

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós - Graduação em Ciências Sociais

Aurimar de Freitas Rezende

**OS BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS EM DINÂMICAS SOCIAIS E  
ECONÔMICAS LOCAIS: estudo de caso em Passa Tempo - MG**

Belo Horizonte

2015

Aurimar de Freitas Rezende

**OS BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS EM DINÂMICAS SOCIAIS E  
ECONÔMICAS LOCAIS: estudo de caso em Passa Tempo - MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -  
Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais, como  
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre  
em Ciências Sociais.

Orientador (a): Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Belo Horizonte

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

R467b Rezende, Aurimar de Freitas  
Os benefícios não contributivos em dinâmicas sociais e econômicas locais:  
estudo de caso em Passa Tempo - MG / Aurimar de Freitas Rezende. Belo  
Horizonte, 2015.  
110 f. : il.

Orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Política social. 2. Assistência social. 3. Economia - Aspectos sociológicos.  
4. Pobreza. 5. Passa-Tempo (MG). 6. Programa Bolsa Família (Brasil). I.  
Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. II. Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 339.12

**Revisão ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor**

Aurimar de Freitas Rezende

**OS BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS EM DINÂMICAS SOCIAIS E  
ECONÔMICAS LOCAIS: estudo de caso em Passa Tempo - MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -  
Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais, como  
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre  
em Ciências Sociais.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristina Almeida Cunha Filgueiras (Orientadora) - PUC Minas

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Célia Maria Pedrosa - IF Baiano

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Léa Guimarães Souki - PUC Minas

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2015.

## RESUMO

Esta dissertação discute a repercussão da chegada, nos municípios brasileiros, dos recursos financeiros do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O trabalho analisa os efeitos dessas transferências, realizadas diretamente aos beneficiários, em dinâmicas sociais e econômicas locais. A partir deste objetivo, foi realizado um estudo de caso em Passa Tempo - MG com dois focos principais: as ações assistenciais desenvolvidas por entidades privadas e pelo poder público local; e as práticas de consumo das famílias carentes que recebem esses benefícios governamentais. A pesquisa coletou dados empíricos através de entrevistas semiestruturadas com beneficiários, representantes do poder público e membros de entidades de ação social. Os resultados mostram que os recursos provenientes das transferências federais realizadas aos beneficiários têm provocado adequações na atuação das entidades privadas de assistência aos pobres no município ao contribuir para a redução do volume de demandas que elas recebem. Contudo, esta situação não significou que tais grupos e ações deixassem de exercer um papel relevante no campo social em âmbito local. Além disso, os recursos financeiros do BPC passaram a sustentar financeiramente o asilo de idosos, uma entidade filantrópica que compõe a rede socioassistencial do município. Os benefícios sociais considerados no estudo, direcionados aos pobres e extremamente pobres, fazem com que haja um maior volume de renda circulando na economia local e, dessa forma, fomentam dinâmicas associadas ao consumo de bens e serviços sociais de natureza privada, tanto no comércio de gêneros alimentícios e de roupas quanto na prestação de serviços. Finalmente, a dissertação mostra que a existência dos benefícios não contributivos representa o fortalecimento da ação do Estado na perspectiva do direito ao bem-estar social dos indivíduos. Isto gerou a reacomodação da presença dos grupos de ação caritativa aos pobres, exemplificados, no caso de Passa Tempo, pelas conferências da Sociedade de São Vicente de Paulo e pela paróquia.

Palavras - chave: política social; filantropia; transferência de renda; economia local; pobreza.

## ABSTRACT

This dissertation discusses the repercussion of the arrival, in Brazilian municipalities, of the financial resources of Bolsa Família Program (BFP) and the Benefício de Prestação Continuada (BPC). The paper analyzes the effects of these transfers, made directly to beneficiaries, in social and economic dynamics locations. From this objective, a case study was conducted in Passa Tempo - MG with two main focuses: the care actions developed by private entities and the local government; and consumption practices of needy families who receive these government benefits. The survey collected empirical data through semi-structured interviews with beneficiaries, government representatives and members of social action organizations. The results show that the resources from federal transfers made to beneficiaries have led to adjustments in performance of private entities assistance to the poor in the municipality to contribute to reduce the volume of demands they receive. However, this situation did not mean that such groups and actions ceased to play a relevant role in the social field at the local level. In addition, the financial resources of BPC began to financially support the nursing home, an entity philanthropy that makes up the social assistance network in the municipality. The social benefits considered in the study, directed to the poor and extremely poor, make that there is a greater volume of income circulating in the local economy and, thus, foster dynamics associated with the consumption of goods and social services of a private nature, both in trade foodstuffs and clothes as in the provision of services. Finally, the dissertation shows that the existence of non-contributory benefits is fortification the state's action in perspective of the right to social well-being of individuals. This led to the reaccommodation of the presence of charitable action groups to the poor, exemplified in the case of Passa Tempo, by the conferences of the Society of St. Vincent de Paul and the parish.

Key - words: social policy; philanthropy; cash transfer; local economy; poverty.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - PBF, BPC e transferências constitucionais na microrregião de Oliveira, em 2004.....	62
GRÁFICO 2 - PBF, BPC e transferências constitucionais no município de Passa Tempo, em 2004.....	63
GRÁFICO 3 - PBF, BPC e transferências constitucionais na microrregião de Oliveira, em 2013.....	64
GRÁFICO 4 - PBF, BPC e transferências constitucionais no município de Passa Tempo, em 2013.....	64

## **LISTA DE MAPA**

MAPA 1- Divisão regional do estado de Minas Gerais .....	52
--	----

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - Situação de beneficiárias do BPC Idoso / RMV e utilização do benefício.....	84
QUADRO 2 - Situação de beneficiários do BPC para pessoas com deficiência e utilização do benefício .....	88
QUADRO 3 - Situação de famílias beneficiárias do PBF e utilização do benefício .....	91

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Abrangência do PBF no país nos anos de 2004 e 2014.....	34
TABELA 2 - Abrangência do BPC no país nos anos de 2004 e 2014 .....	34
TABELA 3 - Evolução da pobreza no país no período de 2001 a 2012.....	36
TABELA 4 - Índice de extrema pobreza e de pobreza no país nos anos de 2001 e 2012 .....	37
TABELA 5 - Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o consumo das famílias e o sobre o PIB municipal .....	41
TABELA 6 - Evolução de repasses federais no país entre os anos de 2005 e 2012 .....	47
TABELA 7 - Características dos municípios da microrregião de Oliveira .....	53
TABELA 8 - PIB-M e índice de participação dos setores econômicos no PIB em 2012 Municípios da microrregião de Oliveira .....	55
TABELA 9 - Número de beneficiários e valores atualizados das transferências do PBF e do BPC nos municípios da microrregião de Oliveira, em 2004 .....	58
TABELA 10 - Número de beneficiários e valores nominais das transferências do PBF e do BPC nos municípios da microrregião de Oliveira, em 2013 .....	59
TABELA 11 - Transferências constitucionais realizadas aos municípios da microrregião de Oliveira, em 2004 e 2013 .....	61
TABELA 12 - A importância relativa dos recursos do PBF e do BPC: comparação com transferências constitucionais realizadas aos municípios da microrregião de Oliveira no ano de 2004.....	66
TABELA 13 - A importância relativa dos recursos do PBF e do BPC: comparação com transferências constitucionais realizadas aos municípios da microrregião de Oliveira no ano de 2013.....	67
TABELA 14 - Entrevistas realizadas com beneficiários do PBF e do BPC .....	72

## **LISTA DE SIGLAS**

BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões  
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializada de Assistência Social  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social  
FNS - Fundo Nacional de Saúde  
FPM - Fundo de Participação Municipal  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
FUNFEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural  
IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IR - Imposto de Renda  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NOB - Norma Operacional Básica  
ONGs - Organizações Não Governamentais  
PBF - Programa Bolsa Família  
PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIB-M - Produto Interno Bruto Municipal  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RGPS - Regime Geral da Previdência Social

RMV - Renda Mensal Vitalícia

RPPS - Regime Próprio da Previdência Social

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SSVP - Sociedade de São Vicente de Paulo

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL .....	16
2.1 O Welfare State: origem e desenvolvimento .....	16
2.2 O Welfare State na nova ordem mundial .....	19
2.3 A constituição de um sistema de proteção social no Brasil.....	24
2.4 Do seguro social à seguridade social .....	27
2.5 A transferência de renda através do PBF e do BPC.....	33
3 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA NÃO CONTRIBUTIVA E AS ECONOMIAS LOCAIS .....	40
3.1 Impactos macroeconômicos dos recursos do PBF e do BPC .....	40
3.2 As transferências do PBF e do BPC e as economias sem produção .....	42
3.3 O lugar dos recursos do PBF e do BPC no conjunto das transferências constitucionais ...	46
4 AS TRANSFERÊNCIAS NÃO CONTRIBUTIVAS NA MICRORREGIÃO DE OLIVEIRA - MG.....	50
4.1 Características dos municípios.....	51
4.2 As transferências do PBF e do BPC e outros recursos.....	57
5 ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE PASSA TEMPO - MG.....	69
5.1 Procedimentos metodológicos da investigação .....	69
5.2 A atuação das conferências vicentinas na assistência aos pobres antes e depois dos programas de transferência de renda.....	73
5.3 O BPC e o asilo .....	79
5.4 Os recursos do PBF e do BPC e as dinâmicas associadas ao consumo .....	83
6 CONCLUSÕES .....	96
REFERÊNCIAS .....	100
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com integrantes de entidades filantrópicas e religiosas .....	104
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com o presidente do asilo.....	105
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com o ex-tesoureiro do asilo .....	106
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com representantes do poder público (ex- diretora do departamento municipal de assistência social) .....	107
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista com representantes do poder público (diretora do departamento municipal de assistência social) .....	108
APÊNDICE F – Roteiro de entrevista com beneficiárias do PBF.....	109
APÊNDICE G – Roteiro de entrevista com beneficiários do BPC .....	110

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de dissertação tem como tema os benefícios não contributivos no Brasil, que passaram a operar, a partir dos anos 1990, como um novo pilar do sistema de proteção social brasileiro, no âmbito da garantia de renda, para além de um sistema contributivo vigente e instituído. O objeto de estudo é a chegada dos recursos do PBF e do BPC nos municípios e sua utilização pelos beneficiários.

O PBF é um programa de transferência de renda que beneficia famílias pobres (com renda mensal *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e extremamente pobres (com renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00). O programa é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e apresenta gestão descentralizada entre a União, estados, Distrito Federal e os municípios. É composto por três eixos principais: a transferência de renda, que visa promover o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e os programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias de forma que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Os benefícios financeiros do programa chegam mensalmente às famílias, que decidem livremente em que irão utilizá-los. (BRASIL, 2014). O PBF não apresenta fundamento jurídico constitucional, entretanto, segundo Jaccoud (2009), está situado no campo das estratégias governamentais adotadas pelo Estado brasileiro como resposta aos problemas sociais que se impuseram à agenda pública a partir dos anos 1990, em decorrência do desemprego e das relações precárias de trabalho. Seus beneficiários, em geral, compõem a população economicamente ativa da sociedade.

O BPC foi instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 / 93. Trata-se de um benefício da política de assistência social, que integra a proteção social básica e, para acessá-lo, não é necessário ter contribuído com a previdência social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, que apresente impedimentos, de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que possam obstruir sua participação no mercado de trabalho e na sociedade de forma igualitária com as demais pessoas. A renda mensal *per capita* deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente. (BRASIL, 2014). Dessa forma, o BPC constitui um benefício não contributivo. Seus beneficiários, em geral, não participam da população economicamente ativa.

O principal objetivo da investigação que embasou este trabalho foi analisar efeitos dos recursos financeiros repassados às famílias, através do PBF e do BPC, em dinâmicas sociais e econômicas locais. Trata-se de recursos que, financiados pelo governo federal, chegam às mãos de beneficiários constituídos pela população de baixa renda dos municípios. A hipótese principal é que os valores monetários provenientes dessas transferências fomentam dinâmicas econômicas a partir das relações que os beneficiários estabelecem nas economias locais, utilizando os benefícios recebidos. No decorrer da investigação formulou-se uma hipótese secundária: as transferências monetárias provocaram a reacomodação da atuação das entidades de assistência aos pobres.

A pesquisa empírica consistiu em um estudo de caso em Passa Tempo - MG, localizado na microrregião de Oliveira, no Centro - Oeste mineiro. As condições econômicas do município o tornam dependente de transferências externas como o Fundo de Participação Municipal (FPM), dentre outras. Neste contexto, as transferências direcionadas aos mais pobres, como o Bolsa Família e o BPC, também assumem importância significativa, pois fazem com que haja um maior volume de renda circulando em âmbito local.

O presente estudo foca, primeiramente, em informações sobre o país através de dados estatísticos apresentados, especialmente, por Marques (2005) e Marques e Mendes (2008) que tratam da importância desses recursos para as economias dos municípios brasileiros. Em seguida, delimita uma microrregião de Minas Gerais que é a microrregião de Oliveira. Por fim, o foco passa a ser as dinâmicas sociais e econômicas locais cujo recorte geográfico é Passa Tempo - MG, local de realização da investigação empírica.

Para a obtenção dos dados, optou-se por adotar procedimentos metodológicos no âmbito de uma pesquisa qualitativa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes de entidades filantrópicas e religiosas, representadas pelas conferências da Sociedade de São Vicente de Paulo e pela paróquia do município que realiza ações de caridade através da distribuição mensal de alimentos a pessoas carentes da comunidade. Por meio dessas entrevistas, foi possível identificar as práticas desenvolvidas por essas entidades e as demandas recebidas, antes e após a implantação do PBF e do BPC. Deve-se considerar que o público-alvo da atuação dos vicentinos e das ações de caridade realizadas pela igreja é constituído por pessoas pobres e extremamente pobres.

Os benefícios não contributivos, aqui destacados, atendem uma demanda cujas necessidades eram de responsabilidade de ações assistencialistas e clientelistas praticadas por entidades privadas / filantrópicas. A partir da Constituição de 1988, conforme está regulamentado na Lei n. 8.742/93 (LOAS), as entidades não governamentais de assistência

social passaram a assumir novas responsabilidades que envolvem o desenvolvimento de ações integradas, junto a órgãos públicos, na tomada de decisões frente a situações de vulnerabilidade e risco social, apresentadas pelos indivíduos.

De acordo com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS - 2005), essas entidades compõem a rede socioassistencial dos municípios que é coordenada pela política de assistência social. Embora exerçam funções indispensáveis no SUAS, este estudo se propõe a questionar o papel das organizações não governamentais de assistência aos pobres, como a Sociedade de São Vicente de Paulo (SSVP), frente à chegada dos benefícios sociais, Bolsa Família e BPC, que vêm atender, justamente, o público-alvo de sua atuação.

Por sua importância na composição da rede socioassistencial de Passa Tempo, tendo em vista que acolhe e abriga idosos desprovidos do cuidado no domicílio e, muitas vezes, em situação de abandono, o asilo também constituiu foco de investigação. Trata-se de uma entidade, vinculada a SSVP, que sobrevive, principalmente, da renda de seus internos, em sua maioria, beneficiários do BPC. Nesse sentido, foi pesquisado os que os recursos provenientes deste benefício público representam para a manutenção financeira desta entidade de natureza filantrópica do município.

No contexto da assistência aos pobres, foram ainda estudadas as ações orientadas à população em condição de pobreza e as demandas de assistência recebidas na área da política de assistência social em nível local. Buscou-se conhecer a situação antes e após a criação do PBF. No âmbito familiar, a investigação consistiu na caracterização de dinâmicas associadas ao consumo de bens, produtos e serviços, a partir das relações que os beneficiários estabelecem na economia local utilizando os recursos do PBF e do BPC.

Esta dissertação está organizada em 4 (quatro) capítulos, além desta introdução. No capítulo 2 (dois) são apresentados elementos históricos e analíticos que situam a transferência de renda não contributiva como opção de política social no sistema de proteção social brasileiro. É demonstrado que o PBF e o BPC estão fundamentados na concepção de uma assistência social enquanto política pública, direito de quem dela necessitar, que rompe, legalmente, com práticas assistencialistas e clientelistas que, historicamente, caracterizaram a assistência social no Brasil.

Para além dos impactos no interior das famílias beneficiárias e na redução da desigualdade de renda no país, o capítulo 3 (três) aborda uma discussão em torno de aspectos fiscais envolvendo os recursos do PBF e do BPC. São considerados os impactos

macroeconômicos dessas transferências, tendo em vista que são realizadas diretamente a beneficiários que apresentam elevada propensão para o consumo.

O capítulo 4 (quatro) mostra, no âmbito da microrregião de Oliveira, no Centro - Oeste mineiro, o que foi demonstrado no capítulo anterior em estudos de abrangência nacional. São utilizados dados estatísticos, provenientes de fontes governamentais, que dimensionam a importância dos recursos que chegam diretamente às mãos dos beneficiários, através do PBF e do BPC, em comparação com transferências constitucionais realizadas às prefeituras.

Finalmente, o capítulo 5 (cinco) apresenta o caso de Passa Tempo - MG. A relevância dos recursos do PBF e do BPC, que adentram e passam a circular no município, é analisada do ponto de vista dos atores sociais representados por integrantes de entidades públicas e privadas de assistência social, que lidam diretamente com pessoas que recebem esses benefícios, e pelos próprios beneficiários. Nele é apontada a relevância dos benefícios sociais analisados não só para a população pobre e extremamente pobre, como também para o município e suas dinâmicas sociais e econômicas.

## 2 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo apresenta uma reflexão teórica acerca do *Welfare State* com enfoque em suas origens, nos países capitalistas de industrialização avançada, seu desenvolvimento e crise no período pós-industrial vinculado ao contexto da nova ordem mundial. São apresentados os principais regimes de *Welfare State* e, em cada um deles, a forma como se estabelece a relação entre Estado, mercado e sociedade. Esses aspectos servem para subsidiar a análise do modelo de proteção social que veio se configurando no Brasil desde os anos de 1930, sua expansão, as possibilidades de remodelamento e abertura para a inserção da transferência de renda não contributiva como opção de política social no combate à pobreza. Finalmente, são abordados os impactos do PBF e do BPC, paralelamente ao quadro de redução da desigualdade e da pobreza no país.

### 2.1 O Welfare State: origem e desenvolvimento

A base conceitual de um Estado interventor surge no contexto do pós-guerra e se materializa no *Welfare State*, também chamado de Estado de Bem-Estar Social, fenômeno típico do século XX nos países capitalistas desenvolvidos. A provisão de serviços sociais, de responsabilidade do Estado, veio cobrir as mais variadas formas de risco social, individual e coletivo, como um direito assegurado a camadas mais expressivas da população. Arretche (1995) organiza e oferece diferentes contribuições que dispõem de argumentos explicativos, de natureza econômica, política e institucional, que procuram explicar a origem e o desenvolvimento dos programas sociais.

Conforme os argumentos de ordem econômica, o *Welfare State* é resultado das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, com o advento da industrialização e do modo capitalista de produção. Entende-se que os padrões mínimos garantidos pelo governo, em termos de renda, saúde, nutrição, habitação e educação, assegurados como direito, decorrem dos problemas gerados pela industrialização, entre eles, a crescente complexidade da divisão social do trabalho e a inserção da mulher no mercado laboral, com implicações profundas sobre o sistema familiar e na educação das crianças, demandando a intervenção estatal.

De fato, as responsabilidades individuais, predominantes nas sociedades pré-capitalistas, foram sendo substituídas pela responsabilidade social do Estado. Entretanto,

conforme a abordagem econômica, o gasto social só foi possível em virtude do aumento da produção industrial que gerou o crescimento econômico das sociedades, de forma que o Estado, a partir de então, pudesse atuar corrigindo as distorções provenientes do contexto da modernidade.

Uma vertente que integra a perspectiva econômica considera que o *Welfare State* corresponde a uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do capitalismo. Assim sendo, o Estado provedor atua no sentido de operar diferentes tipos de gasto: capital social e despesas sociais. O primeiro requer investimentos que possam aumentar a produtividade dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho, com vistas à acumulação de capital. O segundo refere-se aos gastos destinados a minimizar os efeitos do processo de acumulação, garantindo a harmonia social. Nesse sentido, ao invés de representar uma mudança estrutural das sociedades capitalistas, o *Welfare State* cumpre o objetivo de oferecer uma resposta funcional ao seu desenvolvimento, sendo uma forma de compensar os problemas gerados pela industrialização.

De acordo com argumentos de ordem política, o Estado de Bem - Estar Social é resultado de uma ampliação progressiva dos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente, nos séculos XVIII, XIX e XX, de forma distinta, mas com algum entrelaçamento entre eles, num movimento natural de ampliação da ideia de democracia. A concepção de cidadania também é alargada e, com ela, emerge a doutrina da solidariedade vinculada à responsabilidade social do Estado, em detrimento da regulação liberal, que prega a responsabilidade individual. A noção de cidadania é explicada não só pela ampliação progressiva dos direitos, como também pela sua universalização, isto é, pelo aumento significativo das camadas populacionais que a eles têm acesso.

Outra explicação é que o *Welfare State* seria resultante de uma coincidência de interesses entre capital e trabalho, ainda que por diferentes razões. Isso quer dizer que no período de expansão das políticas sociais tanto a burguesia quanto o proletariado viam nessas políticas a possibilidade de satisfazer seus interesses de classe. De um lado, o Estado de Bem-Estar Social é considerado um fenômeno subordinado à racionalidade do modo de produção capitalista, devendo oferecer respostas aos seus imperativos. Por meio das políticas sociais, o Estado deve garantir o processo de acumulação de capital, a reprodução da força de trabalho e a legitimação social. No entanto, esta abordagem teórica enfatiza que as exigências do sistema econômico não são suficientes para explicar a origem do *Welfare State*. Há de se considerar que os programas sociais resultam ainda da força de pressão da classe trabalhadora

que, ao se organizar em favor de seus interesses, impõe novos desafios à dinâmica da exploração de classe.

No campo dos argumentos de natureza política, Esping-Andersen oferece importantes contribuições. Segundo Arretche (1995), o autor analisa os condicionantes para a existência de 3 (três) regimes de *Welfare State*, tendo como base as condições de sua emergência, isto é, a capacidade de mobilização da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder. Em cada uma, os movimentos dos trabalhadores conseguem inserir, de maneira distinta, seus interesses de emancipação, enquanto “classe para si”.

No regime social-democrata, desenvolvido no Norte da Europa, mais especificamente, nos países escandinavos, o movimento operário foi capaz de transformar seus objetivos históricos em políticas sociais, de caráter universal, equitativo e com benefícios garantidos como direito, por meio da atuação e controle parlamentar dos partidos social-democratas e por alianças forjadas entre os socialistas e a pequena burguesia.

No regime ou modelo conservador, desenvolvido predominantemente em países da Europa Continental, tais como, Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália (países onde a revolução burguesa foi fraca ou mesmo ausente) a Igreja exerceu papel preponderante nas reformas sociais, com forte presença do absolutismo, abolido lentamente. A distribuição de benefícios sociais, submetida a contribuições prévias, gerou profundas diferenças de *status*, promovendo subordinação e dependência em relação ao Estado.

No modelo liberal, que predominou nos países de tradição anglo-saxônica, entre eles, os Estados Unidos, os movimentos operários foram fracos eleitoralmente, enquanto a classe burguesa foi capaz de se impor fortemente na constituição da sociedade. Verificou-se forte tendência em estabelecer estreitos limites para a atuação estatal, com ênfase na atuação do mercado na distribuição de serviços sociais.

Ao articular analiticamente as formas institucionais de prestação de serviços sociais com seu caráter distributivo, Andersen conseguiu identificar e classificar a variabilidade das formas de intervenção do Estado no campo social, como um aspecto, até então indicado, porém, pouco desenvolvido por outros autores. (ARRETCHE, 1995). Há de se considerar que, nesta perspectiva de análise, o poder de mobilização e negociação da classe trabalhadora condiciona a capacidade de redistribuir recursos pelo Estado.

Em relação a argumentos de natureza institucional, mais recentemente utilizados com o objetivo de fornecer explicações acerca da origem e do desenvolvimento dos programas sociais, a ênfase recai sobre a natureza e a capacidade das estruturas estatais e das instituições políticas. Parte-se de uma concepção weberiana para a qual o Estado é autônomo, o que

permite analisar a ação estatal, por meio de suas burocracias, como uma variável independente em relação a interesses organizados dentro da sociedade. De acordo com Arretche (1995), os neoinstitucionalistas se opõem às correntes que vêem a ação do Estado como decorrente do desenvolvimento econômico e da luta de classes. Ainda que considerem os impactos das mudanças econômicas e das pressões políticas dos movimentos populares na origem dos modernos sistemas de proteção social, alegam que seus efeitos ocorreram no interior das estruturas institucionais e políticas do Estado. Assim sendo, o desenvolvimento dos programas sociais modernos está relacionado à formação do Estado Nacional, centralizado ou não, democrático ou autoritário; à natureza das instituições políticas e às características históricas das políticas sociais em um determinado país.

Se, por um lado, o *Welfare State* representou uma garantia de segurança frente aos problemas gerados pela industrialização, com a globalização e internacionalização da economia, novos desafios foram postos na agenda social do Estado, inclusive o desemprego maciço, demandando ações, envolvendo uma diversidade de atores, que pudessem responder à complexidade das necessidades sociais no contexto da nova ordem mundial.

## **2.2 O Welfare State na nova ordem mundial**

A literatura internacional que examina os processos históricos de formação do Estado de Bem-Estar Social nos países capitalistas desenvolvidos tem como referência Esping - Andersen (1995). O autor trata das perspectivas para os *Welfare States* à medida que as sociedades tornam-se cada vez mais pós-industriais, devendo responder, por meio de políticas sociais, a demandas relacionadas à flexibilidade e precariedade do trabalho, a tendências demográficas, especialmente, o rápido envelhecimento da população, ao declínio da família convencional e à inserção da mulher no mercado de trabalho cujo desafio é a harmonização entre o emprego feminino e a constituição da família.

Trata-se de modificações estruturais que criam uma crescente insatisfação com a capacidade do Estado de se dirigir às demandas emergentes. Ainda que haja resistência a reformas, os sistemas de proteção social de países avançados ou de industrialização recente, inseridos no contexto da nova ordem mundial, devem fazer frente às novas questões sociais do mundo globalizado.

Desde o início da década de 1970, é possível identificar respostas distintas por parte do poder público às transformações econômicas e sociais. As estratégias expressam a natureza de cada *Welfare State*. (ESPING - ANDERSEN, 1995). Os países escandinavos, que

envolvem, no sentido mais estrito, Dinamarca, Suécia e Noruega, desenvolveram um modelo de proteção social pautado no fomento de políticas ativas para o mercado de trabalho no setor público e na expansão de serviços sociais de caráter universal e igualitário, como nas políticas de promoção da igualdade de gênero. Isso se refletiu na criação de creches públicas, assim como nas provisões generosas de auxílio maternidade e de licenças - maternidade e paternidade, que estimulou a participação feminina no mercado de trabalho, impactando no desenvolvimento da igualdade de status econômico entre homens e mulheres na família. O investimento social possibilitou a harmonização entre fertilidade e carreira e a redução da taxa de pobreza em famílias chefiadas por mulheres, embora trouxesse o aprofundamento da segregação de gênero, tendo em vista a inserção feminina em empregos mais precários no setor público, enquanto a preferência dos empregadores privados era por trabalhadores homens. Nesse contexto, o declínio contínuo do emprego industrial impulsionou a expansão dos empregos no setor de serviços, que não exige qualificação.

A nova definição de política social, na perspectiva dos países escandinavos, reconhece que a família e o emprego, na era pós-industrial, apresentam novos riscos e necessidades durante toda a fase ativa da vida adulta. Isso se reflete na expansão de políticas de reciclagem para adultos e em medidas de proteção e bem-estar para tipos emergentes de família, como as famílias com um só responsável. Entretanto, a heterogeneidade das necessidades da população, o declínio da capacidade fiscal do Estado e a busca por critérios de eficiência no atendimento às demandas pós - industriais forçaram a social-democracia a abandonar, em parte, seus princípios universalistas tradicionais. Surgem certas tendências de descentralização e privatização da oferta de serviços, particularmente na Suécia. Além da universalidade, o princípio da igualdade é contrabalançado, considerando que o estrato social mais privilegiado tende a deixar o *Welfare State*, tanto no que se refere a planos previdenciários quanto em relação aos serviços, destruindo a base sólida de um *Welfare State* social-democrata.

