICO 1 – Número de Famílias Cadastradas no Cadastro Único, número de famílias cadastradas com renda per capita mensal de até R\$ 140,00 e o número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família por município, novembro de 2011 e janeiro de 2012



Fonte: Relatório de Informações Sociais (2012).

Portanto, existe uma defasagem na focalização do Bolsa Família, considerando que o Programa não consegue abranger o número total de famílias pobres e extremamente pobres quanto ao repasse dos recursos.

Quando comparado à população beneficiada com o Programa (Gráfico 1) com a população de cada município (Tabela 1) foi possível construir a Tabela 3, na qual observa-se que em Guaraqueçaba, município da Região com menor IDH-M, e com a taxa de pobreza mais alta (Tabela 2), praticamente metade da população do município é beneficiada com o Programa. Nos demais municípios essa participação fica entre 15,68% e 25%, também considerada expressiva.

Destaca-se que se a análise fosse realizada pelas famílias inscritas com a população local, os dados seriam ainda mais significativos.

TABELA 3 – Percentual da População dos Municípios do Litoral Paranaense Beneficiada pelo Programa Bolsa Família

<b>Municípios</b>	<b>N.º de Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família (Jan. 2012)</b>	<b>N.º médio de Pessoas por Família</b>	<b>N.º médio de Pessoas Beneficiadas</b>	<b>Percentual da População municipal beneficiada pelo Bolsa Família</b>
Antonina	1.457	3,24	4.720	25
Guaraqueçaba	1.114	3,41	3.798	48,26
Guaratuba	2.084	3,18	6.627	20,65
Matinhos	1.547	3,00	4.641	15,75
Morretes	1.201	3,31	3.975	25,28
Paranaguá	6.592	3,45	22.742	16,20
Pontal do Paraná	1.116	2,94	3.281	15,68
<b>Total</b>	<b>15.111</b>		<b>49.784</b>	<b>18,76</b>

**Fontes:** IBGE (2010); Relatório de Informações Sociais (2012).

De acordo com Grazia (2007), o valor da transferência mensal do Bolsa Família é irrisório. A autora destaca que, o valor do benefício é considerado um complemento importante da renda familiar, servindo de apoio emergencial às situações de carência, que precisam de uma intervenção de forma rápida.

As famílias com este benefício podem adquirir bens que antes não tinham acesso, já que com o dinheiro que recebiam fruto do seu trabalho (considerando as pessoas que desenvolvem alguma atividade laboral), mal conseguiam garantir uma alimentação de qualidade.

Um aspecto a ser considerado sobre a Bolsa Família é a questão da autonomia de gasto dos seus beneficiários. Neste sentido, Suplicy (2004, p. 151-152) destaca alguns aspectos:

Se o objetivo é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita mais do que matar a fome. Se está fazendo frio, precisa comprar um agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estão avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho ficou doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se é o dia do aniversário de uma filha, é possível que a mãe queira lhe dar de presente um par de sapatos. Se a vizinhança esta vendendo um tipo de alimento muito barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para outras coisas. Em muitas cidades onde vem sendo aplicado o programa de renda mínima tenho tido a preocupação de dialogar com as pessoas beneficiadas, perguntando

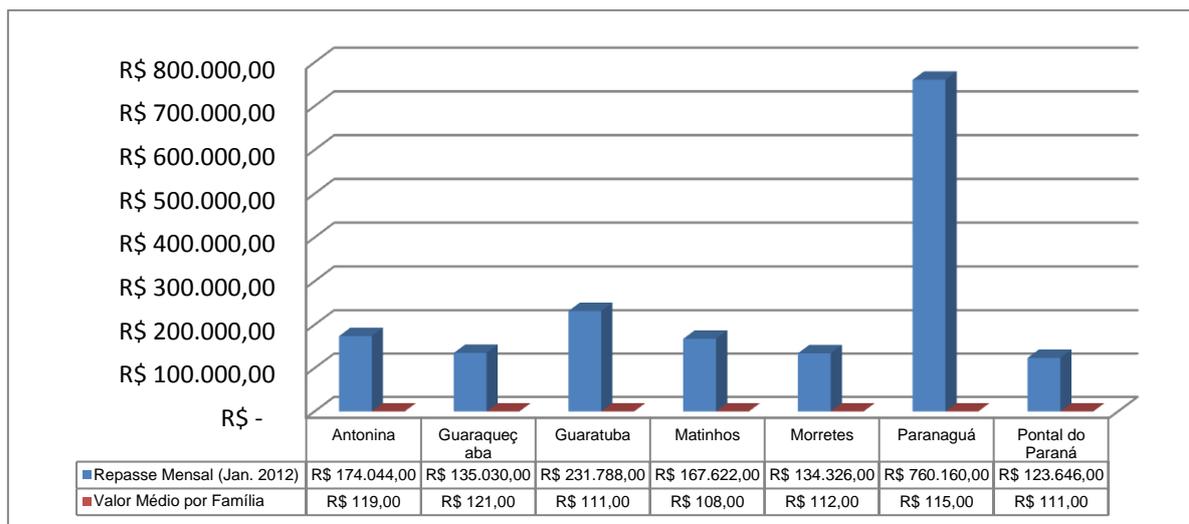
se prefeririam receber na forma de bens alimentícios ou em dinheiro. Na grande maioria, elas preferem claramente o dinheiro [...].

