



IAGO BATISTA GONÇALVES

**BOLSA FAMÍLIA E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NO
DESENVOLVIMENTO LOCAL DO MUNICÍPIO DE
FORMIGA: UM ESTUDO DE CASO EM MINAS GERAIS**

**LAVRAS – MG
2024**

IAGO BATISTA GONÇALVES

**BOLSA FAMÍLIA E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO
LOCAL DO MUNICÍPIO DE FORMIGA - UM ESTUDO DE CASO EM MINAS
GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Renata Pedretti Morais Lima
Orientadora

**LAVRAS – MG
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Gonçalves, Iago Batista.

Bolsa Família e seus possíveis efeitos no desenvolvimento local
do município de Formiga: um estudo de caso em Minas Gerais /
Iago Batista Gonçalves. - 2024.

152 p.

Orientador(a): Renata Pedretti Moraes Lima.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2024.

Bibliografia.

1. Programas de Transferência de Renda. 2. Bolsa Família. 3.
Desenvolvimento Local. I. Lima, Renata Pedretti Moraes. II. Título.

IAGO BATISTA GONÇALVES

**BOLSA FAMÍLIA E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO
LOCAL DO MUNICÍPIO DE FORMIGA - UM ESTUDO DE CASO EM MINAS
GERAIS**

**BOLSA FAMÍLIA AND ITS POSSIBLE EFFECTS ON LOCAL DEVELOPMENT IN
THE MUNICIPALITY OF FORMIGA - A CASE STUDY IN MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 03 de setembro de 2024.
Dra. Renata Pedretti Morais Lima UFLA
Dr. Marcos de Oliveira Garcias UFLA
Dr. Felipe Fróes Couto UNIMONTES

Profa. Dra. Renata Pedretti Morais Lima
Orientadora

**LAVRAS – MG
2024**

À minha mãe Regina pelo carinho e apoio incondicional e sem a qual não teria sido possível minhas maiores realizações e conquistas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais por todo o suporte que me deram ao longo dos meus anos de vida e por todos os valores a mim transmitidos e que sem dúvida alguma levarei para toda eternidade.

Agradeço aos meus avós, que apesar de não estarem mais presentes fisicamente ao meu lado, guardo com carinho em meu coração, sendo também fundamentais na minha vida e formação.

Agradeço a minha noiva por todo o suporte emocional e por nunca deixar que minha luz se apagasse, sempre me incentivando a seguir em frente e sendo uma das razões para tanto.

Agradeço ao meu irmão, que deu o pontapé inicial para que eu iniciasse a minha jornada como mestrando e sem o qual esse momento não seria possível.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Renata Pedretti, por todo o conhecimento a mim passado e pela paciência nesta curta e ao mesmo tempo longa jornada.

Agradeço aos Profs. Drs Felipe Couto e Marcos Garcias pela significativa contribuição no presente estudo.

Ao Programa de pós-graduação em Administração Pública da UFLA.

“O tolo vê no bolsa família apenas um programa para alimentar famintos, já o sábio além disso, vê também toda economia sendo alimentada.”

(Julio Ramos da Cruz Neto)

RESUMO

Os programas de transferência de renda são resultados de um longo processo evolutivo desencadeado por fatores sociais e políticos, alcançando notória e fundamental importância com a promulgação da Constituição de 1988, momento no qual houve uma significativa redefinição do arranjo federativo que permitiu a descentralização do poder da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal descentralização foi imprescindível para a operacionalização dos programas de transferência de renda, uma vez que a União era incapaz de gerir os mesmos de maneira centralizada, ganhando destaque neste processo o papel exercido pelos municípios. Dentre os programas de transferência de renda, o Programa Bolsa Família vem a se destacar não apenas em âmbito nacional, sendo seu sucesso e importância reconhecidos mundialmente, parametrizando o surgimento de outros programas mundo afora. Criado com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade em território nacional, o programa fortalece o acesso das famílias a direitos básicos como educação, saúde e assistência social, principalmente através das condicionalidades impostas. Nesse espeque é que se apresenta este estudo, o qual visa analisar os possíveis efeitos do Bolsa Família sobre o desenvolvimento local da cidade de Formiga-MG, mais especificamente no que tange às dimensões econômica e social, englobando esta última tanto aspectos atinentes à educação e saúde, quanto aspectos ligados à assistência social. Para tanto, o referencial teórico, num primeiro momento, traz o contexto de surgimento dos programas de transferência de renda, até o atual formato o qual se perfaz o Bolsa Família. No segundo e terceiro momentos, são tratados, respectivamente, a evolução do termo “desenvolvimento”, em suas múltiplas facetas, até se chegar ao “desenvolvimento local”, bem como as relações estabelecidas entre Bolsa Família e o moderno conceito de desenvolvimento local. No quarto e último momento do referencial, procurou-se estabelecer as relações entre o programa e seus possíveis efeitos no desenvolvimento local. Apropriando-se de um estudo de cunho exploratório, através de uma abordagem qualitativa, foram realizadas entrevistas com três grupos distintos do programa: beneficiários, servidores municipais ligados diretamente à gestão e emancipados. Adaptando as externalidades marshallianas, schumpeterianas e transacionais ao objeto do presente estudo, os efeitos do Bolsa Família foram analisados sob essas três lentes. Observou-se que o Bolsa Família se destaca em determinadas categorias de análise, a exemplo dos seus efeitos sobre a inserção social, segurança alimentar e acesso à saúde sob a ótica marshalliana, bem como seus efeitos sobre o reconhecimento da dignidade e inclusão na comunidade, já sob a ótica transacional. Noutro giro, em certos aspectos não foi possível verificar-se elementos robustos que permitissem a visualização de efeitos concretos, por exemplo, sobre a escolaridade da família e a capacidade empreendedora, pensadas na lógica da externalidade schumpeteriana.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda; Bolsa Família; Desenvolvimento Local; Efeitos.

ABSTRACT

Income transfer programs are the result of a long evolutionary process triggered by social and political factors, reaching notable and fundamental importance with the enactment of the 1988 Constitution, a time when there was a significant redefinition of the federative arrangement that allowed the decentralization of power from the Union to the States, Federal District and Municipalities. This decentralization was essential for the operationalization of income transfer programs, since the Union was incapable of managing them in a centralized manner, with the role played by municipalities gaining prominence in this process. Among income transfer programs, the Bolsa Família Program has stood out not only at the national level, with its success and importance recognized worldwide, setting the stage for the emergence of other programs around the world. Created with the objective of reducing poverty and inequality in the national territory, the program strengthens families' access to basic rights such as education, health and social assistance, mainly through the conditions imposed by it. This study aims to analyze the possible effects of Bolsa Família on the local development of the city of Formiga, Minas Gerais, specifically in terms of its economic and social dimensions, the latter encompassing both aspects related to education and health, as well as aspects related to social assistance. To this end, the theoretical framework initially presents the context of the emergence of income transfer programs, up to the current format of Bolsa Família. The second and third moments deal with the evolution of the term “development” in its multiple facets until it reaches “local development,” as well as the relationships established between Bolsa Família and the modern concept of local development. The fourth and final moment of the framework seeks to establish the relationships between the program and its possible effects on local development. Using an exploratory study approach, through a qualitative approach, interviews were conducted with three distinct groups of the program: beneficiaries, municipal employees directly linked to management, and emancipated individuals. Adapting Marshallian, Schumpeterian and transactional externalities to the object of this study, the effects of Bolsa Família were analyzed from these three perspectives. It was observed that Bolsa Família stands out in certain categories of analysis, such as its effects on social inclusion, food security and access to health from the Marshallian perspective, as well as its effects on the recognition of dignity and inclusion in the community, from the transactional perspective. On the other hand, in certain aspects it was not possible to verify robust elements that would allow the visualization of concrete effects, for example, on the family's education level and entrepreneurial capacity, thought of from the logic of Schumpeterian externality.

Keywords: Income Transfer Programs; Bolsa Família; Local Development; Effects.

INDICADORES DE IMPACTO

Os resultados obtidos através do presente estudo produzem impactos sociais relevantes, na medida em que revelam a importância de uma política pública como o Bolsa Família enquanto mola propulsora para o desenvolvimento local de determinado território. Quando da análise dos resultados, observa-se os efeitos multiplicadores do programa nos segmentos da saúde, educação e assistência social, bem como sua capacidade de inserir o beneficiário junto à comunidade, do que se evidenciam impactos concretos do programa. O modelo de gestão utilizado pelo município de Formiga-MG no que tange à coordenação do Bolsa Família e que aqui foi apresentado transforma o presente trabalho em uma relevante fonte de consulta para a administração pública em geral, especialmente em âmbito municipal, revelando o seu potencial na consecução de efeitos nas áreas da saúde e educação. Logo, os impactos da pesquisa encontram-se alinhados com alguns objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, quais sejam, erradicação da pobreza, saúde e bem-estar, educação de qualidade e redução das desigualdades.

IMPACT INDICATORS

The results obtained through this study produce relevant social impacts, as they reveal the importance of a public policy such as Bolsa Família as a driving force for the local development of a given territory. When analyzing the results, the multiplier effects of the program in the health, education and social assistance segments are observed, as well as its ability to insert the beneficiary into the community, which shows concrete impacts of the program. The management model used by the municipality of Formiga-MG regarding the coordination of Bolsa Família and which was presented here transforms the present work into a relevant source of consultation for public administration in general, especially at the municipal level, revealing its potential in achieving effects in the areas of health and education. Therefore, the impacts of the research are aligned with some of the UN's sustainable development goals, namely, eradicating poverty, health and well-being, quality education and reducing inequalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Cálculo do Fator de Operação do IGD-M.....	48
Figura 2 – Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o Produto Interno Bruto.....	75
Figura 3 – Mapa da cidade de Formiga-MG e região.....	89
Figura 4 – Localização dos CRAS na cidade de Formiga – MG.....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Linhas da extrema pobreza e pobreza desde a implementação do PBF.....	37-38
Quadro 2 – Evolução dos valores dos benefícios pagos pelo PBF desde a sua criação.....	40
Quadro 3 – Critérios e valores referentes aos atuais benefícios do PBF.....	46
Quadro 4 – Identificação dos entrevistados por grupos.....	94
Quadro 5 – Ocupação dos beneficiários do PBF.....	96

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CADÚNICO	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CPT	Comissão Pastoral da Terra
FEPETI	Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEC	Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica
MDAS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIB	Produto Interno Bruto
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PBE	Programa Bolsa Escola
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SIS	Síntese dos Indicadores Sociais
SPS	Sistema de Proteção Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	OBJETIVO GERAL DA PESQUISA	19
2.1	Objetivos específicos da pesquisa	19
3	POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	20
3.1	Políticas de transferência de renda no Brasil: origens	21
3.2	O programa bolsa família	29
3.2.1	<i>A operacionalização do Bolsa Família</i>	31
3.2.2	<i>Das condicionalidades, dos critérios de elegibilidade e dos benefícios do programa</i>	35
3.2.3	<i>Bolsa Família e Auxílio Emergencial</i>	40
3.2.4	<i>Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: uma medida de cunho eleitoral?</i>	42
3.2.5	<i>A volta do Bolsa Família e seu atual formato</i>	45
3.2.6	<i>O Índice de Gestão Descentralizada (IGD)</i>	47
4	A EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	50
4.1	A dimensão econômica do desenvolvimento	54
4.2	A dimensão política do desenvolvimento	57
4.3	A dimensão social do desenvolvimento	60
4.4	A dimensão ambiental do desenvolvimento	63
4.5	Desenvolvimento Local	66
5	INTERSECÇÕES ENTRE BOLSA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL	70
5.1	Experiência local na cidade de Formiga-MG	72
5.2	Demais experiências apresentadas pela literatura em geral	74
5.3	O ciclo das políticas públicas e a importância da etapa de avaliação para a verificação do Desenvolvimento Local sob a perspectiva do Bolsa Família	79
5.4	Categorias analíticas para avaliação do Programa Bolsa Família	82
6	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	86
6.1	Caracterização da natureza da pesquisa	86
6.2	Método de pesquisa: estudo de caso	87
6.3	Contextualização do ambiente de pesquisa	88
6.4	Coleta de dados	90
6.5	Procedimentos para análise dos resultados	92
7	DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	94
7.1	Efeitos sobre a inserção social	94
7.1.1	<i>Oportunidade de emprego</i>	95

<i>7.1.2 Capacidade de compra</i>	99
<i>7.1.3 Segurança alimentar</i>	100
<i>7.1.4 Qualidade da moradia</i>	103
<i>7.1.5 Acesso à saúde e saneamento</i>	106
<i>7.1.6 Acesso a estudo</i>	109
7.2 Efeitos sobre a inserção econômica	112
<i>7.2.1 Escolaridade da família</i>	112
<i>7.2.2 Capacidade empreendedora</i>	115
<i>7.2.3 Inclusão tecnológica</i>	116
7.3 Efeitos sobre a formação de comunidades e a noção de cidadania.	119
<i>7.3.1 Inserção na comunidade</i>	120
<i>7.3.2 Reconhecimento da cidadania/dignidade da pessoa humana</i>	121
<i>7.3.3 Participação na esfera pública</i>	124
<i>7.3.4 Fortalecimento da comunidade</i>	125
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS	132
APÊNDICE A	152

1 INTRODUÇÃO

Elencar os motivos por detrás da insistente e penosa existência de pessoas ou grupos familiares que vivem em situação de privação econômica e social ao redor do globo terrestre é uma tarefa complexa, que envolve uma gama variada de fatores, dentre os quais pode-se mencionar os sistemas políticos ineficientes e incapazes de fazer valer o direito da população à cidadania (Pase; Melo, 2017). Por mais que a pobreza e a falta de acesso aos serviços básicos dela decorrentes sejam um retrato da atual conjuntura socioeconômica global, agravada substancialmente pela pandemia de Covid-19 que assolou os quatro cantos do planeta, tal fenômeno remete a um conjunto de fatores históricos (Cattelan; Bezerra, Mello, 2020). Precisar suas origens não é o escopo do presente estudo, estando o mesmo voltado para compreensão dos efeitos do Programa Bolsa Família.

A partir de então, é possível introduzir o tema das políticas sociais, que no Brasil se apresentam por meio de um sistema bastante profuso e complexo, estabelecido com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e que abarca uma multiplicidade de atores, instituições e programas (Souza, 2011). Sem a pretensão de tratar a respeito de todas as políticas sociais, este estudo encontra-se voltado para a análise de um tipo de política social específica, qual seja, a assistencial de distribuição de renda, da qual se origina seu objeto central, o Bolsa Família. Estruturada sob este último, esta dissertação apresenta como ponto de partida um estudo mais amplo e abrangente sobre as políticas de transferência de renda, apontada por alguns como produto do modelo produtivo vigente no século XVII na Europa (Córdova; Alves, 2015), ganhando notoriedade a partir de 1980 (Petrini; Dias, 2013), apresentando-se como alicerces aos sistemas de proteção social, principalmente no hemisfério sul (Jones, 2022).

Ao voltar os olhares para solo nacional, é possível identificar no surgimento do Sistema de Proteção Social brasileiro uma espécie de “ponta pé” inicial para o surgimento para as políticas de transferência de renda no Brasil (Silva, 2007), malgrado haja um certo consenso por parte dos estudiosos de que a Constituição Federal de 1988 tenha sido a pedra fundamental sob a qual se assenta o surgimento desse tipo de política (Córdova; Alves, 2019; Nazareno; Vasconcelos, 2015; Silva, 2010; Bichir, 2016a). Historicamente, podem ser identificados cinco momentos imprescindíveis para o seu relativamente rápido desenvolvimento, quais sejam, a emergência da discussão sobre Programas de Renda Mínima no ano de 1991; ainda naquele mesmo ano, o nascimento da ideia de articular-se educação e renda mínima; a implementação, em 1995, das primeiras experiências de programas de distribuição de renda nas cidades de Campinas, Brasília e Ribeirão Preto; a criação do Programa Bolsa Escola (PBE), bem como a

do Bolsa Alimentação em 2001; e, por derradeiro, a concepção do Programa Bolsa Família (PBF) no ano de 2003 (Silva, 2006), com uma visibilidade de alcance mundial (Teles; Rodrigues; Leite, 2021).

O reconhecimento internacional do maior programa de transferência de renda do Brasil decorre, principalmente, da maneira como o mesmo é operacionalizado, buscando uma integração entre as políticas públicas, com o intuito de fortalecer e garantir o acesso das famílias aos direitos básicos de saúde, educação e assistência social (Araújo et al., 2022). A garantia de acesso a tais direitos básicos se dá, principalmente, através das chamadas condicionalidades, que nada mais são do que contrapartidas nas áreas da saúde e educação exigidas das famílias beneficiárias para a manutenção no programa (Thomazinho, 2019). Na área da educação, as famílias devem manter as crianças e adolescente na educação regular e, na área da saúde, deve haver a realização do tratamento pré-natal das gestantes, a manutenção do cartão de vacina atualizado, bem como o acompanhamento de gestantes, crianças e adolescentes na seara da assistência social (Cattelan; Bezerra, Mello, 2020).

Das condicionalidades decorre uma gama variada de estudos que se propõem a investigar os efeitos que o programa gera sobre a população em geral, no que tange aos seus mais variados aspectos. A partir disso, nasce a proposta do presente estudo, que busca fazer uma análise das capacidades potenciais do programa na transformação de uma dada localidade sob o prisma do desenvolvimento local. Dentro das ciências sociais, os conceitos “precisam redefinir-se sempre que ocorram alterações de alcance estrutural nas relações sociais” (Cardoso, 2023, p. 1). Se na década de 60 o desenvolvimento apresentava-se como sinônimo de progresso material, hoje o termo não aceita tal simplificação, tornando-se polissêmico e interdisciplinar, na medida em que impacta diversos campos, podendo-se falar em desenvolvimento social, humano, sustentável. Uma das mais urgentes necessidades contemporâneas consiste na compreensão da noção de que o desenvolvimento de dado país ou região não pode ser medido única e exclusivamente através de seu crescimento econômico, mas, muito mais que isso, abrange aspectos distributivos e atinentes ao bem-estar da população geral (Melo, 2013).

Partindo da definição de que o termo desenvolvimento se consubstancia na “transformação de uma determinada realidade com o crescimento da renda por habitante, redução das desigualdades e elevação dos padrões de vida da população, de forma sustentável (Puga, Castro, 2018, p.9), entrelaçando-a com os objetivos do Bolsa Família que se confundem com a própria definição moderna de desenvolvimento, chega-se ao seguinte problema de pesquisa: quais os possíveis efeitos gerados pelo Programa Bolsa Família no desenvolvimento local da cidade de Formiga-MG, em relação às dimensões econômica e social?

Um programa que se apresenta com o fito de romper com a pobreza intergeracional, necessariamente precisa da produção de resultados condizentes com o desenvolvimento local, uma vez que existem recursos públicos envolvidos na sua operacionalização e manutenção, além de tratar-se de um modelo a nível global, servindo de parâmetro para o surgimento e implementação de inúmeras políticas públicas internacionais.

O fator de maior relevância e que justifica a produção da presente dissertação encontra-se assentado na relevância social que a perfaz. Estar-se-á tratando aqui da maior política pública de transferência de renda do mundo, reconhecida internacionalmente como um dos programas de maior sucesso no que diz respeito ao combate à pobreza e que emana efeitos nas áreas da saúde, educação e da economia. Por mais que a questão sobre o impacto do PBF sobre o desenvolvimento econômico ainda permaneça como uma incógnita, existem trabalhos documentados em larga escala que comprovam os resultados sociais alcançados por este programa, no campo da saúde, educação, combate à fome e à pobreza (Correa Júnior, 2021).

A grande maioria dos trabalhos encontram-se focalizados em regiões ou municípios caracterizados pela alta taxa de pobreza, em sua grande maioria pertencentes à região norte ou nordeste do país, no qual a transferência de renda atinge uma quantidade bem maior de beneficiários, permitindo-se observar um efeito mais evidente sobre tal transferência. Estudos focalizados em municípios com um razoável padrão de vida, como é o caso de Formiga – MG, ainda se colocam incipientes, o que denota a importância do presente estudo.

A partir da experiência local, o estudo também contribui na identificação de possíveis disfunções afetas ao atingimento dos objetivos propostos pelo PBF, partindo-se da premissa de que o programa contribui para o desenvolvimento local, decorrendo tal fato, principalmente, das condicionalidades impostas aos núcleos familiares, bem como das políticas públicas municipais focalizadas nos beneficiários do programa. A abordagem do PBF sob o prisma do desenvolvimento local contribui, ainda, com um dos processos mais relevantes dentro do ciclo das políticas públicas, qual seja, o da avaliação, uma vez que permite identificar os efeitos do programa sobre os mais variados aspectos do cotidiano dos beneficiários do programa.

2 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa é analisar os possíveis efeitos do Bolsa Família no desenvolvimento local da cidade de Formiga-MG, em relação às dimensões econômica e social, observando-se suas repercussões sobre o mercado de trabalho, capacidade de compra, acesso à saúde e educação, bem como por meio do estudo de suas implicações na capacidade empreendedora e de acesso à qualificação dos beneficiários, verificando-se também a influência do programa sobre a construção e fortalecimento de comunidades, troca de conhecimentos, bem como na formação de uma consciência cidadã, pautada no reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

2.1 Objetivos específicos da pesquisa

Para explorar o objetivo geral foram elencados os seguintes objetivos específicos:

- a)** Compreender o PBF e suas especificidades na gestão no município de Formiga-MG;
- b)** Compreender os efeitos do PBF no que diz respeito à inserção econômica dos beneficiários;
- c)** Verificar se os beneficiários apresentam melhoria na qualidade de vida no que tange ao acesso a serviços básicos de saúde, educação, bem como acesso aos demais produtos e serviços;
- d)** Compreender as inter-relações existentes entre o Programa Bolsa Família e o desenvolvimento local no município de Formiga-MG.

3 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Cumprе mencionar que em um contexto mais amplo, lançando-se um olhar global sobre o tema, esse tipo de política não é algo exclusivo da política brasileira e sequer encontra as suas origens em solo nacional, uma vez que tal prática pode ser identificada ainda no século XVIII, com a reformulação do modelo produtivo vigente à época (Córdova; Alves, 2015). Na Inglaterra, por exemplo, era possível identificar práticas que hoje poderiam ser assimiladas aos programas de transferência de renda atual (Córdova; Alves, 2015), uma vez que existiam benefícios voltados às crianças, aos idosos, às pessoas com determinado tipo de invalidez e que se encontravam em situação economicamente desfavorável, dentre outros tipos de benefícios (Petrini; Dias, 2013). Tais experiências acabaram por desencadear várias discussões a respeito desses programas ao longo dos séculos IX e XX (Córdova; Alves, 2015), que só viriam a se intensificar e consolidar nos anos de 1980, uma vez que o continente europeu estava prestes a implementar algumas políticas públicas objetivando o enfrentamento do desemprego que assolava sua população, fruto da crise do petróleo (1970) e das políticas neoliberais da década de 80 (Petrini; Dias, 2013).

Como se percebe, no campo empírico e em nível global, as políticas de transferência de renda remontam ao século XIII, o que não significa necessariamente que as discussões no campo teórico remontam a esta mesma época. Suplicy (2002), por exemplo, vem a mencionar que Thomas More, ainda no ano de 1516, através de sua obra intitulada *Utopia*, veio a trazer a primeira proposta de uma renda para todos que viesse a propiciar a sobrevivência.

Suplicy (2004) adentra mais profundamente à questão do surgimento dos programas de redistribuição de renda no Brasil, buscando sua essência nos movimentos dos índios, dos negros, dos mestiços e das mulheres (grupos historicamente discriminados), afirmando que uma análise mais pormenorizada dos acontecimentos históricos envolvendo os mesmos é capaz de revelar que a luta pelo direito à vida de tais grupos encontra-se diretamente relacionada com o que pode ser proporcionado por uma renda básica de cidadania. Ao fazer tal comparação, Suplicy (2004) traz à tona a importância de uma política que seja capaz de garantir o mínimo existencial às pessoas.

Que lição fica da sociedade indígena para a nossa, feito um balanço? A importância dos seres humanos, com qualidades únicas, com mais valor que os bens materiais e a acumulação pelo mercado. A distribuição, o direito igual à terra. A fala, a persuasão, a democracia em que todos, ou quase todos, participam (Suplicy, 2004, p. 107).

Ideais indígenas assentados na comunidade e na cooperação coadunam-se justamente com finalidade que é proposta através da existência de uma renda mínima, na medida em que esta última deve ser vista como um direito proveniente do fato que toda a riqueza atualmente gerada é oriunda do esforço de gerações e gerações que, a princípio, eram proprietárias comuns de todo o território nacional (Suplicy, 2004). Da mesma maneira que os principais movimentos de emancipação liderados por negros, mulheres e mestiços, buscavam a defesa dos direitos à cidadania e à própria vida, a propositura de uma renda de cidadania assim também o faz.

Buscando traçar um panorama mais objetivo no que diz respeito ao surgimento das políticas de transferência de renda em solo brasileiro, o tópico a seguir apresenta acontecimentos pontuais que contribuíram significativamente para o surgimento e desenvolvimento desse tipo de política. A cronologia dos fatos evidencia a importância de experiências locais no atingimento do atual patamar evolutivo que se apresenta o principal programa de distribuição de renda em vigor.

3.1 Políticas de transferência de renda no Brasil: origens

Precisar as origens dos programas de transferência de renda no território nacional, não é das tarefas mais fáceis, uma vez que os estudiosos divergem sobre o assunto. Fato é que a evolução desse tipo de política é resultante de necessidades de ordem econômica e política (Cattelan; Bezerra; Mello, 2020). Na década de 30, é possível identificar, ainda que de maneira incipiente, um processo em construção, qual seja, o Sistema de Proteção Social no Brasil, decorrente da mudança do modelo desenvolvimentista vigente à época, passando de um modelo agro-exportador, para o modelo urbano-industrial (Silva, 2007). Foi justamente no cerne da industrialização que houve a emergência de uma nova classe, com novas necessidades a serem atendidas, denominada de operária (Silva, 2007) e designada por Marx e Engels (2015) como o produto mais autêntico da grande indústria.

Se o Sistema de Proteção Social brasileiro encontra suas raízes nos anos de 1930, o mesmo se avulta marcadamente na década de 70, ainda sob a conjuntura da Ditadura Militar, sendo tal fato explicado pela necessidade de o Estado minorar as consequências da forte e notória repressão sofrida pelos mais variados segmentos da sociedade (Silva, 2007). Na expressão popular, um verdadeiro “morde e assopra”. Na década de 1980, por sua vez, a insatisfação com o contexto político da época, especialmente com a violência imprimida contra todos que ousavam se insurgir contra o Estado, fez com que alguns movimentos sociais emergissem, a princípio, de maneira velada, com o fito de se opor às ações impostas pela

Ditadura Militar (Silva, 2007). Tais movimentos sociais começaram a se organizar politicamente e é justamente nesse momento da história que despontam novos partidos políticos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores, e que outros partidos começam a sair da clandestinidade, todos voltados para uma pauta de reivindicações direcionadas à participação política e expansão dos direitos sociais, culminando na promulgação da Constituição de 1988 (Silva, 2007).