Outro grupo, representado por países anglo-saxões, durante os anos 1980, adotou estratégias de desregulamentação orientadas para o mercado. São eles: a Grã - Bretanha, a Nova Zelândia, os Estados Unidos e, em menor grau, a Austrália e o Canadá. As consequências para esses casos, intitulados, “liberais” foram o aprofundamento da desigualdade e o crescimento dos níveis de pobreza. A causa mais comum é a desregulamentação dos salários e dos encargos trabalhistas em resposta à reestruturação econômica. Uma das características básicas do *Welfare State* norte-americano sempre foi que os planos de empresas complementarizavam adequadamente a rede básica de proteção pública. Nos anos 1980, o salário mínimo caiu para apenas 38% da renda média nos Estados Unidos

devido à falta de reajustes que correspondessem à inflação nesse período. O rebaixamento dos salários teria atingido, sobretudo, os trabalhadores não qualificados e estimulou o crescimento de empregos de baixa produtividade, denominados empregos precários.

Na Europa Continental, desenvolveu-se um modelo de *Welfare State* no qual os benefícios eram diretamente atrelados ao emprego e às contribuições de cada um. Edificou-se um sistema de proteção social cuja peculiaridade é a combinação de uma previdência social altamente desenvolvida, voltada às aposentadorias, com serviços sociais insuficientes. A região veio a constituir exemplo típico de uma polaridade entre os “incluídos” e os “excluídos”:

um grupo pequeno de trabalhadores, predominantemente masculino, usufruindo de salários altos, direitos sociais caros e de grande segurança no emprego, contrastando com uma população excluída cada vez maior e dependente tanto da renda do provedor masculino quanto das transferências do *Welfare State*. (ESPING - ANDERSEN, 1995, p. 94).

Nessa perspectiva, o pressuposto para a constituição do *Welfare State* é que, apoiado na tendência de privilegiar a família como unidade central da sociedade e a mulher como dona de casa em período integral, a necessidade de bem-estar de todos os membros da família deve ser satisfeita pelos ganhos e direitos acumulados pelo homem em seu trabalho ou mediante direitos adquiridos em virtude de contribuições com a previdência social. A aposentadoria precoce constitui a principal política para lidar com o problema da “desindustrialização”. Em relação à insuficiência dos serviços sociais, por volta dos anos 1970-1980, enquanto na Dinamarca e na Suécia os programas de assistência infantil cobriam cerca de 50% das crianças, em países como Alemanha, Itália e França o índice de cobertura não chegava a 5%.

De posse do conhecimento desta literatura, elaborada por Esping - Andersen (1995) e que compõe a base teórica para estudos acerca da constituição dos Estados de Bem-Estar Social em diversos países emergentes, é possível perceber que as respostas para as demandas que surgem no contexto da nova ordem mundial podem ser obtidas por meio da efetivação de uma rede ampla de serviços públicos, na forma de direito, como sugere a experiência dos países escandinavos. Entretanto, pressões de natureza fiscal com as quais se deparam os *Welfare States* contemporâneos limitam o avanço do setor público estatal. Por outro lado, a experiência norte - americana, dentre outras, apresenta o mercado como responsável pela alocação de recursos e grande equalizador das relações sociais, mas carente da solidariedade necessária para garantir o bem-estar de todos, o que gera desigualdade e pobreza. Na Europa Continental, o modelo corporativista, que limita os benefícios sociais aos inseridos no

mercado de trabalho formal ou a contribuintes, cria uma parcela de excluídos sociais como jovens, mulheres e crianças, aumentando a dependência da família em relação à estabilidade no emprego e ao salário do provedor, papel ocupado, em geral, pelo homem.

Draibe (1993) sugere que pensemos a política social sob a ótica internacional do *Welfare State*. A relação entre Estado, mercado e sociedade, junto ao gasto social, é apresentada pela autora por meio de tipologias ou tipos de *Welfare State*, que delimitam o perfil de intervenção do Estado no campo social.

O modelo Residual refere-se ao padrão de Estado de Bem - Estar Social no qual a política social intervém apenas quando os “canais naturais e tradicionais de satisfação das necessidades” - família e mercado - mostram-se insuficientes. A intervenção do Estado, focalizada sobre os grupos ou indivíduos mais vulneráveis, é temporária e cessará quando a situação emergencial tiver sido superada. A proteção social estimula, via mercado, a adesão a planos privados no sentido de satisfazer necessidades individuais. Este padrão é reconhecido por Esping - Andersen (1995) como modelo Liberal de *Welfare State*, instituído, especialmente, nos Estados Unidos.

O modelo Meritocrático - Particularista fundamenta-se na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades conforme seu próprio mérito, seu trabalho e produtividade. A política social intervém, apenas parcialmente, para corrigir possíveis distorções geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidades. Esta concepção configura o padrão corporativista e conservador desenvolvido, a partir da década de 1970, na Europa Continental e que é apresentado por Andersen.

Por fim, o modelo Institucional - Redistributivo baseia-se na produção e distribuição de bens e serviços sociais a todos os cidadãos. Apoiar-se na concepção de política social como um direito, condição de cidadania, e na premissa de que o mercado, por si só, é incapaz de realizar uma alocação de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza. Os bens e serviços sociais tendem a ser produzidos pelo Estado e distribuídos, igualmente, mediante critérios os mais universalistas. Esse padrão de Estado de Bem-Estar Social tende, ainda, a mesclar mecanismos de garantia de renda mínima com serviços sociais básicos, principalmente, educação e saúde. Na concepção de Andersen, este é o ideal social-democrata de *Welfare*, típico dos países escandinavos.

Segundo Draibe (1993), a interpretação linear dessas tipologias não é a mais adequada para que se perceba a configuração de um padrão de Estado de Bem-Estar Social em determinado momento histórico. Uma visão evolucionista, na trajetória dos países, consideraria que o terceiro modelo, Institucional - Redistributivo, com fortes conteúdos

universalistas e igualitários, seria a fase mais avançada de um processo de desenvolvimento do *Welfare State*, iniciado, em princípio, por meio do modelo Meritocrático - Particularista. De acordo com a autora, sob o impacto da crise dos anos 1980 nos países capitalistas desenvolvidos e sob a direção conservadora de alguns governos, os aspectos universalistas e igualitários de um padrão Institucional - Redistributivo tendem a ser modificados numa direção mais residual e seletiva.

Para Esping - Andersen (1991), o caminho para o bem-estar social está na efetivação de políticas sociais de caráter universal e igualitário. À medida que os mercados tornaram-se universais e hegemônicos, o bem-estar das pessoas, condicionadas à mercadorização, passou a depender inteiramente das relações monetárias. Por outro lado, a garantia dos direitos sociais modernos, afirma Andersen, provocou o afrouxamento do *status* de mercadoria. A “desmercadorização” ocorre quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado e isto pressupõe a prestação de serviços sociais, na forma de direito, pelo Estado.

De acordo com o autor, os “direitos desmercadorizados” desenvolveram-se distintamente conforme cada padrão de *Welfare State* contemporâneo. No modelo em que há a predominância da assistência social, como nos países anglo-saxões, os direitos não estão vinculados ao desempenho no trabalho, mas à comprovação de necessidade. A aplicação deste modelo fortalece o mercado, pois todos, menos os que fracassaram no mercado, serão impulsionados a satisfazer-se dos benefícios provenientes do setor privado. Entre os excluídos sociais, os benefícios reduzidos limitam o efeito da desmercadorização.

Outro modelo adota a previdência social como política social predominante na configuração do padrão de *Welfare State*. Mas, na visão de Andersen, este modelo também não pode assegurar uma desmercadorização substantiva, pois seus benefícios dependem quase inteiramente de contribuições e, assim, de trabalho e emprego. Assim sendo, como aconteceu na Alemanha, que foi pioneira no campo da previdência social sem que gerasse muita desmercadorização, não é a mera presença de um direito social, mas são as regras e os critérios de acesso que ditam a capacidade dos programas de bem-estar social de oferecer alternativas autênticas em relação à dependência ao mercado.

O terceiro modelo, social-democrata, à primeira vista, parece ser o que apresenta melhores alternativas de desmercadorização, devido a seus princípios de igualdade e universalidade na distribuição dos benefícios, que independem de ganhos, contribuições ou atuação anterior no mercado. Embora seja o modelo mais solidário, não significa que seja, necessariamente, desmercadorizante, pois só raramente este sistema de bem-estar social proporciona benefícios e programas de qualidade, a tal ponto de criar uma verdadeira

alternativa em relação ao trabalho. Na realidade, os *Welfare States* escandinavos tendem a ser os que mais oportunidades oferecem de desmercadorização; os anglo-saxões, os menos. (ESPING - ANDERSEN, 1991).

Com relação ao tema da pobreza, Júnior e Jaccoud (2005), referindo-se ao caso brasileiro, afirmam que nem sempre a conformação de uma questão social implicou necessariamente a construção de um aparato estatal de intervenção. A atuação do Estado junto à pobreza operária, no decorrer da modernidade, foi antecedida por um tipo de gestão não estatal. Com a industrialização, em meados do século XIX na Europa e no primeiro quarto do século XX no Brasil, a pobreza, até então reconhecida como fenômeno natural ou como simples decorrência de trajetórias individuais, passou a ser percebida como uma questão social ligada ao trabalho. Nesse sentido, a promoção social ancorou-se no desenvolvimento da atividade produtiva e nas formas de intervenção do Estado, que começaram a mostrar seus limites com a reprodução da miséria entre a classe trabalhadora e o aumento dos conflitos relacionados às condições precárias de trabalho. É neste contexto que surgem os esforços por uma gestão filantrópica do social por meio da atuação da Igreja e das diversas associações de caridade e, posteriormente, na era da globalização e das experiências neoliberais, através da proliferação das Organizações não governamentais (ONGs) como formas alternativas de intervenção no campo social.

### **2.3 A constituição de um sistema de proteção social no Brasil**

Para a compreensão da forma como se deu a inserção da transferência de renda no contexto do sistema brasileiro de proteção social, é necessária uma análise acerca de características essenciais da proteção social no Brasil, desenvolvidas à medida que o Estado tornou-se o principal responsável pela provisão de bens e serviços sociais de interesse da população. Em cada parâmetro de efetivação do gasto social pelos governos e nas formas como são estabelecidas as relações entre Estado, mercado e sociedade, é possível ter indícios do padrão de Estado de Bem-Estar Social que veio se desenvolvendo no país ao longo do tempo.

A literatura em torno da morfologia da proteção social no Brasil refere-se aos anos de 1930 como um marco histórico na constituição de um sistema de proteção social sob a responsabilidade do Estado. A partir daí, até a década de 1980, teria prevalecido um modelo pautado no seguro social previdenciário cujos benefícios eram limitados aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Para exemplificar, conforme Draibe (1990), a saúde

caminhou via medicina previdenciária até os anos de 1970, quando tiveram início as primeiras iniciativas de atendimento universal.

A década de 1930, no Brasil, compreende a passagem de um modelo econômico agroexportador para o urbano-industrial que demandou uma intervenção mais extensiva do Estado na regulação e na provisão de bens sociais coletivos à população. Entretanto, a preocupação passou a ser o trabalhador assalariado. Desenvolveu-se um padrão de “cidadania regulada”, conceito utilizado por Santos (1998) para definir um status de cidadania embutido na profissão reconhecida legalmente. Os direitos do cidadão eram decorrentes dos direitos das profissões, que só existiam via regulamentação estatal. Instituída em 1932, a carteira de trabalho veio a ser a evidência jurídica fundamental da regulamentação das profissões pelo Estado. Apenas os trabalhadores regulamentados poderiam associar-se em sindicatos. (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012). Entretanto, Santos adverte que:

A associação entre *cidadania* e *ocupação* proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. (SANTOS, 1998, p. 104).

Esse sistema de proteção social alcançou a sua consolidação nos anos de 1980. Nesse período, importantes conquistas devem ser ressaltadas, porém, sempre na perspectiva do atendimento aos trabalhadores assalariados, restando aos excluídos do mercado formal de trabalho, a assistência social prestada, até então, de forma caritativa e assistencialista, por meio dos serviços residuais do Estado e da filantropia. Na concepção de Draibe (1990), edificou-se, até então, um modelo de proteção social caracterizado pela meritocracia, isto é, pautado no mérito e, ao mesmo tempo, residual no atendimento aos excluídos sociais. Alguns elementos referentes à história da proteção social no Brasil, que são apresentados adiante, permitem a percepção de tal configuração.

Em 1923, foi criada a Lei Eloy Chaves, que constituiu um direcionamento para a construção de um sistema de proteção social com base no seguro previdenciário ao instituir as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), um tipo de seguro social contributivo cujos benefícios eram restritos aos trabalhadores das empresas afiliadas. Em 1933, as CAPs foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e os benefícios passaram a ser distribuídos não mais por empresas, mas por categoria profissional e variavam conforme o prestígio de cada categoria na época. (DRAIBE, 1990). Segundo Santos (1998, p. 78), com a

criação das CAPs e, mais tarde, dos IAPs, “instaurava-se o esquema clássico onde o empregado abre mão de parte de sua renda no presente, enquanto ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando dele já estiver ausente”.

No período da ditadura Vargas (1937-1945), o governo voltou sua atenção para o controle da classe trabalhadora, como forma de manter as condições para o desenvolvimento industrial, através de uma política baseada na criação de uma legislação trabalhista. Para os excluídos do mercado de trabalho, restou a benemerência. Além dos IAPs, já instituídos, Couto (2004) afirma que algumas produções legais na área do trabalho e na assistência aos pobres tiveram destaque: em 1940, dando continuidade à proposta trabalhista, foi regulamentado, por Getúlio Vargas, o salário mínimo; em 1942, buscando legitimidade junto à população pobre, o governo criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), configurando um traço clientelista vinculado à benemerência, que persistiu por vários anos na política assistencial brasileira; e em 1943, foi sancionada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que criou a carteira assinada, instituiu a jornada diária de oito horas, férias remuneradas, salário-maternidade e criou a área de segurança e a medicina do trabalho.

Em 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que passou a assegurar o mesmo regime de benefícios a todos os trabalhadores regulados pela CLT, independente da categoria profissional. Entretanto, ficaram desassistidos os trabalhadores rurais e as domésticas. A unificação dos IAPs numa única organização encarregada dos serviços do que se denomina política de previdência social veio a ocorrer, em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A partir daí, as instituições previdenciárias passaram a ser governadas diretamente pelo Estado. (SANTOS, 1998).

Como se percebe, a conquista de direitos, de 1930 até 1970, deu-se, em geral, no campo da legislação trabalhista, com ênfase na política de previdência. Fica evidente que, até então, as questões sociais da desigualdade e da pobreza não eram reconhecidas pela agenda pública do Estado.

Desenvolveu-se, de um lado, uma moldagem meritocrática, vinculada à estrutura do emprego e salário vigente e, de outro, um esquema assistencial denso, dirigido a grupos específicos, mas que terminou por envolver a maior parte da população, assalariada ou não. De fato, os programas assistenciais não contributivos, focalizados em grupos mais carentes (idosos, crianças abandonadas, gestantes, nutrízes, etc.) refletiram o aspecto complementar da assistência social perante os baixos níveis salariais, o altíssimo grau de concentração de renda e seus desdobramentos: miséria, subemprego e desemprego, que também estiveram à base do sistema brasileiro após os anos 1980, sob o impacto da crise econômica. Em princípio, a

distribuição gratuita de bens e serviços sociais (nos campos da suplementação alimentar, creches, auxílios à habitação, etc.) deveria garantir condições mínimas de sobrevivência para os mais carentes. Entretanto, esses programas operavam de forma extremamente precária e descontínua, constituindo um campo fértil para o desenvolvimento de práticas assistencialistas e clientelistas. (DRAIBE, 1990).

Segundo Draibe (1990), o caráter corporativista, característica frequente da base meritocrática de proteção social, também esteve acompanhado por uma dimensão clientelista na área da previdência, por meio das relações entre as burocracias sindicais alojadas nos IAPs, a burocracia do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias. Desde o fim dos anos 1970, o crescimento do espaço assistencial no âmbito das políticas sociais veio reforçar essa dimensão clientelista, que permaneceu, até mesmo, ao longo da abertura do sistema político, no pós 85, e não esteve limitada a programas previdenciários e assistenciais, afetando ainda as políticas de educação e habitação.

A partir da década de 1970, tendências universalistas foram sendo introduzidas no sistema de proteção social brasileiro. O sistema previdenciário expandiu-se com a incorporação de outras categorias como trabalhadores autônomos, empregados domésticos e trabalhadores rurais. Na política de saúde, prestada desde o fim dos anos 70 sob a forma da medicina previdenciária, abriu-se o atendimento de urgência para toda a população. Na educação, o nível básico obrigatório e gratuito já constava desde a primeira Constituição republicana. Em 1971, houve a extensão da obrigatoriedade para 8 (oito) anos de educação básica, ampliando esse direito de cidadania. (DRAIBE, 1990).

A possibilidade de reconfiguração da proteção social no Brasil sob a responsabilidade do Estado ocorreu por meio do caráter de universalidade que foi atribuído ao sistema pela Constituição da República, em 1988, que trouxe a perspectiva da inclusão de setores sociais, até então, excluídos.

#### **2.4 Do seguro social à seguridade social**

A partir da Constituição de 1988, a provisão de benefícios sociais, seja na forma de renda ou de serviços sociais básicos, não mais esteve limitada em função de contribuições prévias ou da inserção no mercado de trabalho. A centralidade da proteção social dada aos trabalhadores assalariados passou a contemplar, ao menos na lei máxima do país, o bem-estar de todos os cidadãos. (JACCOUD, 2009).

Em virtude de suas limitações, o seguro social contributivo não mais respondia ao quadro de pobreza e de desigualdade proveniente do aumento do desemprego e das relações precárias de trabalho. Nesse sentido, abriram-se as portas para a universalização da proteção social brasileira. O novo modelo, sustentado pela seguridade social, não veio para substituir o anterior, mas para complementá-lo. (JACCOUD, 2009).

Com a globalização e internacionalização da economia, contexto vivenciado no Brasil desde os anos 1990, o modelo de proteção social, que vincula o direito ao desempenho no trabalho, completou o seu curso. Conforme indica Standing:

[...] as certezas de ontem estão sendo vistas como os problemas de hoje e como obstáculos ao desenvolvimento. Políticas que durante muitas décadas foram consideradas como indicadores essenciais do desenvolvimento agora são vistas apenas como apropriadas para a economia industrializada do século XX, e não para as sociedades emergentes do século XXI. (STANDING, 2010, p. 51).

A Constituição de 1988 introduziu a seguridade social, de caráter universal, que passou a compor um guarda-chuva que abriga três políticas: a saúde, a previdência e a assistência social. A saúde foi incluída como direito de todos, entretanto, na realidade, convive com a oferta de seguros pelo setor privado. Além das inovações na previdência, uma política eminentemente contributiva, a inclusão da assistência social na seguridade representou uma decisão inovadora, sendo considerada, a partir de então, como política pública de responsabilidade do Estado e direito de quem dela necessitar, desnaturalizando o princípio da subsidiariedade que, historicamente, caracterizou a assistência no Brasil. (SPOSATI, 2009).

“A demanda por substituição de um direito ancorado no trabalho por um direito associado a necessidades sociais tem sido apresentada como uma necessidade face à pobreza existente e vem assentando propostas de ampliação da assistência social”. (JACCOUD, 2010, p. 129). É nessa perspectiva que as inovações trazidas pela Constituição, na área da assistência, possibilitaram a ampliação da proteção social para as populações em situação de vulnerabilidade e risco.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) define uma situação de vulnerabilidade como decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos) e da fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento (discriminações étnicas, etárias, de gênero ou por deficiências). O risco social é definido em situações de violação de direitos, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos

ou psíquicos, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

As estratégias de atuação estão definidas em dois eixos: proteção social básica e especial. A proteção social básica destina-se à população em situação de vulnerabilidade e prevê o desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, prevenindo situações de risco social. Suas ações são executadas de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), bem como de forma indireta nas entidades e organizações que prestam serviços de assistência, na área de abrangência do CRAS. (BRASIL, 2004).

A proteção social especial destina-se à população em situação de risco pessoal ou social. Ao contrário da primeira, que desenvolve ações de natureza preventiva, a proteção especial atua quando as situações de violação de direitos já estão instaladas. As atividades são diferenciadas, de acordo com níveis de complexidade (média e alta). Os serviços de média complexidade são executados, em geral, nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e os atendimentos são para os indivíduos e suas famílias com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e sociais ainda não foram rompidos. Os de alta complexidade envolvem famílias e indivíduos que se encontram sem referência e necessitam de proteção integral. Exige-se, muitas vezes, uma interface com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos do poder executivo. (BRASIL, 2004).

Além disso, de acordo com a PNAS - 2004, os recursos de cada ente federado, para a execução da política, são alocados nas respectivas unidades orçamentárias. Os repasses são realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos regionais e locais.

Superou-se, legalmente, a concepção de carente ou assistido que foi substituída pela noção de cidadão usuário. A assistência adentrou ainda para a perspectiva de uma gestão democrática, em parceria com a sociedade, e descentralizada na oferta de serviços e benefícios socioassistenciais à população. A ideia de proteção adquiriu um sentido de preservação, isto é, de prevenção, superando a concepção de que se atua nas situações somente depois de instaladas. (SPOSATI, 2009).

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as entidades não governamentais, que prestam serviços de assistência social, passaram a ser grandes parceiras na execução da política. A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS - 2005) determina a formação da rede socioassistencial nos municípios, definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam benefícios, serviços, programas e

projetos, o que supõe a articulação entre essas unidades de proteção social no atendimento aos indivíduos. Nesse sentido, as entidades privadas e filantrópicas de assistência social, como a Sociedade de São Vicente de Paulo (SSVP) e os asilos que, de maneira fragmentada, sempre desenvolveram ações assistencialistas e de caridade aos setores excluídos da sociedade, passaram a exercer funções complementares à política de assistência na perspectiva de uma rede de serviços.

A PNAS-2004 afirma que a proteção social, na área da assistência, deve assegurar à família, definida pela própria política como “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”, as seguintes garantias: a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio familiar, comunitário e social; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

Segundo Sposati (2009, p. 37), “a proteção social não contributiva nasce do princípio da preservação da vida e, sobretudo, a partir do terceiro fundamento da república brasileira: a dignidade da pessoa humana”, que está no artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988. No artigo 203, que se refere à assistência social, a Constituição garante essa proteção: à família; à maternidade; à infância; à adolescência; à velhice, neste último caso, com o acesso a um benefício de 1 (um) salário mínimo; e à pessoa com deficiência através da reabilitação, promoção e acesso a um benefício do mesmo valor. (BRASIL, 2010).

Desta garantia constitucional nasce o BPC. Este benefício está regulamentado na Lei n. 8.742 de 7/12/1993 e compõe a esfera dos benefícios assistenciais da proteção social básica da política de assistência social juntamente com os benefícios eventuais prestados aos cidadãos em virtude de morte, natalidade, calamidade pública ou situações de vulnerabilidade temporária. O BPC originou-se da Renda Mensal Vitalícia (RMV) que foi criada por meio da Lei n. 6.179/74 como um benefício previdenciário destinado a pessoas com mais de 70 anos, incapacitadas para o trabalho, que não auferiam rendimento superior a 60% do salário mínimo e que estivessem em situação de impossibilidade de prover seu próprio sustento ou de tê-lo provido pela família. A RMV foi extinta quando entrou em vigor a concessão do BPC, a partir de 1º de janeiro de 1996. Foi mantida apenas para aqueles que já eram beneficiários, como direito adquirido. Os recursos para pagamento foram alocados no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (BRASIL, 2014).

A gestão do BPC é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que coordena, regula, monitora, financia e avalia o benefício. A operacionalização é realizada

pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os recursos para custeio provêm da Seguridade e são repassados ao INSS por meio do FNAS. (BRASIL, 2014).

Entretanto, a expansão das políticas de proteção social, a partir da Constituição de 1988, não se limitou a determinações constitucionais. Nos anos 1990 e, especialmente, a partir dos anos 2000, a questão social da pobreza veio a adquirir relevância para o Estado que passou a operar com uma gama de políticas e programas sociais como resposta às novas demandas que se impuseram à agenda pública. É o caso da política de segurança alimentar e nutricional e de um conjunto de programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e os programas de transferência de renda, com destaque para o PBF. (JACCOUD, 2009).

As primeiras iniciativas de programas de transferência de renda de nível federal surgiram num contexto de orientação neoliberal, no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1999 - 2002). Em 2001, foi criado o Programa Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação e, no mesmo ano, o Bolsa - Alimentação, de responsabilidade do Ministério da Saúde. Em 2003, criou-se o Cartão - Alimentação. Porém, a transferência de renda, nesse período, caracterizou-se pela ineficiência, em virtude da fragmentação existente entre as agências executoras dos programas, havendo, dessa forma, uma coordenação mínima entre eles, além da variação nos valores dos benefícios e critérios de inclusão. Era um emaranhado de ações isoladas, com objetivos diferentes, sobrepostos e para públicos diferenciados. (SOARES e SATYRO, 2009).

Foi com o PBF, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que a transferência de renda alcançou a sua égide no combate à desigualdade e à pobreza no país. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2012), o PBF resultou da unificação de quatro propostas de programas federais: Bolsa - Escola, Bolsa - Alimentação, Vale - Gás e Cartão - Alimentação. Foi instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836 de 09 de janeiro de 2004. O critério de acesso aos benefícios é a renda familiar *per capita*, que define as linhas de pobreza. Além do critério da renda, o cumprimento das condicionalidades na educação, na saúde ou na assistência social define a permanência das famílias sob a cobertura do programa.

A gestão do PBF é descentralizada. A coordenação é feita pelo MDS através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A Caixa Econômica Federal é o órgão pagador, porém não se limita a pagar o benefício. Cabe à Caixa receber e processar as informações que são levantadas pelos municípios, calcular a renda *per capita* conforme os critérios estabelecidos pela SENARC, calcular quanto deve receber cada família, emitir os

cartões magnéticos para pagamento e pagar o benefício mensalmente. (SOARES e SÁTYRO, 2009).

O programa, em 2014, apresentou os seguintes benefícios: um benefício básico de R\$ 77,00 para famílias extremamente pobres independente da composição familiar; um benefício variável de R\$ 35,00 concedido às famílias com crianças de 0 a 15 anos de idade; um benefício variável gestante no valor de R\$ 35,00 para as famílias que tenham gestantes na sua composição, consistindo no pagamento de 9 (nove) parcelas mensais a contar da data do primeiro pagamento, desde que a gestação seja identificada até os 9 (nove) meses pelo Sistema Bolsa Família na Saúde; um benefício variável nutriz no valor de R\$ 35,00 para famílias que tenham crianças de 0 a 6 anos de idade em sua composição, consistindo no pagamento de 6 (seis) parcelas mensais desde que a criança tenha sido identificada no cadastro único até o sexto mês de vida; (Os benefícios variáveis descritos acima são limitados a 5 por família); um benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 42,00, concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, limitado a 2 (dois) benefícios por família; e um benefício para superação da extrema pobreza destinado às famílias do PBF que continuam em situação de extrema pobreza mesmo após o recebimento de outros benefícios, tendo como objetivo garantir que essas famílias ultrapassem o limite de renda que as define como extremamente pobres. (BRASIL, 2014).

De fato, a proteção social no Brasil, principalmente, a partir das duas últimas décadas do século XX, adentrou numa perspectiva inovadora de inclusão daqueles que eram os excluídos de um sistema de proteção social predominantemente meritocrático. Segundo Jaccoud (2009), em seu novo formato, a garantia de renda vem operando por meio de via dupla: por um lado, o seguro social visa evitar a ausência de renda em situações de perda da capacidade de trabalho e, por outro, os benefícios não contributivos operam em situações de pobreza.