O Bolsa Família também promove a tranquilidade para as famílias que a recebem, quando não se tem trabalho. O Programa também promove o crédito para as famílias usuárias, pois comerciantes e outros sabem que podem vender porque a família tem uma renda garantida.

Weissheimer (2006, p. 98), cita como resultado de uma pesquisa sobre o Bolsa Família, realizada no ano de 2006, pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense que a facilidade de crédito, “[...] tende a viabilizar possibilidades concretas de melhoria de qualidade de vida das famílias, apesar das inúmeras limitações impostas pela condição de pobreza”.

No que se refere ao valor de repasse mensal do Programa Bolsa Família para os municípios do Litoral do Paraná, observa-se que o valor médio recebido por família varia mensalmente entre R\$ 108,00 e R\$ 121,00 (Gráfico 2). Com relação ao montante total recebido pelo município, este varia conforme o número de famílias aptas ao recebimento pelo Programa.

GRÁFICO 2 – Valor do repasse Mensal do Programa Bolsa Família por município e valor médio do Benefício por família em janeiro de 2012



Fonte: Relatório de Informações Sociais (2012).

O Programa não só auxilia diretamente as famílias beneficiadas, ele injeta recursos no município, movimentando o comércio local, além de, aos poucos conseguir romper com o círculo de ajudas que as famílias se envolvem, tendo em vista que os municípios brasileiros, em especial os pequenos são marcados por um tipo de cultura política fortemente marcada por costumes patrimonialistas e clientelistas.

De acordo com Silva (2010, p. 86) “[...] quanto menos desenvolvido for o município [...], maior é a importância relativa dos recursos do BF, sendo o programa responsável pela dinamização de boa parte das atividades econômicas realizadas nos municípios”.

Ainda com relação à importância do Bolsa Família para os municípios do Litoral do Paraná, observa-se que os valores deste Programa transferidos para famílias são superiores aos das despesas municipais com a Política de Assistência Social. No município de Antonina o valor gasto mensalmente com assistência social pelo poder público municipal foi em torno de R\$ 20.000,00, já as transferências do Bolsa Família foi de aproximadamente R\$ 174.000,00. As diferenças também são expressivas em municípios como o de Paranaguá, o mais populoso do litoral. As despesas em Paranaguá para esta função foi de R\$ 321.035,00 mensalmente, já os recursos advindos do Bolsa foi de R\$ 760.170,00.

Portanto, a assistência social promovida pelo Bolsa é mais expressiva que a promovida pelo próprio município.

TABELA 4 – Despesas por Função: Política de Assistência Social, por município do Litoral do Paraná, 2010 e Valor Médio Mensal

<b>Municípios</b>	<b>Despesas Municipais por Função Assistência Social (2010)</b>	<b>Valor Médio Mensal</b>
Antonina	R\$ 238.932,14	R\$ 19.911,00
Guaraqueçaba	R\$ 414.542,46	R\$ 34.545,00
Guaratuba	R\$ 1.300.642,75	R\$ 108.386,00
Matinhos	R\$ 1.232.099,81	R\$ 102.674,00
Morretes	R\$ 948.947,39	R\$ 79.078,00
Paranaguá	R\$ 3.852.427,28	R\$ 321.035,00
Pontal do Paraná	R\$ 651.301,74	R\$ 54.275,00

Fonte: IPARDES (2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou identificar os possíveis impactos provocados pelo Programa Bolsa Família, na melhoria efetiva das condições de vida da população beneficiária nos municípios do Litoral paranaense.

Ao transferir renda diretamente às famílias, o Programa garante a participação desta na riqueza socialmente produzida pelo país, uma vez que, parcela significativa dos brasileiros sempre teve os seus direitos negados por parte do Estado. Trata-se de um grande avanço, em um país marcado historicamente pela concentração de renda.

Mesmo sendo, o valor do benefício repassado pelo programa considerado baixo por vários pesquisadores, ele consegue assegurar a sobrevivência das famílias, trazendo consigo mudanças na vida destas pessoas.