A despeito de Silva (2007) fazer uma contextualização do surgimento dos programas de transferência de renda através da menção da década de 30, a grande maioria dos estudiosos coloca a Constituição de 1988 como o marco inicial do surgimento das políticas de transferência de renda no Brasil, a exemplo de Córdova e Alves (2019) e Nazareno e Vasconcelos (2015). Foi graças a este período de redemocratização, que teve início o importante processo de descentralização das políticas sociais (Bichir, 2010), que se encontravam, até então, fortemente centralizadas pelo governo federal, tanto no que diz respeito aos aspectos financeiros, quanto aos aspectos decisórios, além de haver uma forte fragmentação e superposição de políticas e programas, marcados pela ineficiência do gasto social, características estas advindas dos governos autoritários precedentes (Almeida, 2004; Draibe, 2003). Em suma, o ponto de partida para a reforma social se deu justamente em decorrência da crítica ao modelo conservador adotado pelos governos militares, entendendo-se que tal reforma deveria trilhar o caminho da descentralização, trazendo para o centro da discussão e decisão os próprios beneficiários, racionalizando todo o processo e otimizando o gasto público (Almeida, 2004).

O novo padrão de política social teve como momento fundador a promulgação da Constituição de 1988, que representou uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, por um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios. As políticas de assistência e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, embora a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuassem sendo atribuições das três esferas de governo (Bichir, 2010).

Tomando-se como marco a carta magna, o debate sobre programas de distribuição de renda ganhou os holofotes em território nacional, o que tornou oportuno a sua rápida implementação (Silva, 2006). Neste célere processo, podem ser destacados cinco importantes momentos, sendo que o primeiro se dá através da incorporação da discussão acerca de Programas de Renda Mínima, nomenclatura esta provinda do Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do então senador à época Eduardo Suplicy, o qual propunha a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), visando a beneficiar os brasileiros maiores de 25 anos e

residentes no país que auferissem rendimentos brutos mensais inferiores a quarenta e cinco mil cruzeiros (Silva, 2006), o equivalente a 2,64 salários mínimos para aquele ano. O referido Projeto de Lei mencionava que o pagamento do benefício seria feito sob a forma de um imposto de renda negativo, equivalente a trinta por cento da diferença entre o rendimento bruto do beneficiário e o limite de quarenta e cinco mil cruzeiros (Suplicy, 1992). A título exemplificativo, se a pessoa tivesse um rendimento bruto de Cr\$ 17.000,00 (salário mínimo vigente em março de 1991), tal valor seria subtraído de um total de Cr\$ 45.000,00, resultando em Cr\$ 28.000,00. Logo, o valor a ser recebido pelo beneficiário era de 30% sobre estes mesmos Cr\$ 28.000,00, o que significava um montante de Cr\$ 8.400,00. Através de tal método, é possível se observar que quem ganhava menos, recebia mais, e quem ganhava mais, recebia menos, daí a ideia de imposto de renda negativo. Cumpre sobrelevar ainda que o PGRM não seria implementado integralmente, de uma só vez, pois havia um dispositivo previsto no projeto de lei que determinava que o programa seria implantado de maneira gradual, ano a ano, de acordo com a faixa etária dos beneficiários, a iniciar-se no ano de 1995 para os maiores de sessenta anos, vindo a atingir os maiores de 25 anos apenas no ano de 2002 (Suplicy, 1992). O projeto de lei foi tão bem aceito no âmbito do Senado Federal que não houve nenhum voto desfavorável ao menos e dentre os 81 congressistas, apenas quatro se abstiveram (Suplicy, 2004).

Seguindo a cronologia proposta por Silva (2006), o segundo momento teve seu início ainda no ano de 1991, consubstanciando-se na introdução da ideia de que deveria haver uma articulação entre a garantia de uma renda mínima familiar e a educação, proposta por Camargo¹ (1991). Em uma publicação feita em 12 de agosto de 1995 na Folha de São Paulo, intitulada como “Os miseráveis 2”, Camargo (1995) começa a introdução do texto da seguinte maneira

O Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Nesse sentido, o problema do Brasil é de distribuição de renda. Se o problema é de distribuição, um programa de garantia de renda mínima que transfira uma parte da renda dos mais ricos para os muito pobres certamente poderia minorar o problema da pobreza no país (Camargo, 1995).

Continuando sua reflexão, Camargo (1995) levantou questões atinentes a como seria possível evitar que os “não-pobres” se apropriassem da renda distribuída, ao mesmo tempo que indagava como garantir que o benefício pago aos seus beneficiários não induzisse a condutas contrárias a produtividade e geração de renda futura, gerando certa acomodação. O critério

¹ CAMARGO, José Márcio. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. Folha de São Paulo, 26 dez. 1991.

proposto por Suplicy em seu projeto de lei, viria somente a incentivar que os trabalhadores omitissem parte de sua renda, declarando um valor menor do que efetivamente recebiam para auferir um ganho maior através do benefício a ser pago (Camargo, 1995). Funcionando como uma espécie de efeito cascata, como a renda do trabalhador só poderia ser checada através do salário declarado em sua carteira de trabalho, tal método só contribuiria para que os trabalhadores negociassem com os empregadores a sua contratação informal, sem a assinatura da mesma (Camargo, 1995). Numa mesma linha de raciocínio, o empregador também “ganharia”, na medida em que se veria desobrigado de pagar as obrigações decorrentes da assinatura da carteira, enquanto o governo perderia em arrecadação de impostos e haveria um aumento na informalidade do mercado de trabalho (Camargo, 1995). Foi justamente em decorrência de tais constatações que foi proposto um critério que levasse em consideração não somente a renda, mas também a educação.

Para tal, seria necessário adotar um critério de acesso que não dependesse diretamente da renda do trabalhador, mas, sim, correlacionada a ela. É por essa razão que sugerimos em artigo nesta Folha (“Os miseráveis”, 23/03/1993) que esse critério fosse a manutenção de todos os filhos matriculados em escolas públicas, similar ao adotado pelo governador Cristovam Buarque. Além de evitar os problemas acima, esse critério criaria um incentivo para que as famílias mantivessem seus filhos na escola por mais tempo, aumentando a produtividade futura da economia (Camargo, 1995).

Camargo não só foi o primeiro a propor uma transferência de renda condicionada a aspectos educacionais como também foi responsável por indicar a família, em substituição ao indivíduo, como a unidade de atenção dos programas de transferência de renda (Silva, 2006). “Apesar de o arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 1990 apontar para programas de garantia de renda mínima, na verdade implementaram-se no Brasil programas de transferência de renda condicionada” (Soares; Sátyro, 2009, p. 8). A principal diferença entre ambos reside no fato de que enquanto os programas de garantia de renda mínima adotam exclusivamente a renda para a elegibilidade dos seus beneficiários, os programas de transferência de renda condicionada, como se pode abstrair do próprio nome, condicionam o recebimento do benefício ao cumprimento de determinadas contrapartidas por parte de seus beneficiários para além da mera análise de renda, que também é levada em consideração nesse modelo, mas não de maneira exclusiva (Soares; Sátyro, 2009).

O terceiro momento que também contribuiu significativamente no processo de implantação dos programas de distribuição de renda no Brasil ocorreu no ano de 1995, com a inauguração das primeiras experiências de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola nas

cidades de Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, posteriormente vindo a se estender por diversas outras cidades e estados do território nacional, sendo tais iniciativas de responsabilidade dos governos municipais/distrital (Silva, 2006; Schwartzman, 2006).

Cristovam Buarque, eleito governador do Distrito Federal à época, durante a sua primeira semana de governo em janeiro de 1995, já anunciava a criação e o início do Programa Bolsa Escola, o qual apresentava as seguintes diretrizes: as famílias que auferissem um valor mensal inferior a meio salário mínimo *per capita*, que residissem no Distrito Federal há pelo menos cinco anos e possuíssem em sua composição crianças de 7 a 14 anos, fariam jus a um benefício de meio salário mínimo pago mensalmente, contanto que suas crianças alcancem uma taxa de frequência de 90% junto às aulas (Suplicy, 2004). Ao final do mandato de Cristovam Buarque, 25.680 famílias estavam sendo atendidas pelo programa, o que correspondia ao alcance de 50.673 crianças (Suplicy, 2004).

O então prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães, ainda no ano de 1994, apresentou à Câmara Municipal daquela cidade um Projeto de Lei, o qual propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRMF, que apesar de também abranger as famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo e com crianças de até 14 anos na escola, assim como o Bolsa Escola, se diferenciava deste na medida em que o complemento da renda se daria através de uma espécie de imposto de renda negativo, o qual serviria para completar o valor de meio salário mínimo *per capita*, além da condicionante de que a família deveria residir na cidade há pelo menos dois anos antes da promulgação da lei (Suplicy, 2004). A lei veio a ser aprovada no mês de janeiro de 1995, sendo o programa implementado a partir de fevereiro daquele mesmo ano, atingindo uma totalidade de 2.941 famílias (Suplicy, 2006). Tais constatações só colocam ainda mais em evidência a importância das iniciativas locais na criação de programas modelos, utilizados como verdadeiros substratos de aplicação em âmbito nacional, sendo determinadas práticas implementadas até mesmo em outros países.

No âmbito federal, as diligências no mesmo sentido se deram no ano de 1996, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo as experiências estaduais iniciadas no ano de 1999 (Silva, 2006).

No que diz respeito ao PETI, o Estado do Mato Grosso do Sul foi o pioneiro na implementação do programa, através do qual foram atendidas cerca de 1.500 crianças e adolescentes que se encontravam submetidas ao trabalho nos fornos de carvão e na colheita de erva-mate, em 14 municípios (Rua, 2007). Para além do Governo Federal e governos locais, a parceria contava ainda com o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FEPETI), com algumas entidades locais, a exemplo da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e

também com entidades internacionais, como o IPEC/OIT e o Unicef (Madeira, 2009). No ano posterior ao de sua implantação, em 1997, o programa se estendeu até os canaviais de Pernambuco e a região dos sisais na Bahia, abrangendo também os estados do Amazonas e de Goiás, vindo posteriormente, já no ano de 1999, a ter uma maior cobertura nas diversas atividades nos demais estados do território nacional (Rua, 2007). A princípio, o PETI apresentava-se com a finalidade de erradicar o trabalho infantil de crianças e adolescente compreendidas na faixa de idade de 7 a 14 anos, que se encontravam em atividades precárias e consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, tanto na zona rural, quanto na zona urbana, sendo o núcleo familiar a principal referência para as suas ações, colocando-se a escola e a comunidade num segundo plano (Rua, 2007).

No ano de 1997, no intuito de incentivar as práticas locais relacionadas à implementação de programas de transferência de renda relacionadas a ações socioeducativas, o governo de Fernando Henrique Cardoso promulgou a Lei nº 9.533, a qual autorizava um apoio financeiro por parte do Executivo, consubstanciado no cofinanciamento de até 50% dos programas implementados nos municípios com recursos insuficientes (Bichir, 2010; Fonseca; Roquete, 2018). Entende-se que o apoio às iniciativas municipais formalizados por meio de convênios com o governo federal configuraram-se como o primeiro programa de garantia de renda mínima (PGRM) de âmbito nacional (Bichir, 2010). Por questões de ordem política e administrativa, o PGRM teve uma curta duração, chegando ao fim no ano de 2000 (Bichir, 2010).

O quarto momento mencionado por Silva (2006) e que contribuiu diretamente para o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, consubstancia-se na ampliação dos programas do Governo Federal, através da criação do Programa Bolsa Escola (PBE) e do Bolsa Alimentação, no ano de 2001, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que já se encontrava em seu segundo mandato. O PBE, considerado o herdeiro do PGRM (Valente, 2003), foi pensado e construído a partir da lógica da universalização da educação fundamental, através da concessão de bolsas para crianças compreendidas na faixa etária de 7 a 14 anos, o qual considerava o critério da renda familiar para a elegibilidade dos beneficiários (renda *per capita* de até 90 reais) e apresentava-se com a finalidade de desenvolver ações socioeducativas e promover a cidadania (Bichir, 2010). As bolsas funcionavam como um complemento ao orçamento mensal das famílias beneficiárias, funcionando como um suporte para a manutenção das crianças na escola, sendo que à época os valores concedidos eram de 15 reais por criança, podendo alcançar o máximo de 45 reais por família (Valente, 2003). Considerado o valor do salário vigente àquela época (180 reais), os 15 reais significavam 8,3% do salário e os 45 reais, 24,9%.

Sobre a operacionalização do PBE, esta ficava a encargo dos municípios, tanto no que diz respeito ao cadastramento das crianças, quanto no que se refere ao desenvolvimento das atividades socioeducativas em horário complementar ao das aulas (Valente, 2003), e diferentemente do que ocorre hoje com o Bolsa Família, os municípios não recebiam nenhum repasse financeiro por parte do governo federal para o financiamento de tais ações (Bichir, 2010). A ausência de repasse pelo ente federativo retrata um problema da descentralização das políticas públicas sem a contrapartida necessária à sua implementação (Arretche, 2004), o que acaba por dificultar o processo em suas fases posteriores. A transferência de renda do PBE aos seus beneficiários era feita diretamente pelo governo federal, que contava com uma gestão centralizada nesse quesito (Almeida, 2004). Dentre as contrapartidas exigidas pelo programa, estavam a frequência escolar e também cuidados básicos com a saúde, existindo, porém, um grave problema de comunicação entre os órgãos implementadores, o que acabou por prejudicar a fiscalização de tais contrapartidas, sendo a ineficácia proveniente principalmente da falta de um fluxo de informações confiável (Bichir, 2010).

Noutro giro, é importante mencionar também o impacto à época desse programa sobre as economias locais e no fomento de novas perspectivas.

O Programa Bolsa Escola é capaz de intervir no processo de construção de concepções de mundo e de vida que são menos sujeitas às oscilações estruturais. De um lado, as bolsas concedidas impulsionam a economia local, especialmente dos municípios pobres. De outro lado, o programa busca romper com a histórica relação entre políticas educacionais e práticas paternalistas e clientelistas, devolvendo à comunidade a responsabilidade na definição dos seus próprios rumos e de suas portas de saída (Valente, 2003, p. 167).

A autora supra destaca ainda o potencial do programa na capacidade de gerar uma maior quantidade de concessões de crédito aos seus beneficiários, guardando relação direta com o que ocorre até os dias de hoje com o Bolsa Família.

O montante do dinheiro em circulação nesses municípios, antes inexistente, representa uma receita importante para o pequeno comércio. Pode potencializar, ainda, negociações vantajosas para o consumidor. Comerciantes de alguns municípios ofereciam crédito às mães ou responsáveis pelas crianças bolsistas. O uso do cartão magnético, sem intermediários, para a retirada do dinheiro referente à bolsa, conferia-lhes liberdade de compra e, em muitos casos, era usado como documento de identidade daqueles que passavam a exercer sua cidadania (Valente, 2003, p. 167).

Ainda no quarto momento, pode ser inserido o fato de ter havido uma transição na ideia da criação de uma Renda Mínima, para uma Renda de Cidadania, capaz de abarcar a totalidade dos brasileiros, sem que houvesse qualquer tipo de restrição, lançada com a publicação do livro “Renda de Cidadania”, de Eduardo Suplicy (Silva, 2006). Um aspecto relevante tratado por Suplicy (2002) é o referente a forma de pagamento da chamada renda de cidadania, que deveria se dar em dinheiro, uma vez que tal método de pagamento conferia uma maior liberdade de escolha ao beneficiário e, conseqüentemente, concebida a cidadania em uma maior medida, pensamento este compartilhado também por Valente (2003).

Se o objetivo é erradicar a fome e a miséria, é preciso compreender que a pessoa pobre necessita mais do que matar a fome. Se está fazendo frio, precisa comprar um agasalho ou um cobertor. Se a telha ou a porta de sua casa estão avariadas, é preciso consertá-las. Se um filho ficou doente, é preciso comprar remédio com urgência. Se é o dia do aniversário de uma filha, é possível que a mãe queira lhe dar de presente um par de sapatos. Se a vizinhança está vendendo um tipo de alimento muito barato, é bom comprar, porque vai sobrar mais para as outras coisas (Suplicy, 2002, p. 151-152).

Burlandy (2007) adentra mais profundamente na questão da liberdade conferida ao beneficiário, chegando a afirmar que, ao menos em tese, o programa de transferência condicionada de renda (TCR) “quando comparada a outras intervenções, tende a favorecer a autonomia das famílias no uso dos recursos, na escolha dos alimentos e, portanto, na adequação a sua realidade e cultura (Burlandy, 2007, p. 1449).

A complexidade por detrás do fenômeno da pobreza fez surgir a necessidade de enxergá-la de maneira mais abrangente, para além da exigência básica da alimentação para a sobrevivência. A cidadania tão apregoada pela Constituição de 1988 não se trata apenas da garantia de alimentação para aqueles que sentem fome, uma vez que envolve um conjunto de fatores relacionados à salvaguarda de aspectos relacionados à saúde, educação, lazer, moradia, vestuário etc. Tal fato ficou constatado através de experiências vividas à época da implantação dos programas de transferência de renda, sendo uma delas relatada na cidade de Campinas, onde uma senhora havia gasto o valor de seu benefício não com alimentação, mas sim com a compra de uma dentadura, pois queria “ter a coragem de sorrir novamente” sem ter de tapar a boca, almejando melhores sortes para conseguir um emprego e até mesmo ser amada novamente (Suplicy, 2002). Corroborando com tal imposição de uma maior liberdade de escolha por parte dos beneficiários através do recebimento do benefício em dinheiro, foi apresentado um episódio recorrente na cidade de São Paulo, na qual era possível se observar em quase todas as localidades, o comércio de compra e venda de tíquetes-refeição e congêneres em valores

inferiores ao seu valor nominal, uma vez que o dinheiro possibilitava àqueles a compra do que realmente necessitavam.

O quinto e último momento citado por Silva (2006) é inaugurado ainda no ano de 2003, no início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi criado um dos maiores e mais conhecidos programas de transferência de renda, o Bolsa Família. Por se tratar do objeto central do presente estudo e dado a complexidade do mesmo, o programa será tratado no tópico exclusivo a seguir.

3.2 O programa bolsa família

Reforçando todo o panorama histórico traçado anteriormente, apesar de vir a ser criado apenas no ano de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) é fruto de uma longa e peculiar trajetória, oriundo principalmente de políticas de proteção social implementadas nos últimos 50 anos, em especial daquelas implementadas a partir da Constituição de 1988 (Soares; Sátyro, 2009; Bernardi, 2023). Uma das maiores contribuições da Carta Magna de 1988 se deu justamente através do reconhecimento da assistência social como um dos pilares das políticas sociais, ao lado da educação, saúde e previdência (Soares; Sátyro, 2009).

Dando ênfase às experiências passadas, a então secretária executiva do Bolsa Família, Ana Fonseca, em seu discurso proferido durante o lançamento do programa em 20 de outubro de 2003, afirmou que o momento ao qual todos estavam testemunhando só foi possível graças a “bagagem” provinda e acumulada ao longo da história em torno dos programas de transferência de renda, destacando em especial a idealização do programa de renda mínima proposto pelo senador à época, Eduardo Suplicy, passando por Cristovam Buarque, em Campinas, até José Roberto Magalhães, em Ribeirão Preto (Weissheimer, 2006). Foram justamente as experiências pioneiras e pontuais que fizeram com que os programas de transferência de renda se tonassem o “carro-chefe” da rede de proteção social no Brasil (Silva; Yasbek; Di Giovanni, 2007² apud Bichir, 2016b).

Ainda durante a vigência do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi possível observar um processo de nacionalização e uniformização dos programas, iniciado com o Bolsa Escola, mas foi durante o governo Lula que tal processo atingiu um novo patamar, através do Programa Bolsa Família (Bichir, 2016b). Desde o princípio, Lula buscou um fortalecimento das

² SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. (2007). A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição.

redes de assistência social oriundas do governo FHC, através de sua expansão e consolidação, dando destaque às políticas focalizadas e mostrando sua predileção ao combate à pobreza e à desigualdade (Bichir, 2016b). Apesar de continuar a agenda descentralizadora de seu antecessor, Lula ampliou significativamente os gastos com programas de transferência de renda e também o seu escopo (Bichir, 2016b), direcionando os recursos para a população mais pobre, com o intuito de elevar a eficácia do gasto social e a efetividade dos programas (Almeida, 2004). Um documento divulgado pelo Ministério da Fazenda (MF) no final de 2003 apresentou as prioridades da agenda econômica do Governo Federal (Brasil/MF, 2003), no qual ficava evidente a premência dos programas de transferência de renda direta em relação às políticas de cunho universal, endossando “a agenda liberalizante, segundo a qual a estratégia de desenvolvimento social dever-se-ia encerrar numa única ação: focalização nos “mais pobres”, sendo estes definidos pelo critério do Banco Mundial (quem recebe até US\$ 2 por dia)” (Fagnani, 2011, p. 48).

Ainda no período referente à corrida ao planalto, que antecedeu as eleições do ano de 2002, a plataforma de campanha de Lula era explícita no que diz respeito a sua preocupação com a camada mais pobre da população, sendo o combate à fome a principal estratégia social e o Programa Fome Zero o principal instrumento para tanto (Fagnani, 2011; Oliveira; Da Silva Oliveira, 2022).

O Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que se encontrava sob o controle direto do presidente da República, foi então criado para a implantação do Fome Zero, buscando fomentar as mais variadas ações desenvolvidas no âmbito de vários ministérios setoriais (Fagnani, 2011). Apesar de contar com a participação dos três entes federativos e da sociedade civil num esforço conjunto que apresentava como o principal intuito o de combate à pobreza, possibilitando a entrada na agenda pública não somente a questão da pobreza, mas também o problema da desigualdade (Bichir, 2010), o Fome Zero teve uma vida curta (Fagnani, 2011). Houve a fusão do Ministério da Segurança Alimentar com o Ministério da Assistência Social, originando-se assim o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e o Cartão Alimentação foi agregado ao então novo programa social de combate à pobreza, o Programa Bolsa Família (Bichir, 2010).

O PBF foi responsável pela unificação dos três programas existentes na gestão anterior, quais sejam, o Bolsa-Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás (Weissheimer, 2006; Licio; Mesquita; Currello, 2011; Cattelan; Bezerra; Mello, 2020; Gonçalves; Barreto; Martins, 2024), buscando também convergir “as ações do governo federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios” (Bichir, 2010, p.

120). Fazia-se necessária essa reconfiguração de toda a sistemática por detrás dos programas de transferência de renda, uma vez que estes se encontravam espalhados por vários ministérios, havendo também distintas listas de beneficiários e diferentes critérios para o recebimento dos benefícios vigentes (Weissheimer, 2006). A unificação dos programas tinha como fito a desburocratização do repasse dos benefícios a seus beneficiários, dando uma maior agilidade ao processo, ao mesmo tempo que se buscava a obtenção de um melhor controle dos recursos (Weissheimer, 2006), organizando as transferências monetárias (Gonçalves; Barreto; Martins, 2024).

O programa encontra-se articulado sobre três eixos centrais, imprescindíveis à superação da fome e da pobreza: transferência de renda direta à família, permitindo o alívio imediato da pobreza; garantia do exercício de direitos sociais básicos nas áreas da saúde e educação, através das condicionalidades; e a coordenação de programas complementares (Tabosa et al., 2024).

3.2.1 A operacionalização do Bolsa Família

Sobre a questão da operacionalização do PBF, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) sempre foi o órgão encarregado pelo estabelecimento dos critérios do programa, também definindo o questionário do Cadastro Único (CadÚnico), bem como as condições de suspensão e corte do benefício (Bichir, 2010), permanecendo como o órgão que toma as principais decisões relativas ao PBF (Soares; Sátyro, 2009). A secretaria em comento encontra-se subordinada ao MDS, que durante o governo do presidente Jair Bolsonaro deixou de existir, sendo incorporada ao Ministério da Cidadania e recriada somente com a volta de Lula ao governo, sob a nomenclatura de Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

A coleta dos dados das famílias beneficiárias do PBF se dá através do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), regulamentado por meio do Decreto nº 6.135, de 25 de junho de 2007 (Direito; Koga, 2020). Apesar de tal coleta ter sido regulamentada apenas no ano de 2007, cumpre sobrelevar que o Cadastro Único foi criado ainda durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 24 de julho de 2001, através do Decreto n. 3.877, sendo crucial na caracterização socioeconômica das famílias cadastradas (Sposati, 2021).

Preservando sua identidade, atualmente o CadÚnico continua sendo uma importante ferramenta de que dispõe o governo federal para o mapeamento da vulnerabilidade no país, identificando e caracterizando socioeconomicamente as famílias de baixa renda (Gonçalves;

Barreto; Martins, 2024), contribuindo diretamente no desenvolvimento de novas políticas públicas, não estando voltado para atender exclusivamente a demanda do Bolsa Família, apesar de encontrar-se centrado na seleção e manutenção dos seus beneficiários (Barros; Carvalho; Mendonça, 2009; Direito; Koga, 2020).

De fato, com base nas informações cadastrais é possível selecionar populações carentes com relação a uma variedade de critérios. Assim, com base no CadÚnico é possível identificar famílias com baixa renda com carências específicas; adultos analfabetos em famílias pobres; famílias com membros adultos com baixa escolaridade; famílias sem trabalhadores formais; ou famílias com membros que possuam necessidades especiais, entre outras características.

Novamente, é o fato de o cadastro conter informações individualizadas com nome e endereço dos cadastrados que permite utilizá-lo para a seleção de uma variedade de programas sociais. O emprego do CadÚnico nesse caso não só é viável, mas altamente recomendável, uma vez que evita a duplicação de esforços, reduz custos e evita tomar o tempo das famílias pobres com múltiplas entrevistas (Barros; Carvalho; Mendonça, 2009, p. 11).