Os recursos financeiros do PBF e do BPC chegaram para atender uma população definida por pessoas pobres e extremamente pobres que, até então, estariam propensas a constituir demanda para as entidades filantrópicas tradicionais. Desse modo, questiona-se o papel dessas entidades e as demandas que elas recebem no âmbito da rede socioassistencial dos municípios, considerando que seu público-alvo tende a ser beneficiado por recursos federais que, em muitos casos, os tira de uma situação de completa ausência de renda. Exemplo disso é o que acontece com famílias nas quais a única renda certa é o BPC e que, antes do benefício, viviam em situação de extrema dependência.

De acordo com Jaccoud (2010), a combinação entre programas previdenciários e assistenciais tem produzido efeitos significativos nos quadros de desigualdade de renda e de pobreza no país. A ampla cobertura realizada pelo PBF ao universo da população em situação de pobreza e o esforço realizado pelo programa no sentido de integrar-se a políticas de promoção da igualdade como é o caso da saúde, da educação e até mesmo do trabalho, por meio dos programas complementares, constitui uma efetiva ampliação da proteção social sob a responsabilidade do Estado. Além do mais, o universalismo das políticas de educação e saúde, que ainda é precário, passa a ter uma nova perspectiva de atendimento em virtude de sua integração com a transferência de renda.

Assim, pode-se afirmar que a proteção social não contributiva configura-se, hoje, como um dos pilares da proteção social no Brasil. Como se mostrará a seguir, a redução da desigualdade de renda e da pobreza, em âmbito nacional, revela a magnitude alcançada pelo sistema de garantia de renda no país a partir da inclusão de benefícios não contributivos, que surgem como resposta às novas questões sociais da sociedade emergente do século XXI.

## **2.5 A transferência de renda através do PBF e do BPC**

A cobertura obtida pelas transferências do PBF e do BPC, a redução da desigualdade de renda no país a partir dos anos 2000, com diminuição da pobreza, e a melhoria na qualidade de vida de famílias beneficiárias do PBF são alguns dos aspectos tratados por estudos que procuram avaliar a natureza da transferência de renda não contributiva no Brasil.

A tabela 1 (um) apresenta a abrangência do PBF, no país, considerando como variáveis o número de famílias beneficiárias e o gasto realizado com benefícios nos anos de 2004 (primeiro ano de implementação do programa) e 2014.

**Tabela 1 - Abrangência do PBF no país nos anos de 2004 e 2014**

<b>Critério</b>	<b>2004</b>	<b>2014</b>
Número de famílias beneficiárias (em milhões)	6.571.839	13.983.099
Gasto com benefícios (em R\$ milhões)	439.870.605 <sup>1</sup>	2.378.560.947

**Fonte: Elaboração própria com bases em dados do Relatório de Informações Sociais do MDS - ferramentas SAGI. Disponível em: <<http://www.mds.gov./bolsafamilia>>. Acesso em: 16 abr. 2014.**

Os dados assinalam um crescimento significativo da cobertura realizada pelo programa em nível nacional. A quantidade de famílias beneficiárias mais que dobrou no período analisado. O gasto com benefícios, em 2014, foi mais de 3 (três) vezes superior se comparado com 2004.

Na tabela 2 (dois) constam dados acerca da dimensão alcançada pelo BPC em todo o país, considerando como variáveis a quantidade de beneficiários e o gasto com benefícios nos anos de 2004 e 2014. Mais uma vez, os números confirmam o aumento da participação das transferências não contributivas no gasto social realizado pelo Estado.

**Tabela 2 - Abrangência do BPC no país nos anos de 2004 e 2014**

<b>Critério</b>	<b>2004</b>	<b>2014</b>
Número de beneficiários (em milhões)	2.061.013	4.069.488
Gasto com benefícios (em R\$ milhões)	920.082.899 <sup>2</sup>	2.939.911.577

**Fonte: Elaboração própria com bases em dados do Relatório de Informações Sociais do MDS - ferramentas SAGI. Disponível em: <<http://www.mds.gov./bolsafamilia>>. Acesso em: 16 abr. 2014.**

Conforme os dados, o número de beneficiários, envolvendo o BPC idoso e o benefício direcionado a pessoas com deficiência, quase que dobrou no período. Quanto aos repasses, o

<sup>1</sup> O valor nominal correspondente ao ano de 2004 foi corrigido, pela inflação no período, e atualizado a preço de 2014, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?calculadora>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

<sup>2</sup> O valor nominal correspondente ao ano de 2004 foi corrigido, pela inflação no período, e atualizado a preço de 2014, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?calculadora>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

gasto com a distribuição de recursos, em 2014, foi mais de 3 (três) vezes superior em relação a 2004.

A comparação entre o número de famílias beneficiárias do PBF na tabela 1(um) e o número de beneficiários do BPC na tabela 2 (dois), ambos em 2014, vai ao encontro da literatura que trata da magnitude alcançada pelo PBF na cobertura dos pobres e extremamente pobres. Caso seja definida apenas uma variável denominada “número de beneficiários”, ficará evidente que a abrangência do PBF, em termos de cobertura populacional, é significativamente superior a do BPC. Isso justifica a relevância atribuída ao programa no cenário político, econômico e social do país.

Embora o PBF beneficie um maior número de pessoas, a comparação entre os dados apresentados na segunda variável para o ano de 2014, nas duas tabelas, aponta que os gastos com benefícios, envolvendo os dois programas, são aproximados. Isso se deve ao baixo valor dos benefícios do PBF e ao valor real do piso do BPC, vinculado ao salário mínimo, o que justifica a importância atribuída, na literatura, à relação entre benefícios da seguridade social e os valores reajustados do salário mínimo no combate à desigualdade de renda e à pobreza no país.

Segundo Jaccoud (2010), entre os anos de 1998 e 2008, a previdência social elevou o número de benefícios concedidos, passando de 7 (sete) milhões ao mês para 24 milhões, havendo, dessa forma, um forte impacto distributivo. Após a regulamentação do BPC, a proteção social no Brasil, no campo da garantia de renda, carecia ainda de um programa que pudesse atender os trabalhadores urbanos informais e aqueles em situação de insuficiência de renda advinda do exercício do trabalho precário. O PBF, com sua ampliada cobertura, veio alterar efetivamente o formato da proteção social brasileira.

Estudos recentes têm demonstrado a importância de uma política de caráter redistributivo na redução da desigualdade e da pobreza, refletindo uma aposta feita pelo governo Lula, a partir de 2003, de que era possível articular crescimento econômico com distribuição de renda. Entre os anos de 2003 e 2011, os reajustes reais do salário mínimo tornaram-se, na prática, um grande aliado contra a extrema pobreza, salvo em famílias muito numerosas. Isso contribuiu, junto à expansão do mercado formal de trabalho, para tirar da pobreza e da extrema pobreza um grande número de famílias, deixando para trás aquelas cuja conexão com o mundo do trabalho é precária. Pela sua abrangência, o PBF tornou-se uma importante fonte de renda e de sustento para as famílias em situações precárias de trabalho ou desempregadas, especialmente, os extremamente pobres. (SOUZA e OSÓRIO, 2013).

A garantia dos direitos sociais pela Constituição de 1988 conformou mudanças substantivas na proteção social brasileira. Entre elas, destacam-se a legislação da previdência rural, a vinculação de benefícios da seguridade social ao salário mínimo, a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a instituição dos benefícios assistenciais não contributivos. Tais medidas teriam levado à ampliação da cobertura, impactando de forma positiva sobre os quadros de desigualdade e de pobreza no país. (JACCOUD, 2010).

A tabela 3 (três) apresenta a evolução da pobreza no Brasil entre os anos de 2001 e 2012. É considerado, como critério, o aumento ou a redução da quantidade de moradores em domicílios particulares com renda *percapita* dentro das linhas de elegibilidade do PBF, definidas neste período.

**Tabela 3 - Evolução da pobreza no país no período de 2001 a 2012**

<b>Critério</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
Quantidade de moradores de domicílios com renda domiciliar <i>percapita</i> de R\$0,00 a 70,00 (em milhões)	16.630.523	6.908.371
Quantidade de moradores de domicílios com renda domiciliar <i>percapita</i> de R\$70,01 a 140,00 (em milhões)	24.826.539	10.003.543
Quantidade de moradores de domicílios com renda domiciliar <i>percapita</i> de R\$0,00 a 140,00 (em milhões)	41.457.062	16.911.914

**Fonte:** Elaboração própria com bases em dados do Relatório de Informações Sociais do MDS - ferramentas SAGI. Disponível em: <<http://www.mds.gov./bolsafamilia>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

Os dados mostram a redução da quantidade de famílias em situações de pobreza e de extrema pobreza, no período analisado. Nas 3 (três) faixas de renda, a redução foi de, aproximadamente, 45%. Entende-se que a diminuição da quantidade de pobres e de

extremamente pobres no período deve-se, em parte, à redistribuição de renda efetuada pelo PBF a partir de 2004. Atualmente, o programa define como pobres as famílias com renda domiciliar *percapita* entre R\$77,01 e R\$154,00, e extremamente pobres aquelas com renda mensal, por pessoa, de até R\$77,00.

Por último, os dados da tabela 4 (quatro) revelam a diminuição dos índices de extrema pobreza e de pobreza entre os anos de 2001 e 2012. Os números apresentados condizem com a literatura que trata da progressiva diminuição da miséria e da pobreza no país a partir do governo Lula, em 2003, que trouxe a perspectiva de articulação entre crescimento econômico, manifestado na geração de empregos, e desenvolvimento social. O PBF, desde janeiro de 2004, compõe o quadro de políticas desse período, ao lado do BPC, regulamentado em 1993.

**Tabela 4 - Índice de extrema pobreza e de pobreza no país nos anos de 2001 e 2012**

<b>Critério</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
Incidência de extrema pobreza %	9.91	3.63
Incidência de pobreza %	24.7	8.89

**Fonte: Elaboração própria com bases em dados do Relatório de Informações Sociais do MDS - ferramentas SAGI. Disponível em: <<http://www.mds.gov/bolsafamilia>>. Acesso em: 16 abr. 2014.**

Os impactos também acontecem no interior das famílias. O PBF tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida entre as famílias beneficiárias. Alguns aspectos são apresentados por Campello (2013). Destaca-se: redução da desnutrição e da insegurança alimentar, nos segmentos mais vulneráveis, em virtude do aumento do gasto dessas famílias com alimentação e da articulação do PBF com uma política de segurança alimentar e nutricional; diminuição da mortalidade infantil; fortalecimento do acesso aos atendimentos de saúde com reflexos importantes na saúde da gestante e da criança; aumento da porcentagem de crianças de até 6 (seis) meses alimentadas exclusivamente por amamentação, além dos impactos positivos no cumprimento do calendário de vacinação em famílias beneficiárias. De acordo com a autora, as condicionalidades na educação têm contribuído para a redução da evasão escolar e do trabalho infantil, permitindo melhores médias de frequência e de aprovação.

Em resposta a críticas de que o PBF criaria o desincentivo ao trabalho, estudos revelam que não existem evidências empíricas que ofereçam fundamento à relação Bolsa Família e efeito - preguiça. Adultos em domicílios com beneficiários têm uma taxa de

participação, em atividades laborais, 3% superior em relação a adultos residentes em domicílios sem beneficiários. Este impacto é maior entre as mulheres, 4%, do que entre os homens, 3%. À medida que o programa tenha impacto sobre a escolarização das crianças, a tendência é que parte do tempo das mulheres, até então envolvidas no cuidado infantil, esteja livre para exercer outras atividades, inclusive remuneradas. Além do mais, ainda que os benefícios recebidos contribuam para o fortalecimento do poder aquisitivo nas famílias beneficiárias, seus valores parecem não ser suficientes para que os beneficiários deixem de exercer alguma atividade. Geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por decisões livres e sim porque não encontram emprego em condições aceitáveis. (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007).

Os benefícios do PBF causam impacto na noção de cidadania das mulheres e nas relações de gênero no ambiente familiar. O pagamento feito, preferencialmente, às mulheres, tende a favorecê-las no que diz respeito às relações de poder no interior da família. Embora não altere por completo as relações de gênero já consolidadas, o fato de receber o recurso e controlar a sua utilização permite que a mulher tenha maior poder de barganha, mais autonomia perante os maridos e maior capacidade de fazer escolhas, o que lhe garante participação mais efetiva na distribuição da autoridade familiar. No PBF o papel feminino encontra preponderância e legitimidade, tendo em vista as indicações de que as mulheres administrariam os recursos recebidos de modo mais adequado e favorável à família, por exercerem papéis sociais mais relacionados ao cuidado com os filhos e com o cotidiano da casa. Os recursos do programa permitem ainda que as famílias pobres saiam mais de casa, reduzindo o isolamento social que sempre lhes foi peculiar. (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007).

Entretanto, existem pontos controversos envolvendo o PBF e o BPC. Uma das críticas existentes na literatura é que o critério da renda é insuficiente para dimensionar a pobreza enquanto fenômeno estrutural da sociedade capitalista. Muitas famílias beneficiárias deixam de ser contempladas pelo PBF unicamente por superarem um corte limitado de renda. Isso não significa que, de fato, a pobreza tenha sido superada. De acordo com esta perspectiva de análise, o tempo de permanência das famílias no programa precisa estar centrado nas necessidades e nas condições concretas dos beneficiários e não em critérios restritivos de renda *percapita*. Além do mais, os valores dos benefícios, considerados baixos, podem ser insuficientes para atender necessidades básicas que ultrapassem a mera reprodução biológica das famílias. Assim, os benefícios do programa acabam agindo de forma estritamente compensatória e funcional. (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2004).

O BPC, embora seja um direito, é visto também na ótica do não direito, isto é, a inclusão como beneficiário é justificada pela condição de fragilidade física associada à econômica. Isso significa que o acesso ao benefício é determinado pelo grau de carência de quem o procura e não pelo fato de ser cidadão. Segundo Barbosa e Silva (2003), sendo analisado pela ótica dos que estão de fora dos segmentos que fazem jus ao benefício, o BPC constitui uma “armadilha de pobreza”, pois, se a família ultrapassar o patamar de uma renda *percapita* igual a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o beneficiário é desligado do programa. Dessa forma, a família é fadada a permanecer no limite da renda *percapita* estabelecida, para que o benefício seja garantido. Além disso, o caráter isolado do BPC também é criticado. O ponto de vista é que o referido benefício atingiria níveis mais satisfatórios de promoção se estivesse articulado com outras políticas e programas complementares que pudessem oferecer aos beneficiários a possibilidade da ascensão social.

A seguir, será visto que outro âmbito de impacto dos benefícios não contributivos - Bolsa Família e BPC - é a economia. Trata-se de um grande volume de recursos, transferido mensalmente aos beneficiários que, para sobreviver, passam a utilizá-los nas economias locais.

### **3 A TRANSFERÊNCIA DE RENDA NÃO CONTRIBUTIVA E AS ECONOMIAS LOCAIS**

Este capítulo discute a transferência de renda não contributiva no contexto das economias locais. Primeiramente, são considerados os impactos macroeconômicos dos recursos do PBF e do BPC, que, por meio do consumo das famílias, tendem a dinamizar as economias dos municípios. Posteriormente, procura-se situar a transferência direta de renda nas discussões em torno do conceito “economia sem produção”, sob o intento de analisar a capacidade desses recursos de impactar positivamente na estrutura produtiva dos municípios. Por fim, é apresentada uma análise, de abrangência nacional, acerca da importância das transferências do PBF e do BPC, direcionadas aos beneficiários, em relação a transferências constitucionais realizadas às prefeituras.

#### **3.1 Impactos macroeconômicos dos recursos do PBF e do BPC**

O gasto social realizado pelo Estado sob a forma de benefícios contributivos, na área da previdência social, e dos benefícios não contributivos - Bolsa Família e BPC - representou a edificação de um sistema de garantia de renda mais abrangente que busca modificar as condições de desigualdade e de pobreza amplamente disseminadas pelo país. No caso da transferência de renda realizada às pessoas pobres, em que pese suas limitações para eliminar a pobreza estrutural da sociedade, são inegáveis suas contribuições na redução da desigualdade de renda e na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias.

Por outro lado, o exame de aspectos fiscais das transferências contributivas e não contributivas põe em evidência a discussão sobre os impactos desses recursos na produção e no consumo, revelando a importância do aumento da renda, entre as famílias pobres, para o fomento das economias locais.

Segundo Neri, Vaz e Souza (2013), abordagens de cunho fiscal superam análises feitas exclusivamente a partir de pesquisas domiciliares que, limitadas a aspectos estáticos das transferências, ignoram seus possíveis efeitos multiplicadores. Tais transferências, ao promoverem a dinamização do comércio, entram no “fluxo circular de renda”. Nesse processo, o aumento da renda daqueles que foram beneficiados eleva seu potencial de consumo, podendo beneficiar também outros tipos de família, de modo especial, aquelas cujos trabalhadores estejam ocupados nos setores de maior peso na estrutura de consumo das famílias que receberam a transferência inicial.

No fluxo circular de renda, os efeitos são diretos e indiretos. O efeito direto é que a transferência realizada pelo governo aumenta a renda das famílias. Parte deste aumento transforma-se em consumo. A parte destinada ao consumo estimula a produção, iniciando uma nova série de efeitos através do pagamento de impostos indiretos que chegam aos cofres públicos, retornando às famílias em forma de bens e serviços.

Os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências aos mais pobres, que apresentam maior propensão para o consumo. A parte que, porventura, é investida em poupança desvia-se do fluxo circular e não tem efeitos na atividade econômica. (NERI, VAZ e SOUZA, 2013).

A tabela 5 (cinco) mostra os efeitos de transferências sociais, realizadas aos beneficiários, no consumo das famílias e no Produto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup> dos municípios, a cada R\$ 1,00 gasto pelo governo com essas transferências.

**Tabela 5 - Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o consumo das famílias e o sobre o PIB municipal**

<b>Transferências sociais</b>	<b>Consumo das famílias (em reais)</b>	<b>Crescimento do PIB (em reais)</b>
<b>PBF</b>	2,40	1,78
<b>BPC</b>	1,54	1,19
<b>Seguro - desemprego</b>	1,34	1,06
<b>Abono salarial</b>	1,32	1,06
<b>RGPS</b>	0,65	0,52
<b>RPPS</b>	0,63	0,53
<b>FGTS</b>	0,47	0,47

Fonte: Elaboração própria com base em dados apresentados por Neri, Vaz e Souza (2013).

De acordo com os dados, o PBF é que apresenta os maiores efeitos multiplicadores, tendo em vista sua capacidade de focalização nos pobres e extremamente pobres. Para cada 1

<sup>3</sup> De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), o PIB compreende os bens e serviços finais produzidos numa região ou país, durante um período determinado, conforme os valores adicionados dos setores agropecuário, industrial e de serviços.

(um) real transferido pelo programa, o aumento no consumo das famílias é de R\$ 2,40. Isso se traduz em um aumento de R\$ 1,78 na atividade econômica.

Logo abaixo aparece o BPC, seguido pelos benefícios do trabalho, seguro-desemprego e abono salarial, que também apresentam multiplicadores acima de 1 (um). Por último, numa escala descendente, estão os benefícios previdenciários: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Os efeitos apresentados pelas transferências previdenciárias são bem menores do que 1 (um), em contraposição às demais. A explicação é que esses recursos são apropriados, sobretudo, pelos mais ricos. Com isto, a tendência é que a maior parte desta renda seja convertida em poupança e não em consumo. (NERI, VAZ e SOUZA, 2013).

Esse tipo de análise econômica, de inspiração keynesiana, fundamenta a discussão em torno da relevância do componente de renda, direcionado às famílias pobres, para as economias locais. Marques (2005), em referência à população beneficiária do PBF, afirma que a tendência para o consumo é mais elevada entre as famílias em condição de extrema pobreza.

Os resultados sustentam que as transferências sociais voltadas aos mais pobres têm melhores efeitos multiplicadores. Embora apresentem pouco potencial para promover a ascensão das famílias, as transferências não contributivas, principalmente as do PBF, têm cumprido um papel positivo na dinâmica macroeconômica brasileira, além de contribuir para a redução da desigualdade e da pobreza.

### **3.2 As transferências do PBF e do BPC e as economias sem produção**

Se por um lado é constatada a predisposição dos benefícios não contributivos - Bolsa Família e BPC - em gerar renda e consumo, já que os recursos recebidos logo são utilizados pelas famílias, por outro, discute-se a situação de se ter renda, mas não ter ou ter pouco produto.

É nesse contexto que surge o conceito “economia sem produção”. O termo refere-se a situações em que uma região, um estado ou município tem as transferências governamentais como suas principais fontes de renda. No conjunto dessas transferências estão o PBF, o BPC, as aposentadorias rurais, os empregos públicos e as transferências intergovernamentais. Esse tipo de análise implica o questionamento sobre o nível de eficiência desses recursos no sentido de gerar novas atividades produtivas, elevando a renda *percapita* das famílias, a

geração de empregos e a arrecadação de tributos, de maneira sustentável. Assim, o conceito “economia sem produção” predispõe que determinada localidade possui renda, mas não valida a identidade macroeconômica de que renda pode ser igual a produto. (TUPY e TOYOSHIMA, 2013).

Tupy e Toyoshima (2013) analisam os impactos dos programas de transferência de renda, especialmente, o PBF e o BPC, no período de 2004 a 2009, sobre a estrutura produtiva do Vale do Jequitinhonha, uma das doze mesorregiões do estado de Minas Gerais, formada por municípios, em sua maioria, de pequeno porte, isto é, com população de até 20.000 habitantes. De acordo com os autores, a economia da mesorregião se assemelha à de grande parte da região Nordeste do Brasil, no que se refere ao predomínio de atividades primárias e de subsistência e de uma atividade industrial incipiente. As variáveis sociais indicam um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e elevada incidência de pobreza, o que reflete na grande necessidade de transferências de renda governamentais tanto para as famílias quanto para as prefeituras.

Em 2009, o PBF representou, em média, 2,27% da renda dos municípios do Vale, enquanto que esse percentual para o estado de Minas Gerais foi de apenas 0,36%. No período analisado, verificou-se uma forte expansão das transferências diretas de renda sobre o PIB da mesorregião. O grande responsável pela elevação do total de transferências em relação ao produto foi o valor total dos benefícios transferidos pela previdência social que, em 2004, foi equivalente a 16,90% do PIB, passando a equivaler 27,27% em 2009, com predomínio das aposentadorias rurais. Grande parte dessa variação é atribuída aos consideráveis reajustes no valor do salário mínimo, observados a partir de 2003 e que se mantiveram durante o período. O valor total das transferências realizadas pelo PBF e dos benefícios transferidos pela previdência corresponderam, juntos, em 2004, a 18,80% do PIB nos municípios, chegando a 29,54% em 2009. (TUPY e TOYOSHIMA, 2013).

Se a razão PBF / PIB não parece tão alta na região, apesar de relativamente superior à média do Estado, a relevância do programa para a economia do Vale deve-se a sua abrangência. De acordo com dados do censo IBGE 2010, apresentados pelos autores, enquanto 18,84% dos domicílios em Minas Gerais seriam atendidos pelo PBF, na mesorregião esse percentual chegou a 42,62%, sendo que alguns municípios ultrapassaram a faixa dos 50%.

Outros elementos da “economia sem produção” podem ser observados. As transferências intergovernamentais, em 2009, representaram 94,14% do orçamento total das prefeituras, um valor 19 vezes maior que a arrecadação de tributos realizada pelos poderes

públicos municipais na região. Além disso, os empregos públicos chegaram a 43,67% do total de empregos formais, sendo que 36,63% correspondiam a empregos gerados diretamente pela administração pública. (TUPY e TOYOSHIMA, 2013). Configura-se um quadro de grande dependência das prefeituras em relação a recursos externos e de uma sociedade que dificilmente manteria suas atividades apenas com seus próprios recursos.

Serão analisadas, a partir de agora, apenas as transferências do PBF, do BPC e a renda do trabalho e suas contribuições para a variação do PIB, por setor de atividade. Análises apresentadas pelos autores indicam que, no período de 2004 a 2009, as transferências do PBF impactaram positivamente no PIB da mesorregião, sobretudo, na agricultura e no setor de serviços, não havendo nenhum impacto deste programa sobre a atividade industrial dos municípios.

Os dados ainda revelam que o BPC obteve o segundo maior impacto na variação do PIB agropecuário e do PIB de serviços. Os resultados apresentados, envolvendo a mesorregião do Vale do Jequitinhonha, vão ao encontro das análises de Marques e Mendes (2008) que tratam da maior tendência para o consumo entre as famílias em condição de pobreza no país. Como já visto, no conjunto das transferências diretas de renda, entre os mais propensos para o consumo estão, primeiramente, as famílias beneficiárias do PBF, consideravelmente mais pobres que aquelas beneficiadas com a renda de trabalhos formais e, posteriormente, aparecem os beneficiários do BPC.

Em relação ao PIB industrial, apenas a renda do trabalho mostrou-se positivamente relacionada com o produto. O fato do PBF não causar impacto no PIB industrial da mesorregião deve-se ao padrão de consumo das famílias beneficiárias, voltado para o gasto com produtos de primeira necessidade, especialmente, alimentação, ligada ao setor agropecuário, além de eventuais gastos com educação e saúde, relacionados ao setor de serviços. (TUPY e TOYOSHIMA, 2013).

Retomando o conceito “economia sem produção”, questiona-se a capacidade de uma região e da população que ali vive de manter-se por longos períodos de tempo numa situação de extrema dependência de recursos gerados externamente e que não apresentam contrapartidas produtivas. No Vale, o efeito multiplicador dos recursos do PBF se dá sobre a atividade primária, na agropecuária, e sobre o setor de serviços. O desafio é o fortalecimento da articulação das transferências de renda com programas e ações complementares, de maneira que se avance na perspectiva da produção, do emprego e da sustentabilidade, minimizando a dependência dos municípios em relação a transferências externas.

Situação semelhante é vivida no semiárido nordestino, região que também é caracterizada pelo aspecto peculiar de se ter renda, mas não ter ou ter pouca produção. De acordo com Araújo e Lima (2009), no semiárido, a administração pública foi responsável, em 2005, por 45% do valor adicionado do setor de serviços. Grande parte deste valor adicionado é proveniente das prefeituras, que, no mesmo ano, ocuparam 94% do emprego público na região. Além do mais, a transferência de renda ocupa lugar predominante na economia. Em virtude da grande extensão adquirida pela população rural no Nordeste, o número de aposentadorias rurais expandiu-se a partir de 1991. Exemplo disso é o que ocorreu no semiárido onde 64% dos aposentados, em 2005, estavam vinculados ao regime de aposentadorias rurais. Devido ao grande número de famílias vivendo abaixo da linha de pobreza, com presença marcante da informalidade e do baixo nível de produtividade na região, no ano de 2007, 40% da população nordestina recebia os benefícios do PBF, sendo a região do país com o maior número de famílias beneficiárias.

Considerando a natureza econômica e social da região nordestina e, especificamente, do semiárido, o salário dos funcionários públicos, o volume total das transferências intergovernamentais, as aposentadorias rurais e os benefícios pagos pelo PBF constituem rendimentos de tamanho considerável se comparados com o PIB, sendo, portanto, as maiores fontes de renda da economia local. E como estas não têm ou têm muito pouca contrapartida produtiva, pode-se dizer que são os principais agentes da configuração de uma “economia sem produção”. (ARAÚJO e LIMA, 2009).

Segundo os autores, no caso do funcionalismo público, a proliferação de municípios em todo o país a partir da década de 1980, em especial, os de pequeno porte, foi e ainda é politicamente útil. Há, assim, uma relação entre as transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação Municipal (FPM), e o emprego público, pois as prefeituras tendem a usar essas transferências para “inchar a folha salarial”, aumentando o número de funcionários públicos, no sentido de garantir a legitimidade política. Em virtude da ausência de contrapartidas produtivas, os efeitos econômicos dos salários dos funcionários são praticamente nulos. Por sua vez, as transferências intergovernamentais continuam a fazer parte de um processo perverso: o aumento das despesas administrativas não é acompanhado pelo crescimento das receitas fiscais próprias, configurando um quadro de dependência dos municípios em torno dessas transferências.