O Programa Bolsa Família tem se caracterizado como uma tentativa de contribuir para reverter à complexa situação social e econômica do país. Nos municípios do Litoral paranaense, o Programa tem amenizado a situação de pobreza das famílias beneficiárias, mas por si só não resolve o problema de desemprego estrutural da Região.

Destaca-se, por outro lado, que isolado este Programa não é capaz de resolver o problema da pobreza. Estes resultados demonstram que os administradores públicos devem conjugar as políticas econômicas com políticas sociais.

Finalmente, salienta-se que o Programa pode promover expectativa de manutenção de renda sem considerar que se trata de um Programa de Governo, e sendo assim tem data para terminar.

Por outro lado, cumpre destacar que sendo a pobreza um problema estrutural, há aqueles que mesmo recebendo auxílio não vão conseguir romper o círculo vicioso da pobreza, especialmente por conjuntura globalizada neoliberal, que exclui os trabalhadores do mercado de trabalho. Neste sentido, deve-se considerar que o mercado de trabalho brasileiro é excludente, não permitindo o acesso a bens e serviços à grande parte da população brasileira. Portanto, é necessário que os governos busquem uma efetiva política de geração de emprego e renda, políticas estas que de fato sejam inclusivas para esta população que se encontra excluída do

mercado de trabalho brasileiro. Desta forma, o Brasil deve criar condições para a construção de políticas estruturantes capazes de gerar uma dinâmica sustentável de desenvolvimento e, de redução da desigualdade social.

No entanto, deve-se considerar também que com este modelo de desenvolvimento econômico neoliberal, onde poucos enriquecem, deixando na miséria uma grande maioria, o país dificilmente conseguirá aliviar esta situação de pobreza que milhões de famílias, como estas que fazem parte do Bolsa Família enfrentam.

Portanto, a continuidade do debate é primordial para que possamos avançar na luta contra a desigualdade social que se coloca no âmbito dos municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Lei nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004. Que regulamenta a Lei nº 10.836 de 09 de Janeiro de 2004 que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 6.157 de 16 de Julho de 2007. Que dá nova redação ao art.19 do Decreto nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2000.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2010.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 01 de 20 de Maio de 2005. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836 de 09 de Janeiro de 2004. Que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742 de 07 de Dezembro de 1993. Que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>>. Acesso em 25 de Nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Relatório de Informações Sociais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 31 Jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS, Guia do Gestor. Brasília, 2006.

CHEMIN, Marcelo. **Constituição fisionômica e identidade visual em espaços de paisagens**: um estudo de caso múltiplo em cidades turísticas do litoral do Paraná. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

DESCHAMPS, Marley Vanice; KLEINKE, Maria de Lourdes Urban. Os fluxos migratórios e as mudanças socioespaciais na ocupação contínua litorânea do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 99, p. 45-59, Jul./Dez. 2000.

- ESTADES, Naína Pierri. O litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 8, p. 25-41, Jul./Dez. 2003.
- FERREIRA, João Carlos Vicente. Municípios Paranaenses: origens e significados de seus nomes. **Cadernos Paraná da Gente**, Curitiba: Secretaria de Estado da Cultura, n. 5, 2006.
- FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O Governo Lula e a Proteção Social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálisis**, Florianópolis, Sc: Ed. da Ufsc, V.10, n.1, p.65-74, Jan./Jun. 2007.
- GRAZIA, Giuseppina. De Trabalhador a Pedinte. **Revista Katálisis**, Florianópolis, Sc: Ed. da Ufsc, V.10, n. 1, p.75-85, Jan./Jun. 2007.
- IANNI, Octávio. A Questão Social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 2-10, jan./mar. 1991.
- LINHARES, Fernando. **Bolsa Família**: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil. 2005. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- PARANÁ, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Cadernos Municipais. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Perfil dos Municípios. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional 2008-2011 – Região Turística Litoral do Paraná/Brasil.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 13 fev. 2012.
- RODRIGUES, Aníbal. et al. É Correto pensar a sustentabilidade em nível local? Uma análise metodológica de um estudo de caso em uma área de proteção ambiental no litoral sul do Brasil. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, Vol. VI, n.1, jan./jul. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v5n2/a07v5n2.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2011.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliando o Bolsa Família: o contexto, a proposta metodológica da pesquisa e o conteúdo do livro. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e

Silva; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 17-31.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In:\_\_\_\_\_. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 33-62.

\_\_\_\_\_. Focalização e Impactos do Bolsa Família na população pobre e extremamente pobre. In:\_\_\_\_\_. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 63-110.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SUPLICY, Eduardo. **Renda de Cidadania a Saída é pela Porta.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

TORRES, Júlio César. O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 92, p.43-57, Nov. 2007.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 1999.