A utilização do CadÚnico no âmbito do Bolsa Família trouxe vantagens significativas na gestão do programa, uma vez que as informações coletadas por meio das entrevistas encontram-se em uma base de dados de âmbito federal, permitindo um maior controle e fiscalização dos recursos que lhe são direcionados, mitigando possíveis fraudes decorrente da duplicidade de cadastros. Como é cediço, a inserção da família no CadÚnico é um pré-requisito para que esta seja incluída no PBF, sendo de responsabilidade dos municípios o seu cadastramento com base em formulários e sistemas próprios que são disponibilizados pelo governo federal (Direito; Koga, 2020; Vieira, 2009). Importante salientar que o mero cadastramento não implica na entrada da família no PBF, uma vez que em uma fase posterior há uma análise por parte do MDS das informações que foram inseridas no CadÚnico e de maneira automatizada, observando-se a renda *per capita* familiar, há a inclusão no programa das famílias eleitas, com periodicidade mensal (Monteiro, 2008).

Enquanto integrante do conjunto de Programas de Transferência de Renda (PTRs), a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos Benefícios Eventuais, o PBF é ofertado no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que se consubstanciam em unidades públicas da Assistência Social implantadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Gonçalves; Barreto; Martins, 2024).

Compreendem o lugar preferencial de realização de preenchimento de formulário principal para inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais

do governo federal (CadÚnico) e de acompanhamento social das famílias beneficiárias do BF ou não (Gonçalves; Barreto; Martins, 2024).

Por se tratar de um programa presente em todos os municípios brasileiros, faz-se necessária uma gestão compartilhada por todos os entes da federação, somente assim sendo possível atender a sua complexidade logística, através do compartilhamento de atribuições e competências, desde o cadastramento, até o acompanhamento das famílias (Viana; Kawauchi; Barbosa, 2018; Vieira, 2009). Logo, apesar de tratar-se de um programa federal, o PBF possui uma gestão altamente descentralizada, demandando uma análise peculiar das dificuldades de sua implementação, relacionadas a uma gama variada de fatores tais como: nível de desenvolvimento econômico e social do ente federativo, região na qual se encontra localizado, bem como questões de ordem política e institucional (Viana; Kawauchi; Barbosa, 2018).

A União é quem financia a totalidade dos recursos destinados ao pagamento dos beneficiários do Bolsa Família, sendo tal destinação instrumentalizada através da Caixa Econômica Federal (CEF), autarquia responsável pelo pagamento final do benefício (Viana; Kawauchi; Barbosa, 2018). Como mencionado no início dessa seção, a regulamentação do PBF também se dá no âmbito da União, através do SENARC. O município, por sua vez, acumula as funções de cadastramento das famílias, gestão dos benefícios, bem como a prestação de serviços básicos relacionados à saúde, educação e assistência social, além de promover a articulação de programas complementares (Licio; Mesquita; Currallero, 2011).

O papel dos governos estaduais é um pouco mais limitado, prestando apoio àqueles municípios menores e com menos estrutura, por meio de um suporte de tecnologia e capacitação (Viana; Kawauchi; Barbosa, 2018). Apesar de parecer que as funções absorvidas pelo Estado tenham um caráter secundário, por não atuarem diretamente na execução do PBF, destaca-se que “a vocação dos governos estaduais para mobilização dos municípios que estão no seu território, bem como para o monitoramento das ações que são realizadas, tem colocado esse nível de governo como um ator de grande relevância para o PBF” (Licio; Mesquita; Currallero, 2011, p. 464).

Destaca-se a imprescindibilidade do diálogo estabelecido entre as várias esferas do governo, tanto para a implementação, quanto para a continuidade do PBF, dadas as proporções de cobertura desta política. Elencado como finalidade central, o enfrentamento à pobreza proposto pelo governo através do PBF só se coloca plausível a partir da forte coordenação intergovernamental e intersetorial exigida por este programa (Licio; Mesquita; Currallero, 2011). A coordenação intergovernamental consubstancia-se na maneira explicitada supra,

através da qual se dá a participação direta dos entes federativos na operacionalização do Bolsa Família, onde cada qual fica a cargo de um conjunto de responsabilidades.

Sob a perspectiva da coordenação intersetorial, esta ocorre na medida em que são diversos os atores institucionais envolvidos, nas mais diversas áreas de atuação (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023). Muito se deve especificamente a uma característica que é peculiar ao PBF, relativa as condicionalidades que são impostas aos seus beneficiários e que devem ser acompanhadas periodicamente para a manutenção das famílias junto ao programa. Para além das condicionalidades, vários foram os fatores que permitiram o surgimento de um campo fértil ao desenvolvimento de uma maior integração entre os atores dentro do Bolsa Família, bem como nos demais programas sociais, sendo que um dos mais importante se deu através do reconhecimento por parte do governo brasileiro de que a questão da pobreza é um fenômeno multidimensional, assim devendo ser tratada (Licio; Mesquita; Currallero, 2011).

Outro fator de suma importância para que o Bolsa Família alcançasse seu sucesso se deu com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir de então, formou-se uma espécie de via de mão dupla, pois ao mesmo tempo que o PBF fortaleceu o SUAS, este último impulsionou a consolidação do primeiro, bem como a do Cadastro Único no âmbito dos municípios (Licio; Mesquita; Currallero, 2011). Tanto o SUAS, quanto o PBF, integram o chamado Sistema de Proteção Social brasileiro (SPS), entendendo-se este último como “formas institucionalizadas ou não que as sociedades constituem para proteger seus membros, dos riscos sociais ou vicissitudes da vida em sociedade” (Giovanni, 1998³ apud Cronemberger; Teixeira, 2015, p. 133).

Dentre os elementos principais surgidos por ocasião da implementação do Bolsa Família que fomentaram o SPS brasileiro e ampliaram sua eficiência estão:

- (i) a evolução do Cadastro Único para além de um instrumento do Bolsa Família, avançando como o maior instrumento de integração de políticas para a população pobre e vulnerável no Brasil; (ii) a coordenação entre Governo Federal, estados e municípios para a implementação do Bolsa Família e Cadastro Único; (iii) a coordenação intersetorial com saúde e educação através da gestão das condicionalidades e a criação de sistemas informacionais de gestão integrados; (iv) ações intersetoriais complementares do Bolsa Família e programas de inclusão produtiva (urbana e rural), aprofundadas através do Plano Brasil Sem Miséria; e (v) a aproximação dos serviços providos pelo Estado brasileiro com os seus beneficiários, por meio da expansão da Rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e da integração do Bolsa Família com serviços de assistência social (Licio; Mesquita; Currallero, 2011, p. 59).

³ Giovanni, D. (1988). Sistemas de proteção social: Uma introdução conceitual. In M. A. Oliveira, (org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas, SP: UNICAMP

Depreende-se, portanto, que o PBF foi responsável por algo bem maior do que a mera transferência de renda, promovendo a reorganização de todo o sistema de proteção social vigente a época, gerando impactos de gestão significativamente positivos. A seguir, tratar-se-á de um dos elementos supramencionados, qual seja, as condicionalidades do PBF, buscando-se compreender melhor o caráter plurifacetado de que se perfaz este programa.

3.2.2 Das condicionalidades, dos critérios de elegibilidade e dos benefícios do programa

Currallero (2010) introduz o tema das condicionalidades do PBF expondo a quantidade de desinformação existente a respeito das mesmas, seja por parte da população em geral ou até mesmo entre alguns estudiosos de políticas sociais. O cerne da questão gira principalmente em torno de dois eixos centrais, quais sejam, os objetivos que o programa pretende atingir através da imposição das condicionalidades e a dúvida a respeito sobre a real e efetiva implementação destas últimas (Currallero, 2010). Neste sentido, faz-se mister o esclarecimento dos objetivos que gravitam em torno das condicionalidades e como estas são efetivamente acompanhadas.

Durante a própria definição dos objetivos básicos do Bolsa Família, quais sejam, combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres, os *policy-makers* conseguiram, para além colocar como dever do Estado o pagamento de uma prestação pecuniária, exigir também uma contraprestação da população alvo daquela política, que veio a se materializar com a previsão das condicionalidades do programa.

As condicionalidades apresentam-se com o fito de fortalecer e incentivar o acesso dos beneficiários do PBF às políticas públicas das áreas de educação, saúde e assistência social, buscando promover a melhoria das condições de vida destes, rompendo com o ciclo intergeracional da pobreza (Ximenes; Agatte, 2011; Thomazinho, 2019). Há verdadeiramente uma corresponsabilidade das famílias em relação a estas ações, uma vez que devem buscar o acesso aos direitos sociais básicos como saúde e educação (Gonçalves; Barreto; Martins, 2024). Além disso, “conferem ao Bolsa Família um caráter social e não apenas econômico, além de instituírem uma relação de transferência no presente para a emancipação futura das crianças (Cotta; Paiva, 2010⁴ apud Bernardi, 2023, p. 4). Neste sentido dizer-se que “o Bolsa Família faz uso de fatores de vulnerabilidade e os vincula às contrapartidas sociais das famílias, vistas

⁴ COTTA, Tereza C.; PAIVA, Luiz Henrique. (2010). O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília, Ipea, 2010.

como “alternativas concretas para sua emancipação socioeconômica”” (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023, p.5).

Importante destacar também o duplo papel exercido pelas condicionalidades, na medida em que geram obrigações não somente para as famílias, mas também para o poder público, uma vez que este encontra-se compelido ao oferecimento dos serviços nas mencionadas áreas (Ximenes; Agatte, 2011). O correto acompanhamento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades no contexto familiar que interfiram diretamente no acesso aos serviços básicos as quais as famílias fazem jus, importando ações por parte do poder público para a correção de tais situações (Ximenes; Agatte, 2011).

O estabelecimento das condicionalidades se deu na própria lei de criação do PBF (Lei nº 10.836/2004), através da qual a família beneficiária se comprometia a manter as crianças e adolescentes em idade escolar na escola, onde deveria haver a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) para aquelas compreendidas na faixa etária entre 6 e 15 anos, e de 75% (setenta e cinco por cento) para os de 16 e 17 anos (Currelero et al., 2010).

A família também deveria cumprir alguns cuidados básicos relacionados à saúde, tal como a observância e cumprimento relativo ao calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 7 anos, bem como acompanhar o seu crescimento e desenvolvimento, além da realização por parte das gestantes e mães em amamentação das ações previstas na agenda pré e pós-natal (Currelero et al., 2010). Sobre esse aspecto, cumpre sobrelevar que o acesso à saúde se trata de um dos principais mecanismos que contribui diretamente com a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, uma vez que a desnutrição pode gerar efeitos concretos e gravosos para o desenvolvimento infantil, bem como porque a falta de cuidados primários em relação à saúde pode vir a produzir impactos irreversíveis ao longo da vida (Costa; Magalhães; Cardoso; 2023).

Há ainda que se mencionar que no ano de 2006, através da publicação da Portaria nº 666, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi integrado ao PBF e a frequência às atividades do Serviço de Fortalecimento de Vínculos no âmbito do PETI constituíram-se em uma nova condicionalidade para as famílias que tiveram crianças e/ou adolescentes retiradas do trabalho infantil (Brasil, 2005).

Como o cumprimento das condicionalidades são exigências para a permanência no programa, a princípio os beneficiários deveriam atender única e exclusivamente ao critério de renda estabelecido para a inserção da família junto ao Bolsa Família, sendo que as condicionalidades iriam ser verificadas a partir daquele momento de inclusão, fazendo-se necessário reiterados não cumprimentos destas últimas, durante o período de um ano e meio, para que ocorresse o cancelamento do benefício (Currelero et al., 2010).

Atualmente, o PBF encontra-se regido pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, fruto da conversão da Medida Provisória (MP) nº 1.164, de 2023 (Gonçalves; Barreto, Martins, 2024), estando as condicionalidades previstas no art. 10 da referida Lei, o qual ainda prevê a necessidade da realização do pré-natal; do cumprimento do calendário nacional de vacinação; do acompanhamento do estado nutricional para os beneficiários que possuam até 7 (sete) anos de idade incompletos; bem como a exigência da frequência escolar mínima de 60% (sessenta por cento) para os beneficiários que possuam de 4 (quatro) anos a 6 (seis) anos incompletos e 75% (setenta e cinco por cento) para os beneficiários que possuam de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos incompletos que não tenham concluído a educação básica.

No que tange à elegibilidade ou não dos beneficiários junto ao programa, sempre foi observado o critério da renda familiar, atualizada ao decorrer dos anos, sendo que após a integração entre o PBF e Cadastro Único, a inscrição neste último passou a ser também de caráter obrigatório, por se tratar de uma ferramenta *sine qua non*. No quadro a seguir, são expostos os valores da renda *per capita* para elegibilidade das famílias, bem como o salário vigente e a respectiva porcentagem do valor em relação ao salário mínimo no decorrer dos anos. A partir do mesmo é possível se inferir que em seus primeiros anos de vigência, o PBF abarcava um maior número de famílias beneficiárias, uma vez que a linha para elegibilidade levava em consideração um valor maior em relação ao salário vigente.

Quadro 1 – Linhas da extrema pobreza e pobreza desde a implementação do PBF

(Continua)

Ano	Salário vigente (janeiro)	Extrema pobreza	Pobreza
2003	R\$ 200,00	Renda até R\$ 50,00 (25% do salário vigente)	Renda de R\$50,01 à R\$100,00 (50% do salário vigente)
2004	R\$ 240,00	Renda até R\$ 50,00 (20,83% do salário vigente)	Renda de R\$50,01 à R\$100,00 (41,66% do salário vigente)
2005	R\$ 260,00	Renda até R\$ 50,00 (19,23% do salário vigente)	Renda de R\$50,01 à R\$100,00 (38,46% do salário vigente)
2006	R\$ 300,00	Renda até R\$ 60,00 (20% do salário vigente)	Renda de R\$60,01 à R\$120,00 (40% do salário vigente)
2007	R\$ 350,00	Renda até R\$ 60,00 (17,14% do salário vigente)	Renda de R\$60,01 à R\$120,00 (34,28% do salário vigente)
2008	R\$ 380,00	Renda até R\$ 60,00 (15,78% do salário vigente)	Renda de R\$60,01 à R\$120,00 (31,57% do salário vigente)
2009	R\$ 415,00	Renda até R\$ 70,00 (16,86% do salário vigente)	Renda de R\$70,01 à R\$140,00 (33,73% do salário vigente)

Quadro 1 – Linhas da extrema pobreza e pobreza desde a implementação do PBF

(Conclusão)

Ano	Salário vigente (janeiro)	Extrema pobreza	Pobreza
2010	R\$ 510,00	Renda até R\$ 70,00 (13,72% do salário vigente)	Renda de R\$70,01 à R\$140,00 (27,45% do salário vigente)
2011	R\$ 545,00	Renda até R\$ 70,00 (18,84% do salário vigente)	Renda de R\$70,01 à R\$140,00 (25,68% do salário vigente)
2012	R\$ 622,00	Renda até R\$ 70,00 (11,25% do salário vigente)	Renda de R\$70,01 à R\$140,00 (22,50% do salário vigente)
2013	R\$ 678,00	Renda até R\$ 70,00 (10,32% do salário vigente)	Renda de R\$70,01 à R\$140,00 (20,64% do salário vigente)
2014	R\$ 724,00	Renda até R\$ 77,00 (10,63% do salário vigente)	Renda de R\$77,01 à R\$154,00 (21,27% do salário vigente)
2015	R\$ 788,00	Renda até R\$ 77,00 (9,77% do salário vigente)	Renda de R\$77,01 à R\$154,00 (19,54% do salário vigente)
2016	R\$ 880,00	Renda até R\$ 82,00 (9,31% do salário vigente)	Renda de R\$82,01 à R\$164,00 (18,63% do salário vigente)
2017	R\$ 937,00	Renda até R\$ 85,00 (9,07% do salário vigente)	Renda de R\$85,01 à R\$170,00 (18,14% do salário vigente)
2018	R\$ 954,00	Renda até R\$ 89,00 (9,32% do salário vigente)	Renda de R\$89,01 à R\$178,00 (18,65% do salário vigente)
2019	R\$ 998,00	Renda até R\$ 89,00 (8,91% do salário vigente)	Renda de R\$89,01 à R\$178,00 (17,83% do salário vigente)
2020	R\$ 1.039,00	Renda até R\$ 89,00 (8,56% do salário vigente)	Renda de R\$89,01 à R\$178,00 (17,13% do salário vigente)
2021	R\$ 1.100,00	Renda até R\$ 89,00 (8,09% do salário vigente)	Renda de R\$89,01 à R\$178,00 (16,18% do salário vigente)
2022	R\$ 1.212,00	Renda até R\$100,00 (16,50% do salário vigente)	Renda de R\$100,01 à R\$200,00 (16,50% do salário vigente)
2023	R\$ 1.302,00	Não se aplica	Renda de até R\$218,00 (16,67% do salário vigente)

Fonte: Do autor (2023)

Observa-se que o PBF sempre possuiu duas linhas de elegibilidade distintas, na qual as famílias que declarassem uma renda até a linha de elegibilidade inferior eram consideradas extremamente pobres, enquanto aquelas que declarassem uma renda compreendida entre esta linha e a linha superior, eram consideradas pobres, o que impactava diretamente nos benefícios a serem recebidos (Osorio; Soares, 2014). Cumpre mencionar que o desenho do programa

passou por alterações no decorrer dos anos, no qual além de modificação de seus valores, houve também mudanças no que tange aos benefícios (Osorio; Soares, 2014), permitindo-se observar que o programa passou por uma espécie de maturação.

Quando da instituição do Bolsa Família em 2003, existia apenas o chamado benefício básico, destinado às famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza e o denominado benefício variável, destinado unidades familiares que se encontrassem em situação de pobreza ou extrema pobreza e possuíssem em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 anos (Brasil, 2004). Cada família poderia receber no máximo três benefícios variáveis (Brasil, 2004).

Ao final de 2007 houve a primeira alteração do programa, onde os valores dos benefícios foram reajustados, bem como os valores de referência para a linha da pobreza e extrema pobreza, com a criação ainda do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, conhecido também por Benefício Variável Jovem (BVJ), destinado a adolescentes de 16 e 17 anos que atingissem uma frequência escolar mínima de 75% (Brasil, 2004). Justamente nessa última faixa etária é que se tem uma maior taxa de evasão escolar, seja para ingresso no mercado de trabalho ou outra oportunidade, decorrendo daí a criação do BVJ, que visava a permanência dos jovens beneficiários na escola (Lima, 2020). No ano de 2011, houve novamente a atualização dos valores relativos aos benefícios e às linhas de elegibilidade, passando de 3 (três) para 5 (cinco) o número de benefícios variáveis passíveis de recebimento por uma mesma unidade familiar. Além disso, os benefícios variáveis passaram a ser concedidos também às gestantes (recebiam 9 parcelas mensais) e nutrizes (recebiam 6 parcelas mensais) (Osorio; Soares, 2014).

Em 2011 foi lançado um plano considerado ambicioso por parte dos analistas de políticas públicas, denominado Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), consubstanciando-se num conjunto de ações que objetivavam erradicar a extrema pobreza no Brasil até o ano de 2014 (Paes-Sousa, 2013). Dentre tais ações foi que se deu a criação, no ano de 2012, do novo benefício no âmbito do PBF, qual seja, o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP), voltado, a princípio, para famílias extremamente pobres com crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, faixa esta considerada a mais vulnerável e com maior índice de incidência de extrema pobreza naquele ano (Osorio; Soares, 2014; Silva; Araújo, Tabak, 2023). Posteriormente, no início de 2013, tal benefício passou a ser concedido a todas as famílias que permaneciam em situação de extrema pobreza, mesmo com o recebimento Bolsa Família (Osorio; Soares, 2014). O BSP, portanto, visava a garantir que todas as famílias beneficiárias tivessem uma renda acima da extrema pobreza (Gonçalves; Barreto; Martins, 2024). Até o ano de 2021, os benefícios

permaneceram inalterados no que diz respeito a sua configuração, havendo apenas uma mudança no referente à atualização de seus valores. No quadro a seguir são expostos os valores dos benefícios desde de a implementação do programa:

Quadro 2 – Evolução dos valores dos benefícios pagos pelo PBF desde a sua criação

	Ano									
	2004	2006	2007	2008	2009	2011	2014	2016	2018	2021
	Legislação Aplicável									
	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto
	5.209	5.749	6.157	6.491	6.917	7.447	8.232	8.794	9.396	10.851
	Valor do Benefício em reais (R\$)									
Básico	50	50	58	62	68	70	77	85	89	100
Variável	15	15	18	20	22	32	35	39	41	49
BVJ	---	---		22	33	38	42	46	48	57

Fonte: Do autor – Com base nos dados das legislações aplicáveis (2023)

O ano de 2020, especificamente, teve um caráter atípico para o PBF, uma vez que a Covid-19 gerou impactos diretos em todas as camadas da população, principalmente nos segmentos mais vulneráveis, que exerciam suas atividades no mercado de trabalho informal e possuíam rendimentos baixos e incertos. Diversas foram as atividades afetadas, bem como os trabalhadores que delas dependiam para se sustentar, não apenas no Brasil, mas no mundo todo. Por conseguinte, houve a criação de políticas sociais ao redor do planeta, destinadas ao atendimento dos trabalhadores afetados pelas restrições impostas pela pandemia, sendo que segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) “58 países estenderam a cobertura de suas políticas já existentes e outros 121 introduziram novas formas de auxílio para a população mais vulnerável e/ou atingida pelo novo cenário socioeconômico” (Verdi, 2022, p. 9). No Brasil, não foi diferente, havendo a implementação do chamado Auxílio Emergencial, sendo sua relação com o PBF tratada a seguir.

3.2.3 Bolsa Família e Auxílio Emergencial

A atipicidade do PBF mencionada ao final do tópico anterior decorreu diretamente da criação do Auxílio Emergencial, através da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, o qual determinava o pagamento, por um período de 3 meses, de um auxílio no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para aquelas pessoas que atendessem aos requisitos previstos na própria lei. Ainda segundo a lei, durante o mencionado período, os beneficiários do PBF que recebiam um

valor inferior ao pago através do auxílio emergencial recebiam este último em substituição aquele primeiro de maneira automática.

Isso significa que todos os que atenderam às regras do Auxílio Emergencial receberam o benefício automaticamente, sem necessidade de requerimento ou novo cadastramento. Dessa forma, foram estabelecidas rotinas de verificação dos beneficiários que atendiam aos requisitos para a concessão do Auxílio Emergencial e verificado se o valor deste era maior do que o do benefício do PBF. Para aqueles que atenderam a esses critérios, foi promovida a suspensão do pagamento regular do PBF e realizado o pagamento do Auxílio Emergencial, seguindo o mesmo procedimento e respeitando o mesmo calendário do PBF (Cardoso, 2020, p. 1057).

Frisa-se o fato de que a implementação célere do Auxílio Emergencial só foi possível graças a arranjos e instrumentos preexistentes, como o Cadastro Único e o próprio Bolsa Família (Cardoso, 2020). Destaca-se também o fato de que o governo do então atual presidente, Jair Bolsonaro, se colocava contrário ao pagamento do Auxílio e ao próprio isolamento social, cedendo ao pleito somente através da pressão exercida pela sociedade e pelo próprio Poder Legislativo (Marins et al., 2021). Corroborando com a observação, o próprio ministro da economia à época, Paulo Guedes, se manifestou sobre uma possível prorrogação do auxílio para além dos três meses inicialmente previstos: “[...] aí ninguém trabalha. Ninguém sai de casa e o isolamento vai ser de oito anos porque a vida está boa, está tudo tranquilo” (Marins et al., 2021).

O presidente agiu como um verdadeiro antilíder, promovendo uma crise política e institucional na tentativa, única e exclusiva, de impor sua ideologia distorcida a respeito de um assunto grave e que demandava urgência (Couto; Correia; Carrieri, 2022).

O então presidente, ao não padronizar os discursos de combate à crise sanitária e desconsiderar a coordenação do poder federativo com as demais instâncias de poder, deixou o país à mercê da desarmonia de ações, contando com a criatividade e o comprometimento de prefeitos e governantes em relação à saúde pública. O resultado prático foi a exposição de populações ao risco de contágio em sua forma mais agravada, já que muitas localidades não possuíam estrutura hospitalar adequada para lidar com a gravidade de contágio durante a pandemia (Couto; Correia; Carrieri, 2022, p.16)

Através do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020, foi autorizada a prorrogação do Auxílio Emergencial por um período complementar de 2 meses, para além do 3 inicialmente previstos, sendo o valor mantido em R\$600,00. Posteriormente, através da Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, pela terceira vez o auxílio foi prorrogado, desta vez até o dia 31 de dezembro daquele mesmo ano, porém com o valor da parcela reduzido a R\$300,00.

No início de 2021, o auxílio já não mais estava sendo pago, porém, em razão de uma segunda onda da Covid-19, o auxílio foi retomado através da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, regulamentada pelo Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021, com parcelas que variavam de R\$150 à R\$375 (o maior valor era pago a famílias monoparentais). Para os beneficiários do PBF, continuou valendo a mesma lógica, onde o auxílio era pago somente se seu valor superasse o valor recebido através do Bolsa Família. Caso contrário, era devido o valor do PBF. Ainda no que se refere ao ano de 2021, estavam previstas cinco parcelas, que foram acrescidas de mais duas, encerrando-se no mês de outubro. Foram pagas, no total, 16 parcelas do Auxílio Emergencial.

Quando comparados, o PBF e o Auxílio Emergencial apresentavam-se com fundamentos distintos, sendo que no primeiro caso buscava-se a superação da pobreza, enquanto que no segundo caso partia-se do pressuposto de que parte da população ativa estava impedida de exercer atividades laborais em decorrência do distanciamento social imposto pela pandemia de Covid-19 (Verdi, 2022). Sem trabalho, não havia salário e sem receber salário, parcela da população precisava ser protegida de uma piora na sua condição de vulnerabilidade econômica (Verdi, 2022). Enquanto o PBF foi criado para superar/minimizar uma situação que já se encontrava instalada (a extrema pobreza e a pobreza), o Auxílio Emergencial se colocou como uma espécie de medida preventiva.

3.2.4 Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: uma medida de cunho eleitoral?

O Auxílio Emergencial, por mais que tenha apresentado vários problemas durante a sua operacionalização, foi diretamente responsável por beneficiar quase 70 milhões de pessoas em todo o Brasil entre os anos de 2020 e 2021, gerando grande impacto sobre a questão da pobreza, fazendo com que esta alcançasse níveis historicamente baixos em seu primeiro ano de implantação, mesmo com a grave crise instaurada pela pandemia de Covid-19, aumentando a popularidade do então chefe do Poder Executivo à época (Verdi, 2022). Já pensando nas eleições do ano de 2022, diante do êxito logrado com o Auxílio Emergencial, o governo federal passou a articular e estruturar um novo programa capaz de, ao mesmo tempo, suceder o Auxílio, bem como substituir o Bolsa Família, deixando sua marca (Verdi, 2022).