Com relação aos aposentados, a série de transformações ocorridas na previdência social a partir da Constituição de 1988 garantiu aos trabalhadores rurais o direito de aposentadoria sem a exigência de contribuição anterior, bastando que comprovassem ter

exercido, desde sempre, o trabalho informal no campo. Além das aposentadorias, a regulamentação do BPC, em 1993, garantiu a concessão de um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência, não contribuintes. (ARAÚJO e LIMA, 2009). Por um lado, a aposentadoria rural e o BPC constituem elementos importantes na redução da desigualdade de renda e da pobreza no país, por outro, são considerados recursos de caráter não produtivo e, dessa forma, tornam-se agentes constitutivos da “economia sem produção”.

A renda do PBF garante segurança alimentar e poder de compra, entretanto, não faz seus beneficiários ascenderem socialmente, nem garante grandes transformações na estrutura social. Seus benefícios, em geral, funcionam como uma complementação da renda dos trabalhadores informais. (ARAÚJO e LIMA, 2009).

Uma perspectiva de sustentabilidade vinculada ao PBF enfatiza que a transferência de renda direcionada aos mais pobres precisa estar associada a iniciativas de aprendizado produtivo local. Além do impulso às vendas, que garante maior participação do setor de serviços na economia, estratégias de estímulo à produção são necessárias para que os municípios venham se tornar menos dependentes de recursos externos. Entretanto, não se trata de simples estratégias. Isso só será possível quando as transferências federais, de natureza não contributiva, estiverem, de fato, articuladas com políticas de estímulo à atividade produtiva como os programas de incentivo à agricultura familiar, sendo esta uma das condições necessárias para o desenvolvimento local.

### **3.3 O lugar dos recursos do PBF e do BPC no conjunto das transferências constitucionais**

A grande importância das transferências do PBF e do BPC para os municípios brasileiros pode ser claramente visualizada na comparação com transferências constitucionais realizadas ao poder público.

São considerados, a princípio, os recursos financeiros do PBF e os repasses do Fundo de Participação Municipal (FPM). O FPM é uma transferência constitucional que se destina a fazer frente às despesas dos municípios com a oferta de serviços e bens públicos. Foi instituído pela Emenda Constitucional n.18/1965, entretanto sua atual configuração foi instituída pela Constituição de 1988 (Art. 159, I, b). O FPM é composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes dos municípios. São fixadas faixas populacionais e em cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios para

o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios estão contidos na Lei n. 5.172/66 e no Decreto - Lei n. 1.881/81. (MINAS GERAIS, 2014).

Neri, Vaz e Souza (2013) afirmam que, embora seja reconhecida a importância do FPM na promoção dos serviços públicos, trata-se de um repasse feito às prefeituras, enquanto que as transferências do PBF são realizadas diretamente aos beneficiários. Nesse caso, o PBF assume uma importância peculiar para o desenvolvimento socioeconômico. O recurso proveniente da transferência realizada às famílias pobres garante-lhes o aumento do poder de consumo e o bem-estar direto; ao mesmo tempo, estimula a economia local e gera efeitos multiplicadores para o bem-estar social como um todo.

A tabela 6 (seis) apresenta a evolução dos repasses do FPM, do PBF e do BPC, em âmbito nacional, no período de 2005 a 2012.

**Tabela 6 - Evolução de repasses federais no país entre os anos de 2005 e 2012**

<b>Tipo de repasse</b>	<b>Valor total dos repasses / 2005 (em bilhões)</b>	<b>Valor total dos repasses / 2012 (em bilhões)</b>
<b>FPM</b>	26,67	54,75
<b>PBF</b>	5,69	21,16
<b>BPC</b>	7,52	27,44

**Fonte: Elaboração própria com base em dados apresentados pelo MDS no Estudo técnico n. 30 / 2013, disponível em: <[http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/69.pdf](http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/69.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2014.**

Os dados mostram que o FPM dobrou seu montante de repasses, de 2005 a 2012. Trata-se de um aumento considerável, no entanto, bem abaixo do crescimento apresentado pelas transferências realizadas diretamente às famílias e aos beneficiários individualmente. No mesmo período, os repasses do PBF e do BPC, praticamente, quadruplicaram.

Desagregando a análise por regiões, a evolução foi semelhante à anterior. O volume de recursos do FPM, em média, dobrou em todas as regiões do país. Enquanto isso, as transferências do PBF e do BPC cresceram de 3 (três) a 5 (cinco) vezes no período. As regiões que apresentaram o maior crescimento foram o Nordeste e o Sudeste, respectivamente.

Em muitos casos, o total das transferências diretas de renda - PBF e BPC - supera o valor do FPM. No ano de 2005, em apenas 3 (três) municípios os repasses do PBF superaram os valores correspondentes a esta transferência constitucional. Em 2012, esse número chegou a 62. Quando o volume de recursos do programa é somado com o valor total transferido pelo

BPC, o número de municípios onde as transferências de renda ultrapassam o FPM sobe de 128, em 2005, para 779, em 2012. (BRASIL, 2013).

Nas capitais, a importância do BPC em relação às transferências constitucionais é maior do que nos estados. Esse resultado está dentro do previsto, pois, de um lado, as capitais recebem relativamente menos recursos do FPM; de outro, não se coloca a possibilidade dos trabalhadores, sem vínculo empregatício, se aposentarem pelo regime especial dos rurais. (MARQUES e MENDES, 2008).

No que se refere ao PBF, Marques *et al.* (2010) comprovam que, quando comparado com transferências constitucionais, o programa apresenta um grande potencial de impacto financeiro, especialmente, nos municípios mais pobres e do interior, e expressa sua singularidade enquanto instrumento de tomada de posição frente à realidade brasileira de extrema pobreza, ainda que a iniciativa não seja suficiente para resolver tal problema que é de natureza estrutural.

A frequência relativa das famílias beneficiárias do PBF é maior nos municípios de pequeno porte e do interior. Em 2006, 13,6% da população brasileira habitava nas regiões metropolitanas. Nestas, apenas 9,3% das famílias recebiam os benefícios do programa. As capitais dos estados, possuindo 23,8% da população brasileira, registravam 13,8% das famílias beneficiárias. Nos municípios do interior a situação se invertia; concentrando 62,7% da população total do país, respondiam por 77,3% das famílias beneficiadas pelo PBF. (MARQUES *et al.*, 2010).

No mesmo ano, 35,3% das famílias beneficiárias do PBF residiam em municípios que apresentavam um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) acima da média brasileira, enquanto que 64,5% residiam nas localidades com IDH-M inferior à média nacional. Marques *et al.* (2010) demonstraram que nas regiões em que a maior parte dos municípios apresenta IDH-M superior à média nacional, a concentração de famílias beneficiadas pelo PBF indica a existência de bolsões da pobreza em seu território.

Os municípios com IDH-M inferior à média do país apresentaram os melhores percentuais que envolvem a importância dos recursos do PBF em relação às transferências constitucionais. Neles, os repasses do programa foram equivalentes a 19,1% do volume de recursos transferido ao poder público. Nos demais, com IDH-M superior à média nacional, o percentual foi de 10,4%. (MARQUES, *et al.*, 2010).

Segundo Marques (2005), quanto menor for a receita disponível do município, maior será a importância relativa dos recursos do PBF. Esta receita envolve as arrecadações próprias das prefeituras e as transferências constitucionais. Nos municípios mais pobres e do interior,

ocorrem casos em que os recursos do PBF chegaram a representar 40% da receita disponível, sendo, ainda, mais de duas vezes superiores ao total de repasses do Sistema Único de Saúde (SUS).

Diante dos resultados, Marques afirma que:

evidentemente, quanto mais desenvolvido o município, menor será o volume de recursos recebidos do FPM em relação a sua Receita Disponível, o que eleva a importância relativa dos recursos do Bolsa Família em termos percentuais. Pelo mesmo motivo, quanto mais desenvolvido o município, maior será sua arrecadação a título de ICMS, e, portanto, menor a relação entre os recursos do Bolsa Família e as receitas desta transferência. (MARQUES, 2005, p. 27).

O ICMS é um imposto não cumulativo que incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação. É uma das principais fontes de recursos financeiros para a realização das ações governamentais. É de competência dos Estados e do Distrito Federal, conforme previsto no art. 155, inciso II, da Constituição de 1988. As normas gerais do ICMS estão contidas na Lei Complementar n. 87/1996, conhecida como Lei Kandir. (MINAS GERAIS, 2014).

De maneira geral, quanto menos desenvolvidos forem os municípios, o que transparece na baixa arrecadação a título de ICMS, maior será a importância relativa do PBF. (MARQUES, 2005). Nessas circunstâncias, a relevância das transferências realizadas às famílias pobres tende a ser maior na comparação com o ICMS, do que se comparadas com o FPM. Trata-se de municípios nos quais o equilíbrio orçamentário, no campo da administração pública, é altamente definido pelo recebimento do FPM, criando situações de extrema dependência das prefeituras em relação a esse repasse constitucional. Marques (2005) apresenta casos nos quais o PBF superou, em 35%, o ICMS, representando ainda 35% do FPM e foi quase duas vezes superior às transferências federais do SUS.

A transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres, representada, neste trabalho, pelos recursos do PBF e do BPC, ao longo do tempo, veio assumindo um papel extremamente importante para os municípios em seu conjunto e não apenas para a população em condição de pobreza. O impacto financeiro é considerável, tendo em vista que esses recursos, muitas vezes, chegam a superar valores correspondentes a transferências federais e estaduais realizadas ao poder público municipal. No capítulo 4 (quatro), isto será demonstrado no contexto de uma microrregião de Minas Gerais, onde está localizado o município de Passa Tempo.

#### **4 AS TRANSFERÊNCIAS NÃO CONTRIBUTIVAS NA MICRORREGIÃO DE OLIVEIRA - MG**

Este capítulo apresenta uma análise acerca da importância dos recursos financeiros do PBF e do BPC em comparação com transferências constitucionais. Delimitou-se, como recorte geográfico, a microrregião de Oliveira, localizada no Centro - Oeste mineiro, na qual está situado o município de Passa Tempo - MG. Pretende-se mostrar, no âmbito desta microrregião, a relevância dos recursos direcionados às famílias pobres em relação a transferências realizadas ao poder público, como já demonstrado por Marques (2005) e por Marques e Mendes (2008) em estudos de abrangência nacional.

Primeiramente, dados estatísticos, provenientes de fontes secundárias, contextualizam os municípios da microrregião escolhida quanto a aspectos demográficos, sociais e econômicos. São consideradas as seguintes variáveis: população, porte populacional, IDH-M acima ou abaixo das médias estadual e nacional, Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) e o índice de participação dos principais setores da economia, incluindo a carga tributária, na composição do PIB-M. São eles: setor primário (agropecuário), setor secundário (industrial) e o setor de serviços (atividades de serviços e comércio de produtos).

Serão apresentados indicadores econômicos que revelam o total de recursos do PBF e do BPC, direcionado aos beneficiários, e o total de repasses feitos aos municípios da microrregião por meio de transferências constitucionais, nos anos de 2004 e 2013. É considerado o volume anual dos repasses de cada uma das seguintes transferências: Fundo de Participação Municipal (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o total das transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e os repasses federais na área da assistência social. Ademais, é incluído na análise o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS estadual).

Adiante, será feita uma breve definição de cada transferência constitucional, com exceção do FPM e do ICMS que já foram definidos no capítulo anterior. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) é um fundo especial, de natureza contábil, que visa promover o financiamento da educação básica pública. Foi criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) que vigorou de 1998 a 2006. A principal diferença entre eles é que, além de atender o ensino fundamental, o FUNDEB se

propõe a atender a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. (BRASIL, 2014).

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Foi criado pelo decreto n. 64.867, de 24 de julho de 1969. As transferências fundo a fundo consistem no repasse de valores, de forma regular e automática, diretamente do FNS para os estados, municípios e o Distrito Federal, no sentido de promover o financiamento de ações e serviços de saúde individual e coletiva, coordenados ou desenvolvidos pelo Ministério da Saúde. (BRASIL, 2014).

A transferência de recursos federais para a área da assistência se dá pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado pela Lei n. 8.742/93, e visa o financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios, no âmbito do SUAS. Os recursos do FNAS são transferidos regular e automaticamente aos fundos regionais e locais, mediante o controle dos conselhos de assistência social. (BRASIL, 2014).

Neste capítulo serão comparados o valor total das transferências do PBF e do BPC e os repasses feitos aos municípios por meio de cada transferência constitucional citada anteriormente, no ano de 2004 e em 2013. O objetivo é dimensionar, em termos percentuais, a relevância das transferências não contributivas em relação àquelas que são realizadas às prefeituras e visam fazer frente às despesas dos municípios com serviços sociais públicos.

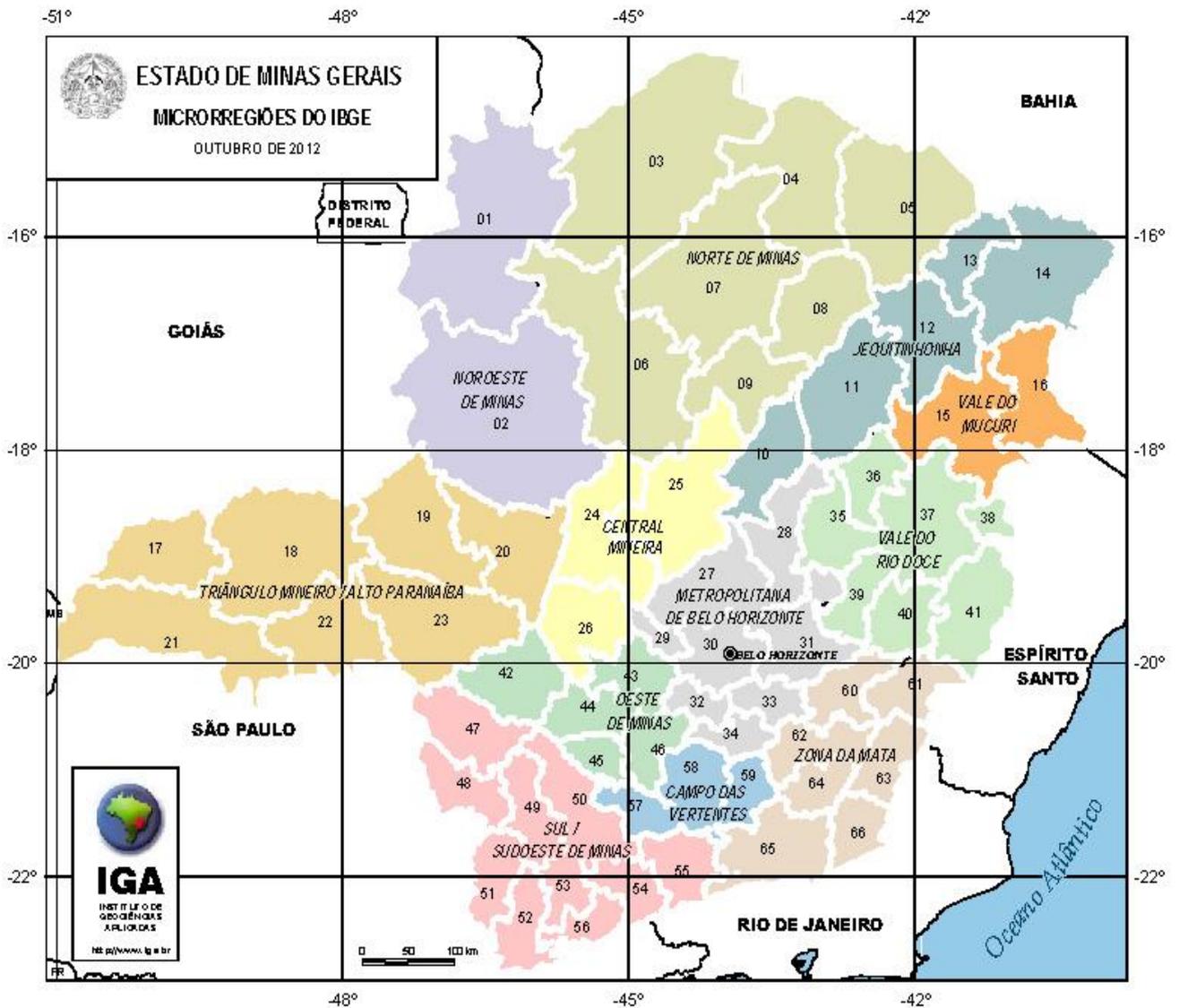
Optou-se por utilizar dados referentes a 2004 por se tratar do primeiro ano de repasses efetuados, através do PBF, no país. A escolha de 2013 é justificada por ser o último ano no qual foi possível contabilizar os valores anuais das transferências realizadas aos beneficiários e ao poder público, considerando o período de coleta de informações da pesquisa.

#### **4.1 Características dos municípios**

A microrregião de Oliveira está situada na mesorregião Oeste de Minas, mais conhecida como região Centro - Oeste. Esta região integra o conjunto das 12 mesorregiões estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para Minas Gerais: Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Central Mineira, Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Campos das Vertentes e Zona da Mata. (MINAS GERAIS, 2014). Segundo o IBGE, esse sistema de divisão tem implicações importantes na elaboração das políticas públicas e oferece subsídios ao sistema de decisões quanto à localização de atividades econômicas, sociais e tributárias.

O mapa 1 (um) apresenta a divisão regional do estado de Minas Gerais. A microrregião de Oliveira (46) é uma das 5 (cinco) microrregiões que compõem o Centro - Oeste mineiro. As outras quatro são: Piuhi (42), Divinópolis (43), Formiga (44) e Campo Belo (45).

**Mapa 1- Divisão regional do estado de Minas Gerais**



Fonte: Mesorregiões e microrregiões - Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: < <https://www.mg.gov.br/governomg/.../c/governomg/...minas/.../5044> >. Acesso em: 25 mai. 2014.

Passa Tempo - MG está localizado na microrregião de Oliveira com mais 8 (oito) municípios: Bom Sucesso, Carmo da Mata, Carmópolis de Minas, Ibituruna, Oliveira, Piracema, Santo Antônio do Amparo e São Francisco de Paula.

A tabela 7 (sete) contém informações populacionais desses municípios, conforme os censos de 2000 e 2010. A classificação, por porte populacional, adotada neste trabalho, segue

o estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS - 2004): Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes); Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes); Médio Porte (de 50.001 a 100.000 habitantes); Grande Porte (de 100.001 a 900.000 habitantes) e Metr pole (mais de 900.000 habitantes). Na mesma tabela   apresentada a evolu o do  ndice de Desenvolvimento Humano (IDH) em cada município, no período analisado.

**Tabela 7 - Características dos municípios da microrregião de Oliveira**

MUNICÍPIO	N� de habitantes		Popula�o / 2010		IDH-M	
	2000	2010	urbana	rural	2000	2010
<b>Bom Sucesso</b>	17.064	17243	14.194	3.049	0,59	0,69
<b>Carmo da Mata</b>	10.400	10.927	8.610	2.317	0,58	0,68
<b>Carmópolis de Minas</b>	14.348	17.048	11.821	5.227	0,56	0,70
<b>Ibituruna</b>	2.755	2.866	2.485	381	0,58	0,67
<b>Oliveira</b>	37.250	39.466	35.185	4.281	0,60	0,69
<b>Passa Tempo</b>	8.480	8.197	6.385	1.812	0,59	0,68
<b>Piracema</b>	6.509	6.406	3.034	3.372	0,52	0,64
<b>Santo Antônio do Amparo</b>	16.109	17.345	15.187	2.158	0,57	0,67
<b>São Francisco de Paula</b>	6.533	6.483	4.651	1.832	0,53	0,66

Fonte: *Elabora o própria com base em dados do IBGE cidades e do Relatório de Informa es Sociais do MDS - Ferramentas Sagi, disponíveis em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>/ <<http://www.mds.gov/bolsafamilia>>. Acesso em: 25 mai. 2014.*

De acordo com os dados, os municípios que compõem a microrregião de Oliveira são, em sua maioria, de pequeno porte I, exceto Oliveira que apresentou, em 2010, uma popula o de 39.466 habitantes, sendo definido, dessa forma, como de pequeno porte II. Trata-se de municípios, predominantemente, urbanos em termos populacionais. Apenas Piracema apresentou equilíbrio na compara o entre popula o urbana / rural; nos demais, a disparidade, com enfoque urbano,   considerável. Conforme os dados, o número de habitantes aumentou em 6 (seis) dos 9 (nove) municípios, entre os censos demográficos de 2000 e 2010.

A qualidade de vida está sendo medida pelo  ndice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), na compara o com as m dias do Estado e do País, tendo como

referência as faixas de desenvolvimento humano propostas pelo Atlas Brasil 2013. São elas: muito baixo (0,00 até 0,49), baixo (0,50 até 0,59), médio (0,60 até 0,69), alto (0,70 até 0,79) e muito alto (acima de 0,80).

O IDH é uma medida do grau de desenvolvimento humano de um país, apresentado em 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB) como medidor do desenvolvimento humano. O IDH possui três requisitos mais importantes: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável (saúde, longevidade), ter acesso ao conhecimento (educação) e ter a oportunidade de desfrutar de um padrão de vida com dignidade (renda). O IDH-M mede o grau de desenvolvimento humano municipal. (PNUD, IPEA, FJP, 2013).

A média de todos os municípios do Estado foi de 0,62 em 2000 e 0,73 em 2010. A média dos municípios brasileiros passou de 0,61 para 0,72 no mesmo período. (PNUD, IPEA, FJP, 2013). Os dados da tabela 7 (sete) revelam que, entre os censos de 2000 e 2010, o IDH-M aumentou em todos os municípios da microrregião. Os índices apresentados em 2010 estiveram sempre acima de 0,64, dentro da faixa de desenvolvimento humano mediano, ficando mais próximos da média nacional. Carmópolis de Minas foi o que mais se aproximou das médias nacional e estadual, tendo apresentado, no último censo, um IDH no valor de 0,70, que o insere na faixa que contempla um alto nível de desenvolvimento humano. No mesmo período, Passa Tempo registrou um IDH bem próximo, no valor de 0,68.

A tabela 8 (oito) exhibe o valor do Produto Interno Bruto (PIB) em cada município da microrregião de Oliveira, tendo como referência os anos de 2005 e 2012. São apresentados ainda os percentuais de participação dos grandes setores econômicos, incluindo a arrecadação de impostos, na composição do PIB-M.

**Tabela 8 - PIB-M e índice de participação dos setores econômicos no PIB em 2012**  
**Municípios da microrregião de Oliveira**

MUNICÍPIO	PIB-M (em reais)		Índice de participação dos setores econômicos no PIB-M em 2012				
	2005	2012	Impostos	Indústria	Agropecuária	Serviços	Total
<b>Bom Sucesso</b>	111.777,00	225.292,00	6,0	12,6	24,4	57,0	100,0
<b>Carmo da Mata</b>	67.711,00	119.886,00	6,5	15,2	19,1	59,2	100,0
<b>Carmópolis de Minas</b>	95.162,00	249.347,00	14,5	23,3	13,6	48,6	100,0
<b>Ibituruna</b>	18.643,00	36.167,00	2,3	6,0	40,5	51,2	100,0
<b>Oliveira</b>	256.420,00	500.297,00	8,4	16,6	10,5	64,5	100,0
<b>Passa Tempo</b>	59.382,00	134.192,00	11,6	30,5	15,2	42,7	100,0
<b>Piracema</b>	39.638,00	74.274,00	3,5	7,6	36,4	52,5	100,0
<b>Santo Antônio do Amparo</b>	109.590,00	190.378,00	4,0	8,6	32,7	54,7	100,0
<b>São Francisco de Paula</b>	43.594,00	68.722,00	2,9	8,0	39,6	49,5	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do *IBGE* cidades. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 mai. 2014.

Conforme os dados, no período analisado, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu em todos os municípios da microrregião. Em 2012, a estrutura econômica, em cada um deles, demonstrou participação expressiva e predominante do setor terciário, que alcançou percentuais significativos na composição do PIB - M, ficando sempre acima de 42%. O menor percentual foi verificado em Passa Tempo (42,7%) e o maior em Oliveira (64,5%).

Cabe destacar ainda a agropecuária, que atingiu a segunda posição na estrutura econômica em 6 (seis) dos 9 (nove) municípios, seguida pelo setor industrial. Em geral, houve baixa participação da carga tributária na composição do PIB-M. Os dados comprovam tratar-se de economias predominantemente terciárias, porém com participação significativa do setor primário. Nos três municípios de menor população, a agropecuária obteve índices expressivos na composição do PIB, embora fosse superada pelo setor de serviços. São eles: Ibituruna (40,5%), Piracema (36,4%) e São Francisco de Paula (39,6%).

De acordo com a tabela 8 (oito), o setor secundário, representado pelas indústrias de transformação, superou o agropecuário apenas em Carmópolis de Minas, Oliveira e Passa Tempo. Os dados apresentados seguem a tendência registrada no Estado e no País, onde o setor industrial é superado apenas pelo de serviços.

Nesses municípios, os setores que mais aumentaram a participação na estrutura do emprego formal, em 2010, foram: a indústria de transformação e os serviços, em Carmópolis de Minas; a construção civil e a indústria de transformação, em Oliveira; a administração pública e a agropecuária, em Passa Tempo. (BRASIL, 2014).

A microrregião de Oliveira é composta por municípios, em geral, muito dependentes do Fundo de Participação Municipal (FPM), tendo em vista a dificuldade que apresentam em prover seus próprios recursos. No ano de 2009, os índices de dependência (os quais medem a porcentagem do FPM em relação aos recursos totais do município no ano) foram variados: Ibituruna (70,44%), Piracema (55,57%), São Francisco de Paula (54,26%), Passa Tempo (46,12%), Carmópolis de Minas (40,12%) e Oliveira (30,29%). Os índices apresentados são superiores àquele registrado no Estado, que foi de 23,76%. (BRASIL, 2014).

Os dados assinalam que quanto menor e menos desenvolvido economicamente é o município, mais dependente será em relação a transferências externas. Isso pode ser verificado na comparação entre Ibituruna e Oliveira, que alcançaram índices diferenciados de dependência em relação ao FPM. A dificuldade observada na produção de recursos próprios, em municípios pequenos e do interior, especialmente os que apresentam baixo índice de produtividade industrial, reforça a importância das transferências constitucionais no

financiamento dos serviços públicos e da transferência de renda não contributiva, direcionada aos mais pobres, na dinamização das economias locais.

#### **4.2 As transferências do PBF e do BPC e outros recursos**

As tabelas 9 (nove) e 10 apresentam informações sobre o público atendido pelas principais transferências não contributivas do governo federal e seus respectivos repasses. O recorte geográfico é a microrregião de Oliveira. São considerados o número de famílias beneficiárias do PBF e o número de beneficiários do BPC, em janeiro de 2004 (tabela 9) e em dezembro de 2013 (tabela 10).

Os dados mostram ainda o total de repasses, por município, envolvendo essas transferências, nos anos de 2004 (tabela 9) e 2013 (tabela 10). A soma dos repasses realizados aos municípios representa o volume de recursos transferido às famílias e a beneficiários individuais na microrregião. Dados envolvendo a Renda Mensal Vitalícia (RVM) estão disponíveis apenas para o ano de 2013.

**Tabela 9 - Número de beneficiários e valores atualizados das transferências do PBF e do BPC nos municípios da microrregião de Oliveira, em 2004**

MUNICÍPIO	Beneficiários		Repases / 2004 (em reais)		Repasse Total PBF / BPC 2004 <sup>4</sup> (em reais)
	Nº de famílias PBF (Jan. 2004)	Nº de beneficiários BPC (Jan. 2004)	PBF	BPC	
<b>Bom Sucesso</b>	378	176	606.660,00	966.440,65	1.573.130,65
<b>Carmo da Mata</b>	183	63	279.534,33	326.206,95	605.741,29
<b>Carmópolis de Minas</b>	218	162	344.665,22	799.549,58	1.144.214,80
<b>Ibituruna</b>	76	38	124.973,68	61.973,24	178.907,86
<b>Oliveira</b>	655	274	947.927,84	1.491.452,09	2.439.379,93
<b>Passa Tempo</b>	170	62	273.140,06	332.367,64	605.507,70
<b>Piracema Santo</b>	203	41	343.753,59	223.624,35	567.377,94
<b>Antônio do Amparo</b>	588	83	824.507,31	488.405,36	1.312.912,66
<b>São Francisco de Paula</b>	174	68	262.285,72	337.450,69	599.736,41
<b>Total</b>					9.026.909,24

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório de Informações Sociais do MDS – Ferramentas Sagi - e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> / <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv/php>>. Acesso em: 27 mai. 2014.

<sup>4</sup> Os valores nominais correspondentes ao ano de 2004 foram corrigidos, pela inflação no período, e atualizados a preços de 2013, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?calculadora>>. Acesso em: 27 mai. 2014.

**Tabela 10 - Número de beneficiários e valores nominais das transferências do PBF e do BPC nos municípios da microrregião de Oliveira, em 2013**

<b>PBF – BPC</b>					
<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Beneficiários</b>		<b>Repasses / 2013 (em reais)</b>		<b>Repasso Total PBF / BPC 2013 (em reais)</b>
	<b>Nº de famílias PBF (Dez. 2013)</b>	<b>Nº de beneficiários BPC / RMV (Dez. 2013)</b>	<b>PBF</b>	<b>BPC / RMV</b>	
<b>Bom Sucesso</b>	1092	453	1.525.910,00	3.607.129,72	5.133.039,72
<b>Carmo da Mata</b>	587	171	1.099.448,00	1.341.683,62	2.441.131,62
<b>Carmópolis de Minas</b>	893	302	1.390.454,00	2.413.665,09	3.804.119,09
<b>Ibituruna</b>	246	31	360.264,00	185.768,46	546.032,46
<b>Oliveira</b>	1782	774	2.662.446,00	5.986.825,99	8.649.271,99
<b>Passa Tempo</b>	272	139	418.056,00	1.118.020,00	1.536.076,00
<b>Piracema Santo</b>	356	86	513.320,00	674.338,00	1.187.658,00
<b>Antônio do Amparo</b>	1677	220	2.671.256,00	1.718.320,16	4.389.576,16
<b>São Francisco de Paula</b>	490	72	875.464,00	566.131,39	1.441.595,39
<b>Total</b>					29.128.500,43

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório de Informações Sociais do MDS - Ferramentas Sagi - e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> / <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv/php>>. Acesso em: 27 mai. 2014.

Analisando as tabelas 9 (nove) e 10, percebe-se que, na microrregião, a população beneficiária das transferências não contributivas cresceu de janeiro de 2004 a dezembro de 2013. Isso pode ser verificado pelo aumento do número de famílias beneficiárias do PBF e pelo aumento da quantidade de beneficiários do BPC no período.

Estima-se que, em Passa Tempo - MG, no mês de dezembro de 2013, a população beneficiária das transferências não contributivas, envolvendo o PBF e o BPC, correspondeu a 11,6 % da população total do município. Para o cálculo do número de pessoas que recebiam os benefícios do PBF ao final de 2013, multiplicou-se o número de famílias beneficiárias por 3 (média de pessoas por domicílio no município, segundo o Censo IBGE 2010).

O total de repasses também aumentou entre os anos de 2004 e 2013. Embora a população beneficiária do BPC fosse menor que a do PBF, o valor do benefício, associado ao salário mínimo, possibilitou que o volume anual de recursos transferido aos beneficiários, em grande parte dos municípios, fosse superior ao do PBF, que se destaca pela sua abrangência, em termos de cobertura.

O volume de repasses feitos na microrregião mais que triplicou no período, passando de 9,02 milhões para 29,1 milhões. Isso significa que um volume maior de recursos, provenientes das transferências do PBF e do BPC, passou a circular nos municípios gerando o aumento do consumo das famílias.

A tabela 11 mostra a evolução de transferências constitucionais realizadas aos municípios da microrregião de Oliveira, nos anos de 2004 e 2013. É considerado o volume anual de cada transferência envolvendo: o FPM, o ICMS estadual, o FUNDEF, o FUNDEB, o total das transferências do FNS e o total das transferências federais na área da assistência social<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Os valores correspondentes às transferências efetuadas na área da assistência social não estão disponíveis para o ano de 2004.

Tabela 11 - Transferências constitucionais realizadas aos municípios da microrregião de Oliveira, em 2004\* e 2013

MUNICÍPIO	TRANSFERÊNCIAS - MUNICÍPIOS (em reais)								
	FPM		ICMS		FUNDEF	FUNDEB	FNS		ASSIST. SOCIAL
	2004	2013	2004	2013	2004	2013	2004	2013	2013
<b>Bom Sucesso</b>	7.262.197,80	12.875.587,32	2.467.398,77	4.682.572,61	1.540.100,44	6.576.552,96	1.160.081,95	2.207.307,11	1.682.665,50
<b>Carmo da Mata</b>	4.841.465,79	8.583.724,90	2.372.547,94	3.242.732,26	1.190.279,60	3.582.760,62	727.634,54	1.107.378,04	1.260.228,86
<b>Carmópolis de Minas</b>	6.051.832,27	12.875.587,32	2.443.879,97	5.633.611,65	1.379.399,47	6.780.715,48	805.410,27	1.310.456,44	1.543.356,35
<b>Ibituruna</b>	3.631.099,40	6.437.793,69	821.646,41	1.474.944,14	361.022,68	1.264.183,56	214.537,15	368.633,36	431.712,08
<b>Oliveira</b>	10.893.298,16	19.313.380,97	4.500.631,22	10.446.550,83	2.323.366,88	10.922.547,76	1.793.610,34	5.279.221,62	3.251.287,92
<b>Passa Tempo</b>	4.610.778,53	6.437.793,69	1.422.588,22	3.587.304,84	835.815,41	2.660.195,81	636.809,63	797.812,43	565.546,92
<b>Piracema</b>	3.631.099,40	6.437.793,69	1.068.876,84	1.857.849,26	475.373,63	1.551.616,80	450.156,01	698.964,75	653.600,95
<b>Santo Antônio do Amparo</b>	6.051.832,27	12.875.587,32	2.376.132,42	3.950.984,07	1.970.104,23	6.160.077,74	4.520.376,94	6.128.738,42	2.862.431,77
<b>São Francisco de Paula</b>	3.631.099,40	6.437.793,69	1.687.928,50	2.435.970,75	875.087,49	2.802.143,19	432.104,85	866.836,75	1.078.205,02
<b>Total</b>	50.604.703,02	92.275.042,59	19.161.630,29	37.312.520,41	10.950.549,83	42.300.793,92	10.740.721,68	18.765.348,92	13.329.035,37

\*Os valores nominais correspondentes ao ano de 2004 foram corrigidos, pela inflação no período, e atualizados a preços de 2013, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?calculadora>.

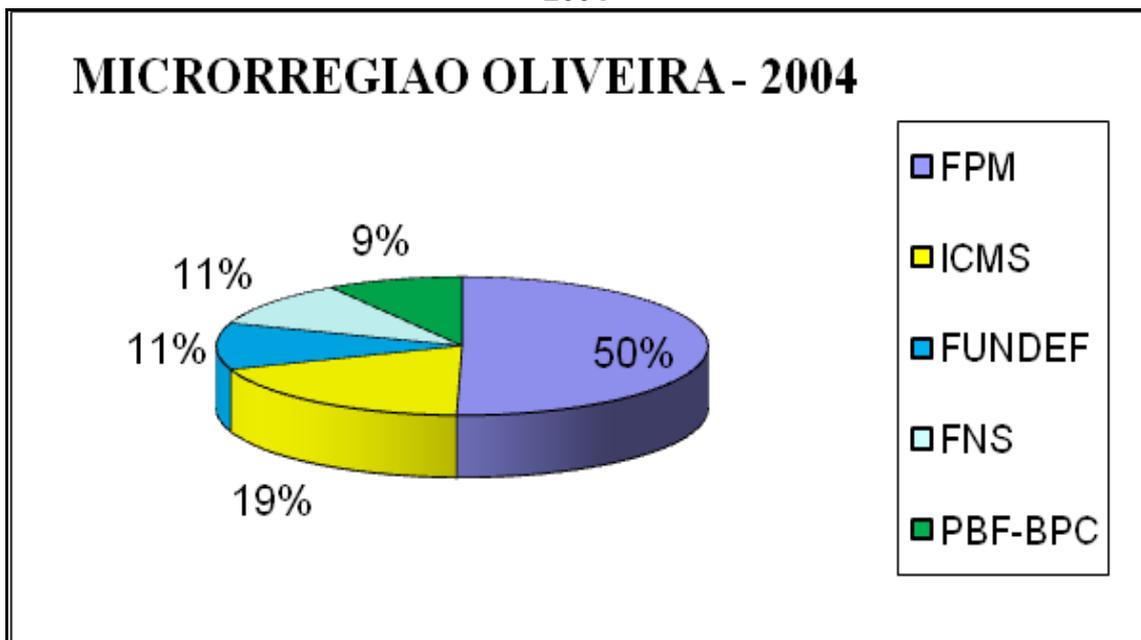
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação do Banco do Brasil, da Secretaria de Estado da Fazenda, do FNS, do Portal da Transparência do Governo Federal e do DATASUS, disponíveis em: <https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiario,802,4647,4652,0,1.bbx/> <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos/previsao/repases/> <http://www.datasus.gov.br/> <http://www.fns.saude.gov.br/> <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 30 mai. 2014.

Os dados indicam que os repasses realizados às prefeituras também cresceram, embora o percentual de crescimento da transferência de renda às famílias tenha obtido, em geral, maior expressividade.

Como já mencionado, as transferências do PBF e do BPC mais que triplicaram de 2004 a 2013. Enquanto isso, os dados da tabela 11 mostram que, na microrregião, os repasses do FPM, do ICMS e do FNS quase que dobraram no período. As transferências do FPM passaram de 50,6 milhões em 2004 para 92,2 milhões em 2013. O ICMS passou de 19,1 milhões para 37,3 milhões. O volume de repasses do FNS foi o que menos cresceu, variando entre 10,7 e 18,7 milhões.

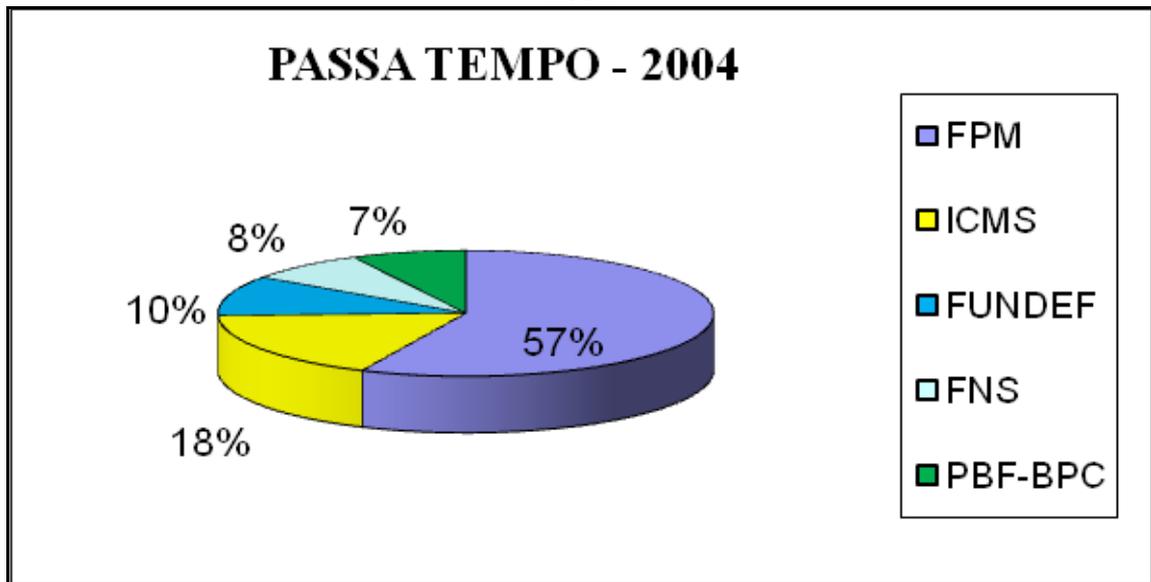
O gráfico 1(um) mostra a proporção alcançada pelos recursos do PBF e do BPC frente a transferências constitucionais na microrregião de Oliveira, em 2004. A mesma análise é feita com dados de Passa Tempo - MG, sendo apresentada no gráfico 2 (dois).

**Gráfico 1 - PBF, BPC e transferências constitucionais na microrregião de Oliveira, em 2004**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das tabelas 9 e 11.

**Gráfico 2 - PBF, BPC e transferências constitucionais no município de Passa Tempo, em 2004**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das tabelas 9 e 11.

Os dados revelam a grande importância do FPM para os municípios da microrregião. Como se vê, em 2004, o volume desse recurso financeiro correspondeu à metade do total de repasses efetuados incluindo transferências sociais e transferências constitucionais. Em Passa Tempo, o percentual foi mais elevado, chegando a 57%.

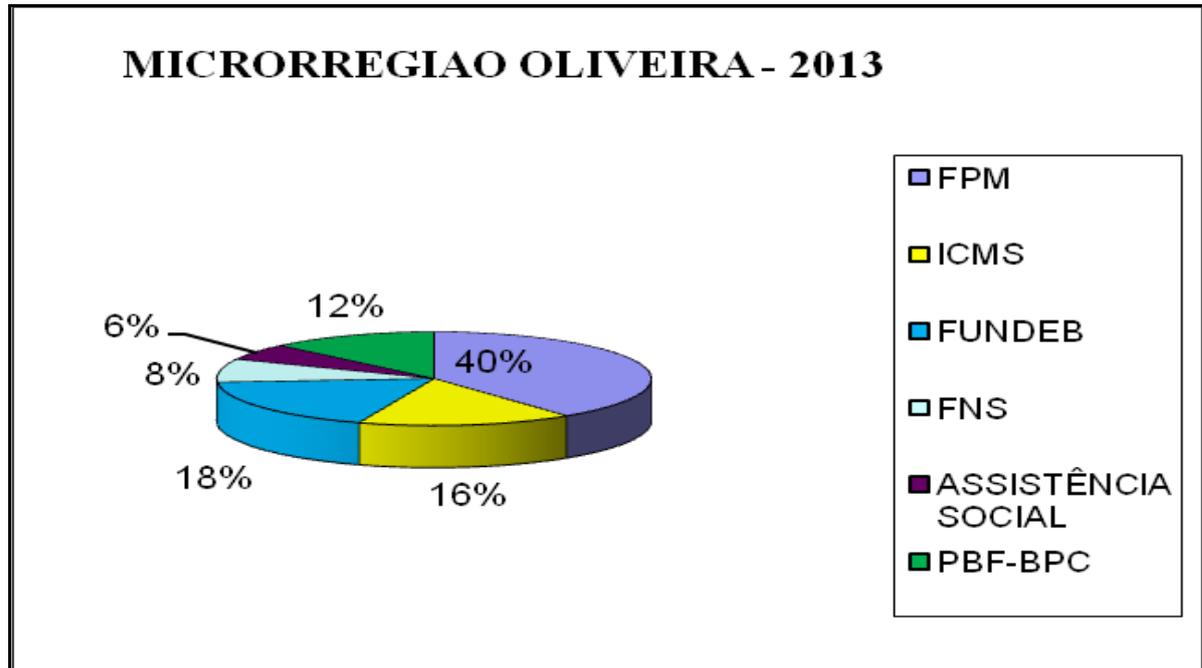
Os números comprovam a dependência econômica desses municípios, inclusive, Passa Tempo, em relação às transferências do FPM. Isto reflete a importância que esses recursos assumem para fazer frente às despesas públicas nos municípios de pequeno porte, menos desenvolvidos economicamente.

De acordo com os gráficos 1(um) e 2 (dois), no ano de 2004, o volume de repasses feitos a beneficiários, através do PBF e do BPC, esteve bem próximo do valor total dos recursos do FNS e do FUNDEF.

As transferências não contributivas, aqui destacadas, também mostraram-se significativas quando comparadas com o baixo valor do ICMS na microrregião e em Passa Tempo. Retomando Marques (2005), quanto menos desenvolvido for o município, menor será sua arrecadação a título de ICMS. Assim, maior será a relação entre os recursos direcionados aos mais pobres e a receita dessa transferência.

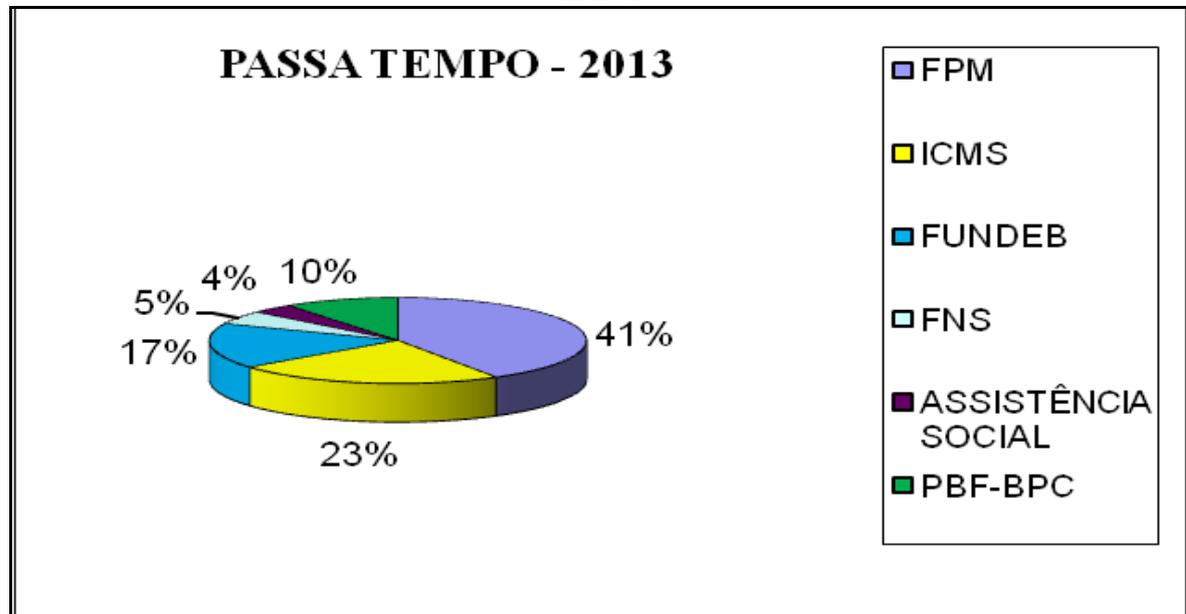
Em 2013, os repasses do PBF e do BPC alcançaram maior expressividade no conjunto das transferências efetuadas aos municípios da microrregião de Oliveira. Isto é demonstrado nos gráficos 3 (três) e 4 (quatro).

**Gráfico 3 - PBF, BPC e transferências constitucionais na microrregião de Oliveira, em 2013**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das tabelas 10 e 11.

**Gráfico 4 - PBF, BPC e transferências constitucionais no município de Passa Tempo, em 2013**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados das tabelas 10 e 11.

De acordo com os dados, em 2013, o volume de recursos do PBF e do BPC superou os repasses do FNS e da assistência social. Isto pode ser verificado na microrregião de Oliveira (gráfico 3) e no município de Passa Tempo (gráfico 4).

Conforme os gráficos, no ano de 2013, a proporção obtida pelo FPM foi menor do que em 2004. Enquanto isso, a transferência de renda não contributiva aumentou a sua participação no conjunto das transferências: de 9% e 7% em 2004, para 12% e 10% em 2013. Verificou-se, de fato, uma redução na distância entre o FPM e o volume de recursos do PBF e do BPC. A relação entre a quantidade de recursos originários de transferências de renda e o total da arrecadação a título de ICMS manteve-se estreita.

Deve-se ressaltar que o aumento das transferências do FUNDEB, no período analisado, foi superior ao crescimento das transferências não contributivas - Bolsa Família e BPC. A justificativa é que, em junho de 2013, o volume de repasses feitos, por meio dessa transferência, foi desproporcional aos demais meses do ano, elevando, demasiadamente, o valor total dos repasses realizados, no ano de 2013, em cada município da microrregião.

Os dados apresentados estão de acordo com o que foi demonstrado em Marques e Mendes (2008), isto é, que o impacto financeiro da transferência de renda aos mais pobres é relevante para os municípios de pequeno porte. Nesse sentido, as tabelas 12 e 13 mostram a incidência dos recursos do PBF e do BPC em relação a repasses efetuados ao poder público, na microrregião estudada.

**Tabela 12 - A importância relativa dos recursos do PBF e do BPC: comparação com transferências constitucionais realizadas aos municípios da microrregião de Oliveira no ano de 2004**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PBF BPC/ FPM</b>	<b>PBF BPC/ ICMS</b>	<b>PBF BPC/ FUN DEF</b>	<b>PBF BPC/ FNS</b>
<b>Bom Sucesso</b>	21,6	63,7	102,1	135,6
<b>Carmo da Mata</b>	12,5	25,5	50,8	83,2
<b>Carmópolis de Minas</b>	18,9	46,8	82,9	142,0
<b>Ibituruna</b>	4,9	21,7	49,5	83,3
<b>Oliveira</b>	22,3	54,2	104,9	136,0
<b>Passa Tempo</b>	13,1	42,5	72,4	95,0
<b>Piracema</b>	15,6	53,0	119,3	126,0
<b>Santo Antônio do Amparo</b>	21,6	55,2	66,6	29,0
<b>São Francisco de Paula</b>	16,5	35,5	68,5	138,7

Obs.: Não é possível a comparação com repasses realizados na assistência social, pois os valores correspondentes a esta área de política pública não estão disponíveis para o ano de 2004.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das tabelas 9 e 11.

De acordo com os dados da tabela 12, a importância dos recursos do PBF e do BPC é maior na comparação com o ICMS do que em relação ao FPM. Como se vê, em Passa Tempo - MG, no ano de 2004, a transferência de renda não contributiva representou 13,1% do total das transferências do FPM e 42,5% do ICMS. Os números apresentados lembram uma vez mais o que já fora apontado por Marques (2005), isto é, quanto menos desenvolvidos forem os municípios, menor será a arrecadação a título de ICMS, o que eleva a importância relativa da transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres.

Os dados mostram que, no ano de 2004, em alguns municípios da microrregião, o valor total das transferências do PBF e do BPC superou os repasses do FUNDEF e do FNS. Um dos casos mais expressivos ocorreu em Piracema (município vizinho de Passa Tempo) onde a transferência aos mais pobres foi equivalente a 119,3% e 126% do volume de recursos do FUNDEF e do FNS, respectivamente.

A tabela 13 revela que a importância relativa da transferência direta às famílias aumentou no período de 2004 a 2013, nos municípios da microrregião de Oliveira. Os percentuais verificados em 2013 foram superiores aos de 2004 para todas as transferências, com exceção do FUNDEB.

**Tabela 13 - A importância relativa dos recursos do PBF e do BPC: comparação com transferências constitucionais realizadas aos municípios da microrregião de Oliveira no ano de 2013**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PBF BPC/ FPM</b>	<b>PBF BPC/ ICMS</b>	<b>PBF BPC/ FUN DEB</b>	<b>PBF BPC/ FNS</b>	<b>PBF BPC/ ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>
<b>Bom Sucesso</b>	39,8	109,6	78,0	232,5	305,0
<b>Carmo da Mata</b>	28,4	75,2	68,1	220,4	193,7
<b>Carmópolis de Minas</b>	29,5	67,5	56,1	290,2	246,4
<b>Ibituruna</b>	8,4	37,0	43,1	148,1	126,4
<b>Oliveira</b>	44,7	82,7	79,1	163,8	266,0
<b>Passa Tempo</b>	23,8	42,8	57,7	192,5	271,6
<b>Piracema</b>	18,4	63,9	76,5	169,9	181,7
<b>Santo Antônio do Amparo</b>	34,0	111,1	71,2	71,6	153,3
<b>São Francisco de Paula</b>	22,3	59,1	51,4	166,3	133,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das tabelas 10 e 11.

Em Passa Tempo, a importância dos recursos do PBF e do BPC, em relação às transferências do FPM, passou de 13,1% em 2004 para 23,8% em 2013. Se comparados com os repasses na área da educação, percebe-se que a importância da transferência de renda aos mais pobres diminuiu, oscilando entre 72,4% e 57,7%. Como já visto, no mês de junho de 2013, a distribuição de recursos pelo FUNDEB foi desproporcional aos demais meses do ano, elevando, demasiadamente, o valor repassado aos municípios, por meio dessa transferência, no ano de 2013. Por outro lado, chama a atenção que, em Bom Sucesso e em Santo Antônio

do Amparo, o volume de recursos proveniente das transferências não contributivas ultrapassou o valor total da arrecadação referente ao ICMS.

Ainda em 2013, a transferência de renda às pessoas pobres superou os repasses do FNS e da assistência social em todos os municípios da microrregião de Oliveira, com exceção de Santo Antônio do Amparo. Percentuais significativos foram obtidos. Em Passa Tempo, o valor total dos recursos do PBF e do BPC foi quase duas vezes superior aos repasses do FNS; algo equivalente a 192,5%. O percentual mais expressivo ocorreu em Bom Sucesso onde a transferência de renda não contributiva foi mais de 3 (três) vezes superior em relação às transferências na área da assistência social, algo equivalente a 305%.

Apenas em Santo Antônio do Amparo a transferência realizada às famílias pobres e extremamente pobres não superou o valor total dos repasses do FNS, alcançando um percentual de 71,6 % na relação com os recursos federais transferidos para a área da saúde. A justificativa é que, além da atenção básica, o município conta com o atendimento de saúde ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade. Nesse sentido, a receita disponível, para esta área da política social, é mais elevada no município, o que reduz a importância relativa dos recursos do PBF e do BPC.

De fato, a comparação com repasses constitucionais permite visualizar a relevância da transferência de renda, direcionada às pessoas em condição de pobreza, para os municípios, principalmente os mais pobres e do interior. Essas transferências sociais possibilitam que haja um maior volume de renda circulando em âmbito municipal e, dessa forma, fomentam a criação ou a modificação de dinâmicas sociais e econômicas locais. No capítulo 5 (cinco), será demonstrado como isto ocorre em Passa Tempo - MG, a partir de uma análise sobre a chegada dos recursos do PBF e do BPC no município e as relações que os beneficiários estabelecem na economia local utilizando os benefícios recebidos.

## **5 ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE PASSA TEMPO - MG**

Este capítulo apresenta uma discussão sobre os efeitos dos recursos financeiros do PBF e do BPC em dinâmicas sociais e econômicas locais. Após a delimitação dos procedimentos metodológicos que nortearam a investigação realizada em Passa Tempo – MG, são analisadas as ações assistenciais desenvolvidas por entidades privadas e pelo poder público local, bem como as demandas que recebem a partir da chegada desses benefícios monetários, financiados pelo governo federal, que chegam para atender um público-alvo constituído por pessoas em condição de miséria e pobreza. Por fim, são discutidos aspectos associados ao consumo envolvendo a utilização desses recursos por famílias pobres do município.

### **5.1 Procedimentos metodológicos da investigação**

Com o objetivo de analisar a chegada dos recursos do PBF e do BPC nos municípios e sua utilização pelos beneficiários, optou-se por realizar um estudo de caso em Passa Tempo - MG.

O município foi escolhido pela possibilidade que oferece de realização da pesquisa. A condição de pequeno porte 1 (um) permitiu que a importância dos benefícios monetários, repassados aos beneficiários, alcançasse maior visibilidade, tendo em vista que se trata de recursos que antes não existiam e passaram a circular no contexto de uma economia ainda muito dependente de transferências externas. Além disso, o fato do pesquisador residir no município estudado facilitou o acesso aos dados empíricos, permitindo maior interação com os sujeitos pesquisados.

O estudo combina dados de fontes secundárias e primárias. Os dados secundários, de natureza estatística, são provenientes de fontes governamentais e foram apresentados no capítulo 4 (quatro). Os dados primários obtidos em Passa Tempo - MG, por meio de uma pesquisa qualitativa, serão apresentados e analisados neste capítulo.