A situação que se colocou foi de encontro direto a todos os discursos proferidos por Jair Bolsonaro enquanto congressista na Câmara dos Deputados, o que corrobora com a ideia de que a formatação de um novo programa social em substituição ao PBF tinha um caráter de cunho político, visando única e exclusivamente a reeleição no ano de 2022 (Costa, 2021).

Em 1º de fevereiro de 2011, quando do lançamento de sua candidatura à Presidência da Câmara, chegou a afirmar que a manutenção do programa daria origem a uma “ditadura do proletariado” (Mello, 2019).

Devemos discutir aqui a questão do Bolsa Família. Devemos colocar um fim, uma transição para o Bolsa Família, porque, cada vez mais, pobres coitados, ignorantes, ao receberem Bolsa Família, tornam-se eleitores de cabresto do PT. [...] Logicamente, levando-se em conta isso, não interessa ao PT fazer com que o povo tenha cultura, emprego, trabalho, porque vai perder esse curral eleitoral. Enquanto existir o Bolsa Família da forma como está aí, não teremos como renovar o Executivo. O PT jamais sairá de lá e acabará finalmente conseguindo o que queriam em 1964, a ditadura do proletariado (Bolsonaro apud Mello, 2019).

No dia 9 de fevereiro daquele mesmo ano, o então deputado, quando do agradecimento pelos 9 votos que recebeu para comandar a Casa, disse: “o Bolsa Família nada mais é do que um projeto para tirar dinheiro de quem produz e dá-lo a quem se acomoda, para que use seu título de eleitor e mantenha quem está no poder” (Bolsonaro apud Mello, 2019). Em outras ocasiões, Bolsonaro se referiu aos beneficiários como “pobres coitados”, “ignorantes”, “vagabundos” e “miseráveis”, que “pensam apenas com o estômago” (Mello, 2019). Mas a candidatura oficial de Bolsonaro à Presidência da República transformou todo o seu discurso, assim como, posteriormente, o aumento de sua popularidade experimentado às custas do Auxílio Emergencial durante a pandemia de covid-19 (Gonçalves; Barreto; Martins, 2024).

Salienta-se ainda o fato de que foi durante o governo de Jair Bolsonaro, mais especificamente no ano de 2019, que o programa passou pelo mais longo período com um baixo ingresso de novos beneficiários, considerados os índices históricos, em decorrência do processo de enxugamento do programa por falta de orçamento (Resende, 2020).

A movimentação acerca da criação do novo programa inicia-se em meados de 2020, através da figura do Ministro da Economia, Paulo Guedes, que defendia a implementação de um benefício no valor máximo de R\$300,00, valendo-se de argumentos atrelados à responsabilidade fiscal, sendo que, noutro giro, o presidente Jair Bolsonaro visava um valor mais alto para “continuar surfando na onda da aprovação que provinha da esteira do Auxílio Emergencial” (Verdi, 2022, p.14). Ainda sobre a discussão a respeito do valor do benefício, a mesma se arrastou por aproximadamente 7 meses, encontrando-se assentada em 3 principais eixos: a quantidade de famílias capazes de serem abrangidas pelo novo programa, a origem dos recursos dentro do orçamento federal e a relação entre valor individual do benefício e a popularidade de Jair Messias (Verdi, 2022). Denominado inicialmente como Renda Brasil e

anunciada por Paulo Guedes, a política foi rechaçada pelo Chefe do Executivo, que encontrava dificuldades em relação ao seu financiamento (Uribe; Caram; Pupo, 2020).

Apesar de afirmar que não seria falado a respeito do Renda Brasil até o final de 2022, sendo mantido o Bolsa Família, em setembro de 2021 era anunciada a Renda Cidadã, que seria custeada através dos recursos financeiros utilizados para o pagamento dos precatórios e parte da verba do Fundeb (fundo para educação) (Caram; Carvalho; Resende, 2021). Em 10 de agosto de 2021 foi então publicada a Medida Provisória nº 1.061, a qual viria a substituir o PBF pelo Programa Auxílio Brasil, que não manteve a nomenclatura de Renda Cidadã. Em relação ao PBF, foram feitas algumas mudanças via decreto nos limites de renda para a elegibilidade para o programa, sendo que na linha da extrema pobreza ficou estabelecida uma renda até R\$100,00 *per capita* e a pobreza entre R\$100,01 e R\$200,00, consoante o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, que veio a regulamentar o Auxílio Brasil. O aumento dos valores das linhas acabou por contribuir com a cobertura de um maior número de famílias em relação ao PBF (Verdi, 2022). As famílias que possuíssem em sua unidade familiar gestantes e/ou jovens de até 21 anos, e se enquadrassem no critério de renda estabelecido, poderiam vir a receber até 9 benefícios (Verdi, 2022). Dentre os principais benefícios, estavam previstos o

Benefício Primeira Infância, destinado a famílias com crianças de até 3 anos; Benefício Composição Familiar, para famílias com pessoas gestantes ou jovens de até 21 anos; Benefício de Superação da Extrema Pobreza, destinado a famílias que, mesmo recebendo a composição de benefícios, não saíram da linha de extrema pobreza, ou seja, não cumprem com a renda mensal per capita de no mínimo R\$100,00 (Verdi, 2022, p.13).

Se tratava verdadeiramente de uma nova roupagem do Bolsa Família, com a alteração apenas de valores e nomenclaturas, sem nenhuma grande mudança na essência do programa. Corroborando com tal afirmação, tomando por base a teoria da mudança institucional gradual e o tipo de agente da mudança, Tomazini (2023) classifica os agentes por detrás do Auxílio Brasil como “simbiótico-parasitários”: “simbióticos porque tiram proveito de instituições das quais geralmente não foram arquitetos ou defensores; ao mesmo tempo “parasitas” porque as exploram para alcançar ganhos privados” (Tomazini, 2023, p. 87). O ganho privado do caso em voga eram os votos dos beneficiários para o pleito eleitoral de 2022.

O Auxílio Brasil, da maneira como foi implementado, veio a causar uma desordem atinente à base de dados do CadÚnico, bem como trouxe prejuízos ao acompanhamento das condicionalidades e demais serviços complementares (Gonçalves; Barreto; Martins, 2024).

Originariamente, o benefício médio pago através do Auxílio Brasil era de R\$217,18, porém através da Medida Provisória nº 1.076, de 7 de dezembro de 2021 ficou estabelecido o valor mínimo de R\$400,00 reais por família a partir daquela data, através da instituição do chamado benefício extraordinário.

Por derradeiro, às vésperas da eleição presidencial, o governo conseguiu aprovar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 1/2022, famigeradamente conhecida por PEC Kamikaze ou PEC das Bondades, através da qual turbinaram-se uma série de benefícios sociais, dentre eles o próprio Auxílio Brasil, que passou a ser pago no valor mínimo de R\$600,00 (Prando, 2022). O acréscimo mensal extraordinário de R\$200,00 estava previsto para durar até o mês de dezembro. A cartada final de Bolsonaro, apesar de surtir efeitos nas urnas, não foi capaz de mantê-lo no Palácio do Planalto, vindo o mesmo a ser derrotado no pleito eleitoral no dia 30 de outubro de 2022.

3.2.5 A volta do Bolsa Família e seu atual formato

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, idealizador do PBF, trouxe consigo a reformulação do programa de transferência condicionada de renda, bem como a volta de sua nomenclatura original. Ainda no final do ano de 2022, já havia uma movimentação por parte da equipe de transição do governo, sendo tal esforço recompensado com a aprovação da PEC 32/2022, também conhecida por PEC da Transição, que abria espaço no orçamento de 2023 e 2024 para os programas sociais. Foi graças aos recursos oriundos da PEC é que no dia 2 de janeiro de 2023 foi publicada a Medida Provisória 1.155/2023, que instituía o Adicional Complementar para as famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, que ainda se encontrava em vigor. Tal medida se fez necessária para cumprir a promessa da plataforma de campanha de Lula, que havia garantido a permanência do valor mínimo do benefício em R\$600,00.

Finalmente, em 02 de março de 2023, foi publicada a MP nº 1.164, a qual viria a instituir oficialmente a volta do Programa Bolsa Família, sendo posteriormente convertida na Lei 14.601/23. Dentre os destaques trazidos pela cartilha do programa, ficou estabelecido de maneira definitiva o valor mínimo de R\$600,00 para as famílias beneficiárias, bem como o aumento da linha da pobreza para R\$218 *per capita*. Buscando também incentivar, proteger e apoiar as famílias que estão ingressando no mercado de trabalho, ficou estabelecido que se a família beneficiária tiver um aumento em sua renda *per capita*, ultrapassando os R\$218,00 estabelecidos para a entrada no programa, até o valor de meio salário mínimo (R\$660,00), ela

poderá permanecer no programa por até 24 meses, recebendo o correspondente a 50% do valor do benefício. Tal fato contribui de maneira significativa com a inserção dos beneficiários do programa junto ao mercado ocupacional trabalhista, que agora possuem ao menos certo grau de proteção no caso desemprego dentro desse período de 24 meses, sendo-lhes garantido prioridade de reingresso no PFB, após esse período, caso necessário.

O quadro a seguir traz um resumo dos atuais benefícios pagos pelo PFB:

Quadro 3 – Critérios e valores referentes aos atuais benefícios do PBF

	<u>Valor a ser pago</u>	<u>Quem faz jus</u>
<u>Benefício de Renda de Cidadania</u>	R\$142,00	Pago a todos os integrantes da família
<u>Benefício Complementar</u>	O complemento é calculado para garantir que nenhuma família receba menos que o valor de R\$600,00	Pago às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, caso o Benefício de Renda de Cidadania não seja o suficiente para alcançar o valor mínimo de R\$600 por família
<u>Benefício Primeira Infância</u>	R\$150,00	Criança com idade entre 0 (zero) e 6 anos
<u>Benefício Variável Familiar</u>	R\$50,00	Pago às famílias que tenham em sua composição gestantes e/ou crianças, com idade entre 7 (sete) e 12 (doze) anos incompletos e/ou adolescentes, com idade entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos incompletos

Fonte: Do autor – Com base na legislação aplicável (2023)

No que tange às condicionalidades atualmente impostas pelo PBF, visando ao reforço do acesso das famílias beneficiárias aos seus direitos sociais básicos, os compromissos nas áreas da saúde e educação a serem cumpridos são a realização do acompanhamento pré-natal; a observância e acompanhamento do calendário nacional de vacinação; a realização do acompanhamento do estado nutricional das crianças menores de 7 anos; para as crianças que se encontram na faixa etária de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, frequência escolar mínima de 60%

(sessenta por cento) e 75% (setenta e cinco por cento) para os beneficiários de 6 (seis) a 18 (dezoito) anos incompletos que não tenham concluído a educação básica.

Por fim, e não menos importante, cumpre trazer à baila o mecanismo de gestão do PBF denominado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado em 2006 para medir os resultados do PBF e do CadÚnico. Por se tratar de um instrumento que se faz presente nos formatos anteriores, bem como no atual formato do PBF, optou-se por tratar sobre o mesmo na seção seguinte.

3.2.6 O Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

O Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único consubstancia-se em uma importante estratégia adotada pelo Governo Federal, ainda no ano de 2006, com a finalidade de medir o desempenho de cada município, apoiando e estimulando resultados cada vez mais qualitativos, servindo de base de cálculo para a transferência de recursos aos municípios, para que estes últimos possam investir na melhoria e aperfeiçoamento da gestão local do PBF e do CadÚnico. Trata-se de um instrumento que se relaciona e reforça ainda mais o pacto federativo previsto na Constituição Federal de 1988, uma vez que o sucesso de um programa da grandeza e complexidade do PBF depende demasiadamente do “volume de esforços e do desempenho da Gestão descentralizada e articulada de forma intersetorial, de todos os entes envolvidos no processo” (Ministério do Desenvolvimento Social, 2012, p. 4).

O IGD foi implementado, portanto, com o objetivo de suprir a carência de aferição da qualidade da Gestão do PBF e do próprio CadÚnico, onde são considerados os seguintes critérios: a validade e a atualização dos cadastros e o acompanhamento das condicionalidades da saúde e da educação (Ministério do Desenvolvimento Social, 2012). Após a apuração dos resultados obtidos através do IGD-Municipal (IGD-M), aqueles municípios que apresentam um bom desempenho recebem repasses de recursos financeiros por parte do Governo Federal para o investimento em atividades relacionadas a gestão compartilhada do PBF (Ministério do Desenvolvimento Social, 2012).

A lógica do IGD, portanto, distingue-se de outras formas de disciplinar a transferência de recursos financeiros, como os convênios. Neles, os recursos são consignados e carecem de prestação de contas ao órgão de origem. Já, no IGD, a transferência dos recursos é compreendida como um direito alcançado pelos municípios que realizaram as ações e atingiram índices mínimos estabelecidos na legislação. A prestação de contas, nesse caso, deve ser

realizada a nível local, ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (Ministério do Desenvolvimento Social, 2018).

Segundo o manual do IGD-M, do Ministério do Desenvolvimento Social, o cálculo do IGD-M se dá através da multiplicação de quatro fatores. O Fator de Operação (Fator I) corresponde à média aritmética simples das seguintes variáveis:

1- Taxa de Atualização Cadastral (TAC), calculada pela divisão do número de cadastros válidos de unidades familiares com renda *per capita* de até meio salário mínimo atualizados nos últimos dois anos junto ao CadÚnico do município, pelo número total de cadastros de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo no CadÚnico do município;

2- bem como do resultado proveniente do acompanhamento das condicionalidades do PBF, que por sua vez é calculado pela média aritmética simples da:

a- Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE), da qual se obtém o resultado por meio da divisão do somatório do número de crianças e adolescentes que pertencem às famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município e com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes que pertencem às famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município e da;

b- Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, que por sua vez é encontrada através da divisão do público com perfil saúde no município e com informações de acompanhamento das condicionalidades de saúde, pelo número total do público com perfil saúde no município.

Sintetizando, o cálculo do fator I considera as taxas de cadastro e de condicionalidades:

Figura 1 – Cálculo do Fator de Operação do IGD-M

$$\frac{\text{TAC} \quad \text{TAFE} \quad \text{TAAS}}{\text{Taxa de} \quad \text{Taxa de} \quad \text{Taxa de} \\ \text{Atualização} \quad \text{Acompanhamento da} \quad \text{Acompanhamento da} \\ \text{Cadastral} \quad \text{Frequência Escolar} \quad \text{Agenda de Saúde} \\ + \quad \frac{\quad \quad \quad}{2} \\ \frac{\quad \quad \quad}{2}}$$

Fonte: Caderno do IGD-M do Ministério do Desenvolvimento Social

O Fator II, III e IV, são, respectivamente, o Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social, o Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e o Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

A maneira como é calculado e os valores levados em consideração na apuração do IGD-M, explicitam a importância da atualização dos cadastros das famílias, bem como do acompanhamento das condicionalidades por parte do município, uma vez que tais fatores impactam diretamente no valor a ser repassado pelo governo federal. Quanto mais bem feita a gestão, maior será o valor a que o município terá direito de receber.

A alta complexidade a qual o Bolsa Família se encontra envolta é algo inerente ao programa, o que já pode ser identificado antes mesmo de seu surgimento. Sua trajetória reuniu, desde um período prévio à sua criação até os dias atuais, arranjos e rearranjos políticos, desenhos e redesenhos de gestão e operacionalização, bem como o envolvimento de uma gama de atores políticos no âmbito federal, estadual e municipal. O programa, de acordo com o levantado no presente estudo, sofreu influência até mesmo de escolhas de cunho eleitoral, como a mudança de nome, o aumento do valor do benefício, bem como o aumento do grupo de beneficiários através da mudança do critério de renda para seu recebimento ocorrido durante a última corrida presidencial.

De maneira imediata, o programa impactou milhares de beneficiários através da transferência de renda, gerando, porém, efeitos indiretos e positivos, a exemplo da criação de políticas públicas complementares que atendem a um público diversificado de pessoas, não se restringindo apenas aos beneficiários do PBF, contribuindo para o desenvolvimento como um todo, sendo objeto de análise deste estudo em específico, o desenvolvimento local.

Para o entendimento dos atuais contornos atingidos acerca do conceito de desenvolvimento local, é necessário perpassar também pelo seu roteiro de surgimento, o que é feito a partir do próximo tópico.

4 A EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A palavra desenvolvimento que, a princípio, parece ser de fácil conceituação, acaba por desencadear uma série de discussões no âmbito acadêmico (Oliveira, 2002), o que, por si só, já evidencia a complexidade através da qual se perfaz o assunto. Apesar de não se tratar de uma discussão nova, as interpretações por detrás do termo ainda são persistentes, sendo apresentadas sem nenhum critério por políticos e noticiários televisivos e escritos, por desconhecimento ou negligência (Dias; Plein, 2022). Mais especificamente no que tange às Ciências Sociais, o termo, dada a sua grande relevância para a área, ganha contornos ainda mais polêmicos, apresentando-se como escopo de estudo de diversas disciplinas (Amaro, 2003). O fato de se tratar de “um dos conceitos com mais possibilidades de alimentar diálogos (ou confusões) interdisciplinares e de estabelecer pontes ou rupturas entre a teoria e a prática” (Amaro, 2003, p.1), deixa claro que não há uma definição objetiva de desenvolvimento, sendo o mesmo interpretado de acordo com o contexto de estudo.

Trazendo à tona o significado do termo desenvolvimento, já é possível identificar o seu conteúdo multifacetário, por tratar-se de um “estágio econômico, social e político de uma comunidade, caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção” (Aurélio, 1975, p. 453), encontrando-se estes últimos encerrados em três elementos básicos, quais sejam, recursos naturais, capital e trabalho (Aurélio, 1975). Uma simples conceituação já é capaz de revelar algumas das dimensões do desenvolvimento, que se encontra atrelado ao campo econômico, social e político. Relacionado também aos fatores de produção, pode-se citar, a partir da década de 1990, uma maior preocupação da sociedade também no que se refere ao desenvolvimento sustentável, diretamente relacionado aos recursos naturais.

Ao se tratar genericamente sobre o tema, sem associá-lo a qualquer viés, seja econômico, social ou político, a origem do conceito remonta a disciplina da biologia, na qual foi utilizado por Darwin para denominar um processo pelo o qual os seres vivos passavam para atingir as suas potencialidades (Esteva, 2000; Santos et al., 2012). Transpondo as barreiras da biologia, o termo ganhou novas implicações, ainda no século XVII, com o chamado darwinismo social, através do qual foi possível verificar-se que não se tratava de uma característica inerente a todas as sociedades humanas, fazendo-se presente apenas em algumas sociedades do ocidente (Santos et al., 2012). A partir de então, o termo desenvolvimento passou a ser entendido como sinônimo de autoconhecimento, voltado para a implementação de ações “com a finalidade de pôr em movimento um processo de mudança que faça “evoluir” a sociedade para um estado superior” (Santos et al., 2012, p. 46).

O conceito de desenvolvimento, porém, vem a ganhar notoriedade no período pós Segunda Guerra Mundial, chegando até mesmo a ter sua origem associada, por diversos autores, a esse fatídico período (Amaro, 2003). Como argumento utilizado para atrelar o surgimento do termo ao período Pós Segunda Guerra, a maioria dos estudiosos aponta o processo de independência das antigas colônias europeias, que aspiravam ascender economicamente com a independência política e acumular capital, tal qual como seus colonizadores (Amaro, 2003). Logo, de maneira incipiente, a produção teórica começa a ganhar corpo nesse período, visando à resolução dos considerados problemas e vícios do subdesenvolvimento (Amaro, 2003). A despeito de tudo isso “é vulgar associar o nascimento do conceito de desenvolvimento ao período que se segue à Segunda Guerra Mundial” (Amaro, 2003, p. 4), uma vez que o mesmo já havia sendo tratado por vários campos disciplinares. A própria história do capitalismo, ao se confundir com o desenvolvimento, corrobora com a ideia de que o termo remonta a um período anterior a Segunda Guerra, uma vez que o primeiro nasceu desenvolvimentista, vindo a se tornar liberal no século XIX, voltando a ser desenvolvimentista após a Segunda Grande Guerra e retrocedendo para o modelo neoliberal entre 1989 e 2008 (Bresser-Pereira, 2018).

Na esteira do que foi exposto, a grande contribuição da Segunda Guerra para o desenvolvimento foi a sua nova roupagem, a partir da qual houve uma interpretação mais extensiva a seu respeito (Oliveira, 2002). A Segunda Guerra Mundial representou um divisor de águas para o desenvolvimento, uma vez que o termo ganhou contornos mais humanitários, onde indicadores do bem-estar social passaram a ser levados em consideração (Furtado, 2000). O desenvolvimento, enxergado enquanto mero sinônimo de crescimento econômico, como assim o fazem alguns estudiosos que apresentam apenas os atributos de renda como condicionantes à existência do desenvolvimento (Oliveira, 2002), já não consegue atender as demandas da complexa modernidade, a despeito de suas raízes conceituais encontrarem-se atreladas ao surgimento da civilização industrial e seu sistema produtivo (Furtado, 2000). O crescimento, mesmo que acelerado, pode estar presente em uma gama ampla de situações, porém se não refletir diretamente na geração de empregos, redução da pobreza e atenuação da desigualdade social, não é possível se falar em desenvolvimento (Oliveira, 2002).

Nessa mesma esteira é crucial a afirmação de que crescimento econômico e desenvolvimento são conceitos distintos, onde o primeiro significa a melhoria constante da renda *per capita* dado um período de tempo, possuindo o segundo um caráter mais qualitativo, que implica na análise de indicadores humanitários (Vasconcellos; Garcia, 2002).

O conceito de desenvolvimento na atualidade guarda relação intrínseca e relacional com o ser humano de forma qualitativa, pois está vinculado ao atendimento das necessidades básicas, atrelado a qualidade de vida das pessoas e bem-estar da sociedade como um todo (Tavares, 2023, p.285).

Ao tratar sobre a evolução do “desenvolvimento”, Araújo et al. (2017) faz uma distinção entre teoria e prática. Levando-se em consideração apenas a faceta teórica, o desenvolvimento pode ser entendido simplesmente como sinônimo de crescimento econômico (Araújo et al., 2017). No campo empírico, lança-se um olhar mais humanitário sobre o tema, através do acréscimo de uma análise dos indicadores capazes de refletir uma melhoria efetiva na qualidade de vida das pessoas em áreas como a saúde e educação (Araújo et al., 2017). *Data vênia*, não parece uma decisão acertada cindir teoria e prática, dado que o caráter humanitário do desenvolvimento já se encontra com uma base bastante sólida na literatura nacional, uma vez que a discussão sobre o termo desenvolvimento no âmbito acadêmico é bastante rica (Oliveira, 2002).

O desenvolvimento pode ser identificado a partir do crescimento econômico atrelado à atributos que reflitam diretamente a melhoria na qualidade de vida (Cardoso; Almeida; Marcos, 2023; Lorenzetto; Maquiné, 2023), devendo incluir:

as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)” (Vasconcellos e Garcia, 1998, p. 205).

O caráter multifacetário acerca do desenvolvimento exige uma análise mais apurada e abrangente sobre o tema, guardando uma maior proximidade com toda a complexidade que permeia a atual sociedade. Analisar o desenvolvimento apenas sob a ótica do crescimento econômico significa negar uma gama de fatores relevantes e que se colocam como essenciais na vida cotidiana das pessoas.

Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (Oliveira, 2002, p. 40).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento abarca um complexo e multifário aspecto da realidade, o que leva a um necessário debate a respeito da construção de um novo modelo de sociedade sob o qual o desenvolvimento importe não somente na busca incessante do

crescimento econômico sem considerar, de fato, uma melhoria na qualidade de vida da coletividade, bem como o combate às desigualdades (Lorenzetto; Maquiné, 2023).

Em resumo, o desenvolvimento deve ser estudado sobre as suas múltiplas dimensões (Martinelli; Joyal, 2004; Araújo, 2010⁵ apud Araújo et al., 2017). Frise-se que a doutrina não é uníssona a respeito da divisão de tais dimensões, uma vez que alguns autores dão ênfase em variáveis políticas, econômicas, sociais e ambientais, como é o caso de Santos et al. (2012), enquanto outros como Sachs (2008) embasam seu estudo sobre o chamado desenvolvimento sustentável, o qual apresenta como pilares o social, o ambiental, o territorial, o econômico e o político. Enquanto Santos et al. (2012) fala em dimensões autônomas, Sachs (2008) traz à tona os pilares do desenvolvimento sustentável. Seja qual for o método classificatório a ser adotado, faz-se mister entender que o mais importante reside no fato de que embora haja uma fragmentação aparente do conceito, tais dimensões (ou pilares) encontram-se concatenados, estabelecendo uma necessária e indissociável interrelação, no qual uma vem a complementar a outra (Sachs, 2008; Santos et al., 2012; Oliveira, 2023). Logo, as dimensões de análise do desenvolvimento local interagem entre si (Alderete; Bacic, 2017⁶ apud Santo et al., 2023).

Feitas as observações introdutórias acerca do desenvolvimento, constata-se que além de multimodo, o termo encontra-se envolto por uma complexidade conceitual que acarreta a sua necessária fragmentação de acordo com o objeto a que se propõe ser estudado, facilitando assim a sua análise e discussão, tornando-o mais acessível (Paiva; Brisola; Rodrigues, 2023).

Assim, acostumou-se discutir o assunto em sua concepção plural, sob uma ótica singular, de modo que a palavra desenvolvimento reiteradamente vem acompanhada de algum adjetivo que a qualifica e restringe. Dessa forma, surgem as ramificações do conceito e eclodem subcategorias, como desenvolvimento econômico, social, científico, tecnológico, sustentável, local, regional, e tantas outras (Paiva; Brisola; Rodrigues, 2023, p.3).

Ressalta-se ainda que para os fins do presente estudo, não haverá a adoção de uma classificação específica, dada a correlação entre as dimensões.

⁵ ARAÚJO, W. A. de. Desenvolvimento econômico e arranjo produtivo local: uma relação necessária. São Mateus, ES: Opção, 2010.

⁶ ALDERETE, M. V.; BACIC, M. J. Local Productive Arrangements and local development in nonmetropolitan municipalities of Sao Paulo, Brazil. Cuadernos de Gestión, v. 18, n. 1, p. 103-123, 2018.

4.1 A dimensão econômica do desenvolvimento

Quando se faz uma análise mais específica sobre o termo, tem-se que o mesmo encontra suas raízes na ciência econômica, colocando-se como um fenômeno imprescindível à consolidação do capitalismo, segundo os trabalhos desenvolvidos por Adam Smith⁷ (1776), Thomas Malthus⁸ (1798) e Karl Marx⁹ (1867) (Santos et al., 2012; Dias; Plein, 2022). Adam Smith foi um dos pioneiros a se preocupar com a questão da natureza e causa por detrás da riqueza das nações, considerado por muitos estudiosos como o primeiro a formular um esboço da teoria do desenvolvimento (Amaro, 2003; Dias; Plein, 2022). Apesar de tal constatação, o desenvolvimento veio a se configurar de maneira mais autônoma, alcançando contornos de cientificidade, a partir do surgimento da chamada “Economia do Desenvolvimento”, que, por sua vez, foi responsável por estruturar todo um arcabouço metodológico e científico para o desenvolvimento, voltado para a noção de industrialização, urbanização e acumulação de riqueza (Santos et al., 2012).

Num mesmo espeque, Bresser-Pereira (2022) associa o desenvolvimento econômico ao processo de acumulação de capital, mas vai além, afirmando tratar-se de um fenômeno histórico diretamente ligado à inserção de novas técnicas ao trabalho e ao capital, o que possibilitou uma elevação da produtividade e também dos salários, que, por sua vez, refletiram diretamente nos moldes das relações de consumo estabelecidas por determinada sociedade. A essa acumulação de capital e incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao capital deu-se o nome de revolução capitalista (Bresser-Pereira, 2008).

Referenciando a obra *A Riqueza das Nações* (1776), de Adam Smith, Santos et al (2012) explica que o autor chegou a constatação de que só seria possível se falar em desenvolvimento a partir do momento em que os agentes econômicos pudessem realizar os seus interesses próprios de maneira natural, uma vez que todo homem nasceu para troca ou se torna um mercador, sendo, a partir de certo ponto, movido pelo desejo do lucro, passando a produzir mais que o necessário, onde o excedente beneficiaria a sociedade como um todo. Em suma, “ao procurar o seu próprio interesse o indivíduo promove o interesse da sociedade mais do que realmente procurasse promover-lo” (Santos et al., 2012). Essa busca por interesses individuais operando num cenário de concorrência, quando coletivamente considerada, vem a culminar na

⁷ SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

⁸ MALTHUS, T. R. **Ensaio sobre o princípio da população**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

⁹ MARX, K. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

famigerada “mão invisível” do mercado, responsável por viabilizar o crescimento econômico e o bem estar da população, sendo este último medido e quantificado única e exclusivamente através do resultado do produto anual *per capita* (Santos et al., 2012). Logo, sob o espectro meramente econômico, “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (Furtado, 1961, p.115-116).

Quando da análise do conceito de desenvolvimento sob a lente econômica, fica evidente que para este campo do conhecimento o essencial é a acumulação de capital, além do que é cunhada a ideia de projeção otimista para o futuro consubstanciada no compromisso da efetivação de um maior bem estar (Furtado, 1974). Essa perspectiva positiva em relação ao futuro encontrava-se respaldada na ideia de que a adoção, pelos países subdesenvolvidos, do processo de industrialização empregado nos países desenvolvidos, era capaz de trazer riqueza e avanços (Almeida; Navarro, 1998). O quadro analítico que se tinha àquela época sobre o desenvolvimento econômico e que ganhou espaço nos debates era o de que a desigualdade que se fazia presente em âmbito global era uma decorrência direta do estágio histórico em que se encontravam alguns países, onde estes últimos poderiam dar início, a qualquer momento, a um processo de desenvolvimento sustentado, que por si só já bastava para o alcance do desenvolvimento social (Romeiro, 2012, p. 68). Na prática, porém, o que se tem é um resultado perverso, oriundo de um discurso utilitarista sob o qual se encontra assentada o modelo capitalista de produção, onde esse processo de acumulação vem somente a agravar e ampliar a distância entre economias de centro e periféricas:

Com efeito: a *crescente* hegemonia das grandes empresas, na orientação do processo de acumulação, traduz-se, no centro, por uma tendência à homogeneização dos padrões de consumo e, nas economias periféricas, por um distanciamento das formas de vida de uma minoria privilegiada com respeito à massa da população (Furtado, 1974, p. 69).

Essa efetivação do bem estar sob a ótica do desenvolvimento econômico pura e simplesmente, através da difusão da ideia de que as pessoas pobres podem futuramente usufruir das mesmas formas de vida de pessoas que controlam o capital, é inatingível (Furtado, 1974). Trata-se de uma falácia de grande utilidade para manter os povos da periferia em uma alienação histórica e que acaba por mantê-los passivos diante dos sacrifícios que lhes são exigidos e aceitar o caráter predatório do sistema produtivo, sendo possível chegar à constatação de que o desenvolvimento econômico é um mito (Furtado, 1974), ou nas palavras de Arrighi (1997), uma ilusão. É justamente nesse sentido que o desenvolvimento sob o prisma do crescimento

econômico limitou-se apenas a “incluir os pobres com a finalidade de aumentar a sua produtividade, para que estes também pudessem consumir” (Lorenzetto; Maquiné, 2023, p. 235), colocando-os como instrumentos a serviço do modelo produtivo vigente. Não à toa as críticas à noção de desenvolvimento econômico reportarem-se a um período não tão recente (Maluf, 2000).

Os debates acerca do desenvolvimento econômico se acirraram no período posterior à Segunda Guerra Mundial, uma vez que o término do conflito bélico gerou uma maior preocupação para com os problemas que já se faziam presentes e se agravaram ainda mais nesse período, tais como a miséria, o desemprego e desigualdades de ordem econômica, política e social (Sunkel; Paz, 1988).

Nos 30 anos que se seguiram à Segunda Grande Guerra, o desenvolvimento ainda se encontrava bastante atrelado a aspectos econômicos, tais como economicismo, produtivismo, consumismo, industrialismo, etc (Amaro, 2003). Em suma, o crescimento econômico era condição necessária e suficiente para poder se falar em desenvolvimento (economicismo), enquanto fatores de ordem produtiva (produtivismo) se sobrepujavam na consideração de aspectos sociais, em conjunto com a ideia de que era necessário fomentar a industrialização (industrialismo) e o consumo (consumismo) para iniciar ou construir o desenvolvimento (Amaro, 2003).

Apesar de tal consideração feita por Amaro (2003), em concomitância ao fato descrito pelo mesmo, neste mesmo período (Pós Segunda Grande Guerra), mais especificamente no final da década de 1940, passaram-se a se desenvolver ideias que encaravam o desenvolvimento “como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social” (Oliveira, 2002, p. 40). A controvérsia entre crescimento e desenvolvimento ganha visibilidade a partir da constatação de que o significativo crescimento econômico ocorrido a partir de 1950, nos países pouco industrializados, não foi capaz de gerar um maior acesso por parte da população aos bens materiais, à cultura, saúde e educação, como acontecera nos países desenvolvidos (Veiga, 2010¹⁰ apud Dias; Plein, 2022). A grande virada no campo empírico a respeito do desenvolvimento se deu a partir do momento em que o termo deixou de ser encarado de maneira simplista, onde a meta não se resumia mais somente no crescimento do PIB, e sim num espírito de solidariedade social no qual a igualdade era condição determinante para que se pudesse falar na existência do mesmo, através da maximização dos

¹⁰ VEIGA, J. E. da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

benefícios da classe que sobrevive em piores condições (Sachs, 2008). Essa nova atribuição de sentido dada ao desenvolvimento econômico é encerrada de maneira objetiva quando do entendimento de que “o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza, e se não atenua as desigualdades” (Sachs, 2008, p. 14).

Apesar da existência da crítica ao desenvolvimento econômico no sentido de que o mesmo se encontraria em conflito com alguns objetivos políticos como o da justiça social e da proteção ao meio ambiente, faz-se necessário destacar que apesar de tais conflitos realmente existirem, “o desenvolvimento econômico antes promove do que dificulta o progresso humano” (Bresser-Pereira, 2022, p. 4). Logo, deve haver uma convergência entre desenvolvimento econômico e humano, sendo ambos, condições necessárias para a existência um do outro.

4.2 A dimensão política do desenvolvimento

A dimensão política do desenvolvimento veio a ser tratada, de maneira inédita, no programa de governo do então presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, quando da posse do mesmo, no ano de 1949 (Santos et al., 2012; Bazzanella et al., 2022). Em seu discurso, Truman anuncia o surgimento de um novo período, traduzido no termo desenvolvimento, realizável através de uma justa distribuição (Truman, 1949 apud Esteva, 2000).

A politização do desenvolvimento vem a trazer a ideia de solidariedade dos países desenvolvidos para com os países subdesenvolvidos, na qual os primeiros se mostravam interessados em contribuir com estes últimos (Santos et al., 2012). As denominações “colonizados” e “colonizadores” dão lugar aos termos “subdesenvolvidos” e “desenvolvidos”, numa nítida mudança de visão sobre o mundo, onde há o reconhecimento de uma igualdade formal de todos perante o direito, que não se traduz em uma igualdade material (Santos et al., 2012). Nessa esteira, é a partir da integração da dimensão política que se pode afirmar que “igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com consequências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor” (Sachs, 2008, p. 14).

Sob a ótica da dimensão política, o desenvolvimento pode ser analisado a partir de três diferentes espectros: enquanto fruto do mundo ocidental; como mecanismo de cooptação política; e como orientação teórica (Santos et al., 2012). A política é e continua sendo fator determinante nos mais diversos campos do conhecimento, influenciando-os e sendo influenciada pelos mesmos, fazendo-se mister compreender a influência histórica das culturas

ocidentais e orientais para a construção do desenvolvimento (Santos et al., 2012). A disputa travada entre o mundo ocidental, orientado por fatores históricos como o renascimento, o descobrimento e a modernidade; e o mundo oriental, pautado no comércio, na agricultura e no socialismo, exerceu um papel de suma importância na fixação de papéis nos mais variados domínios da sociedade e nas mais variadas escalas (Santos et al., 2012). Nesse espeque:

Uma sociedade desenvolvida é aquela capaz de garantir o crescimento da produção, do consumo e da renda. Nessa perspectiva, a meta do desenvolvimento é uma sociedade industrial urbana, cujo moderno é medido de acordo com o nível de industrialização e urbanização da sociedade. A sociedade industrial e/ou desenvolvida passa a ser então um modelo ideal propagado pelo mundo ocidental e transmitido como uma possibilidade para regiões menos avançadas como África, Ásia e América Latina (Santos et al., 2012, 51).

Destarte, ao associar a concepção do desenvolvimento enquanto produto da modernidade, estar-se a corroborar com a ideia de dominação dos chamados países de primeiro mundo sobre os países do terceiro mundo (Santos et al., 2012). Tal dominação se daria através de uma consistente e vigorosa vinculação ideológica para estimular os países subdesenvolvidos a adotarem o desenvolvimento como o grande objetivo a ser atingido, estimulando estes últimos a lançarem mão de empréstimos e demais recursos dos países desenvolvidos, que por sua vez estariam a lançar uma “nova ordem capitalista em substituição ao velho colonialismo” (Ribeiro, 2007, p. 6).

Vencida a perspectiva do desenvolvimento enquanto produto da cultura ocidental, passa-se à análise da mesma enquanto mecanismo de cooptação política, que remonta ao período da Guerra Fria, que colocou frente a frente duas potências mundiais a época, Estados Unidos e União Soviética, cada qual defendendo a sua ideologia política (Santos et al., 2012). A grande contribuição dessa competição se deu justamente no campo social, uma vez que tal disputa ideológica entre liberalismo, individualismo e social democracia de um lado, e a coletivização, a propriedade estatal, a justiça social oriundas do pensamento marxista do outro, possibilitou o surgimento do Estado de Bem Estar Social, preocupado em prover serviços essenciais a sua população nas áreas da saúde e educação, por exemplo (Santos et al., 2012), entendido como a forma de Estado mais sofisticada no que tange a realização e garantia da proteção social (Fiori, 1997). A partir de então, passou-se ao entendimento de que o desenvolvimento, para muito além de uma análise fria sobre os números do PIB *per capita*, deveria incorporar indicadores capazes de refletir em uma melhoria efetiva na qualidade de vida das pessoas (Araújo, 2017; Cardoso; Almeida; Marcos, 2023), funcionando tais indicadores

como verdadeiros termômetros internacionais de avaliação dos padrões de vida (Hicks; Streeten, 1979).

Analisado enquanto orientação teórica, entende-se que o desenvolvimento, no âmbito das ciências sociais, veio a trilhar três caminhos teoricamente bastante distintos, cada qual vinculado através de uma teoria diferente: a teoria da modernização, a teoria da dependência e a teoria pós-estruturalista (Santos et al., 2012). Enquanto a primeira teoria, oriunda das décadas de cinquenta e sessenta, encontrava-se voltada para as contribuições do capital, da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento, a segunda, que remonta às décadas de sessenta e setenta, encontra-se alicerçada no fato de que o fracasso do desenvolvimento (ou o subdesenvolvimento) deriva de questões relacionadas a dependência externa e exploração interna, e não da carência de tecnologia ou capital (Santos et al., 2012). Já a teoria pós-estruturalista, datada dos anos oitenta e noventa, irá reverberar no surgimento do desenvolvimento como instrumento de dominação dos países do Primeiro Mundo, sobre os países do Segundo Mundo (Santos et al., 2012).

A continuidade da generalização do modelo de organização econômica dos países ricos não levará à homogênea universalização do bem-estar global. Pelo contrário, conforme explicou Celso Furtado, a reprodução mimética do padrão de crescimento dos ricos entre as nações periféricas resulta na internalização aprofundada do subdesenvolvimento, com a necessária marginalização de parcelas crescentes da população para viabilizar o regozijo do consumo conspícuo de poucos (Pochmann, 2009, p. 18).

Como se percebe, vários são os enfoques analíticos do desenvolvimento em sua dimensão política, sendo todos de suma importância para se poder entender os constructos teóricos de determinada época, o que possibilita traçar uma linha evolutiva analítica a respeito do tema. Para além dos preconceitos por detrás da política, seja qual for o seu campo de aplicação, é necessário entender que a mesma se coloca imprescindível para o entendimento e propulsão de diversos fenômenos, o que justifica dizer-se que “o perigo é a coisa política desaparecer do mundo” (Arendt, 2018, p. 19).

Resquícios da era pré-revolução industrial ainda se encontram enraizados na cultura do Brasil, manifestando-se através de discursos baseados em narrativas de que, a princípio, é necessária uma melhora na condição de vida de uma reduzida parcela de pessoas para que, em um momento posterior, esse saldo acumulado de prosperidade e bem estar seja dividido com o restante da população, pois “é necessário que alguns prosperem para dar emprego aos demais e é assim que a coisa deve ser, mesmo porque nem todos têm a vocação empreendedora” (Franco,

2002, p. 53). Essa reprodução sistemática e perpétua da desigualdade só pode ser alterada através da política, uma vez que esta é capaz de regular a lide oriunda de interesses conflitantes que circundam a sociedade em determinado período, colocando um fim a esse inflexível *status quo* por meio da redistribuição dos papéis sociais (Franco, 2002, p. 53).

4.3 A dimensão social do desenvolvimento

Para que se possa falar efetivamente em desenvolvimento, a perspectiva social deve vir agregada ao crescimento econômico, dada que a ausência da primeira pode significar a ruína de todo o progresso do segundo e a derrocada do que já foi construído no âmbito da política (Kliksberg, 1998). A partir de então, é preciso pensar e repensar cenários que proporcionem o incremento de benefícios capazes de alcançar os membros da sociedade em sua totalidade, em detrimento do pensamento egoístico que visa a beneficiar pequenos grupos sociais, através do estabelecimento de uma economia social, que seja capaz de refletir positivamente sobre os prognósticos dos indicadores de qualidade de vida (Oliveira, 2002; Lorenzetto; Maquiné, 2023). Neste sentido, a tentativa de Smith (1996), Ricardo (1982)¹¹ e Marx (1964) explicarem o desenvolvimento tomando como parâmetro aspectos puramente econômicos (acumulação, sistema de produção e progresso técnico), conquanto tenha impulsionado o surgimento da teoria do crescimento, não foi capaz de explicar os fenômenos relacionados à pobreza e ao subdesenvolvimento, os quais contribuíram com o advento das teorias do desenvolvimento, atreladas à noção de satisfação das necessidades humanas (Santos et al., 2012).

Fatores históricos e cruciais para o reconhecimento da importância da dimensão social do desenvolvimento podem ser identificadas na reunião do avanço das bases materiais da produção e das lutas sociais e políticas travadas a duras penas pelos trabalhadores, que culminaram na conquista de direitos sociais e por consequência a um padrão de vida mais digno (Pochmann, 2009). Há que se frisar também que essa nova repercussão social faz com que estudiosos da Sociologia, Antropologia e Ciência Política passem a figurar no polo ativo da discussão, acabando por abrir espaço tanto para o debate teórico, quanto para o político, possibilitando sua inclusão em pautas de grandes organizações sociais internacionalmente conhecidas, como é o caso da ONU (Santos et al., 2012).

O caráter social sob o qual o desenvolvimento viria a se perfazer veio a ganhar notoriedade nos países latino-americanos, entrando no cerne da agenda de cientistas sociais no

¹¹ RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Edita Victor Civita, 1982.

período compreendido entre a Segunda Grande Guerra e meados dos anos setenta, através de sua vinculação por duas correntes de pensamento, quais sejam, a liberal e a estruturalista (Goulart, 2006). A primeira linha de pensamento encontrava suas bases teóricas alicerçadas na defesa do mercado enquanto instrumento de regulação por excelência, e do individualismo como propulsor da ação social, não havendo a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pregando a reprodução dos padrões e práticas dos países desenvolvidos como condição indispensável (Goulart, 2006). No que tange à corrente estruturalista, esta vem a ganhar destaque e se expandir através da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o trabalho de seus expoentes, como Raul Prebisch e Celso Furtado (Goulart, 2006; Santos et al., 2012), os quais questionavam duramente a lógica liberal, partindo do princípio de que a discussão sobre o desenvolvimento deveria se iniciar com o debate acerca do subdesenvolvimento, uma vez que existe uma rígida relação entre tais realidades (Santos et al., 2012), encarando esse mesmo desenvolvimento de maneira bem distinta ao crescimento (Scatolin, 1989). A grande contribuição de Celso Furtado no âmbito da CEPAL foi a sua capacidade de construir uma teoria que abarcasse, ao mesmo tempo, desenvolvimento e subdesenvolvimento, e de pensar numa “economia política do capitalismo periférico [...] sem perder de vista as dimensões empíricas e quantitativas dos fenômenos econômicos (Paula; Albuquerque, 2021, p. 9). Complementando tal análise da corrente estruturalista, pode-se acrescentar a análise feita por Soros (2002)¹² apud Sachs (2008), segundo o qual os mercados são imorais e socialmente insensíveis, incapazes de se autorregular. Há que se ressaltar também um dos aspectos por detrás da corrente estruturalista, para o qual o alcance do desenvolvimento econômico só era passível de realização através da modernização não apenas das condições econômicas do país, mas também da conjuntura institucional, ideológica e social (Marini, 2010).

Na concepção dos economistas da corrente estruturalista, a relação estabelecida entre os países industrializados e hegemônicos (do centro) e os países agrícolas e dependentes (periféricos), possui em seu âmago uma basilar assimetria que corrobora com a incapacidade dos países subdesenvolvidos em acumular capital e sair de tal estágio de subdesenvolvimento (Santos et al., 2012). A proposta do modelo liberal acabava por produzir efeitos contrários, uma vez que, se por um lado, a acumulação de capital por parte dos países de centro desencadeou uma escassez de mão de obra e um conseqüente aumento nos salários reais, por outro, essa mesma acumulação concebeu o subemprego e o fortalecimento de estruturas de dominação

¹² SOROS, G. On globalization. Public Affairs, New York, 2002.

convencionais nos países periféricos (Furtado, 1994). A saída para tal problema, segundo parte dos economistas latino-americanos, se consubstanciaria no investimento em tecnologia, capital social e humano, fomentado através do fortalecimento da diversificação industrial local promovida pela demanda interna e pela substituição no modelo de importações (Santos et al., 2012).

Apesar do vigor e da originalidade do pensamento cepalino, é certo que as ideias defendidas por seus intelectuais foram suplantadas pela corrente liberal, em consonância com a onda ditatorial que varreu o continente sul-americano entre as décadas de 60 e 80. É certo também que, no caso do Brasil, o desenvolvimento econômico alcançou seus melhores índices de crescimento justamente no início da década de 70, auge do período dos governos militares que se seguiram de 1964 a 1984. Entretanto, a repercussão na estrutura social brasileira se deu na forma de uma acelerada “modernização dos padrões de consumo” e não de uma efetiva transformação, nos termos propostos por Furtado (Gourlart, 2006, p. 3).

Em contrapartida ao pensamento dos economistas supra, os sociólogos latino-americanos entendiam que essa relação estabelecida entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos não decorria do isolamento geográfico oriundo de fatores como capital e tecnologia, mas “seria uma condição criada para integração no sistema global de trocas que se originou no século XVI” (Santos et al., 2012, p. 54), o que culminou na introdução da dimensão social no conceito de desenvolvimento (Santos et al., 2012). O desenvolvimento não poderia mais ser reduzido aos resultados apresentados pelos frios números representativos dos indicadores econômicos (Santos et al., 2012), demandando uma análise a partir de novos indicadores capazes de aferir as mais diversificadas necessidades dos seres humanos (Hicks; Streeten, 1979; Sachs, 2023). Da dimensão econômica à dimensão social, o desenvolvimento deveria voltar sua atenção para as pessoas, deixando de lado a sua convencional e exclusiva dedicação às instituições e tecnologias, pois era preciso focar “na melhoria da sorte do homem comum, em proporcionar melhores condições para a vida das massas” (Caiden; Caravantes, 1982, p. 14). Neste sentido, o desenvolvimento não pode ser estudado de maneira simplificada, uma vez que se corre o risco de restringir esse estudo somente ao crescimento econômico ou ao aumento do produto interno bruto de uma nação determinada (Tavares, 2022).

A conceituação do desenvolvimento apresentada no início desta seção ganha contornos ainda mais complexos quando do estudo da sua dimensão social, dada a seguinte constatação de que

[...] o desenvolvimento não é uma coisa a ser decidida por especialistas, simplesmente porque não há especialistas naquilo que constitui as metas desejáveis da vida humana. Todo desenvolvimento material é, afinal, uma coisa fútil, a menos que sirva para ampliar os propósitos pelos quais os seres humanos vivem (Berger¹³, 1974 apud Caiden; Caravantes, 1982, p. 14).

Apesar da constatação supra, por mais que seja difícil se chegar a uma conceituação do termo, a evolução das ferramentas disponíveis para a aferição do nível de desenvolvimento coloca em evidência a preocupação com a questão social, e não mais somente com a questão econômica. Se até o final dos anos 1980 o “grau” do desenvolvimento era medido basicamente através de indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) e renda *per capita*, ambos marcadamente relacionados a aspectos econômicos. No ano de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), coordenado à época pelo paquistanês Mahbud ul Haq, veio a conceber o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Rotta; Reis, 2007). O IDH veio justamente para suprir as limitações apresentadas pelos chamados Indicadores de Primeira Geração (Guimarães; Jannuzzi, 2005), em direção a necessidade exposta por Hicks e Streeten (1979). Segundo Rossini e Martinelli (2007) o “velho desenvolvimento”, que possuía o PIB como o seu principal indicador, vem a dar lugar ao “novo desenvolvimento”, caracterizado por se preocupar com aspectos sociais, humanos, ambientais, culturais e éticos.

4.4 A dimensão ambiental do desenvolvimento

A complexidade das relações humanas atingida na modernidade não ficou adstrita apenas ao campo social, uma vez que a relação estabelecida entre as pessoas e o meio em que vivem tornou-se um dos principais objetos de preocupação e estudo por parte dos pesquisadores, impactando diretamente nas considerações acerca das dimensões do desenvolvimento e suas possibilidades (Jacobi, 1999). Embora a apreensão com a questão ambiental tenha ganhado cada vez mais relevância em vários setores da sociedade contemporânea, tal inquietude remonta, inicialmente, ao ano de 1798, materializada na obra “Ensaio Sobre o Princípio da População”, de Thomas Malthus, através da qual já era exposto o gargalo por detrás da produção dos alimentos (Santos et al., 2012). Segundo Malthus (1978), havia uma incompatibilidade entre a capacidade potencial da terra na produção de alimentos para a subsistência do homem e o crescimento populacional, chegando o mesmo a sugerir a necessidade da criação de mecanismos para controlar tal aumento. Ocorre que dentre as

¹³ Berger, Peter. **Pryamids of sacrifice**. New York, Anchor Books, 1974. p. 244.

variáveis de sua teoria, Thomas Malthus não considerou a possibilidade de que os avanços tecnológicos, combinados à estabilização da taxa de crescimento populacional, pudessem vir a equacionar o problema (Oliveira, 2002; Santos et al., 2012). Sua teoria viria a ser retomada somente no século XX através dos estudiosos do Clube de Roma, na obra intitulada como “Limites do Crescimento”, desta vez sob cinco novas perspectivas globais, quais sejam: aceleração da industrialização, aumento dos indicadores de desnutrição, rápido crescimento populacional, deploração dos recursos naturais não renováveis e deterioração do meio ambiente (Oliveira, 2002; Santos et al., 2012). Os novos incrementos trazidos à teoria de Malthus pelo clube de Roma não blindaram o estudo contra as críticas, pois de maneira desastrosa o mesmo propunha “para se alcançar a estabilidade econômica e ecológica, o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial, mostrando a realidade dos recursos limitados e indicando um forte viés para o controle demográfico” (Jacobi, 1999, p. 175).

Portanto, o desenvolvimento sustentável tem o seu surgimento atrelado à necessidade do enfrentamento da crise ecológica que foi instaurada, sendo tal movimento influenciado por duas correntes distintas, estando a primeira diretamente relacionada aos pensamentos responsáveis pela modificação das abordagens do desenvolvimento econômico, como foi o caso do Clube de Roma, e a segunda intrinsecamente ligada à questão da crítica ambientalista do modelo de vida contemporâneo difundida a partir da Conferência de Estocolmo (Jacobi, 1999). Tais fatos foram cruciais para trazer à tona a discussão sobre a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento alicerçado no crescimento econômico (Santos et al., 2012).