Considerando que o objetivo principal desta pesquisa é analisar efeitos dos recursos do PBF e do BPC em dinâmicas sociais e econômicas locais, entende-se que o estudo de caso seja o método adequado, pois, como afirma Teodósio (2000), este método permite que sejam mantidos, juntos, os elementos importantes para oferecer uma visão holística do fenômeno pesquisado. Ele possibilita uma aproximação da experiência dos atores sociais, captando elementos importantes que não podem ser vistos a partir de dados oficiais e agregados

apresentados no capítulo anterior. Além disso, permite conhecer tanto as práticas quanto as representações e discursos desses atores com relação ao direito e ao recebimento de benefícios sociais.

Trata-se de uma abordagem diferente em relação às abordagens já conhecidas sobre o PBF e o BPC. Ainda não foram identificados estudos que tratam da chegada desses recursos, que passam a circular nos municípios, gerando a criação ou a modificação de dinâmicas sociais e econômicas, e que considerem também o campo da filantropia. Assim, a pesquisa realizada em Passa Tempo - MG se propôs a estudar as relações que os beneficiários estabelecem na economia local, a partir dos recursos recebidos, e as ações desenvolvidas por entidades privadas de assistência social que lidam diretamente com o público-alvo dessas transferências.

No âmbito das entidades filantrópicas e religiosas, foram ouvidos integrantes de organizações sociais conhecidas como conferências da Sociedade de São Vicente de Paulo (SSVP) e uma integrante do movimento de distribuição de alimentos da Paróquia Nossa Senhora da Glória, no município. Procurou-se identificar efeitos da chegada dos recursos do PBF e do BPC nas práticas dessas entidades e nas demandas que elas recebem. Deve-se considerar que o público - alvo da atuação dos vicentinos e das ações de caridade desenvolvidas pela igreja, através da distribuição de alimentos, também é constituído pelos mais carentes economicamente.

O asilo de Passa Tempo, criado em 1990, também constituiu foco de investigação. Esta entidade, vinculada a SSVP, é responsável pelo acolhimento de idosos, muitas vezes, em situação de abandono. Ele se mantém, principalmente, da renda dos internos que, em sua maioria, são beneficiários do BPC. Outros são aposentados. Porém, alguns internos não têm renda própria nem recebem benefícios governamentais. Nesse sentido, foi pesquisado como era feita a manutenção do asilo antes da regulamentação do BPC e a relevância dos recursos deste benefício para a entidade.

No contexto da assistência aos pobres, ainda foram estudadas as práticas desenvolvidas na política de assistência social, antes e após o PBF. O objetivo foi identificar efeitos das transferências deste programa na incidência de “pedintes” e “miseráveis” e no surgimento de demandas espontâneas à prefeitura municipal, bem como nas ações desenvolvidas nesta área da política social no município.

No âmbito familiar, foram pesquisadas as atitudes dos beneficiários e as relações que eles estabelecem na economia local utilizando os recursos recebidos, com o intento de caracterizar dinâmicas associadas ao consumo envolvendo as transferências do PBF e do

BPC. Para isto, considerou-se a situação socioeconômica dos beneficiários antes e após começar a receber os benefícios.

Para a obtenção dos dados empíricos fez-se uso de entrevistas semiestruturadas, conduzidas com base em um roteiro previamente elaborado para cada tipo de entrevistado. Entretanto, preservou-se a flexibilidade dos roteiros, pois, nem sempre, as questões seguiram a ordem prevista. Em certos momentos, de acordo com a necessidade, surgiram novas indagações. Embora tenha sido mantido o que foi planejado, os pesquisados puderam discorrer sobre os temas sem se limitar às indagações formuladas. Segundo Minayo (2012), a flexibilidade é uma característica essencial da técnica de entrevista semiestruturada.

As entrevistas ocorreram no período de 13/06 a 08/07/14. Como representantes de entidades filantrópicas, foram entrevistados 4 (quatro) membros de conferências vicentinas. Um deles atua na SSVP há 50 anos e, no momento da entrevista, ocupava o cargo de tesoureiro da Conferência Nossa Senhora da Glória, a primeira criada em Passa Tempo, no ano de 1911. O segundo entrevistado foi o secretário da mesma conferência, vicentino há 33 anos. Os demais entrevistados foram constituídos por um confrade da Conferência Nossa Senhora do Rosário, há 20 anos engajado na SSVP e por outro confrade que atua há 10 anos na Conferência Imaculada Conceição. O título de “confrade” é atribuído aos integrantes do sexo masculino de qualquer conferência vicentina. Foram entrevistados ainda o atual presidente do asilo e o primeiro tesoureiro desta entidade. Este último participou da sua fundação, no ano de 1990.

Na esfera religiosa, entrevistou-se uma leiga que há 13 anos coordena o movimento de distribuição de alimentos realizada pela paróquia do município. Os alimentos, distribuídos às pessoas carentes, são provenientes de doações feitas pelos próprios fieis católicos no ofertório da missa do terceiro domingo de cada mês, denominado o “dia do quilo”.

Na área da política de assistência social, foram entrevistadas a atual diretora do Departamento Municipal de Assistência Social, que exerce esta função desde janeiro de 2005, e a ex-diretora do mesmo departamento, que ocupou o cargo de 1997 a 2004. Essas entrevistas permitiram a obtenção de informações sobre as demandas de assistência recebidas e o trabalho desenvolvido no setor antes e depois da criação do PBF.

Entre as pessoas que recebem benefícios, a escolha para as entrevistas ocorreu com base nas listas de beneficiários do PBF e do BPC, disponibilizadas pelo Departamento Municipal de Assistência Social. O número de participantes não foi definido previamente e a inclusão de beneficiários ocorreu de forma progressiva até que houvesse a saturação das respostas. Ao todo, foram entrevistadas 30 pessoas, sendo 29 do sexo feminino. Deve-se

lembrar que o PBF prioriza que a mãe seja a titular no recebimento e na administração do benefício pois suas responsabilidades estão mais voltadas para o cotidiano da família, envolvendo o cuidado com a casa e com os filhos.

A tabela 14 apresenta as entrevistas realizadas com beneficiários, sendo discriminadas por benefício. O BPC idoso e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) foram agrupados gerando apenas 1 (um) tipo de entrevistado.

**Tabela 14 - Entrevistas realizadas com beneficiários do PBF e do BPC**

<b>Benefício</b>	<b>Nº de entrevistados</b>
<b>BPC idoso + RMV</b>	11*
<b>BPC pessoa com deficiência</b>	9**
<b>PBF</b>	10***
<b>Total</b>	30

\* idosas beneficiárias

\*\* 6 mães de beneficiários, 2 beneficiários e uma curadora de beneficiário

\*\*\* mães titulares do benefício concedido à família

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas com beneficiários do PBF e do BPC.

A tabela mostra que, dos 9 (nove) entrevistados do BPC para pessoas com deficiência, 6 (seis) são mães de beneficiários, crianças com deficiência. Entre as mães que recebem o Bolsa Família e que foram entrevistadas, 3 (três) residem na zona rural, no povoado da Cachoeira dos Forros, a 22 km do centro da cidade.

Para análise dos dados, as entrevistas foram agrupadas em 3 (três) quadros: BPC idoso + RMV; BPC pessoa com deficiência; e PBF. Em cada quadro, são descritas as diferentes formas de utilização do recurso recebido e a situação socioeconômica do beneficiário, antes e após o recebimento do benefício. Para resguardar a identidade dos entrevistados, são utilizados nomes fictícios.

O procedimento adotado para organização das informações geradas com as entrevistas está baseado no “Método de Interpretação de Sentidos”, o qual, segundo Gomes (2012), se inscreve na perspectiva das correntes compreensivas das ciências sociais que analisa palavras, ações, conjunto de inter-relações e instituições.

Este método preconiza alguns elementos: a descrição, a análise e a interpretação. Na descrição, as opiniões dos pesquisados são apresentadas de maneira mais fiel possível; na análise, busca-se ir além do descrito, fazendo a decomposição dos dados e relacionando suas

partes; na interpretação, procura-se o sentido das falas e das ações de forma que se chegue a uma compreensão, ultrapassando o analisado e o descrito. (GOMES, 2012).

Com base no método escolhido, o trabalho com os dados empíricos, neste trabalho, contemplou 3 (três) etapas: a primeira consistiu na leitura compreensiva dos dados, de forma que fosse construída uma visão de conjunto desse material. A partir disso, foi possível a montagem de uma estrutura de análise. Na terceira etapa, que consiste na interpretação propriamente dita, foram identificados os sentidos mais amplos através do diálogo entre a fundamentação teórica adotada, as informações provenientes de outros estudos e as falas dos entrevistados.

Para o processo de análise, elaborou-se a seguinte estrutura: a atuação das conferências vicentinas na assistência aos pobres antes e depois dos programas de transferência de renda; o BPC e o asilo; as dinâmicas associadas ao consumo envolvendo os recursos do PBF e do BPC; as demandas recebidas e o trabalho desenvolvido na área da política de assistência social, em nível local, antes e depois da criação do PBF.

Outros aspectos foram identificados com base na literatura sobre a transferência de renda às pessoas em condição de pobreza. Dessa forma, são considerados ainda os efeitos das transferências do PBF no papel exercido pela mulher na família e na comunidade; e a relação entre os recursos recebidos e as demandas pelo atendimento de necessidades básicas das famílias.

## **5.2 A atuação das conferências vicentinas na assistência aos pobres antes e depois dos programas de transferência de renda**

A dinâmica de atuação de entidades filantrópicas, especialmente, as conferências da Sociedade de São Vicente de Paulo, associada ao recebimento dos recursos financeiros do PBF e do BPC pelos beneficiários é um elemento central deste estudo. É retomada aqui a menção feita nos capítulos 1(um) e 2 (dois) quanto ao papel das entidades privadas de assistência aos pobres diante da relevância alcançada pelas transferências sociais no campo da política de assistência social, considerando que, em ambas, o público-alvo das ações assistenciais é constituído pelos pobres e extremamente pobres.

A experiência de Passa Tempo - MG mostra que houve uma reconfiguração nas formas de atuar dessas entidades frente à expansão da ação do Estado, através do governo federal, na distribuição de benefícios sociais a grupos específicos da população. Os dados revelam que a SSVP, ao longo do tempo, teve suas demandas reduzidas e que a chegada dos

recursos do PBF e do BPC, que passaram a circular no município, não significou a desmobilização das ações dos vicentinos, mas uma acomodação no campo da ajuda social.

A SSVP é uma entidade sem fins lucrativos, de direito privado, não religiosa, não governamental e apolítica. A atuação dos vicentinos baseia-se no preceito da caridade, pelo qual devem ser assistidos todos aqueles que apresentarem necessidades materiais ou espirituais até que os indivíduos e suas famílias deixem a situação de dependência em que se encontram. “Tem família que, às vezes, chega com alguma necessidade e, no prazo de 1 (um) mês, uma pessoa da casa arruma um serviço e passa a receber um salário. Percebemos, então, que a família já pode seguir”, afirmou o representante da Conferência Imaculada Conceição.

A referência a São Vicente encontra respaldo no princípio da caridade, que deve ser prestada a todos os necessitados, independente de opção religiosa. Os grupos denominados conferências, que se reúnem semanalmente, organizam a assistência aos pobres. Na ocasião das entrevistas, existiam 5 (cinco) conferências em Passa Tempo: Nossa Senhora da Glória; São Judas Tadeu; Nossa Senhora do Rosário; São Lázaro e Imaculada Conceição.

A SSVP começou a organizar seus serviços de caridade, no município, em 1911, quando foi fundada a Conferência Nossa Senhora da Glória. De acordo com seu atual tesoureiro, esta conferência representa a “célula mater” da Sociedade em Passa Tempo, isto é, a “mãe” de todas as outras. Conforme relatado, a partir daí, os vicentinos conviveram com situações alarmantes de miséria, até chegar ao patamar em que se encontram atualmente, com as demandas por ajuda reduzidas em relação às décadas anteriores, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida das pessoas e a redução das situações de precariedade social.

Houve-se um tempo em que a Sociedade não tinha recursos suficientes para tanta demanda. Nesse caso, era distribuído, aos pedintes, um vale semanal, conforme a necessidade de cada um naquele momento. A pessoa ia ao supermercado, trocava o vale (no valor de 10, 20, 30 reais) pelo alimento de sua necessidade e, depois, um vicentino passava lá e pagava. (Integrante de conferência).<sup>6</sup>

É necessário destacar que, em vista da ausência de políticas sociais ou de sua insuficiência, a ajuda prestada pelos vicentinos era o único recurso de que dispunham as pessoas em situação social muito precária. As ajudas concedidas mediante o vale semanal perduraram, aproximadamente, até o início da década de 1990, quando foi adotado o sistema de distribuição de cestas básicas, distribuídas, até hoje, em menor número, a partir dos recursos que mantêm cada conferência e que são provenientes de coletas realizadas em reuniões semanais; da contribuição mensal dos subscritores (contribuintes); de alguma

---

<sup>6</sup> Entrevista realizada com o representante da Conferência Imaculada Conceição, dia 14 jun. 2014.

promoção ou eventual doação; e da existência de um cofre de São Vicente de Paulo, localizado na igreja matriz da cidade.

Na visão dos vicentinos, a SSVP encontra-se menos pressionada em relação às demandas por ajuda que recebe: “porque hoje tem vários auxílios; tem Bolsa Família; a assistência à saúde melhorou muito; então isso aliviou a Sociedade que, há uns anos atrás, era como se fosse a assistência social do município”. (Informação verbal).<sup>7</sup>

O atual secretário da Conferência Nossa Senhora da Glória, há três décadas engajado na SSVP, enfatizou que a redução de demanda para as conferências iniciou com a aposentadoria do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).<sup>8</sup> Foi relatado que, até então, era grande o número de pedintes de esmola nas ruas. Em decorrência da idade avançada, o trabalhador rural, já impossibilitado para o trabalho, ficava à mercê da caridade. Com a aposentadoria, que passou a funcionar como um apoio do governo ao trabalhador do campo, essa demanda por caridade foi reduzida.

Entretanto, restavam aqueles que, por incapacidade, nunca trabalharam. Nesse caso, “o BPC, regulamentado em 1993, foi outra coisa boa”, disse o entrevistado, em referência ao benefício da política de assistência social que veio contemplar, com 1 (um) salário mínimo, uma parcela da população representada pelos não economicamente ativos e não contribuintes. Este público, antes do benefício, estaria mais propenso a constituir demanda para os vicentinos, em virtude da ausência de renda. Mais tarde, com a criação do PBF pelo governo federal, os pedidos aos vicentinos por cesta básica e para pagamento de contas (em farmácias, por exemplo) foram diminuindo, reduzindo gastos para as conferências.

Conforme relatado, no campo das transferências sociais, a aposentadoria do FUNRURAL, o BPC e o PBF foram os principais responsáveis pela redução de demanda para a SSVP. Ampliando a análise, é preciso destacar os avanços verificados na área da saúde pública. Para exemplificar, o fornecimento de medicamentos gratuitos contribuiu para a redução das despesas da Sociedade em relação à compra de remédios, a não ser em casos de medicamentos mais caros, que o governo não forneça. Deve-se considerar ainda a política de revalorização do salário mínimo, iniciada em 2003, como um importante elemento na redução

<sup>7</sup> Dado obtido em entrevista com o tesoureiro da Conferência Nossa Senhora da Glória, dia 13 jun. 2014.

<sup>8</sup> O FUNRURAL foi criado pela Lei Complementar nº 11 de 1971, inaugurando um sistema de assistência aos idosos e inválidos do setor rural. Eram assistidos os trabalhadores rurais, pescadores e garimpeiros, com benefícios precários de aposentadoria aos 65 anos, limitados ao chefe do casal, tendo como teto meio salário mínimo. A Constituição de 1988 implantou o regime de universalização do atendimento, sendo efetivamente aplicado a partir de 1992. As principais mudanças foram as seguintes: a) inclusão do chamado setor rural informal; b) equiparação das condições de acesso para homens e mulheres; c) redução do limite de idade para a aposentadoria (homem: 60 anos; mulher: 55); d) estabelecimento de um piso de aposentadorias e pensões no valor de 1 (um) salário mínimo. (DELGADO e JÚNIOR, 1999).

da desigualdade de renda no país, tendo em vista a equiparação de benefícios sociais, como o BPC e as aposentadorias, ao seu valor real e reajustado.

A atuação da SSVP, hoje, gira em torno do atendimento de demandas esporádicas, isto é, são pedidos de ajuda que existem sem a necessidade de um acompanhamento sistemático das famílias no atendimento de suas necessidades materiais. Casos que se têm, dentro da Sociedade, de assistência prestada regularmente, são de pessoas que, segundo os vicentinos, não sabem administrar seus recursos e precisam de orientação.

Nas entrevistas com membros de algumas das conferências do município de Passa Tempo, foram identificadas apenas duas famílias que são assistidas regularmente. Para os entrevistados, são famílias cuja dependência deriva da má administração de seus próprios recursos. Atualmente, as ações praticadas pela SSVP são eventuais e envolvem: pagamento de uma conta de água ou luz; ajuda financeira para a realização de algum exame ou para a compra de remédios (mais caros); ajuda para aluguel; compra de leite para famílias com crianças; fornecimento de cesta básica.

O representante da Conferência Imaculada Conceição relatou que, há 11 anos, chegou a cadastrar mensalmente 60 famílias para o recebimento de cesta de alimentos (cesta básica). Hoje, são feitos, no máximo, 10 cadastros mensais e, em geral, nem todos os alimentos coletados pelos vicentinos são distribuídos. “Melhorou muito, mas ainda aparecem muitos casos assim: ah, preciso de ajuda só esse mês, pois gastei muito com remédio”, disse o entrevistado em referência a demandas que aparecem exigindo ações pontuais por parte das conferências vicentinas.

Tendo em vista a significativa redução das demandas por caridade, a SSVP modificou suas formas de atuação no município, embora sua presença e seu papel social continuem válidos e necessários, a julgar pelas afirmações dos entrevistados. Antes, cada conferência tinha os seus assistidos regulares. Nesse novo contexto, as demandas que aparecem são esporádicas. Entre os vicentinos, existem aqueles que consideram que a Sociedade precisa avançar no atendimento a necessidades espirituais dos sujeitos, por meio de visitas para aconselhamento e para orientação acerca do direito a benefícios do governo e da importância de se buscar um trabalho, de modo que a família supere a situação de dependência em que vive. “Isso talvez seja mais importante do que dinheiro, porque dinheiro, hoje em dia, quase todo mundo tem”, observou o vicentino.

Outro tipo de ação caritativa, em Passa Tempo, é a distribuição de alimentos realizada pela paróquia do município, a partir de doações feitas pelos próprios fiéis. “Antes saía mais cesta. Já chegamos a fazer quarenta ao mês, depois foi caindo para trinta, vinte e, agora, está

na faixa de dez cestas mensais; os alimentos até sobram”, disse a entrevistada, uma leiga que coordena o movimento de distribuição de alimentos na igreja. Questionada sobre o motivo da redução de necessitados, ela argumentou que “alguns arrumaram trabalho, aposentaram ou passaram a receber outro benefício do governo”.

Casos individuais ilustram e comprovam os efeitos dos benefícios sociais - os recursos do PBF e do BPC - na dinâmica de atuação de entidades filantrópicas, religiosas e nas demandas que aparecem. Os dados obtidos na pesquisa mostram que o recebimento de um benefício como o BPC garante aos beneficiários uma autonomia relativa, comparativamente à situação de extrema dependência em que viviam antes.

Muitas vezes, ocorre substituição da caridade pelo benefício governamental, como aconteceu com Dona Terezinha. De acordo com o representante da Conferência Imaculada Conceição, D. Terezinha foi assistida da Sociedade, que lhe forneceu cesta básica por aproximadamente 5 (cinco) anos. Além disso, ela recebia R\$ 70,00 de Bolsa Família, que a ajudava, mas este valor não era suficiente para a sua manutenção. Após ter conseguido o BPC, a beneficiária foi até a Conferência, dispensou a cesta e agradeceu, dizendo que, em breve, começaria a oferecer donativos (contribuições) para a SSVP.

Outro caso, envolvendo a assistência aos pobres, indica que:

Havia um senhor que era assistido da Sociedade e morava na Chácara. Chegou uma notícia que o homem estava passando a “manga”; que na época de manga ele estava comendo somente manga. E a gente o trouxe pra cá, começou a pagar o aluguel dele nas casas populares. Depois descobrimos que ele já tinha idade para conseguir o benefício. Então fomos e conseguimos o BPC pra ele. A partir do benefício, ele só precisou da Sociedade novamente, no final da vida, porque deu derrame. A esposa não era aposentada e ele só tinha o BPC. Dessa forma, as despesas ultrapassaram sua renda porque ele pagava aluguel, tinha despesa com fralda e alimentação. Então, no final, nós ainda voltamos a ajudá-lo com fralda, com exame, essas coisas... mas o longo período que ele teve bem de saúde, eu creio que ele viveu uns 8 (oito) anos assim: só com o benefício. (Integrante de conferência).<sup>9</sup>

O caso apresentado ilustra, mais uma vez, uma situação de substituição da ajuda dos vicentinos pelo benefício social do governo federal, provocando redução de demanda para a SSVP. A combinação entre benefício e ajuda pode vir a acontecer à medida que, por motivo de doença, as despesas com medicamentos e exames ultrapassarem a renda proveniente do benefício.

No contato com beneficiários, durante a pesquisa, também foram percebidas situações de substituição de alguma ajuda pelo BPC. D. Geralda, após o falecimento do companheiro

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada com o representante da Conferência Imaculada Conceição, em 14 jun. 2014.

(aposentado), ficou sem renda, pois não era casada e não podia requerer a pensão. Logo, passou a ser beneficiada com uma cesta mensal da paróquia. Ao completar 65 anos, conseguiu o BPC e dispensou a ajuda.

O beneficiário Eduardo, embora já recebesse o BPC, continuou sendo contemplado com a cesta distribuída pela igreja, até o momento em que as responsáveis pela distribuição dos alimentos realizaram uma sindicância em sua casa e identificaram que ele já não necessitava de ajuda. Na ocasião, alegou-se que a prioridade no recebimento das cestas era de pessoas em situação de ausência de renda, a não ser que o beneficiário fizesse uso elevado de medicamentos ou tivesse outra necessidade relevante que viesse comprometer sua renda mensal.

Entre famílias beneficiárias do PBF, o benefício do governo federal funciona como complemento para a renda da família. Ao invés da substituição, ocorrem situações em que ajuda e benefício exercem papéis complementares. “O benefício reduz o gasto da conferência”, afirmou um dos vicentinos, referindo-se a situações do tipo: a conferência fornece a cesta e a família paga as despesas de água e luz com o recurso da bolsa governamental. “Antes, a SSVP tinha que arcar com água, luz e cesta. Hoje em dia isso não acontece. Nós fazemos esse trabalho: a pessoa tem o benefício pra pagar água, luz, comprar seu gás e a conferência oferece o mantimento; isso pra nós ajuda muito”, concluiu o vicentino.

Novamente, casos individuais foram selecionados para ilustrar a situação. Dona Terezinha, antes do BPC, recebia R\$70,00 de Bolsa Família. De forma complementar, era assistida da SSVP, que lhe fornecia mantimentos. Outro caso é da beneficiária Gleide, solteira, mãe de 4 (quatro) filhos e que recebe mensalmente R\$ 252,00 de Bolsa Família, no entanto, paga R\$ 380,00 de aluguel. Em decorrência de um problema de saúde, Gleide não exerce trabalho remunerado fora de seu domicílio, mas confecciona tapete arraiolo para venda. Como o valor do benefício não é suficiente para o aluguel, a SSVP complementa essa despesa com uma ajuda em dinheiro, além de fornecer-lhe uma cesta mensal de alimentos.

Os dois últimos casos ilustram situações em que a ajuda dos vicentinos e o benefício social do governo federal exercem papéis complementares. Ao contrário do BPC, o baixo valor dos benefícios do PBF não permite que haja a substituição da ajuda pelo benefício social. Entretanto, o recurso financeiro, de qualquer valor, gera a redução de despesas para as conferências.

Os papéis exercidos pelo PBF e pelo BPC na redução da demanda social para a SSVP são diferenciados. Enquanto o PBF exerce um papel de complementação da renda familiar repercutindo na diminuição de gastos para as conferências, o BPC permite maior autonomia

do beneficiário e sua família, comparativamente a situações de dependência que eram vividas antes do recebimento do benefício público.

A SSVP, que representa, neste trabalho, um tipo específico dentre as entidades privadas de assistência social, não perdeu sua função social de caridade, porém, reconfigurou ou adaptou suas formas de atuação, no sentido de atender necessidades (materiais) que, agora, são apenas eventuais. A reconfiguração nas formas de atuar, frente à melhoria das condições sociais de existência e à presença de programas sociais consolidados, também envolve a priorização de necessidades não materiais dos sujeitos através dos serviços de aconselhamento e orientação. Estes já eram realizados antes, mas, neste novo contexto, poderiam adquirir proeminência sobre a ajuda material, em alguns casos.

Deve-se ressaltar que os recursos do PBF e do BPC não têm exclusividade na redução das situações de precariedade social, pois, conforme já mencionado neste trabalho, outros elementos, tais como as aposentadorias rurais e a expansão do mercado formal de trabalho, também são importantes. Entretanto, os benefícios sociais aqui considerados alcançam maior relevância quando o público-alvo das ações do governo é representado por pessoas e famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

No seio da SSVP ainda existe espaço para as Obras Unidas que são as creches, os educandários, os asilos, entre outras entidades mantidas e administradas pela organização, com o objetivo de atender a finalidades específicas, complementando as atividades das conferências. O asilo de Passa Tempo se mantém da renda dos internos que, em sua maioria, são beneficiários do BPC. A seguir, será apresentada uma análise sobre a relação entre os recursos deste benefício e esta importante entidade de natureza filantrópica.

### **5.3 O BPC e o asilo**

Neste item, são estudadas as dinâmicas associadas ao recebimento do BPC pelo conjunto de beneficiários do asilo. Trata-se de recursos, financiados pelo governo federal, que chegam para sustentar, financeiramente, um equipamento indispensável à rede socioassistencial do município.

O asilo de Passa Tempo é denominado Lar dos Idosos Ozanan, em memória do fundador da SSVP, Frederico Ozanan. De acordo com o atual presidente, embora tenha administração própria, o Lar dos Idosos está vinculado a esta sociedade filantrópica. Para ser presidente ou fazer parte da diretoria é preciso ser vicentino. Assim, o princípio norteador das

ações na entidade deve ser o “amor ao próximo”, conforme São Vicente, patrono das obras de caridade.

Quanto ao perfil dos internos, os acolhidos são idosos, vítimas de abandono ou aqueles cuja família esteja impossibilitada para o cuidado no domicílio. “São poucos os familiares que vêm visitar”, destacou o presidente do Lar Ozanan. “Existem situações em que o salário do idoso é inferior à sua despesa. Nesse sentido, a partir do momento que algum familiar precisa tirar do seu bolso para manter o cuidado com o idoso, em muitos casos, este é encaminhado para o asilo”, observou o entrevistado.

Na visão dos vicentinos, as atribuições das conferências, que ajudam as pessoas fora do enquadramento institucional, tornam-se menores à medida que as pessoas idosas que se encaixam num determinado perfil, principalmente em situações de extrema vulnerabilidade, são acolhidas no Lar dos Idosos. O principal critério de acesso é a idade. Esta deve ser igual ou superior a 60 anos, independente da renda.

Em Passa Tempo, existem dois internos que foram recebidos à época da fundação do asilo, em 1990, embora com idade inferior a 60 anos, pelo fato de serem extremamente necessitados. “Chegaram sem nada”, destacou o presidente da entidade. Foram acolhidos e, posteriormente, a SSVP encarregou-se de buscar um benefício pelo qual a renda desses internos fosse garantida. Nesse caso, o benefício que poderia ser conseguido é o BPC. Hoje, eles recebem o BPC para pessoas com deficiência e o recurso é repassado para a entidade que os acolheu, contribuindo para a sua manutenção.

Os dados coletados na pesquisa confirmam a importância do asilo na composição da rede de assistência do município, junto a órgãos governamentais, tendo em vista que se trata de uma entidade filantrópica que acolhe, abriga, cuida e permite que os vínculos sociais dos idosos, que ali vivem, sejam preservados.