A visão predominante de que o estado moderno e o capitalismo são os grandes causadores da devastação ambiental que se coloca nos tempos atuais é decorrência direta dos princípios adotados por ambos, baseados no crescimento e na acumulação de capital, onde os recursos naturais são entendidos como meros instrumentos a favor do sistema capitalista e o homem como um ser superior a própria natureza (Santos et al., 2012). Concomitante ao advento dos anos 1970 e 1980, foi lançado também novos olhares sobre a relação estabelecida entre homem e natureza que fez com que o debate ganhasse contornos de relevância internacional (Santos et al., 2012). Dentre as novas concepções a respeito da relação supramencionada, estava uma que se caracterizava por ser radicalmente conservadora da natureza, orientada para a defesa do chamado “crescimento zero” o qual, por sua vez, pregava o congelamento do crescimento populacional e do capital industrial (Romeiro, 2012; Santos et al., 2012), dado que “o crescimento econômico precisava parar para se evitar que o esgotamento dos recursos e a poluição provocassem uma queda brusca no nível de vida (Romeiro, 2012, p. 68). A tese do “crescimento zero” ia de encontro direto à ideologia dos defensores do constante crescimento

da sociedade industrial e das teorias desenvolvimentistas que adotavam tal preceito como seu alicerce (Santos et al., 2012).

O conceito de desenvolvimento sustentável, que a princípio surgiu sobre a denominação de ecodesenvolvimento ainda nos anos 70, originou-se justamente da tentativa de se encontrar um meio termo entre as propostas dos desenvolvimentistas e daqueles adeptos a ideia do crescimento zero (Romeiro, 2012, p. 68). O termo ecodesenvolvimento veio a ser tratado pela primeira vez por Maurice Strong, mais especificamente no ano de 1973, tendo sido seus princípios basilares desenvolvidos por Ignacy Sachs (Jacoby, 1999). Sachs¹⁴ (1993) pressupunha a existência de cinco dimensões do ecodesenvolvimento, quais sejam, sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural (Jacoby, 1999; Oliveira, 2002).

Os pressupostos do ecodesenvolvimento e outras formulações desenvolvidas nos anos 70 conseguiram introduzir o tema ambiental nos esquemas tradicionais de desenvolvimento econômico prevalecentes na América Latina e, a partir deles, avançou-se na adoção de políticas ambientais mais estruturadas (Jacoby, 1999, p. 176).

Ainda em se tratando do ecodesenvolvimento, o termo não foi bem aceito por alguns países sob a alegação de que o novo paradigma proposto só atendia aos interesses daquelas nações que conseguiram manter um vertiginoso crescimento industrial por um longo período de tempo, e que por consequência se depararam com o esgotamento de seus recursos naturais, restando-lhes apenas a tentativa de colocar empecilhos na escolha dos países menos desenvolvidos sobre o processamento de seus próprios recursos (Santos et al., 2012). Foi justamente de tal debate que surgiu o termo desenvolvimento sustentável, como alternativa aos ideais desenvolvimentistas, pautados na acumulação e no crescimento, e ao ecodesenvolvimento, sistematizado a partir dos preceitos da conservação e da prudência ecológica (Santos et al., 2012). A solução para o “*trade-off*” entre crescimento econômico e meio ambiente (Romeiro, 2012) era imprescindível.

Do ponto de vista ambiental, o desenvolvimento sustentável encontra-se atrelado à necessária harmonia entre desenvolvimento econômico e natureza, ou seja, depende de uma mudança das relações estabelecidas entre sociedade humana e natureza, consubstanciada numa considerável transição do processo civilizatório (Jacoby, 1999). Ele encontra-se abarcado pelo

¹⁴ SACHS, Ignacy. As cinco dimensões do ecodesenvolvimento. In: ESTRATÉGIAS de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 1993

princípio da solidariedade, uma vez que parte da premissa de que as demandas sociais atuais devem ser atendidas sem se perder de vista as demandas das gerações futuras, não podendo, portanto, comprometer estas últimas (Oliveira, 2002). Um dos entraves que se coloca desfavorável ao desenvolvimento sustentável nos países subdesenvolvidos é justamente o que diz respeito a capacidade destes últimos em investir em políticas públicas e tecnologias, onde a cooperação internacional e a noção de reponsabilidade comum pelo ambiente podem significar a solução para tal problema.

4.5 Desenvolvimento Local

Estabelecidas as dimensões do desenvolvimento, é crucial o entendimento de que o modelo que mais atende às complexas relações postas pela atualidade é aquele capaz de satisfazer os interesses em sua máxima abrangência e completude. Não basta o atendimento às demandas econômicas em detrimento das demandas sociais e ambientais, da mesma maneira que não se pode falar na preservação “a qualquer custo”, dado que isso pode desencadear não apenas problemas econômicos, mas também sociais. Destarte, é a partir de tal reflexão que o desenvolvimento local deve ser pensado e colocado em prática.

O pontapé inicial para a compreensão do termo passa pelo significado do que vem a ser “local” (Rossini; Martinelli, 2007), entendido como:

um entorno ecossocioterritorial (município, região) onde, aproveitando-se das vantagens competitivas, busca-se a partir do econômico construir as múltiplas dimensões do desenvolvimento integrado (social, política, ambiental, cultural, tecnológica e institucional)” (Borba, 2011, p. 20).

A conceituação supra no que tange ao termo “local”, por si só, já antecipa as variáveis complexas que se colocam no presente estudo. É bem verdade que por detrás do termo “desenvolvimento local” existe uma dificuldade no entendimento de seu significado em decorrência “de concepções e posturas pouco ou nada conciliáveis e mesmo opostas ao estabelecimento de uma nova cultura do desenvolvimento” (Martins, 2002, p. 51). A princípio, cumpre sobrelevar que não se trata de um processo estático, mas, pelo contrário, é um fenômeno altamente dinâmico e volátil (Fauré; Hasenclever, 2005), muitas das vezes dependente da implementação de políticas públicas inovadoras descentralizadas, capazes de se adaptarem ao cenário e às conjunturas locais (Silva, 2012). Corroborando com tal observação, Martins (2002) aduz que

É certo que compreender o desenvolvimento local requer, indispensavelmente, que se reflita sobre conceitos básicos que, em última análise, estão diretamente implicados no cenário formado pela própria dinâmica da vida e o ambiente de entorno (Martins, 2002, p. 51).

Logo, o estudo do desenvolvimento local implica, por consequência lógica, o estudo dos fatores “locais”, dado que cada região tem características peculiares no que tange a economia, características da população, localização geográfica, cultura, grau e capacidade de desenvolvimento, etc. Neste sentido, Albuquerque (1998) destaca a importância das características culturais e históricas de dado território para o seu desenvolvimento local. *A priori*, poderia se chegar à conclusão de que, dadas as suas diversas dimensões, o desenvolvimento de determinada localidade seria algo difícil de ser alcançado, na medida em que seria imprescindível o avanço nas searas que lhe são peculiares. A grande questão que se coloca é que o desenvolvimento, realmente, não é tão simples de ser alcançado. Porém, é preciso lançar um olhar diferente sobre as suas dimensões e entendê-las não como entraves, mas como um leque de caminhos a serem trilhados. Neste sentido, cai como luvas as mãos a seguinte observação: “ao aceitar que as características históricas, culturais, institucionais e sociais condicionam as estratégias e os processos de desenvolvimento local, destaca-se diversas vias possíveis de desenvolvimento nas quais diferentes atores sociais possuem funções importantes” (Furtado, 2017, p. 51). Em suma, as características locais podem se colocar como verdadeiros instrumentos a favor do desenvolvimento.

Malgrado ainda existirem estudiosos que insistem em associar o desenvolvimento local apenas a questões econômicas, como é o caso de Ultramar (2009), que defende tal ideia partindo da premissa que a descentralização administrativa ocorrida a partir da Constituição de 1988, a qual reconheceu a autonomia dos municípios, se deu única e exclusivamente em razão do mercado “num esforço para promover tão somente a atividade econômica e a arrecadação municipal, excluído, assim, interesses sociais mais imediatos” (Ultramar, 2009, p. 23), reitera-se que defender tal ponto de vista é negar tudo o que foi conquistado em termos de avanço para tal ente federativo, dado que o “local” ganhou (e vem ganhando) mais espaço e significância no atual cenário, também pelo aumento das expectativas democráticas por parte da população, e não meramente por razões financeiras, sem negar a importância destas últimas para tal processo (Fauré; Hasenclever, 2005). Neste sentido, pode-se afirmar que a essência por trás do desenvolvimento local não é encontrada na análise das suas finalidades como bem-estar,

qualidade de vida, endogenia sinergia, mas a partir do reconhecimento da comunidade enquanto agente deste processo e não como mera beneficiária de seus resultados (Martins, 2002).

O desenvolvimento moderno necessita cada vez mais de pessoas informadas sobre a realidade onde vivem e trabalham. Não basta ter estudado quem foi D. João VI, se não conhecemos a origem ou as tradições culturais que constituíram a nossa cidade, os seus potenciais econômicos, os desafios ambientais, o acerto ou irracionalidade da sua organização territorial, os seus desequilíbrios sociais. Pessoas desinformadas não participam, e sem participação não há desenvolvimento. O envolvimento mais construtivo do cidadão se dá no nível da sua própria cidade e dos seus entornos, na região onde cresceu, ao articular-se com pessoas que conhece diretamente e instituições concretas que fazem parte do seu cotidiano (Dowbor, 2006, p. 123).

Apesar do peso dado por Martins (2002) no que se refere a característica da participação social, é preciso sobrelevar que ela não basta por si só para a configuração da existência do desenvolvimento, sendo apenas um aspecto integrante deste último. O desenvolvimento local, portanto, deve ser entendido, interpretado e colocado em prática a partir de todas as suas dimensões (econômica, política, social, ambiental), observando-se também a necessária participação da comunidade na sua construção, o que vem a trazer uma maior legitimidade ao processo. Se nos últimos dois séculos havia uma preocupação preponderantemente econômica acerca do desenvolvimento, baseada na soberania do “ter”, onde o progresso material era visto como o fim último a ser alcançado para a satisfação dos desejos humanos, é preciso, mais do que nunca, entender que uma mudança de direção é inegociável e somente pode ocorrer através de um novo marco civilizatório (Pochmann, 2009).

Esse novo padrão civilizatório somente pode se dar a partir do desenvolvimento local, que reconhece que o ser humano e o meio ambiente não podem ficar em segundo plano e valoriza os bens na medida em que estes são capazes de promover uma efetiva melhora no bem estar da humanidade e com o menor impacto ambiental possível (Pochmann, 2009). No atual cenário é leviano falar-se em bem estar-estar sem tratar da questão da desigualdade social, que está presente nos quatro cantos do planeta e que se coloca tão cara a cada um dos países, principalmente àqueles mais pobres. O próprio contexto histórico de surgimento do desenvolvimento importa no reconhecimento e na recomposição de desigualdades passadas, por meio da construção de uma ponte capaz de conectar dois extremos que se encontram em situações completamente opostas: as minorias ricas e modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres (Sachs, 2008, p. 13). Este seria, portanto, o marco civilizatório idealizado por Sachs (2008), assim como proposto por Pochmann (2009).

O desenvolvimento local leva em consideração a sua própria capacidade de efetivamente promover mudanças emancipatórias na seara social, econômica, política e ambiental, colocando um fim aos clássicos discursos que amarram o desenvolvimento ao estado de pobreza e mazelas sociais (Prates; Valadão, 2018). Para entender o desenvolvimento local é necessário ficar bem claro que riqueza e desenvolvimento não são sinônimos (Ávila, 2006), e que as comunidades locais são capazes de por si, promover seu próprio bem-estar, observado sua cultura e seus valores (Sen¹⁵, 2000 apud Prates; Valadão, 2018).

É preciso reconhecer que houve um grande avanço no estudo do desenvolvimento, principalmente com o advento da expressão “desenvolvimento local” e o reconhecimento de suas várias dimensões, o que não impede, por si só, principalmente diante da atual conjuntura econômica e social, com as expressivas e latentes desigualdades ainda existentes, a sua aproximação do termo utopia. Nesse espeque:

[...] o termo desenvolvimento é uma das palavras que, na contemporaneidade, assumiu um papel de mantra, convenientemente aglutinando em si todas as aspirações humanas virtuosas relativas ao bem-estar, ao progresso, à justiça social, ao aprimoramento pessoal, ao crescimento econômico e ao equilíbrio ambiental, valores por demais caros e que ainda não são realidade para a grande maioria das pessoas. Ante a evidente necessidade de unir esforços com vistas à mudança desse quadro, é possível falar-se em desenvolvimento enquanto utopia, especialmente na sua hodierna vertente do desenvolvimento sustentável para uma humanidade que anseia por ser mais justa e feliz (Lorenzetto; Maquiné, 2023, p. 244-245).

Logo, o desenvolvimento local deve ser investigado a partir de uma análise crítica de suas dimensões, possibilitando a elaboração de um constructo teórico capaz de romper com os atuais paradigmas econômicos e sociais sob os quais a sociedade ainda se encontra alicerçada. Há que se mencionar ainda que o desenvolvimento, quando analisado a partir de sua multidimensionalidade, acaba por servir de subsídio a novas políticas públicas (Oliveira, 2023).

¹⁵ SEN, A. Desenvolvimento como liberdade São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

5 INTERSECÇÕES ENTRE BOLSA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Dadas as características e peculiaridades afetas ao Programa Bolsa Família, cumpre estabelecer as relações existentes entre os seus efeitos e o desenvolvimento de dada localidade, o que apenas vem a fortalecer os objetivos intrínsecos a esta política pública de transferência de renda. Os objetivos básicos do PBF foram e ainda são o combate à miséria e à exclusão social, além da promoção da emancipação das famílias mais pobres (Weissheimer, 2006). A questão da emancipação consubstancia-se principalmente na capacidade do programa em romper com o ciclo da pobreza intergeracional que afeta parcela significativa da população brasileira (Estrella; Ribeiro, 2008). Adentrando um pouco mais a fundo nas finalidades almejadas através da implementação do programa, Tomazini (2023) afirma que este é fruto de coalizões distintas, cada qual com crenças e objetivos divergentes: “pró-renda mínima”, “pró-segurança alimentar” e “pró-capital humano”, na qual há uma preponderância desta última.

Numa rasteira análise por detrás das ideologias das diferentes coalizões propulsoras do PBF, fica fácil de se constatar que o programa estabelece uma relação de dependência entre todos os objetivos, havendo uma contribuição direta e recíproca entre eles, o que Tomazini (2023) denominou de “consenso ambíguo”. Uma vez que o conceito de desenvolvimento social se relaciona ao capital humano e social e o desenvolvimento econômico implica numa melhoria dos padrões de vida de uma dada região ou país (Cardoso; Almeida; Marcos, 2023), o PBF, ao menos *a priori*, coloca-se como uma importante política pública na consecução do desenvolvimento local. O Estado, enquanto instituição, se coloca em lugar de destaque quando o assunto é a responsabilidade pelo desenvolvimento da sociedade, o que o faz através da implementação de políticas públicas imprescindíveis tanto ao desenvolvimento social, quanto econômico (Oliveira, 2023), agindo como verdadeiro facilitador destes últimos (Santos et al., 2022).

Nesse âmbito, o desenvolvimento passa a ser atribuição e responsabilidade local, regional e territorial. Independente da categoria geográfica ou econômica que se possa tomar como mote analítico, o receituário da ideologia do desenvolvimento indica a necessidade da potencialização do “capital” humano, do “capital” social, do “capital” institucional como condição por excelência de inserção local/regional na lógica global de plena produção, de pleno consumo e endividamento, nomeado de desenvolvimento regional (Bazzanella et al., 2022, p. 78).

A análise lançada sobre o desenvolvimento ganhou novos contornos não apenas no que tange a sua abrangência conceitual, mas também no tocante ao seu alcance em termos

territoriais, dando espaço ao que se denomina desenvolvimento local. A partir da observação feita por Bazzanella (2022), o desenvolvimento perpassa necessariamente pelo fomento ao capital humano e social locais, que guardam íntima relação com o caráter social por detrás do PBF mencionado por Bernardi (2023). Neste sentido, existe uma vasta literatura que corrobora com a tese de que o PBF, através de suas condicionalidades, vem a gerar efeitos positivos sobre o combate à extrema pobreza e a fome, bem como sobre a saúde e a educação (Correa Júnior, 2021), contribuindo com o alcance da atual concepção de desenvolvimento. Sobre a dimensão econômica, embora existam estudos que certificam os efeitos do PBF sobre essa esfera, ainda há muito a se questionar e comprovar (Correa Júnior, 2021).

Para Bernardi (2023), bem-estar e desenvolvimento são valores indissociáveis e mutualmente complementares, concluindo que enquanto houver pobreza, marginalização e desigualdade, inexistente bem-estar e por consequência lógica é impossível falar-se em desenvolvimento. Dando continuidade ao raciocínio, quando o PBF vem a estabelecer como objetivo principal a superação do ciclo intergeracional da pobreza, direta ou indiretamente vem a contribuir com o desenvolvimento, na medida em que a transferência de renda condicionada, para além de um mero repasse de recursos, vem a reforçar o exercício dos direitos sociais básicos das famílias atendidas pelo programa, bem como promover oportunidades para o desenvolvimento destas, através de ações que buscam romper com a situação de vulnerabilidade vivenciada.

Nesse ponto, é importante trazer à baila o entendimento de Sen (2000), o qual amplia o entendimento a respeito do fenômeno da pobreza, para o qual a mesma pode ser vista também como “privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é critério tradicional de identificação da pobreza” (Sen, 2000, p. 109). Sen (2000) entende que a partir do momento que é colocada à disposição uma educação básica de maior qualidade e serviços de saúde também mais qualificados, maiores são as chances de uma pessoa auferir renda e se ver livre da pobreza medida através da renda.

Por consequência, “o “desenvolvimento como liberdade” é alcançado a partir das capacidades básicas que as pessoas possuem e da sua liberdade para escolher o que e como quer viver sua qualidade de vida” (Dantas et al., 2018, p. 717), exercendo as políticas públicas um papel essencial na expansão das liberdades, devendo sempre buscar as mesmas (Lima; Nunes, 2014).

Consoante Magalhães e Bodstein (2009), no que tange ao Programa Bolsa Família, uma ampliação de estratégias de *governance* articuladas com agentes não governamentais, iniciativas privadas e organizações sociais trazem um maior potencial no que se refere à geração

de trabalho e renda locais, “garantindo as chamadas “portas de saída” do programa” (Magalhães; Bodstein, 2009, p. 866), embora Pinto (2022) afirme que tais portas de saída se coloquem distantes de boa parte das famílias em decorrência da baixa escolaridade de seus membros e de empregos e condições de moradias precárias, que acabam por se replicar nas novas gerações.

Nesta esteira, foi assinado recentemente, no dia 24 de março do ano corrente, um acordo inédito entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDAS) e grandes empresas, na cidade de Teresina (PI), com o intuito de promover a inclusão socioeconômica dos beneficiários do PBF, através da formação de mão de obra (Rittner, 2023). O acordo de cooperação técnica foi firmado com o Grupo Carrefour Brasil e inicialmente terá vigência de 12 meses, período no qual serão ofertadas ao menos 10% das vagas abertas pelo Carrefour aos inscritos no CadÚnico, priorizando mulheres negras e perfis em situação de vulnerabilidade, havendo também o treinamento para a qualificação de caixas, pessoal de limpeza, estoque e atendimento (Rittner, 2023).

Voltando os olhares para a realidade local, focalizando a abrangência e os objetivos do estudo que ora se apresenta, cumpre mencionar que no ano de 2011, o município de Formiga-MG, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Humano, ofereceu o curso de corte e costura aos beneficiários do Bolsa Família daquela localidade, o qual foi objeto de estudo de Mascarenhas (2016) em sua tese de mestrado intitulada “Ações emancipatórias e o Programa Bolsa Família no Município de Formiga-MG”, apresentada ao programa de mestrado profissional em Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG. Oportunamente, e dada a escassez desse tipo de estudo no território ao qual pretende-se analisar, são trazidos os principais aspectos da dissertação no tópico a seguir.

5.1 Experiência local na cidade de Formiga-MG

No estudo supracitado, Mascarenhas (2016) faz uma contextualização histórica do município de Formiga-MG no que se refere a um dos principais setores de trabalho da cidade, qual seja, o da facção de costura, que tem sua ascensão no início da década de 1990. Uma das principais heranças deixadas pelos áureos tempos das facções são as inúmeras “fábricas de costuras” no município, apesar de que em quantidade bem menor do que no passado. Até mesmo a TV Globo já teve o enredo de uma de suas novelas baseado nas facções de Formiga, as quais empregavam mulheres que trabalhavam para grandes confecções do país.

Dada a tradição do ramo e a oportunidade do mercado, verificou-se uma demanda por parte dos beneficiários do Bolsa Família, através da qual foi proposta a criação do curso de corte e costura industrial, que viria a ser implementado no segundo semestre de 2011 (Mascarenhas, 2016). A compra das 14 máquinas se deu através dos recursos provenientes do IGD-Municipal, assim como a aquisição de todos os materiais e do próprio curso (Mascarenhas, 2016), o que comprova a importância de tal previsão de repasse por parte do Governo Federal. Em sua primeira edição, houve a inscrição de 25 alunos, sendo que destes, 17 cursaram as aulas, sendo 16 mulheres (Mascarenhas, 2016). Contando com um total de 4 edições, o curso contou com 79 inscritos, sendo responsável pela formação de 43 mulheres e 2 homens (Mascarenhas, 2016).

Tratava-se de um curso que possuía a duração de 6 meses e que visava preparar e qualificar mão de obra para atender a demanda oriunda do mercado de costura industrial, da facção e/ou da confecção, sendo as peças produzidas apropriadas pelos próprios alunos para uso pessoal ou da família (Mascarenhas, 2016). Visando estimular ainda mais os participantes, ao final do curso cada um deles produzia uma peça completa de vestiário, a qual era exibida através de um desfile elaborado exclusivamente para tal fim e com ampla divulgação pela imprensa local (Mascarenhas, 2016).

Com o fito de analisar os resultados e a eficácia do curso oferecido, Mascarenhas (2016) procedeu com a entrevista de um total de 15 mulheres, sendo que apenas duas estavam trabalhando na área do curso àquela época e responderam que a qualificação foi importante para o aumento da renda familiar, sendo possível inferir-se que o curso “apesar da grande receptividade, não possibilitou às participantes a garantia do emprego ou de ocupação do vestuário (Mascarenhas, 2016, p. 77). Apesar da constatação de que ainda há muito o que se fazer em relação aos propósitos de emancipação pelo trabalho, viu-se um grande potencial em se alavancar as ações emancipatórias através da qualificação da mão-de-obra dos beneficiários do PBF (Mascarenhas, 2016). Neste sentido, verificou-se também que as entrevistadas manifestaram interesse em cursos que permitem a atuação de forma autônoma, como o de manicure e cabeleireira, que possuem um baixo custo de investimento (Mascarenhas, 2016).

A despeito do município atender a quase totalidade das famílias no âmbito do PBF, gerando um incremento na renda destas, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos equipamentos públicos visando um efetivo desenvolvimento social, partindo-se da precisa premissa de que “de nada adianta remediar a exclusão, se ainda não se apresentam mecanismos eficazes de inclusão e de emancipação necessários e devidamente adequados à formação do indivíduo cidadão. O paliativo remédio não cura a origem da doença” (Mascarenhas, 2016, p. 80).

5.2 Demais experiências apresentadas pela literatura em geral

Como é cediço, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º inciso II “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988, p. 2), prevalecendo a autonomia da vontade no que tange ao âmbito da esfera particular. A administração pública, pelo contrário, só pode agir quando a lei assim determina, e nos limites impostos pela norma legal aplicável ao caso concreto (Moss; Santana Neto, 2023). Ainda no que diz respeito a Constituição, quando de sua análise sistemática, é possível concluir que é dever e responsabilidade do Estado, através da administração pública, ser garantidor e facilitador do desenvolvimento social e econômico (Santos et al., 2022), incluindo-se a saúde e a educação dentro da noção de “social”.

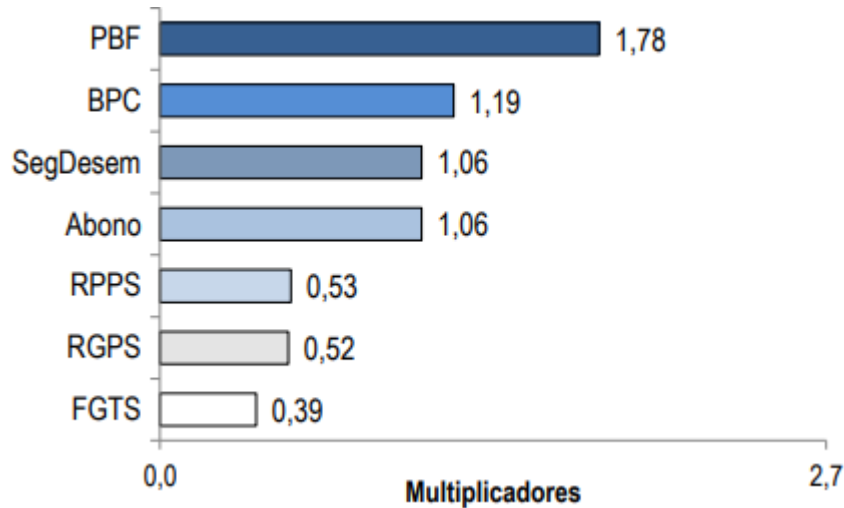
A principal maneira pela qual a administração pública fomenta o desenvolvimento é através da implementação de políticas públicas como o Bolsa Família. Se o PBF foi colocado em prática, é porque por detrás de sua lei criadora existem normas ou princípios que assim determinaram que o Estado o fizesse, o que apenas vem a reforçar a ideia de Santos et al. (2022), dado que as condicionalidades do programa visam promover ações tanto na seara social, quanto econômica, consoante seus objetivos. A partir de então, vários são os estudos que se debruçam sobre o objeto do PBF e que buscam analisar os efeitos deste sobre aspectos relacionados ao desenvolvimento, seja na seara econômica ou social, abrangendo esta última elementos relacionados à saúde e educação, surgindo daí várias constatações.

Como mencionado anteriormente, o PBF ainda suscita questionamentos por detrás dos seus efeitos na área econômica, o que não afeta a existência de vários estudos que buscam analisar tal aspecto (Bernardi, 2023). Um dos mais interessantes e consistentes estudos que correlacionam o PBF a efeitos de cunho econômico é denominado de “Os Efeitos Macroeconômicos das Transferências Sociais: Uma Abordagem de Matriz de Contabilidade Social”. No referido estudo, onde é considerado o fluxo circular da renda na economia, Neri, Vaz e Souza (2015) analisam os efeitos de curto prazo das transferências sociais sobre os agregados econômicos do Sistema de Contas Nacionais (SCN), que é um indicador que se apresenta com o intuito de demonstrar o funcionamento da economia nacional, tendo como base a produção e o consumo de bens e serviços.

Em síntese, foram analisadas as transferências oriundas dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Seguro Desemprego, do Abono Salarial do PIS/PASEP e dos saques do Fundo de Garantia por Tempo

de Serviço (FGTS), referentes ao ano de 2009, a partir da Matriz de Contabilidade Social, chegando-se aos seguintes resultados:

Figura 2 - Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o Produto Interno Bruto



Fonte: Neri, Vaz e Souza (2015)

De acordo com o gráfico elaborado pelos autores supramencionados, o Bolsa Família é, disparadamente, a transferência com maior efeito sobre o Produto Interno Bruto (PIB), sendo que “um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica” (Neri; Vaz; Souza, 2015, p. 12). Os autores ainda chegam na constatação de que “os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres porque essas famílias possuem maior propensão marginal a consumir” (Neri; Vaz; Souza, 2015, p. 13), o que acaba por reforçar os resultados apresentados.

A partir do estudo da simples implementação do Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) já é possível documentar os efeitos positivos desse incremento sobre emprego, a renda e a saúde dos municípios brasileiros (Silva; Araújo; Tabak, 2023). A entrada do BSP foi capaz de gerar efeitos positivos e persistentes sobre o emprego e o rendimento, sugerindo que a entrada de tal benefício para as famílias mais pobres fez com que a economia local se desenvolvesse, criando potencialmente mais empregos (Silva; Araújo; Tabak, 2023), o que mais uma vez corrobora com a ideia de Neri, Vaz e Souza (2015) a respeito da focalização das transferências nos mais pobres e seus maiores efeitos multiplicadores.

Ainda nessa mesma esteira dos efeitos multiplicadores do PBF:

Se o PBF visa melhorar a renda das famílias em situação de vulnerabilidade social, verificamos que ele também vislumbra uma clara esperança de que pais

e filhos tenham condições de incrementar seus capitais humanos através da educação. Tal capital deve servir de motor impulsionador para que essas pessoas tenham mais possibilidades de acesso a um maior conhecimento, a melhores trabalhos e, conseqüentemente, a melhores salários. (Teles; Rodrigues; Leite, 2021, P 178).

O PBF funciona como uma espécie de mola propulsora ao desenvolvimento, longe de se tratar de um programa que se coloca a salvo de falhas e críticas, o que, por si só, não permite estereotipar os seus beneficiários.

Levando-se em consideração os dados analisados por Cabral et al. (2014), o Programa Bolsa Família contribui diretamente para a diminuição do número de pessoas pobres, além de elevar os níveis de segurança alimentar. Através de uma análise de dados coletados, embora haja um menor engajamento de um grupo de mães beneficiárias do Programa Bolsa Família no que se refere a busca de emprego (aquelas que recebem um valor maior, estão menos propensas a procurar emprego), o efeito do Bolsa Família é positivo, uma vez que este último é responsável pelo aumento da frequência escolar e, conseqüentemente, a redução do trabalho infantil (Tavares, 2010). Com as crianças na escola, as mães têm maior disponibilidade de tempo para o trabalho e “também se pode considerar que o recebimento do benefício do programa estimula o aumento da oferta de trabalho das mães como resposta ao estigma de participar do programa” (Tavares, 2010, p. 630).

O Programa Bolsa Família impacta diretamente na quantidade de equipamentos sociais de determinada área (quanto maior o valor médio recebido pela área, maior o número de equipamentos), decorrendo daí uma maior cobertura por parte dos órgãos de proteção social (Sousa; Silva; Souza, 2014). Há, portanto, um nítido desenvolvimento local no que diz respeito à seara social.

Segundo Rosinke et al. (2011), as políticas públicas de redistribuição de renda, em geral, impactam diretamente no desenvolvimento econômico e social de determinada localidade, não sendo diferente com o Bolsa Família. Os beneficiários do programa passam a ter a possibilidade de comprovar uma renda fixa, o que lhes possibilita o acesso ao microcrédito e, conseqüentemente, a aquisição de equipamentos que melhoram a qualidade de vida de suas famílias (Rosinke et al., 2011). “Outro elemento identificado é que esta renda circula na região periférica da cidade, favorecendo pequenos comerciantes” (Rosinke et al., 2011, p. 88).

Num mesmo esboço, um estudo feito por Kukiél (2022) nas cidades de Corumbá e Ladário, ambas localizadas no Mato Grosso do Sul, constatou que o gasto do benefício com o consumo de vestuário e bens de consumo (frutas, verduras, legumes e demais gêneros alimentícios), ocorre nas proximidades das moradias dos beneficiários, muito em decorrência

da precariedade do transporte público local e do gasto com passagem. Neste ponto, é importante salientar que o levantamento das características locais é determinante para a verificação de uma série de fatores que envolvem o PBF e suas implicações sobre o desenvolvimento local. Os efeitos sobre regiões mais pobres e menos desenvolvidas são substancialmente mais evidentes do que quando comparados a regiões mais desenvolvidas, principalmente em razão do valor das transferências (Silva; Hasenclever; Soares, 2022) o que não impede a verificação de efeitos também nestas últimas, como se pretende nesta pesquisa.

Nascimento et al. (2017), através de um estudo realizado no território do Marajó, no Pará, vem a destacar que:

O programa promove e fortalece as relações de confiabilidade entre os beneficiários e comerciantes locais, possibilitando o desenvolvimento de práticas creditícias como "o fiado", necessárias para garantir o acesso regular ao alimento, contribuindo com a redução da fome [...] (Nascimento et al., 2017, p. 67).

No que tange aos aspectos econômicos locais, como se denota, existe uma gama variada de estudos que comprovam os efeitos do PFB nessa seara. No que tange aos fatores relacionados à saúde e educação, os estudos documentados que correlacionam seus avanços ao PBF colocam-se ainda mais vastos.

No campo da saúde existem registros de que o PBF contribui com decréscimos significativos nos níveis da mortalidade infantil (Silva; Paes, 2018), com evidências de impactos positivos do programa nos resultados perinatais de gestantes, uma vez que estas encontram-se sob uma melhor assistência nutricional, o que contribui diretamente na prevenção aos fatores de risco (Lisboa et al., 2022).

Existem ainda estudos que apresentam uma redução da incidência da hanseníase nos municípios brasileiros em razão do aumento da cobertura do PBF (Araújo; Lana, 2020). Os atendimentos preventivos voltados a crianças tiveram um aumento nos postos de saúde em decorrência do PBF e “crianças menores de sete anos pertencentes a famílias beneficiárias do programa tiveram maior acompanhamento do crescimento, maior cobertura de vacinação e *check-ups* em geral” (Bernardi, 2023, p.78). O programa gerou efeitos até mesmo sobre os irmãos mais velhos que não se viam mais obrigados a cumprir as condicionalidades da saúde, uma vez que o mesmo incentiva todos os integrantes da unidade familiar a utilizarem os serviços de saúde pública colocados à disposição (Bernardi, 2023).

Houve também um importante impacto sobre o empoderamento e autonomia das mulheres (Bernardi, 2023), uma vez que o programa induziu estas a procurarem clínicas de

saúde visando cuidados vitais, a exemplo da realização de exames preventivos para detecção de câncer de mama ou colo de útero, sendo também instruídas a respeito da imprescindibilidade do autocuidado e de exames regulares (Sugiyama; Hunter, 2020¹⁶ apud Bernardi, 2023).

A identificação das características locais associadas poderá auxiliar as equipes de saúde a planejar intervenções mais eficazes junto aos beneficiários do programa, estejam eles submetidos às condicionalidades ou não.

A eficácia dos resultados do PBF sobre a educação de crianças e adolescentes de até 15 anos encontra-se amplamente documentada, embora seus efeitos sobre os jovens de 16 e 17 anos ainda colocarem-se como uma incógnita (Draeger, 2021). Os programas de inclusão social como o PBF acabam por potencializar a mobilidade social, permitindo que a população mais vulnerável prospecte sobre as oportunidades de mudar sua condição (Santos et al., 2021), o que se coloca principalmente através da condicionalidade da educação, uma vez que esta é determinante para a efetivação de tal mobilidade. Nesse espeque, “a sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico está diretamente ligada à agilidade e a continuação do processo de ampliação educacional” (Lopes; Santos; Alencar, 2023, p. 33).

“A expansão educacional promove maior equidade e mobilidade social na medida que na condição “ativo não-transferível” fazendo da educação um ativo de distribuição mais eficaz que qualquer outro ativo físico” (Lopes; Santos; Alencar, 2023, p. 33). A partir desta assertiva, constatados os efeitos do PBF sobre os aspectos educacionais, o programa contribui diretamente para o desenvolvimento socioeconômico e, por consequência, para a efetivação da mobilidade social de parte dos beneficiários.

No geral, é possível observar-se uma melhoria no que tange às métricas de emprego, renda e saúde dos municípios, as quais trazem à tona resultados positivos e bastante consistentes” (Silva; Araújo; Tabak, 2023). Apesar de apontar grandes avanços na saúde, educação e renda, os resultados do PBF ainda apontam grandes desafios a serem superados pelo programa, a exemplo da qualidade dos serviços que são prestados por intermédio do programa (Ricardo, 2022).

As políticas públicas, mesmo que de âmbito nacional, como é o caso do PBF, devem levar em consideração as características locais quando de sua implementação em determinado município, fator determinante para o seu sucesso ou seu fracasso.

¹⁶ SUGIYAMA, Natasha Borges; HUNTER, Wendy. (2020). Do Conditional Cash Transfers Empower Women? Insights from Brazil's Bolsa Família. University of Miami, 2020.

Lançando-se um olhar mais extensivo e humanitário sobre o desenvolvimento local, denota-se que o programa Bolsa Família gera efeitos importantes sobre o bem estar das pessoas, alavancando a educação, saúde e economia locais. As peculiaridades do programa, principalmente no que tange às condicionalidades a serem atendidas pelos seus beneficiários, contribuem sobremaneira para os efeitos mencionados.

5.3 O ciclo das políticas públicas e a importância da etapa de avaliação para a verificação do Desenvolvimento Local sob a perspectiva do Bolsa Família

As políticas públicas, em resumo, apresentam-se com o fito de “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006, p. 26). A política pública instrumentaliza e traduz os propósitos de um governo democrático, através de programas e ações capazes de produzir efeitos no mundo real (Souza, 2006).

Uma característica comum às políticas públicas é a complexidade do processo decisório que perfaz as mesmas, na medida em envolve critérios de intervenção e atores diversos, sendo que estes últimos se encontram distribuídos em grupos de interesses em diferentes níveis do governo, o que acarreta uma quantidade significativa de intervenções a serem decididas através de barganha, acordo e convencimento (Batista; Domingos; Vieira, 2021). É justamente dessa complexidade que surge a necessária simplificação do processo das políticas públicas, o que possibilita o seu estudo de maneira mais sistematizada.

Uma forma de simplificação bastante comum na literatura sobre políticas públicas é a utilização do ciclo de políticas, um modelo abstrato, constituído de estágios, no qual cada etapa é sucedida por outra em um processo linear, desde a identificação do problema até a avaliação da intervenção e o reinício do ciclo (Batista; Domingos; Vieira, 2021, p.1).

Apesar de haver várias críticas a respeito do ciclo das políticas públicas, inclusive com a formulação de teorias mais amplas a respeito do tema, a simplificação ainda é necessária para o ordenamento e estudo do processo (Batista; Domingos; Vieira, 2021), permitindo a análise e visualização da vida de uma política de maneira bastante didática (Araújo; Rodrigues, 2017; Frey, 1997; Raeder, 2014). Na literatura existente a respeito do tema, cumpre sobrelevar que a denominação de cada uma das fases varia amplamente, havendo também dissenso a respeito de sua divisão em sete, cinco ou quatro etapas (Granja; Carneiro, 2020). Existe, porém, consenso

no apontamento dos autores das fases de formulação, implementação e avaliação (Granja; Carneiro, 2020).

Segundo Azevedo (2003), é na fase da formulação em que são reconhecidas as necessidades de determinado grupo e estudadas as melhores soluções para sanar tais necessidades. Capella (2018), por sua vez, vem a descrever o processo de formulação de política pública através de dois componentes: definição da agenda e definição de alternativa. Na definição da agenda, tem-se a transformação das demandas populacionais em itens, os quais devem ser pautados pelos agentes públicos (Calmon; Costa, 2007).

Para clarificar a questão da formulação, Capella (2018) expõe que:

A formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas) (Capella, 2018, p. 9).

Logo, de maneira simples, na fase de formulação tem-se o reconhecimento de um problema (ou problemas), em âmbito nacional, estadual, regional ou municipal, que atinge um determinado grupo da população e que requer atenção por parte do governo (para entrar na agenda), para que sejam levantadas possíveis soluções para determinada disfunção.

Por se tratar do pontapé inicial do processo de uma política pública, é necessário reconhecer a importância da formulação dentro do ciclo, uma vez que ela servirá de base para as etapas posteriores de implementação e avaliação, gerando impactos significativos nestas últimas (Capella, 2018). Cumpre ressaltar que a formulação não deve ser vista como um processo “de cima para baixo” (*top-down*), uma vez que tantos os burocratas de rua (que estão em um nível operacional) quanto a população afetada devem participar ativamente do planejamento da política, adotando-se uma estratégia (*bottom-up*) (Ferreira; Alencar; Pereira, 2012).

Segundo Kelma (2006), a implementação é a etapa de materialização da política pública, onde as decisões tomadas na fase de formulação podem ser colocadas em prática. Para alguns analistas de políticas públicas, a implementação segue o enfoque *top-down*, onde os “formuladores”, que estão no topo das organizações, detêm o seu domínio (Baptista; Rezende, 2015). Em contrapartida, a análise *bottom-up* parte da premissa de que a política é definida no âmbito operacional, ou seja, durante a execução concreta da mesma (Baptista; Rezende, 2015).

O modelo *bottom-up* destaca a importância dos chamados burocratas de rua na fase da implementação, uma vez que os mesmos representam o elo de ligação entre a população e determinada política pública, exercendo, através da sua discricionariedade, adaptações e correções no âmbito operacional (Lotta¹⁷, 2008 apud Ferreira; Alencar; Pereira, 2012).

Oliveira (2013) também chama a atenção para a importância dos burocratas de rua, uma vez que destaca que um dos maiores problemas na fase da implementação surge a partir de um desenho inadequado da política pública, que por sua vez decorre

[...] do fato de que aqueles que formulam algumas políticas estão, muitas vezes, distantes daqueles que as implementam, não reconhecendo as dificuldades práticas de propostas que lhes parecem adequadas e viáveis, mas que não o são na prática (Oliveira, 2013, p. 25).

Cumprindo sobrelevar também o fato de que existem estudos que fazem críticas tanto ao modelo *top-down*, quanto ao modelo *bottom-up*, defendendo a análise das políticas públicas através de enfoques multicausais (política, múltiplos atores etc) e não apenas no que diz respeito ao âmbito de definição da política (se no topo ou da base da pirâmide da administração) (Baptista; Rezende, 2015).

Adentrando na fase da avaliação, tomando-se como ponto de partida a etimologia do termo avaliar, tem-se que o mesmo assume o significado de determinar a valia de algo ou atribuir valor (Ferreira, 1999). Importante frisar que a avaliação de políticas públicas se encontra envolta por múltiplas definições, que às vezes se colocam até mesmo em conflito, em decorrência da necessária interdisciplinaridade que perfaz esse campo de estudo (Trevisan; Van Bellen, 2008).

Conceituada como um “exame sistemático e objetivo das políticas públicas com vistas a observar a efetividade e a relevância da ação social na realidade em que foi implementada” (Azevedo¹⁸, 2003 apud Ferreira; Alencar; Pereira, 2012, p. 7), a avaliação colabora na correção de eventuais disfunções ocorridas durante o ciclo de tais políticas.

Raeder (2014) resume de maneira esclarecedora a importância da avaliação dentro do ciclo de políticas públicas:

¹⁷ LOTTA, G. S. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2008.

¹⁸ AZEVEDO, J. A. M. Análise de políticas públicas quanto ao seu design: um estudo de caso. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. Anais... Atibaia: ANPAD, 2003.

Desse modo, a avaliação pode ser embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos. As avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver (Raeder, 2014, p. 135).

Quanto a sua classificação, tomando-se como referência a etapa da implementação, a avaliação pode ser antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*) (Raeder, 2014). Fato é que a avaliação é um instrumento imprescindível a uma série de fatores determinantes dentro de determinada política, na medida em que permite o aprimoramento do gasto público, tornando-o mais eficiente, bem como a melhoria da qualidade de gestão e do controle social (Ramos; Schabbach, 2012).

Logo, a avaliação do Programa Bolsa Família permite a reunião de informações cruciais para a verificação acerca do alcance dos objetivos propostos pelo programa, bem como o exame dos seus efeitos sobre o desenvolvimento local de determinada região, proporcionando uma melhoria contínua no processo decisório. Partindo-se da premissa de que o programa Bolsa Família gera efeitos importantes sobre o bem estar das pessoas, alavancando a educação, saúde e economia locais, consubstanciando-se na efetiva produção do desenvolvimento local sob seu aspecto mais extensivo e humanitário, a sua avaliação contribui diretamente para a verificação de potenciais equívocos/erros e mitigação ou correção dos mesmos, bem como no aprimoramento de alguns processos e manutenção daqueles já exitosos.

Para tanto, serão propostas, no tópico seguinte, categorias analíticas, sob as quais irão gravitar a investigação da presente pesquisa. Tomando-se como parâmetro tais categorias analíticas, buscar-se-á avaliar o Programa Bolsa Família e verificar seu potencial na geração de efeitos sobre o desenvolvimento local.

5.4 Categorias analíticas para avaliação do Programa Bolsa Família

Através das hipóteses já expostas no presente capítulo, ventila-se a possibilidade de o Bolsa Família gerar externalidades positivas sob diversos aspectos, contribuindo diretamente para o desenvolvimento local. Neste sentido, o presente estudo propõe-se a analisar o Bolsa Família sob 3 (três) externalidades, quais sejam: Marshallianas, Schumpeterianas e Transacionais.

O termo externalidade veio a ser apresentado por Marshall (1920), o qual destacou que era possível obter economias externas através da aglomeração de várias pequenas empresas similares em determinado local (Pugas; Fernandes, 2014). Tais vantagens aglomerativas eram oriundas da proximidade geográfica entre as firmas, que permitiam ganhos pecuniários.

(1) encadeamentos produtivos na forma de trocas inter-setoriais; (2) constituição de um mercado de trabalho local com qualificação específica acumulada pela experiência; e (3) ganhos tecnológicos via transbordamentos (spillovers) de conhecimento relevante, quer seja pela mobilidade intra-distrito da força de trabalho, quer seja pela interação entre fornecedores e usuários (Lemos; Santos; Crocco, 2003, p. 10).

A externalidade Marshalliana, como se percebe, está relacionada a uma dimensão produtiva, na qual são levadas em conta as formas de organização da produção (Pugas; Fernandes, 2014), tangenciando, por consequência, os efeitos de mercado.

As externalidades Schumpeterianas, por sua vez, estariam voltadas para a dimensão inovativa, ou seja, relacionadas à capacidade de criação de um ambiente inovativo (Lemos; Santos; Crocco, 2003; Pugas; Fernandes, 2014). Dentre as características das externalidades Schumpeterianas, destaca-se o elevado nível de qualificação da mão de obra, com um grande número de pessoas voltadas para atividades de *design* e inovação (Lemos; Santos; Crocco, 2003).

Por fim, mas não menos importantes, estão as externalidades transacionais, que encontram em seu cerne as trocas frequentes de informações e conhecimentos relevantes entre os atores locais, estando, logo, ligadas a dimensão transacional, como se aduz do próprio nome (Pugas; Fernandes, 2014). Seu sucesso encontra-se intimamente ligado ao relacionamento contínuo entre as partes, através do desenvolvimento da cooperação (Lemos; Santos; Crocco, 2003).

Ressalta-se que foge ao escopo da presente pesquisa o estudo pormenorizado de cada uma das externalidades apresentadas, servindo as mesmas como parâmetro avaliativo do Programa Bolsa Família.

Uma externalidade pode ser entendida como sendo um efeito secundário ou indireto, produzido a partir de uma atividade qualquer (Humphrey; Schmitz, 1996). Para efeitos do presente estudo, utilizar-se-á a definição proposta por Pindick e Rubinfeld (1994), os quais entendem que a externalidade ocorre quando da intervenção do governo para aumentar o bem-estar dos consumidores e produtores, concomitantemente.

A partir do momento em que uma política pública objetiva colocar o governo em ação (Souza, 2006, p. 26), este está incontestavelmente produzindo uma atividade, que objetiva emanar efeitos concretos. Em referência a definição de Pindick e Rubinfeld (1994) os beneficiários do Bolsa Família podem ser entendidos como consumidores, por serem os beneficiários diretos da transferência de renda, gerando esta última efeitos sobre os produtores de bens e serviços.

resultados sustentam a hipótese de que as transferências sociais voltadas para os mais pobres – principalmente as do Programa Bolsa Família – cumprem papel positivo importante para a dinâmica macroeconômica brasileira, além de contribuir para a redução da pobreza e desigualdade (Neri; Vaz; Souza, 2015, p. 12).

No caso específico do Bolsa Família, em decorrência do desenho do mesmo, é esperado que a transferência direta de recursos aos beneficiários traga efeitos imediatos como o alívio da pobreza, podendo ser observados também efeitos de segunda ordem, que podem ser entendidos aqui como externalidades positivas, traduzidas no âmbito do programa como efeitos multiplicadores. Dentre esses efeitos, pode-se citar a possibilidade de que o aumento da renda leva a um conseqüente aumento do consumo, que, por sua vez, leva ao aumento de produtos e serviços, induzindo o crescimento da produção e do mercado de trabalho (Denes; Komatsu; Menezes-Filho, 2018).

Noutro giro, a externalidade também pode ser negativa. Na hipótese do Bolsa Família, pode-se citar o exemplo de que desde a sua criação, há um questionamento acerca da “possibilidade do repasse do recurso financeiro influenciar negativamente o comportamento laboral dos beneficiários adultos” (Frias et al., 2020, p. 80).

A partir das observações supramencionadas, aproximando e adaptando as externalidades marshallianas, schumpeterianas e transacionais para presente objeto de estudo, propõe-se analisar os efeitos do Bolsa Família sob essas três lentes. Sob a externalidade marshalliana, buscar-se-á uma análise dos efeitos do Bolsa Família sob a inserção social, observando-se suas repercussões sobre o mercado de trabalho, capacidade de compra, acesso à saúde e educação, bem como demais aspectos relacionados.

Sob a ótica schumpeteriana, será tratada a questão da inserção econômica do beneficiário do Bolsa Família através das características da inovação e do empreendedorismo, por meio do estudo de suas implicações na capacidade empreendedora, de acesso à qualificação por meio de cursos técnicos e superiores e inclusão tecnológica de seus beneficiários.

No que tange à externalidade transacional, buscar-se-á analisar os efeitos do Bolsa Família sobre a formação de comunidades e a noção de cidadania desse público específico, buscando verificar a influência do programa sobre a construção e fortalecimento de comunidades, troca de conhecimentos, bem como na formação de uma consciência cidadã, pautada no reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Toda e qualquer pesquisa de caráter científico é construída a partir da definição de seu objeto de estudo que, por sua vez, é responsável por dar origem ao processo de investigação, fornecendo os melhores procedimentos para o atingimento do objetivo desejado (Ventura, 2007). São os métodos empregados em determinado estudo que possibilitam ao pesquisador chegar às soluções ou respostas ao problema previamente estabelecido, “por meio de uma investigação organizada, crítica, sistemática, científica e baseada em dados observados” (Sekaran¹⁹, 1984 apud Toledo; Shiaishi, 2009). É a metodologia, portanto, que orienta o estudo, através de um conjunto de procedimentos a serem empregados para descrever e explicar determinado fenômeno (Yin, 2005).

6.1 Caracterização da natureza da pesquisa

No que se refere à abordagem empregada no presente estudo, optou-se pela qualitativa. A pesquisa qualitativa encontra suas bases na observação e consequente interpretação dos fenômenos, atribuindo-lhes significados (Nascimento, 2016), colocando-se latente seu caráter interpretativo (Altheide; Johnson, 1994) e construtivista (Guba; Lincoln, 1994), estando a mesma presente de maneira recorrente em estudos relacionados à compreensão da vida em sociedade, nos campos da sociologia, antropologia, dentre outros (Denzin; Lincol, 2000). A pesquisa tratou sobre o Bolsa Família e seus possíveis efeitos sobre o desenvolvimento local no âmbito do município de Formiga-MG, no que tange as dimensões econômica e social, sendo necessária, portanto, uma metodologia de pesquisa capaz de lidar com os diversos eventos e a complexidade que os envolve, gerando percepções que não podem ser traduzidas em números.

O presente estudo também pode ser caracterizado como de cunho exploratório. Para Gil (2002) e Munaretto, Corrêa e Cunha (2013), a pesquisa exploratória é muito utilizada para temas que foram pouco estudados, buscando criar maior familiaridade com o problema. Esse tipo de pesquisa é utilizado quando se deseja obter dados relacionados a natureza de um problema, buscando-se obter um volume de informações para explorar em profundidade como um fenômeno ocorre ou quando não há informações suficientemente estruturadas para conduzir outro tipo de pesquisa (Malhotra, 2006). É justamente por reunir, inicialmente, uma quantidade

¹⁹ SEKARAN, U. **Research methods for managers: a skill-building approach**. New York: Wiley, 1984.

significativa de conhecimento sobre determinado assunto que esse tipo de pesquisa é visto como o passo inicial para o campo científico, viabilizando a concretização de estudos posteriores sobre o mesmo tema, através de outros tipos de pesquisa, como a descritiva e a explicativa (Raupp; Beuren, 2006). Apesar do Bolsa Família ser uma política pública amplamente analisada no âmbito das ciências, sua correlação com o desenvolvimento local de uma localidade específica, como é o caso do presente estudo, torna o assunto pouco investigado.

A pesquisa se justifica como descritiva na medida em que buscou explicitar de maneira precisa como se dá a relação estabelecida entre o Programa Bolsa Família e o desenvolvimento local. De acordo com Gil (2002), as pesquisas descritivas objetivam a descrição de determinada população ou fenômeno, por meio do estabelecimento de relação entre variáveis, exigindo um vasto conhecimento sobre o objeto. A pesquisa descritiva exige que o investigador tenha informações sobre o que será pesquisado, para descrever o fenômeno objeto de estudo em dada realidade (Triviños, 1987).