Sua manutenção é realizada, principalmente, por meio da renda dos internos, com destaque para o BPC. Após sua fundação, em 1990, o asilo sobreviveu, demasiadamente, de doações e promoções. “Não tínhamos nada; não havia técnico de enfermagem, não havia enfermeiro; porque não tínhamos como pagar”, afirmou o ex-tesoureiro da entidade. De acordo com os dados obtidos em entrevista, eram feitos bazares de roupa usada a partir de doações da comunidade. A prefeitura doava em torno de 1 (um) salário mensal e, além disso, pessoas de boa vontade faziam suas ofertas: um farmacêutico da cidade, num determinado período, assumiu o pagamento da conta de luz; um fazendeiro ofereceu arcar com toda a despesa nos primeiros trinta dias da entidade; ganhou-se geladeira, um aquecedor solar, entre outras doações.

Em relação à renda proveniente de benefícios sociais, antes da obtenção do BPC, regulamentado em 1993, havia apenas as pessoas aposentadas pelo FUNRURAL, que começaram recebendo meio salário mínimo, passando depois para 1 (um) salário. Porém, nem todos eram aposentados. Posteriormente, pessoas da comunidade doaram todo o material de fisioterapia e de enfermagem. O aumento da renda, com a chegada do BPC, possibilitou a contratação de técnicos e profissionais, começando pelo fisioterapeuta e pela enfermeira.

O asilo, no município, continua sendo dependente de ofertas generosas, isto é, de doações e de promoções realizadas a fim de complementar a renda da entidade. O desafio atual, segundo os entrevistados, é manter a estrutura física que foi construída e as condições financeiras que permitam o seu funcionamento.

A importância do BPC e de qualquer outro recurso que adentra no Lar Ozanan, seja aposentadoria ou doação, deriva, principalmente, da sua carência de recursos financeiros frente a despesas mensais com funcionários, alimentação, fraldas, material de limpeza, farmácia e exames. De acordo com o presidente, a despesa com farmácia gira em torno de R\$ 1.500 por mês, referentes à compra dos medicamentos que não constam na relação de fornecidos pela prefeitura; o gasto com fraldas chega a R\$2.000 mensais; a conta no supermercado, no mês de maio de 2014, gerou para o asilo uma despesa no valor de R\$ 5.000, fora o salário de cada um dos 11 funcionários que lá existem, com o décimo terceiro.

O ex-tesoureiro do Lar Ozanan revela o que os recursos do BPC representam para o asilo no município:

Não é fácil manter um asilo funcionando e funcionando bem. Ninguém sabe o gasto que é aquilo lá. Graças a Deus, o nosso asilo aqui é modelo na região, tem tudo que um asilo precisa: sala de fisioterapia, todo o material de enfermagem; então é um modelo. Mas se não fosse o BPC, o asilo não teria suporte financeiro para funcionar. É a maioria lá. Aposentados são muito poucos. (Integrante de conferência).<sup>10</sup>

Em entrevista, o presidente da entidade informou que o número de internos era de 26 sendo que 2 (dois) não possuíam renda. O entrevistado enfatizou que, antes, eram 6 (seis) internos desprovidos de renda e o número foi reduzido após a concessão do BPC a 4 (quatro) idosos. Com relação aos que não tem o BPC e que ainda não completaram a idade de 65 anos, o asilo e a SSVP estariam tentando enquadrá-los nos critérios de acesso ao benefício por meio de laudos de especialistas e da realização de perícias no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

---

<sup>10</sup> Dados da pesquisa. Entrevista realizada, em 07 jul. 2014, com o ex-tesoureiro do asilo de Passa Tempo, que atuou na época de sua fundação, no ano de 1990, e que, agora, exerce as funções de confrade e secretário da Conferência Nossa Senhora da Glória.

Dos 24 internos que possuíam renda, foram identificados 3 (três) aposentados e 21 beneficiários do BPC. Em junho de 2014, na ocasião da entrevista, 80% da renda do asilo, referente a benefícios, era proveniente deste benefício da política de assistência social. A renda mensal que decorre do BPC chegava a, aproximadamente, R\$ 16.065,00. As aposentadorias somavam em torno de R\$2.295,00. Para os cálculos foram considerados o valor real de R\$ 765,00 do salário mínimo e o número de beneficiários do BPC na entidade. Isso mostra que este benefício social é o principal recurso que mantém, financeiramente, o asilo de Passa Tempo. O atual presidente ressaltou:

Se não fosse esse recurso, como que íamos manter o asilo? Nós temos um contingente de funcionários que já é mínimo: as exigências de fiscalização exigem até mais. Nós é que estamos segurando as pontas. Por exemplo, o Departamento de Nutrição exige 1 (um) técnico além do nutricionista e nós não temos porque não temos condições de pagar. O Conselho Regional de Enfermagem (COREN) exige mais de 1 (um) técnico à noite e nós não temos porque não temos condições de pagar. Então, sem o BPC já teríamos fechado. (Presidente do asilo).<sup>11</sup>

A maioria dos funcionários recebe 1 (um) salário mínimo, com exceção da enfermeira. A nutricionista recebe 1 (um) salário e o que excede é voluntário. Os demais contratados são: a coordenadora, a faxineira, a cozinheira, a lavadeira, o barbeiro, a responsável pelo banho e duas técnicas de enfermagem. Havia também o secretário, que foi dispensado, pois as despesas estavam ultrapassando a arrecadação. Para economizar, o próprio presidente faz os serviços de secretaria. Todos os funcionários residem no município, exceto a nutricionista, que vem de Belo Horizonte.

Em geral, o recurso financeiro do BPC chega ao Lar dos Idosos na sua totalidade, sendo depositado numa única conta. Se o interno tem um curador ou algum familiar, são eles que recebem o benefício e depositam, mensalmente, na conta da entidade. Caso contrário, o asilo mesmo recebe. O recurso é utilizado, prioritariamente, no pagamento dos funcionários e em despesas básicas com supermercado, fraldas, material de limpeza, medicamentos e exames.

De acordo com o entrevistado, no decorrer do ano, é preciso economizar para garantir o 13º dos funcionários. A renda no Lar Ozanan é complementada com as aposentadorias, eventuais doações e com a realização de campanhas e eventos como as barracas de alimentação que são montadas na praça principal da cidade, em ocasião da festa de aniversário do município e do carnaval. Os recursos angariados em eventos são utilizados nas reformas do prédio e em alguma eventualidade, contribuindo também para o 13º dos

---

<sup>11</sup> Dados da pesquisa. Entrevista realizada com o presidente do asilo de Passa Tempo, em 25 jun. 2014.

funcionários. Além de pagar o fisioterapeuta, a prefeitura fornece uma ajuda de R\$ 1.000 por mês. Ainda foi informado que, anualmente, é votado na Câmara o repasse que o executivo municipal poderá realizar ao asilo naquele ano; porém, esta ajuda é condicionada à situação financeira da prefeitura, isto é, “o prefeito ajuda se puder”, sendo que, nos últimos 4 (quatro) meses, a contar da data de realização da entrevista, pelo mesmo motivo, os repasses não haviam sido feitos.

Os dados revelam a importância de um benefício social do governo federal, representado pelo BPC, que sustenta, financeiramente, uma entidade filantrópica necessária à composição da rede socioassistencial coordenada pela política de assistência social. Os valores monetários provenientes de aposentadorias, doações e eventos, alimentam uma arrecadação que é fundamental para a manutenção do Lar dos Idosos. Além de manter a equipe de funcionários, o valor total de recursos, que emana do benefício, é decisivo para que seja prestado, aos internos, um atendimento de qualidade.

Sendo utilizada na manutenção do asilo, a renda do BPC financia o consumo de produtos e serviços. Ao ser empregado nas despesas com supermercado, farmácia, exames e na contratação de profissionais especializados como enfermeiros e nutricionistas, este recurso financeiro contribui para o fomento de dinâmicas econômicas no município, envolvendo o comércio de alimentos, de produtos específicos e de serviços de saúde privada, como os exames que, em geral, são realizados no hospital da cidade, além de, em menor medida, oferecer postos de trabalho. A seguir, é apresentada uma análise acerca das dinâmicas associadas à utilização dos recursos do PBF e do BPC por seus beneficiários.

#### **5.4 Os recursos do PBF e do BPC e as dinâmicas associadas ao consumo**

A partir de agora, serão examinadas as dinâmicas associadas ao consumo de bens, produtos e serviços por famílias pobres do município de Passa Tempo utilizando os valores que recebem do PBF e do BPC. Para isto, procurou-se investigar como vivia cada entrevistado antes de receber o benefício, como passou a viver após ter acesso ao recurso financiado pelo governo federal, em quais despesas ele é empregado e se existe outra fonte de renda em casa.

As entrevistas foram agrupadas por tipo de benefício, em três quadros, gerando diferentes tipos de entrevistados. Será demonstrado que o valor monetário é utilizado conforme a necessidade do beneficiário e sua situação de vida. O quadro 1 (um) refere-se às entrevistas realizadas com beneficiárias do BPC idoso e da RMV. Os dados mostram que,

entre as pessoas idosas, o benefício é investido, frequentemente, no consumo de produtos alimentícios adquiridos em supermercados, em medicamentos e em serviços de saúde de natureza privada, sendo aplicado, ainda, no campo da religião, especialmente, através da oferta do dízimo.

**Quadro 1 - Situação de beneficiárias do BPC Idoso / RMV e utilização do benefício**

<b>Nome do entrevistado e ano em que começou a receber o benefício</b>	<b>Situação antes de receber o benefício</b>	<b>Situação após receber o benefício/ Para quais despesas utiliza o benefício?</b>	<b>Tem outra renda na casa?</b>
D. Terezinha / 2013	Recebia Bolsa Família (R\$70,00); Recebia cesta básica dos vicentinos; Marido estava desempregado.	Quando começou a receber o benefício, dispensou a cesta. Paga suas contas; compra “fiado” na mercearia da Regina e na loja do Totonho (material de construção); Compra roupa, gás; Ajuda nos mantimentos (supermercado); É dizimista; Contribui com o Divino Pai Eterno; Compra remédio; Paga água, luz; Faz exames de rotina no hospital.	Renda do trabalho do marido.
D. Sebastiana / 2006	Marido trabalhava; Preciou da ajuda dos vicentinos quando o marido esteve internado.	Compra remédio; Paga consulta com cardiologista em Passa Tempo (280,00); Paga exame de rotina e consultas no hospital; Compra fruta/verdura (no supermercado); Compra leite (por mês) e merenda (mercearia da Regina); Ajuda na compra do mês; Paga água, luz; É dizimista.	Aposentadoria do marido.
D. Tereza / 2013	Cuidava de uma pessoa idosa e recebia 1(um) salário. Fazia trabalhos de costura.	A partir do benefício, continuou apenas costurando. Vive do benefício; O recurso recebido é utilizado, prioritariamente, com alimentação (supermercado). Compra roupa, sapato; É dizimista; Paga o plano do hospital; Faz exames de rotina no hospital; Remédio (ganha na prefeitura).	Renda do seu serviço de costura.
D. Chiquita / 2007	Sempre trabalhou (informalidade)	A partir do benefício, só quer aproveitar a vida. O recurso financeiro trouxe-lhe comodidade; Paga faxineira; táxi pra ir ao médico em BH; Paga exames no hospital; Paga o plano do hospital; Compra remédio; Despesa com supermercado, água, luz e telefone (é em conjunto com a irmã);	Aposentadoria da irmã.

		Compra marmita; Compra roupa, material de construção; É dizimista.	
D. Maria / 2006	Vivia do salário da mãe (pensionista). Após a morte da mãe, precisou da ajuda de São Vicente. A comunidade também ajudou.	O benefício mudou sua vida. Compra remédio para a visão (114,00), os outros ela ganha na farmácia da prefeitura; Paga o plano do hospital; Faz exames de rotina no hospital; Paga faxineira; Compra gás, leite, merenda (mercearia da Regina); biscoito (vendedor ambulante); Contribuiu para a reforma da igreja; É dizimista; Oferece donativos para São Vicente; Contribui com o Apostolado da Oração; Economizou e reformou a casa (gastou com material de construção / pedreiro); Compra roupa.	Aposentadoria do irmão.
D. Marta / 1992	Mesmo doente, trabalhava na colheita de café. O marido trabalhava, mas ganhava pouco.	Vive do benefício. Faz a compra do mês; Compra leite e paga por mês (mercearia da Regina); Faz exames de rotina no hospital; Paga o plano do hospital; Remédio (ganha na prefeitura); É dizimista; Economizou e arrumou o telhado da casa (gastou com material de construção e pedreiro).	Não possui outra renda.
D. Carmem / 2011	Vivia do salário do marido (encostado), que veio a falecer. Vendia roupas. Tinha ajuda dos filhos.	Hoje, vive do benefício. Faz a compra do mês; Compra remédio; Faz exames de rotina no hospital; Tem o plano do hospital, mas quem paga é o genro; Compra roupa; Paga água e luz; Eletrodoméstico; É dizimista.	Vende roupa (“para se distrair”)
D. Geralda / 2014	Após a morte do companheiro, passou a receber cesta básica da igreja.	Quando começou a receber o benefício, dispensou a cesta. Paga o supermercado (compra do mês); Hoje, quer aproveitar a vida; Compra carne (açougue), chinelo, roupa; Paga água e luz; Remédio (ganha na prefeitura); Paga exame no hospital; Pretende pagar o plano do hospital.	Não possui outra renda.
D. Luzia / 1990	Sempre trabalhou. / Marido encostado.	Vive do benefício, que lhe trouxe comodidade. Faz uma parte do supermercado (compra do mês); Paga água e luz; Compra remédio; Paga o plano no hospital; Faz exames de rotina no hospital (com desconto); É dizimista.	Filha trabalha e ajuda na despesa da casa.
D. Francisca / 2005	A família ajudava.	O benefício trouxe um alívio para a situação da beneficiária e da família. Paga 300 reais, por mês, no supermercado ( compra alimentos light e fica mais caro. Compra o gás; Paga 50 reais mensais à vizinha para aplicar-lhe insulina; Consulta com cardiologista; Exames (alguns são pagos, outros não); Paga 120 reais de farmácia, ao mês (outros medicamentos	Aposentadoria da irmã.

		consegue pelo SUS); Gasta com roupa; É dizimista e contribui com o Divino Pai Eterno.	
D. Lena / 2011	Dependia da ajuda dos irmãos.	Sobrevive do benefício. Faz a compra mensal. Gasta com roupa, remédio e exame no hospital. É dizimista.	Não possui outra renda.

**Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas com beneficiárias do BPC/idoso e RMV.**

No total de 11 entrevistadas, 4 (quatro) delas, antes de receber o BPC, vivenciaram situações de privação de renda; duas sempre trabalharam, sem qualquer vínculo que pudesse garantir-lhes direitos trabalhistas; 3 (três), além de trabalhar, dependiam da renda do marido; e apenas duas precisaram da ajuda de familiares. Em todos os casos, o recurso que elas recebem, no valor de 1 (um) salário mínimo, gerou maior comodidade e autonomia, comparada à situação de dependência em que viviam antes.

Entre as mais carentes, a ajuda da SSVP e da igreja católica, que, neste trabalho, representam a assistência aos pobres de natureza privada, foi substituída pelo benefício público. D. Terezinha recebia cesta básica e, com o benefício, dispensou a cesta. D. Sebastiana, no decorrer da doença do marido, precisou da ajuda de São Vicente e, a partir do momento em que começou a receber o BPC, adquiriu mais autonomia. D. Maria, após a morte da mãe, que era pensionista, passou a depender dos vicentinos; o benefício governamental mudou sua vida, garantindo-lhe comodidade e bem-estar. D. Geralda, depois da morte do companheiro, que era aposentado, por muitos anos, recebeu cesta básica da igreja; posteriormente, dispensou a cesta e passou a viver do recurso proveniente do governo federal. D. Francisca e D. Lena que, antes, eram dependentes dos familiares, hoje também sobrevivem do BPC.

Os dados mostram que D. Tereza e D. Chiquita sempre trabalharam, porém, sem vínculo empregatício. Viviam numa situação de desproteção e carência, diante da necessidade de trabalhar, sendo já idosas. O BPC trouxe-lhes comodidade e passaram a desfrutar, com mais intensidade, de uma situação de bem-estar social decorrente do recebimento do benefício. D. Marta, D. Carmem e D. Luzia viviam do próprio trabalho e da renda do marido. Posteriormente, passaram a viver do recurso recebido.

É evidente que a forma como o recurso financeiro é empregado decorre das necessidades de cada beneficiária e de sua situação familiar. A idade avançada demanda um cuidado especial com a saúde. O valor do benefício permite que sua utilização ultrapasse as necessidades de alimentação e vestuário, possibilitando o consumo de serviços de saúde de natureza privada. Os dados revelam, dessa forma, o fomento de dinâmicas econômicas no

município que vão além do comércio de gêneros alimentícios e de roupas, a partir do uso que as beneficiárias fazem dos recursos do BPC.

Embora os serviços do SUS sejam utilizados com frequência, o valor recebido permite o acesso a serviços de saúde da Santa Casa de Misericórdia, no município. Todas as beneficiárias, que foram entrevistadas, gastam o benefício com exames de rotina realizados no laboratório do hospital. Alguns são particulares, outros são feitos pelo SUS. Boa parte delas utiliza o BPC para pagar o plano de saúde do hospital (R\$ 41,00 - o individual; R\$ 71,00 - o familiar). O pagamento do plano garante alguns benefícios: desconto em exames; uma consulta mensal grátis e internação em apartamento individual com direito a acompanhante. O valor monetário que chega também é importante para o hospital local, que sobrevive do pagamento de seu plano de saúde, tendo em vista a carência que apresenta em relação a recursos financeiros.

As beneficiárias, frequentemente, usam o BPC para comprar medicamentos que não são encontrados na farmácia da prefeitura. D. Terezinha recebe o benefício no caixa da agência bancária localizado numa farmácia do município e, ali mesmo, já adquire os medicamentos de que necessita ou realiza o pagamento de sua conta acumulada no mês. Além disso, é grande o consumo de produtos alimentícios nos supermercados, pois são todas donas de casa e, em geral, sobrevivem do benefício, que é muito utilizado para a “compra do mês”.

O recurso adentra ainda no campo da religião. Todas as 11 entrevistadas apresentaram-se como católicas, sendo que 9 (nove) são dizimistas e utilizam o benefício na oferta do dízimo. D. Maria, além do dízimo, oferece contribuições mensais para o Apostolado da Oração, tendo contribuído também para a reforma da igreja.

Em geral, os recursos monetários do BPC idoso e da RMV são alocados no próprio município. De acordo com os dados da pesquisa, entre as beneficiárias, foi percebida a existência de demanda para mercearia, loja de roupas, feira de frutas, açougue, pagamento de água e luz, faxineira, donativos para a SSVP, consulta com cardiologista, material de construção, pedreiros e serviço de táxi. D. Maria disse que, ao começar a receber, foi economizando e conseguiu reformar a casa onde mora. As despesas com pedreiro e material de construção ficaram no valor de R\$ 8.000, pagos com o recurso do BPC. D. Marta, embora não tivesse outra renda em casa, também economizou e, com o dinheiro recebido, pagou pedreiro, material de construção e conseguiu reformar o telhado de sua casa.

Na maior parte dos casos, existe outra renda em casa. No entanto, o benefício, no valor de 1 (um) salário mínimo, permite que as pessoas tenham condições de satisfazer necessidades básicas envolvendo, especialmente, despesas com alimentação e com serviços

de saúde, garantindo-lhes comodidade e bem-estar. A chegada desse recurso no município contribui para a dinamização de setores específicos da economia local, conforme foi verificado na área da saúde privada e na religião.

O quadro 2 (dois) refere-se às entrevistas envolvendo o BPC para pessoas com deficiência, que também é empregado conforme as necessidades de cada beneficiário. Percebeu-se que a prioridade é o cuidado com a saúde. Mais uma vez, o benefício, no valor de 1 (um) salário mínimo, permite o fomento de dinâmicas associadas a serviços de natureza privada, indo além do comércio de gêneros alimentícios e de roupas. Chama a atenção sua utilização no consumo de remédios em farmácias e na contratação de serviços de táxi.

**Quadro 2 - Situação de beneficiários do BPC para pessoas com deficiência e utilização do benefício**

<b>Nome do entrevistado e ano em que começou a receber o benefício</b>	<b>Situação antes de receber o benefício</b>	<b>Situação após receber o benefício/ Para quais despesas utiliza o benefício?</b>	<b>Tem outra renda na casa?</b>
Marlene - beneficiária / 2013	Dependia da ajuda da mãe.	Mais autonomia (agora tem seu próprio dinheiro); Compra armação e lente para os óculos; Ajuda na despesa da casa (água, luz, açougue); Compra roupa, sapato, remédio. Faz exames no hospital; Faz viagem para Aparecida do Norte; Viaja com a banda "Face de Deus"; Dá o dízimo; Paga dentista (em Carmópolis); Utiliza serviços de táxi, a cada 6 meses, para Carmópolis. Contribui com a APAE, a Pastoral da 3ª idade e o Cursilho.	Pensão recebida pela mãe.  RMV recebida pelo irmão
Ângela - mãe de beneficiária / 2004	Toda a família ajudava.	O benefício é investido inteiramente na criança. Paga convênio com a UNIMED; Comprou a cadeira de rodas da criança; Quando não consegue o carro na prefeitura, utiliza serviços de táxi para consulta com neuropediatra em BH; Paga psicopedagoga (BH) e dentista (em Carmópolis); Compra remédio, roupa, sapato, material escolar, fruta.	Salário do pai da criança (funcionário público - motorista)
Rosa - mãe de beneficiário/ 2005	Marido sempre trabalhou. Tinham uma economia e gastaram tudo.	O benefício é para o bem-estar da criança; Paga médico em BH; Utiliza serviços de táxi; Compra roupa, sapato, material escolar (loja do Dudu), fruta, verdura (supermercado), leite (mercearia da Regina), remédio; Faz exames no hospital.	O pai da criança é pedreiro. Trabalha por dia.
Raquel - mãe	A tia da	O benefício é investido na criança; Paga	O pai da

de beneficiária / 2004	criança ajudava.	neurologista em BH (400,00 a consulta); Utiliza serviços de táxi para consultas ou exames em BH (200,00 a viagem); Paga pediatra e dentista (em Carmópolis), psiquiatra (em Oliveira). Compra remédio (pouco mais de 200,00 por mês); Compra roupa (da vizinha e na loja do Mello); Compra sapato, fruta (de vendedor ambulante e na feira); Compra iogurte, material escolar (loja do Dudu).	criança trabalha por dia.
Jucimeire - irmã e curadora de beneficiário / 2011	O beneficiário recebia ajuda da irmã e curadora.	O recurso financeiro é investido no beneficiário; Traz comodidade; Paga médico (em Carmópolis), 280,00 a consulta; Paga dentista (em Passa Tempo); Compra roupa, sapato; Comprou móveis para mobiliar o quarto; Compra remédio; Utiliza serviços de táxi para passear (visitar os irmãos na roça) e a fins de consulta em outra cidade.	Aposentadoria dos pais.
Aparecida - mãe de beneficiário / 2005	O marido trabalhava na informalidade. Não tinha uma renda fixa.	A situação melhorou bastante a partir do benefício. A mãe é divorciada e mora com o filho; sobrevivem do recurso recebido; Paga o aluguel (280,00); Faz a compra no supermercado; Paga água, luz; Compra remédio.	Não há outra renda na casa. A família ajuda.
Zizinha - Mãe de beneficiário / 2003	Dependia de ajuda; a família mesmo ajudava.	O benefício trouxe comodidade para o beneficiário. Comprou a cadeira de rodas, a cadeira de banho e a cadeira de “andar na rua”; Comprou bateria para a cadeira, carregador; Paga conta de telefone, internet; Compra roupa, sapato; Faz exame no hospital; Paga dentista (em Passa Tempo) e oculista (em Oliveira); Paga passagem de ônibus para Oliveira.	A irmã do beneficiário trabalha e faz a despesa da casa.
Andreza - Mãe de beneficiária/ 2002	A mãe recebia ajuda da família.	Praticamente não dependeu de mais ninguém, somente da prefeitura com ajuda para exames, medicamentos mais caros e carro para consulta em outro município. Paga neurologista (400,00) em BH; Compra fraude (200,00 mensais); Compra remédio; Faz exames no hospital (uns são pagos, outros não); Compra roupa, sapato; Compra bolo, chocolate e biscoito, sem glúten e sem leite (alimentação especial devido aos problemas de saúde).	O pai da criança trabalha e faz a despesa da casa.
Eduardo - beneficiário / 2006	Recebia cesta básica da igreja.	O beneficiário passou a viver do benefício. Faz a despesa da casa e paga o aluguel (250,00); Compra roupa e remédio.	Não há outra renda em casa.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas com beneficiários do BPC / pessoa com deficiência.

Foram entrevistados 2 (dois) beneficiários, 6 (seis) mães de criança com deficiência, além da irmã e curadora de um beneficiário. Conforme os dados obtidos, antes do acesso ao BPC, as mães entrevistadas recebiam ajuda de familiares para o cuidado com os filhos. Jucimeire, irmã de beneficiário, usava sua própria renda nas despesas com o irmão. Marlene, antes de receber o benefício, era dependente da renda de sua mãe. Eduardo recebia cesta básica da igreja e, hoje, sobrevive do BPC. Em geral, o recurso proveniente da transferência governamental trouxe-lhes uma autonomia relativa à situação de dependência em que viviam antes.

Ao contrário do BPC idoso, o gasto do recurso recebido não acontece apenas em Passa Tempo. As deficiências apresentadas pelos beneficiários demandam consultas com especialistas, porém, o município não oferece as especialidades necessárias para que cada um seja atendido conforme suas limitações. Assim, o BPC é utilizado, frequentemente, com exames e consultas particulares em outros municípios, inclusive na capital do Estado, Belo Horizonte. Entretanto, a partir desta situação, ocorre o fomento de uma dinâmica associada à contratação de serviços de táxi, em âmbito local. Dos 9 (nove) entrevistados, 5 (cinco) disseram utilizar o benefício com esta finalidade. A justificativa é que o serviço de táxi é o meio mais adequado e confortável para viagens, tendo em vista as limitações físicas ou neurológicas dos beneficiários. Além disso, permite aos acompanhantes um maior manejo do uso do seu tempo, reduzindo o tempo dispensado nos deslocamentos.

Os dados revelam que, entre as pessoas com deficiência, o recurso que recebem do governo federal também é aplicado, de modo frequente, no setor de farmácias, através da compra de medicamentos. O benefício é usado ainda para o pagamento de exames no hospital da cidade, no entanto, essa demanda é menor em relação ao que foi observado com as entrevistadas do BPC idoso.

A comodidade gerada pelo acesso à renda pode ser percebida por meio de dinâmicas específicas associadas ao consumo de bens e serviços. A beneficiária Marlene revelou utilizar o dinheiro para viagens a Aparecida do Norte. Embora apresente deficiências na visão, Marlene é integrante da banda católica “Face de Deus” e afirmou que investe o recurso nas viagens com o grupo. Jucimeire disse que usou o benefício para mobiliar o quarto do irmão e contrata serviços de táxi para levá-lo à roça, a fim de visitar familiares. Zizinha, mãe de beneficiário, destacou que, a partir do BPC, o filho comprou a “cadeira de andar na rua”, bateria, carregador e, além do mais, paga conta de telefone e internet.

De acordo com os dados, ainda existe demanda para oculista, supermercado, pagamento de água e luz, díizimo, contribuições com a APAE e com movimentos religiosos

(Pastoral da Terceira Idade e Cursilho), loja de roupas e de sapatos, feira de frutas, mercearia, papelaria, dentista, aluguel de casa, passagem de ônibus, fraldas. Na maior parte dos casos, existe outra renda em casa, sem haver a necessidade de ajuda.

A melhoria da qualidade de vida entre os beneficiários do BPC para pessoas com deficiência, a partir do recebimento e da utilização do benefício, ocorre, simultaneamente, à dinamização de diferentes setores da economia local, como foi verificado, de modo mais frequente, no consumo de medicamentos em farmácias e no fomento à contratação de serviços de táxi.

O quadro 3 (três) refere-se às entrevistas realizadas com beneficiárias do PBF. Os dados mostram que o valor monetário que recebem é investido, prioritariamente, nas crianças. Entretanto, necessidades específicas apresentadas pelos beneficiários provocam novas dinâmicas associadas ao consumo.

**Quadro 3 - Situação de famílias beneficiárias do PBF e utilização do benefício**

<b>Nome do entrevistado / Valor recebido</b>	<b>Situação antes do benefício</b>	<b>Para quais despesas utiliza o benefício?</b>	<b>Tem outra renda na casa?</b>
Aparecida / 140,00	Exercia trabalho informal em Esmeralda - MG. Depois, mudou-se para Passa Tempo.	O benefício é investido no filho de 11 anos. Compra chinelo, roupa (na loja do Mello ou na loja do10), verdura, fruta (no caminhão ou no supermercado Ponto Certo), material escolar, merenda, leite (mercearia da Regina).	Aparecida trabalha na lavoura de tomate. Marido trabalha.
Dark / 102,00	Confeccionava tapetes arraiolos. “Não passava fome, mas passava aperto.”	O benefício é investido no filho de 13 anos. Compra roupa (na loja do10), leite (na mercearia da Regina), merenda ( no supermercado Ponto Certo) e material escolar.	Joana faz tapete. Marido trabalha; recebe por dia e não tem carteira assinada.
Amanda/ 140,00	Vivia apenas do salário do marido. “Era difícil comprar uma roupa para as meninas.”	Compra roupa e sapato para as filhas (loja do Mello); Às vezes compra um móvel e ajuda a pagar com o benefício; Compra remédio para convulsão (Este medicamento não é encontrado na farmácia da prefeitura); Compra material escolar; Paga exames no hospital; Compra fruta, leite.	Marido trabalha em um posto de gasolina da cidade.
Gleide / 252,00	“Vivia fazendo bicos.”	Paga o aluguel (380,00).	Gleide confecciona tapete arraiolo em

			casa; Recebe cesta básica e tem uma ajuda de 50,00 dos vicentinos para pagar o aluguel.
Vanilda / 166,00	Exercia trabalho informal.	Paga o mercado onde compra merenda para os filhos; Paga farmácia (antialérgico para o filho); Paga o leite (mercearia da Regina): 44,00 por mês; Já usou o benefício para serviço de táxi (pagou 90,00 numa viagem a Oliveira, para exames); Compra chinelo, tênis, roupa e material escolar (loja do Dudu), para as crianças.	Pensão do filho mais velho (180,00); Marido é servente de pedreiro.
Marli / 300,00	Vivia apenas da renda do marido.	Compra carne, verdura, leite, remédio (para a criança pequena), roupa, material escolar (Loja do Dudu).	Marido trabalha fixado. A beneficiária trabalha como faxineira.
Sueli / 134,00	Morava e trabalhava na roça.	Paga o tratamento dentário do filho mais velho (aparelho e manutenção: 115,00); Compra fruta com o dinheiro que sobra.	Marido trabalha (funcionário público - faz limpeza na rodoviária.)
Deisy / 212,00 (zona rural: Cachoeira dos Forros)	O marido trabalhava.	Sendo divorciada, faz a despesa da casa com o Bolsa Família (supermercado). Paga passagem de ônibus (para Passa Tempo ou para Piracema); às vezes vai receber o benefício e paga as duas passagens na volta; Compra remédio.	Se aparece serviço, ela trabalha. “Porém, não está tendo nem para os homens.”
Jussara / 217,00 (zona rural: Cachoeira dos Forros)	Era muito dependente da renda do marido.	Paga passagem de ônibus; Compra material escolar, roupa; Ajuda na compra do mês, pois não tem serviço todos os dias para o marido; “Ele recebe o dia que trabalha.”	O marido trabalha na roça.
Daiane / 134,00 (zona rural: Cachoeira dos Forros)	“Vivia sem luz; cortava direto, pois não tinha um dinheiro na mão.”	Paga a conta de luz; Compra mantimentos com o dinheiro que sobra; Paga passagem de ônibus.	O marido trabalha na roça, sem carteira assinada.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas com beneficiárias do PBF.

Observa-se que, antes do recebimento dos benefícios do programa, os pais sempre trabalharam para o sustento da casa. Inseridos, em geral, na informalidade, viviam em situação precária. Em alguns casos, percebeu-se a dependência financeira da mulher em relação ao marido. O valor recebido do PBF, associado à renda do trabalho, veio complementar a renda familiar.

Os dados revelam que, ao contrário do BPC, o recurso monetário do PBF é mais utilizado para satisfazer necessidades alimentares com merenda, carne, verdura, fruta, leite, e na compra de roupas, sapatos e material escolar para as crianças. Deve ser lembrado que o valor médio dos benefícios do PBF é muito mais baixo que o valor de um salário mínimo do BPC.

Dessa forma, sendo utilizado apenas no município, o Bolsa Família é aplicado, com frequência, em mercearias, supermercados, feira de frutas, loja de roupas, sapatarias e papelarias. Entretanto, diferentes necessidades apresentadas pelos beneficiários fomentam novas dinâmicas na economia local. A entrevistada Sueli, que recebe R\$ 134,00, revelou usar o benefício, mensalmente, no tratamento odontológico do filho, no valor de R\$ 115,00. A beneficiária Gleide utiliza o recurso recebido para pagar o aluguel. Amanda, por sua vez, emprega o benefício nas despesas com exames realizados no hospital da cidade, em medicamentos e no pagamento de contas, como, por exemplo, na ocasião da compra de um móvel.

Foram realizadas 3 (três) entrevistas na comunidade quilombola da Cachoeira dos Forros, localizada na zona rural do município. Necessidades específicas das beneficiárias, que vivem a 22 km do centro da cidade, provocam o surgimento de uma nova dinâmica associada à utilização do recurso financeiro do PBF. As entrevistadas disseram empregar o valor recebido com passagens de ônibus, em uma linha que conecta Passa Tempo, Cachoeira dos Forros e o município vizinho de Piracema. “Já teve dia da gente ir receber o Bolsa Família para pagar a passagem na volta; a gente vai fiado e, na volta, paga as duas passagens. Portanto, o motorista até sabe; porque na roça a gente vai e conversa com ele direitinho”, relatou a entrevistada.

Os dados assinalam que o gasto com farmácia é menor entre os que recebem o Bolsa Família, se comparado ao BPC. Isso acontece não apenas em razão do poder aquisitivo, mas também devido à faixa etária e às condições de saúde dos próprios beneficiários. Entre as famílias beneficiárias do PBF, os pais ainda compõem a população economicamente ativa e as crianças, em geral, são saudáveis. Enquanto isso, no BPC, os que recebem o benefício são

pessoas idosas ou com alguma deficiência e, dessa forma, tendem a gastar mais com medicamentos.

O quadro 3 (três) ainda mostra que os pais não deixaram de trabalhar a partir do recebimento do Bolsa Família. Reconhecem a necessidade do trabalho, mesmo que em condições precárias, para o sustento da casa. As famílias alegaram viver bem conjugando a renda do trabalho, complementada pelo benefício. Na Cachoeira dos Forros, as beneficiárias destacaram não haver serviço para as mulheres: “quando aparece serviço na roça, é para os homens”, disse umas das entrevistadas.

Nas entrevistas foi percebido que, de fato, são as mulheres que recebem os recursos do PBF e decidem o que comprar. Se antes, em alguns casos, haveria dependência em relação à renda do marido, a partir do recurso financiado pelo governo federal, as relações que as beneficiárias estabelecem na família e na comunidade tornam-se diferenciadas. Com o valor monetário em mãos, as mulheres se apresentam nos comércios podendo decidir, de forma independente, como utilizá-lo.

Percebeu-se ainda que a capacidade do Bolsa Família de satisfazer necessidades básicas, que, além da renda, envolve o acesso a uma variedade de direitos sociais, é limitada. Isso se deve ao baixo valor dos benefícios do programa. De acordo com os dados do quadro 3 (três), em todas as situações é necessária uma outra renda em casa de forma que as famílias beneficiárias vivam bem.

Na política de assistência social do município, as ações realizadas, em ocasião das demandas recebidas, são distintas, se considerados o período anterior e o posterior à criação do PBF, em 2004. A ex-diretora do departamento de assistência social, que atuou de 1997 a 2004, relatou em entrevista que as demandas que chegavam à prefeitura vinham de pessoas em situação de miséria. Frequentemente, eram solicitados cesta básica e medicamentos que, nesse período, eram distribuídos pelo departamento de assistência. As ações desenvolvidas através da política de assistência social no município visavam minimizar as situações de miserabilidade e pobreza, com recursos da própria prefeitura.

Eram feitas parcerias com a SSVP e com a igreja católica, visando atender toda a demanda. Conforme relatado, juntamente com os vicentinos foram reformadas 150 casas na cidade. Além disso, foram construídos banheiros em 80 casas no povoado da Cachoeira dos Forros. “Precisava fazer cesta básica, então a gente fazia; às vezes, a gente até pedia a igreja para completar, porque a prefeitura não tinha condições de dar tantas cestas quanto precisava para atender a demanda toda,” concluiu a ex-funcionária.

Outra entrevistada foi a diretora do mesmo departamento, que exerce a função desde 2005, quando a implementação do PBF estava ainda em fase inicial. Ela relatou que, aos poucos, a demanda de “pedintes” foi acabando, visto que a expansão das transferências do PBF e do BPC veio contemplar a população constituída pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social decorrente da carência de renda. Segundo a diretora, em 2014, não existe mais a distribuição de cestas básicas pela prefeitura. Quanto à SSVP, a funcionária considerou que, ao compor a rede socioassistencial do município, a entidade continua sendo grande parceira, pois acolhe e beneficia o reduzido contingente de pessoas necessitadas das ações de caridade. Por outro lado, a prefeitura atua em casos de vulnerabilidade temporária das famílias, concedendo benefícios, de caráter provisório, conforme a necessidade dos familiares e o que está disposto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS – 2004), na parte que trata dos benefícios eventuais.

Pelo fato de chegar diretamente às mãos dos indivíduos em condição de pobreza, os recursos do PBF e do BPC passaram a circular no município de Passa Tempo criando novas dinâmicas sociais e econômicas ou modificando aquelas já existentes. Esses recursos têm provocado adequações na atuação das conferências vicentinas e nas ações de caridade da paróquia, sem, contudo, levar a que tais grupos e ações deixem de cumprir um papel relevante no social em âmbito local. Além disso, os benefícios financiados pelo governo federal estão associados a uma nova interação entre poder público e entidades não governamentais na prestação de serviços de assistência social, o que foi exemplificado neste capítulo com a análise da situação do asilo. O estudo de caso em Passa Tempo permitiu, portanto, demonstrar que as repercussões da transferência de renda à população pobre, em municípios de pequeno porte, são de várias ordens, além de contribuir para o conhecimento dessas repercussões no seio das dinâmicas locais.

## 6 CONCLUSÕES

A provisão de serviços sociais sob a responsabilidade do Estado, por um lado, constituiu um avanço em termos de democracia, por outro, refletiu tendências de um momento histórico caracterizado pelo desenvolvimento industrial que culminou com a proliferação da pobreza e das relações precárias de trabalho entre a classe trabalhadora. Nesse contexto, as instituições filantrópicas e religiosas de assistência aos pobres passaram a ocupar um espaço paralelo ao Estado no atendimento a demandas cujas necessidades não teriam sido supridas pelo poder público.

Desse modo, ao finalizar este trabalho, é necessária a retomada do conceito de Estado de bem-estar social de forma que seja percebido, no seu interior, como estão estabelecidas as relações entre caridade (filantropia) e direito (Estado), diante da chegada dos recursos do PBF e do BPC que, sendo direcionados aos beneficiários pelo governo federal, circulam nas dinâmicas sociais e econômicas dos municípios.

Os estudos sobre o impacto dos benefícios não contributivos nas economias locais, como foi verificado no capítulo 3 (três) desta dissertação, na referência a Marques (2005), analisam a importância desses recursos numa perspectiva macro. Trata-se de abordagens que, através de dados estatísticos e agregados, estudam a repercussão financeira geral na economia dos municípios. O presente estudo traz, portanto, importantes contribuições, pois torna possível demonstrar essas repercussões no seio das relações sociais e econômicas estabelecidas pelos indivíduos, isto é, ao nível dos atores sociais representados pelos integrantes de entidades filantrópicas / religiosas e pelos próprios beneficiários.

A pesquisa realizada em Passa Tempo - MG trouxe evidências empíricas que permitem ampliar a reflexão sobre o papel do Estado na provisão do bem - estar da população. Ao mesmo tempo, essas evidências possibilitam maior conhecimento sobre as experiências de caridade desenvolvidas por entidades privadas de assistência aos pobres. Constatou-se que a reconfiguração nas práticas das entidades filantrópicas e religiosas de assistência social decorre da expansão do papel interventor do Estado. Uma das formas de intervenção ocorre por meio da transferência de renda não contributiva, como opção de política social. Os dados obtidos em Passa Tempo - MG apontam a participação do poder público na redução das demandas por caridade, cumprindo, parcialmente, o seu dever constitucional de garantir uma vida digna e a subsistência dos indivíduos.

O contexto no município estudado é da diminuição das situações de precariedade social e da melhoria da qualidade de vida das pessoas, que resultam, em parte, desses

benefícios sociais já consolidados. Por outro lado, as conferências vicentinas e as ações assistenciais da paróquia continuam exercendo um papel social relevante. Ao invés de uma polarização, é percebida a articulação entre caridade e direito, que solidifica a rede socioassistencial local, através da parceria entre a política de assistência social, a SSVP e o asilo. Rompe-se, dessa forma, com ações fragmentadas e clientelistas que, historicamente, caracterizaram a assistência aos pobres.

Os recursos do PBF e do BPC chegaram para atender grupos específicos da população, constituídos por pessoas em situação de carência de renda, tendo alcançado representatividade não só para seu público-alvo, como também para o município em seu conjunto. As práticas de entidades filantrópicas e religiosas tornaram-se apenas eventuais e atendem um reduzido contingente de pessoas necessitadas de caridade material. Dados empíricos apresentados no capítulo 5 (cinco) confirmaram os efeitos dos benefícios não contributivos nessas dinâmicas sociais. No caso do PBF, o recurso financeiro concedido às famílias alivia as atribuições e os gastos das conferências.

Na pesquisa, foi percebido que, enquanto parceiras, filantropia e política social exercem responsabilidades partilhadas. Como visto, os vicentinos alegaram que a existência do PBF “ajuda” as conferências contribuindo para a diminuição de suas despesas. De outro ponto de vista, verifica-se que a SSVP, embora tenha suas demandas limitadas pela atuação do Estado, ao acolher o reduzido público necessitado das ações de caridade, acaba amenizando as funções que deveriam ser desempenhadas pela política social.

Neste trabalho, a importância alcançada pelos benefícios não contributivos - Bolsa Família e BPC - nas dinâmicas sociais que envolvem, especialmente, as práticas de entidades assistenciais e suas demandas, constituiu elemento central de investigação. No caso específico do BPC, a concepção de direito, fundamentada na política social, se sobrepõe à caridade (filantropia) à medida que a ajuda recebida da conferência é substituída pelo benefício público, confirmando a capacidade deste recurso governamental de satisfazer necessidades básicas dos beneficiários e de suas famílias.

A pesquisa realizada no asilo “Lar Ozanan” mostrou uma experiência na qual um benefício do governo federal viabiliza a interação entre o poder público e as entidades não governamentais de assistência social e, ao mesmo tempo, possibilita o questionamento sobre o papel dos municípios na garantia de direitos às pessoas idosas. Os recursos do BPC chegam para sustentar uma entidade filantrópica indispensável à rede de proteção ao idoso, tendo em vista as fragilidades apresentadas pelo poder público municipal na implementação e no financiamento de ações dessa natureza.

O asilo, no município, cumpre o seu papel sendo muito dependente de doações da comunidade e de promoções para a complementação da renda, pois, devido a limitações financeiras, a prefeitura nem sempre realiza o repasse mensal de recursos à entidade. É nesse contexto institucional que o BPC chega ao município, adquirindo relevância, pois permite que o idoso, desprovido do cuidado no domicílio, tenha os vínculos comunitários preservados e obtenha os cuidados de que necessita em ocasião da idade avançada.

Em relação às dinâmicas econômicas associadas à utilização dos recursos do PBF e do BPC, a pesquisa com beneficiários confirmou aspectos fiscais analisados no capítulo (3), no item que discute a elevada propensão para o consumo dos pobres e extremamente pobres. Os dados obtidos em Passa Tempo - MG mostraram que diferentes necessidades apresentadas pelos beneficiários provocam a dinamização de setores específicos da economia local, entre eles: a área da saúde privada, a religião, os serviços de táxi, farmácias, supermercados, lojas e mercearias. Entre as beneficiárias do PBF que residem no povoado da Cachoeira dos Forros, a compra de passagens de ônibus, utilizando o recurso recebido, está associada a uma necessidade específica de quem vive distante do centro da cidade.

Dessa forma, este trabalho permitiu que fosse visualizada a relevância dos benefícios não contributivos - Bolsa Família e BPC, repassados diretamente à população pobre, para os municípios de pequeno porte, ainda muito dependentes do FPM e de outras transferências externas. Os recursos, aqui destacados, possibilitam que haja um maior volume de renda circulando em âmbito local.

A existência desses benefícios representa o fortalecimento da ação do Estado na perspectiva do direito ao bem-estar social dos indivíduos. A experiência de Passa Tempo - MG, em torno do BPC, reitera o que demonstra a literatura que aponta uma grande quantidade de famílias no Brasil onde a única renda certa é o BPC ou a RMV. Em outras situações ocorre a soma do BPC a outro tipo de renda. De fato, este benefício transferiu um volume importante de pessoas “da caridade”, prestada pela família ou por entidades filantrópicas, para um tipo de proteção social pautada na política pública, gerando comodidade e uma autonomia que é relativa à situação de dependência em que os beneficiários viviam antes.

Nesta dissertação tornou-se evidente a importância alcançada pela assistência social na condição de política pública que, segundo a Lei nº 8.742/93 (LOAS), deve ser prestada a todos que vivenciarem situações de vulnerabilidade social decorrente da carência de renda, da discriminação, da fragilização de vínculos sociais e em situações de risco social, nas quais ocorre a violação de direitos. Todavia, o foco constituiu a assistência no âmbito da proteção social básica, envolvendo, especialmente, a garantia de renda aos não contribuintes que, por

muitos anos, estiveram na condição de desprotegidos, diante de um sistema de proteção social corporativista e excludente.

Prevaleceu uma concepção de pobreza ancorada na renda familiar *per capita*, conforme os critérios de elegibilidade e acesso do PBF e do BPC. Embora haja críticas na literatura em torno da capacidade do PBF de gerar impactos na produtividade industrial dos municípios e sobre as limitações do BPC para promover a ascensão social dos beneficiários, sendo um benefício isolado, isto é, desprovido da articulação com outras políticas sociais, a pesquisa em Passa Tempo - MG mostrou que, ao beneficiar a população em condição de miséria e pobreza, os efeitos gerados por esses recursos podem ser de várias ordens. A renda que circula é significativa para municípios menos desenvolvidos economicamente, fomentando a criação ou a modificação de dinâmicas sociais e econômicas locais.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Leonardo Alves de; LIMA, João Policarpo R. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 3, jul./dez. 2009.
- ARRETCHE, Marta. T. S. Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, jan/jun. 1995.
- BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Benefício de Prestação Continuada - BPC: desvendando suas contradições e significados. **Ser Social**, n. 12. 2003. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1/424>>. Acesso em: 29 mai. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica**. 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- BRASIL. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Congresso Nacional**, Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Fundo Nacional de Saúde**. 2014. Disponível em: <<http://www.fns.saude.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Assistência Social / Benefícios Assistenciais / BPC**. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistencia-social/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 06 abr. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 06 abr. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Evolução das transferências constitucionais e do Programa Bolsa Família entre os anos 2005 e 2012: uma análise comparativa. **Estudo Técnico n. 30**. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <[http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/69.pdf](http://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/69.pdf)>. Acesso em: 18 mai. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fundo Nacional de Assistência Social**. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br> > Assistência Social > Financiamento. Acesso em: 20 set. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília: 2005.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Cap.1, p.15-24.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004. 198 p.

DELGADO, G. C; JÚNIOR, J. C. C. **O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização.** 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/.../Arq\\_17\\_Cap\\_09.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/.../Arq_17_Cap_09.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2014.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a Década de 90: Diagnósticos e Perspectivas de Políticas Públicas.** Brasília: IPEA / IPLAN, 1990. Cap.1, p.1-69.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje,** Campinas, v.8, 1993. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/arquivos/caderno%2008.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova.** São Paulo, n.2, set. 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso: 29 mar. 2014.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova,** São Paulo, n. 35, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 32.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. Cap. 4, p. 79-108.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE cidades.** Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2014.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: UNESCO, 2009. p.57-86.

JACCOUD, Luciana. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2010. Cap.3, p.101-136.

JÚNIOR, José Celso Cardoso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2010. Cap. 5, p. 181 - 260.

MARQUES, *et al.* O Programa Bolsa Família: para além do assistencialismo. **Ensaio FEE,** Porto Alegre, v. 31, n, 1, pag. 259 - 282. ago. 2010.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate,** Brasília, n.1, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

MARQUES, Rosa Maria; Mendes, Áquilas. Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula. **Revista de Economia**. v. 34, n.3, p. 89-109. set./dez. 2008.

MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F. Programas focalizados de transferência no Brasil: contribuições para o debate. **Texto para discussão n. 1283**. Brasília, p. 1-30, jun. 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/1946>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado da Fazenda. **Fundo de Participação dos Municípios**. 2014. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos\\_municipais/.../fpm.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/.../fpm.htm)>. Acesso em: 20 set. 2014.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado da Fazenda. **ICMS Imposto sobre operações relativas á circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação**. 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/impostos/icms/>>. Acesso em: 20 set. 2014.

MINAS GERAIS. **Regiões de planejamento-Governo do Estado de Minas Gerais**. 2014. Disponível em:< [www.mg.gov.br/governomg/regioes-de-planejamento](http://www.mg.gov.br/governomg/regioes-de-planejamento)>. Acesso em: 02 out. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 32.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. Cap. 3, p. 61-77.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Cap.11, p.193-206.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96p.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A práxis liberal e a cidadania regulada. In: **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro, Rocco, 1998, p.63-114.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; GIOVANI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004. 223 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2012. 238p.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Texto para discussão n. 1424**, Brasília, out. 2009. p. 1-37. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2014.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães de; OSORIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Cap.8, p.139-56.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p.13-55.

STANDING, Guy. Respondendo a crise da transformação global: por que uma renda básica é necessária. In: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. S.; RODRIGUES, M. (Orgs.). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: UNESCO, 2010. 360p. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190752por.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Estudo de Caso: um resgate do conceito e de suas potencialidades. **Vertente**. Contagem, v. 12, n. 4, p.31-38, jul/dez. 2000.

TUPY, Igor Santos; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Impactos dos programas governamentais de transferência de renda sobre a economia do Vale do Jequitinhonha. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 18, 2013, fortaleza. **Anais...** Fortaleza; Rev. Econ. NE., 2013. p. 671-692.

**APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com integrantes de entidades filantrópicas e religiosas**

O senhor poderia me explicar como é a atuação dos vicentinos?

Comparando com alguns anos atrás, o senhor acha que, hoje, a demanda é maior ou menor? E por quê?

Os recursos do BPC, desde a regulamentação do benefício - em 1993 - têm influenciado na dinâmica de atuação da Sociedade de São Vicente de Paulo? Como era antes do benefício? Como é hoje?

E os recursos do PBF?

O sr. conhece famílias, na área onde os vicentinos atuam, que recebem benefícios do governo – assistência social?

O sr. conhece alguma família que deixou de ser assistida pela Sociedade de São Vicente de Paulo após passar a receber os benefícios do PBF?

O sr. conhece alguém que deixou de ser assistida (o) pela Sociedade de São Vicente de Paulo após passar a receber o BPC?

Comparando com alguns anos atrás, hoje vocês distribuem mais cestas básicas ou menos? Em tese, a demanda tem aumentado ou não? E por quê?

A transferência de benefícios sociais (monetários) às famílias pobres e extremamente pobres, por meio do PBF e do BPC, tem repercutido na distribuição de cestas básicas pela igreja? Anteriormente, esses benefícios não existiam. Como era a distribuição de cestas básicas antes dos benefícios? Como é hoje?

Você conhece famílias, entre as que são assistidas pela igreja, que recebem benefícios do governo – assistência social?

Alguma família deixou de ser assistida por que passou a receber algum benefício do governo – assistência social?

## **APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com o presidente do asilo**

Fale um pouco sobre o perfil dos idosos atendidos e suas famílias.

Quantos idosos no asilo recebem aposentadoria?

Quantos recebem o BPC?

O benefício recebido pelo idoso chega (na totalidade ou em parte) ao asilo? Como o recurso financeiro chega à entidade?

O volume de recursos do BPC que adentra, mensalmente, no asilo é algo significativo para a entidade? Faz a diferença? Por quê? O que esse recurso representa para a entidade?

Quais são os pré-requisitos de entrada e permanência de idosos no asilo?

O asilo necessita de outros recursos que não sejam aqueles provenientes das aposentadorias e do BPC? Caso necessite, o que é feito para arrecadá-los?

Como os recursos financeiros do BPC são utilizados nesta entidade?

**APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com o ex-tesoureiro do asilo**

Como era a manutenção do asilo na época de sua fundação (em 1990)?

Havia recursos financeiros suficientes?

A entidade necessitava de mais ajudas e doações do que hoje?

Como passou a ser manutenção da entidade a partir da regulamentação do BPC e demais benefícios sociais do governo federal?

**APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com representantes do poder público (ex- diretora do departamento municipal de assistência social)**

Quando atuou no departamento de assistência?

Havia benefícios do governo para a população pobre?

Como era a atuação da assistência social naquela época? Que ações eram desenvolvidas para atender as demandas da população pobre e extremamente pobre?

Havia distribuição de cestas de alimentos? Caso houvesse, como isso era feito?

Como era a demanda que chegava até a prefeitura?

Havia muitos “pedintes”?

**APÊNDICE E – Roteiro de entrevista com representantes do poder público (diretora do departamento municipal de assistência social)**

Desde quando atua no departamento?

Como é a atuação da assistência social hoje?

Existem demandas para “ajuda” material? As pessoas pedem muito? Por quê?

Que tipo de demandas havia em 2003? E em 2014?

Como é o atendimento aos pobres?

**APÊNDICE F – Roteiro de entrevista com beneficiárias do PBF**

Há quanto tempo você e sua família recebem o benefício?

Já precisaram de ajuda antes do benefício?

Fale um pouco sobre a situação da família antes de receber o Bolsa Família.

Como passou a ser a partir do benefício social?

Qual é o valor recebido?

O que esse recurso representa pra você e sua família?

Como você utiliza o recurso do PBF? (Em que ele é empregado?)

Existe uma lista de prioridade no gasto do benefício? Qual?

Onde você gasta o benefício? Em quais estabelecimentos comerciais você gasta o recurso recebido do governo federal?

Você o utiliza só no município ou compra fora dele também?

Usa o benefício para contribuições com a igreja?

Você trabalha? Onde? Ou parou de trabalhar após o recebimento do benefício social?

Você e sua família precisam de ajuda? Vivem bem com o benefício?

Existe outra renda em casa?

**APÊNDICE G – Roteiro de entrevista com beneficiários do BPC**

Há quanto tempo recebe o benefício?

Fale um pouco sobre sua vida e sobre a situação antes de receber o benefício?

O que esse recurso representa pra você?

Em que ele é investido?

Existe prioridade no gasto? Qual?

Em quais estabelecimentos comerciais você gasta o benefício?

Você o utiliza só no município ou compra dele fora também?

Você dá o dízimo? Utiliza o benefício pra isso?

Quais as outras fontes de renda na sua casa? E ajudas que recebe?