Quanto à natureza, a presente pesquisa pode ser classificada em Pesquisa Básica ou Fundamental. Tal classificação se justifica na medida em que o estudo não se apresenta com o fito de solucionar nenhum problema específico, não gerando, portanto, um produto ou processo propriamente dito (características Pesquisa Aplicada ou Tecnológica). Pelo contrário, a pesquisa objeto do presente estudo vem a gerar conhecimentos sem uma finalidade imediata, objetivando, nas palavras de Nascimento (2016), o “avanço da ciência”, podendo tais conhecimentos subsidiar pesquisas Aplicadas ou Tecnológicas. O conhecimento a ser gerado se consubstancia na análise do Bolsa Família, buscando fazer um levantamento dos possíveis efeitos desse programa no desenvolvimento local da cidade de Formiga-MG.

6.2 Método de pesquisa: estudo de caso

Enquanto estratégia de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso, que se apresenta com o fito de clarificar as razões por detrás da tomada de decisão ou decisões sobre determinado fato, bem como as implicações e resultados gerados pelas mesmas (Yin, 2005). A sua aplicabilidade às situações de vida real contribui na perquirição de fenômenos de natureza humana (Dooley, 2002), e suas etapas bem delimitadas de coleta, análise e interpretação das informações (Latorre, 2003) corroboram com os demais métodos utilizados neste ensaio.

A definição dada por Goode e Hatt (1968) sobre o que vem a ser um estudo de caso, ajudam a clarificar a sua escolha no presente estudo.

[...] meio de organizar os dados preservando o caráter unitário do objeto social estudado [...] uma abordagem que considera qualquer unidade social como um todo [...] [e] inclui o desenvolvimento dessa unidade, que pode ser uma pessoa, uma família ou outro grupo social, um conjunto de relações ou processos (Goode; Hatt, 1968, p. 422).

Enquanto objeto de estudo deste ensaio, o Bolsa Família teve sua análise adstrita à realidade da cidade de Formiga – MG, apresentando como unidade social o conjunto de famílias beneficiárias deste programa no âmbito do município. A partir de então, foi feita uma análise da relação estabelecida sobre os efeitos gerados pelo programa sobre o desenvolvimento local, considerando-se a heterogeneidade de todos os seus processos.

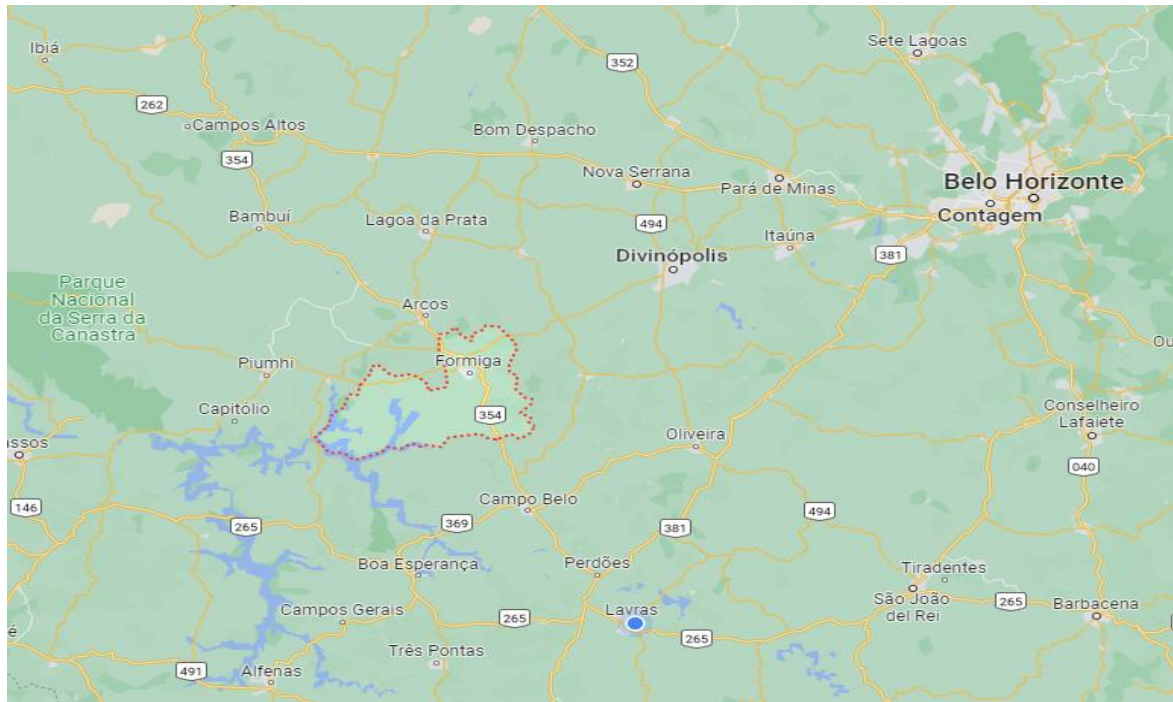
O valor do estudo de caso “reside em que não apenas se estuda um fenômeno, mas também o seu contexto” (Yacuzzi, 2005, p. 9). Trata-se de uma verificação baseada na observação de determinado fato hodierno, considerado dentro de seu contexto da vida real, que possui uma gama diversificada de interesses, para além do que os pontos de dados podem apresentar (Yin, 2001). Neste sentido, a complexidade que perfaz o Bolsa Família, uma política pública que envolve uma gama diversificada de atores e um conjunto de decisões complexas, torna o estudo de caso propício ao presente trabalho, uma vez que o mesmo se encontra circunscrito à cidade de Formiga-MG, que possui condicionantes bastante específicas e peculiares.

6.3 Contextualização do ambiente de pesquisa

O município de Formiga-MG, localizado na região centro-oeste do Estado de Minas Gerais, possui uma área territorial de 1.501.915 km², e população estimada em 67.956 (no último censo realizado, no ano de 2010, o município contava com 65.128 pessoas) (IBGE, 2023).

Ainda de acordo com as informações fornecidas no site do IBGE, em 2020, o município contava com um PIB *per capita* de R\$28.542,54, sendo o salário médio mensal de 1,7 salários mínimos, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 32,4%. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) era de 0,755 em 2010 e a receita orçamentária em 2017 era superior à 172 milhões. No que se refere à economia local, a mesma encontra-se pautada no setor de serviços, seguido pela indústria e agropecuária. Cumpre sobrelevar que todos os dados apresentados cumprem a função de fornecer um panorama geral do ambiente de estudo no tocante aos seus aspectos econômicos, territoriais e sociais, sendo os mais atualizados de acordo com as últimas pesquisas realizadas pelo IBGE.

Figura 3 – Mapa da cidade de Formiga-MG e região



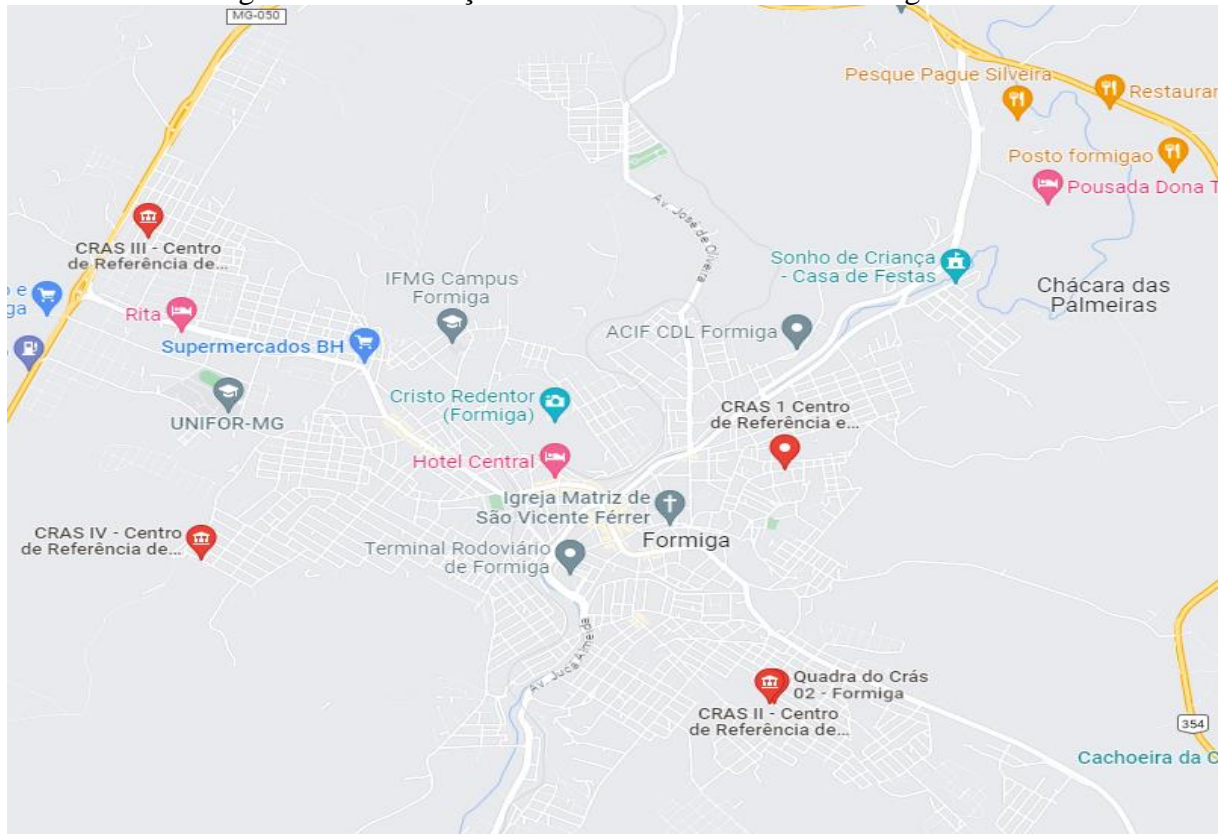
Fonte: Google Maps (2023)

O município conta atualmente com 4 (quatro) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), estrategicamente instalados em localidades que facilitam o acesso das famílias a este equipamento público (Figura 2), o que permite, por consequência, que os beneficiários do Bolsa Família atualizem seu cadastro junto ao Cadastro Único, uma das condições para o recebimento do benefício, sem maiores dificuldades em relação à distância. Além dos CRAS mencionados, a cidade conta ainda com o CRAS II Volante, localizado no bairro Tino Pereira, que atende a população daquela localidade. Logo, existem cinco postos de atendimentos para atualização do Cadastro Único. Cada CRAS abrange determinada área do município e é responsável pelo atendimento dos beneficiários do Bolsa Família de acordo com a localidade da residência destes últimos, gerando uma otimização na quantidade de cadastros atualizados.

Os residentes nas zonas rurais do município (Albertos, Fazenda Velha, Baiões, Boa Esperança, Padre Trindade, São Pedro, Morro Cavado e Ponte Vila) contam ainda com o Cadastro Único Itinerante, realizado a cada dois anos, onde a equipe se desloca em uma data específica para o atendimento dos moradores dos referidos locais. Diferentemente do que ocorre nos CRAS, onde o cadastro é feito diretamente no sistema pelos agentes sociais, nas zonas rurais, dada a precariedade da infraestrutura (principalmente ausência de internet), os cadastros são preenchidos manualmente e em momento posterior, lançados no sistema do Governo

Federal. Todos os CRAS encontram-se subordinados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano do município.

Figura 4 – Localização dos CRAS na cidade de Formiga - MG



Fonte: Google Maps (2023)

6.4 Coleta de dados

Em relação à técnica de coleta de dados, foi realizada uma pesquisa documental no intuito de mapear os instrumentos legais aplicáveis ao Bolsa Família e uma pesquisa bibliográfica objetivando trazer o contexto histórico das políticas distributivas no Brasil, tratando em especial do Bolsa Família e trazendo à tona os estudos por detrás do desenvolvimento local.

Também foi efetuada uma pesquisa de campo, através da realização de entrevistas com beneficiários do PBF, servidores municipais ligados diretamente à gestão do PBF e emancipados do PBF. A entrevista é entendida como um “processo de interação social entre duas pessoas, no qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (Haguette, 1997, p. 86).

O presente trabalho propôs-se a uma análise qualitativa do fenômeno estudado, o que demandou-se perquirir-se o melhor método de coleta de dados visando tal finalidade (Biasoli-Alves et al.,1987). Compartilhando das preferências dos estudos metodológicos para tanto, optou-se pela entrevista não-estruturada. As perguntas presentes no roteiro guardam íntima relação com os núcleos de interesse do pesquisador, se prestando justamente a verificar as hipóteses teóricas previamente levantadas a respeito do Bolsa Família e suas implicações no desenvolvimento local, indo de encontro a ideia de Queiroz (1987), segundo o qual há uma direção implícita seguida pelo pesquisador, para o conteúdo a ser obtido através das entrevistas.

Dentre as razões de opção pela entrevista, destaca-se o fato de que esta técnica, na maioria das vezes, produz uma melhor amostra da população de interesse, além do que permite entrevistar pessoas que não sabem ler nem escrever e possui uma maior elasticidade em relação a sua duração, o que permite um maior aprofundamento sobre determinado assunto (Boni; Quaresma, 2005). Além disso, “as respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem fazer surgir questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade em sua pesquisa” (Boni; Quaresma, 2005, p. 75).

Como mencionado supra, foram realizadas entrevistas com três grupos distintos, a saber: beneficiários do PBF, servidores municipais ligados diretamente à gestão do PBF e emancipados do PBF. A todos foram feitas as mesmas perguntas constantes do apêndice A, à exceção das duas primeiras perguntas que foram feitas somente aos beneficiários do PBF, dadas as suas peculiaridades.

Como já havia uma experiência prévia do pesquisador enquanto servidor municipal, como cadastrador social do cadastro único, trabalhando diariamente com o público do PBF, fez-se necessária uma intermediação prévia entre pesquisador e beneficiário. Trata-se de um público, em grande parte, bastante vulnerável e que muitas das vezes se colocavam resistentes até mesmo durante as entrevistas do CadÚnico, que por sua vez é constituída por perguntas objetivas. Alguns possuíam grande dificuldade em se expressar. Identificada essa característica, era necessário selecionar beneficiários que estivessem dispostos e fossem capazes de responder às perguntas presentes no roteiro de entrevistas desta pesquisa. Logo, em um primeiro momento, foi realizada uma reunião com coordenadores de dois CRAS distintos, na qual foi solicitado um direcionamento a respeito das pessoas mais adequadas a serem entrevistadas, levando em consideração as características de disponibilidade e acessibilidade. Os coordenadores, junto aos cadastradores sociais, dado o contato direto e frequente com os beneficiários, identificaram e indicaram as pessoas mais propensas a estabelecer um diálogo com o pesquisador.

Dentre os beneficiários, três entrevistas foram realizadas “in loco”, ou seja, na casa dos próprios beneficiários, após contato telefônico prévio realizado por um dos coordenadores e, posteriormente, pelo próprio pesquisador. Os outros dois beneficiários participantes da pesquisa foram contactados por telefone pelo outro coordenador, e compareceram a um dos CRAS para a realização das entrevistas, que ocorreram naquele local.

Em relação ao grupo de servidores, foram selecionados aqueles que trabalham diretamente com o público do PBF e que possuem contato direto e frequente com o mesmo. Dentre os entrevistados se encontravam 2 (dois) cadastradores sociais, 1 (um) assistente social, 1 (uma) psicóloga e 1 (uma) coordenadora de um dos CRAS. As entrevistas foram realizadas no ambiente de trabalho destes, ou seja, dentro dos próprios CRAS.

Já no que diz respeito ao grupo de emancipados, os mesmos foram selecionados levando-se em conta, também, as mesmas considerações já feitas em relação ao grupo de beneficiários. As entrevistas foram realizadas no domicílio destas pessoas, após indicação dos coordenadores e contato telefônico prévio do pesquisador para o agendamento do horário, a exceção de uma das pessoas desse grupo, não mais residente no município de Formiga-MG. que foi entrevistada via google meet.

As entrevistas foram gravadas através de um aparelho celular, sendo posteriormente transcritas de maneira manual. Optou-se por não utilizar nenhum software de transcrição para que pudesse ser captada de maneira fidedigna cada uma das falas dos entrevistados, sendo possível, inclusive, apropriar-se da linguagem coloquial utilizada pelos mesmos, na etapa das transcrições. A linguagem informal verificada nos relatos, principalmente dos beneficiários do PBF, evidencia que os entrevistados se expressaram de maneira espontânea, o que justifica os desvios gramaticais e revela traços culturais, regionais e, em certo aspecto, o grau de instrução dos mesmos.

6.5 Procedimentos para análise dos resultados

Para a análise dos resultados foi utilizada a técnica da Análise de Conteúdo, conforme preceitos de Bardin (1977). Aproximando e adaptando as externalidades marshallianas, schumpeterianas e transacionais para o presente objeto de estudo, propôs-se analisar os efeitos do Bolsa Família sob essas três lentes. Sob a externalidade marshalliana, buscou-se uma análise dos efeitos do Bolsa Família sob a inserção social, observando-se suas repercussões sobre o mercado de trabalho, capacidade de compra, acesso à saúde e educação, bem como demais aspectos relacionados.

Sob a ótica shumpeteriana, foi tratada a questão da inserção econômica do beneficiário do Bolsa Família através das características da inovação e do empreendedorismo, por meio do estudo de suas implicações na capacidade empreendedora, de acesso à qualificação por meio de cursos técnicos e superiores e inclusão tecnológica de seus beneficiários.

No que tange à externalidade transacional, buscou-se verificar os efeitos do Bolsa Família sobre a formação de comunidades e a noção de cidadania desse público específico, observando-se a influência do programa sobre a construção e fortalecimento de comunidades, troca de conhecimentos, bem como na formação de uma consciência cidadã, pautada no reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

Não foi utilizado nenhum software de análise. Por se tratar de um questionário único para três grupos distintos, a verificação da hipótese foi feita seguindo-se o seguinte procedimento: foi analisada a primeira pergunta e suas respectivas respostas dentro de cada um dos grupos, sendo possível identificar certos padrões que apareciam com maior frequência, que foram devidamente examinados, replicados e sobre os quais foram tecidas as observações pertinentes, e assim sucessivamente.

O pesquisador foi capaz de captar com maior profundidade cada uma das respostas que lhe foram fornecidas, principalmente em decorrência do fato de que a grande maioria das entrevistas foram realizadas no próprio domicílio das pessoas, que se sentiram mais à vontade para conversar sobre o tema, o que acabou por facilitar a análise nos moldes em que foi feita. É como se o pesquisador estivesse conversando com aquela mesma pessoa no momento da leitura de sua resposta transcrita. O uso do software foi descartado justamente em decorrência de tal condição.

7 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Tomando-se por base as externalidades marshalliana, shumpeteriana e transacional, a análise dos resultados encontra-se estruturada, respectivamente, a partir de 3 (três) grandes grupos, quais sejam: (1) efeitos sobre a inserção social, (2) efeitos sobre a inserção econômica e (3) efeitos sobre a formação de comunidades e a noção de cidadania. Os grupos mencionados são estudados sobre a perspectiva dos beneficiários do Bolsa Família, dos agentes públicos envolvidos diretamente com a gestão do programa, bem como de pessoas que faziam e hoje já não fazem mais parte do programa (amancipados), identificados da seguinte maneira:

Quadro 4 – Identificação dos entrevistados por grupos

	GRUPOS		
	<u>Beneficiários</u>	<u>Agentes Públicos</u>	<u>Emancipados</u>
Entrevistados	B1	AP1	EM1
	B2	AP2	EM2
	B3	AP3	EM3
	B4	AP4	EM4
	B5	AP5	EM5

Fonte: Do autor

Como pode se depreender do quadro acima, foram entrevistadas 5 pessoas de cada um dos grupos, totalizando 15 pessoas participantes, as quais foram nomeadas de acordo com o grupo em que se encontravam inseridas.

7.1 Efeitos sobre a inserção social

No que tange aos efeitos do PBF sobre a inserção social, sob a ótica da externalidade marshalliana, o estudo buscou observar os seus possíveis resultados sobre o mercado de trabalho (oportunidades de emprego), capacidade de compra, acesso à saúde e educação, bem como demais aspectos relacionados, sendo cada tópico trabalhado separadamente, de maneira a trazer um maior detalhamento ao estudo.

7.1.1 Oportunidade de emprego

Principiando a discussão sobre o aspecto da capacidade do PBF em inserir os beneficiários no mercado de trabalho, observou-se uma avaliação positiva em relação ao grupo dos agentes públicos e dos emancipados, não ocorrendo o mesmo por parte dos próprios beneficiários. Um aspecto importante destacado pela totalidade dos agentes públicos entrevistados é o da informalidade.

AP5: “É, embora algumas pessoas que recebem o Bolsa Família elas persistam na informalidade né, pra não ter interferência da renda formal na continuidade do Bolsa Família...”

AP1: “A gente vê muita informalidade, mas é mais na área da limpeza, pequenos negócios a gente não vê tanto”.

AP5: “Hoje, o valor do Bolsa Família, ele está num valor muito alto. Não que é alto para as famílias se sustentarem, não é isso. Mas ele é alto no sentido de impedir a pessoa de ir para o mercado de trabalho”.

Neste sentido, principalmente em decorrência do aumento do valor médio pago aos beneficiários do PBF atualmente, os agentes diretamente ligados ao programa entendem que o mesmo é fator determinante para a inserção de tais beneficiários no mercado de trabalho informal. Há uma identidade com a hipótese de que programas focalizados no público de baixa renda que adotam critérios de elegibilidade baseados única e exclusivamente na renda, acabam por diminuir a oferta de trabalho dos membros da família, justamente para que o limite exigível não seja ultrapassado (Santos et al., 2017).

AP1: Mas assim, hoje em dia talvez não seja muito interessante também, porque a empresa não valoriza o funcionário. Vamos supor: pra ele trabalhar 8 horas e ganhar um salário, o tíquete do Bolsa Família vai ficar em torno de 800, para uma mãe que tem um filho, dois filhos pequenos, 900 reais. Então pra ela talvez não seja tão interessante porque o benefício, apesar de ter essa regra de proteção, que é como se fosse um incentivo para o usuário poder trabalhar né, mas ele também acaba se tornando uma fonte de renda disso. Porque muita gente acaba trabalhando informal por medo de perder o benefício mesmo tendo essa regra. Ainda tem muito aquele mito que perde o benefício se fichar. Então os autônomos (que fazem bicos, fazem uma faxina, por exemplo) eles são a maioria nesse programa.

Em relação à atual situação laboral dos beneficiários entrevistados, tem-se o seguinte:

Quadro 5 – Ocupação dos beneficiários do PBF

<u>Entrevistado</u>	<u>Ocupação</u>
B1	Faz bicos como faxineira
B2	Faz bicos como faxineira
B3	Faz bicos como faxineira
B4	Segurança patrimonial (carteira assinada)
B5	Sem ocupação

Fonte: Do autor

Logo, os relatos são compatíveis com a ideia de que os beneficiários do Bolsa Família migram de uma ocupação formal (estável), para uma ocupação informal caracterizada pela instabilidade e incerteza ou se encontrem mais tendenciosos a transitar do desemprego para o mercado informal (Barbosa; Corseuil, 2014). Consequências diretas de tal situação traduzem-se no comprometimento da capacidade do Estado no financiamento de políticas, principalmente às atinentes ao bem-estar social, bem como da menor probabilidade de o beneficiário sair da pobreza através do mercado informal (Barbosa; Corseuil, 2014).

Corroborando com a ideia da prejudicialidade da ocupação informal no mercado de trabalho, em uma das entrevistas é mencionado a sua consequência a longo prazo.

AP1: E isso reflete na contribuição previdenciária, porque as vezes a pessoa ficou com tanto medo de perder o benefício, de ficar, ela precisa de um auxílio doença, ela não consegue. Aí chega na hora de aposentar, ela não tem o tempo e acaba tendo que ir para o BPC.

Os efeitos do PBF relativos à inclusão no mercado de trabalho ainda são uma incógnita geradora de debates antagônicos no meio acadêmico e que ainda merecem aprofundamento em seu estudo. Há aqueles que defendem que o programa é capaz de proteger o trabalhador da precarização, existindo também a outra faceta que se apropria do argumento de que não importa a ocupação do beneficiário do PBF, pois este continuará precarizado (Santana; Dourado, 2018). Compartilhando desse último entendimento é que Pereira (2012) vem a expor que só existem dois caminhos para o beneficiário do PBF: refutar um emprego que o remunere com valor abaixo do salário mínimo e continuar a viver precariamente da renda do programa ou conformar-se com a informalidade no mercado e trabalho com o intuito de complementar sua renda.

A saída para a constatação acima é justamente a articulação entre várias políticas, pois “a pobreza certamente não será debelada tão somente pelas políticas sociais, sobretudo quando elas são tópicas e de caráter emergencial, como tem sido no Brasil” (Silva, 2003, p. 238). Neste sentido é que no ano de 2011 foi ofertado o curso de corte e costura para os beneficiários do Bolsa Família, que “apesar da grande receptividade, não possibilitou às participantes a garantia do emprego ou de ocupação do vestuário” (Mascarenhas, 2016, p. 77). Mais recentemente, no ano de 2022, a prefeitura de Formiga, em parceria com o Senac, ofertou cursos profissionalizantes para os Beneficiários do Bolsa Família, que à época encontravam-se recebendo o Auxílio Brasil. Dentre os cursos estavam o de design de sobancelhas, alongamento de cílios, esmaltação para manicure e pedicure, alongamento de unha em gel, além de fabricação de bolos e tortas doces.

Dentre as entrevistas realizadas, uma das entrevistadas mencionou que havia realizado o curso de unhas de gel, apesar de não estar atuando na área.

B1: Eu fiz o curso de unha de gel. Faz muito tempo, mas eu não fiz nada na área não. Eu tentei, mas é bem difícil. Eu não consegui. Tentei. Comprei as coisas. Comprei tudo. O motorzinho, a cabine, o gel, tudo. Fiz o empréstimo (do Bolsa Família). Na época que teve o empréstimo, fiz o empréstimo do Bolsa Família. Comprei as coisa tudo e eu tenho até hoje as coisa tudo, mas não investi, não deu certo. Porque gel é caro, é muito caro. As coisa pra mim repor é muito cara. Pra mim começar, eu começo de pouco. Não tem como eu começar ali em uma unha de 100. Eu tenho que fazer uma unha de 50 pra eu poder crescer. E é muito difícil porque eles ensinaram só um tipo de unha, que foi só a quadrada. Não ensinou os outros restos de unha. Aí eu sei só um tipo de unha. Então não tem como eu trabalhar com um tipo de unha. Porque às vezes a pessoa vem “ai eu quero fazer estilete”. Eu não sei fazer estilete. “Bailarina”. Eu não sei fazer bailarina. Tinha outros tipo de curso, mas só que eu queria nessa área porque às vezes eu faço unha normal e eu achei que eu ia conseguir arcar com essas coisas, mas eu não consegui.

Através do relato, observa-se que a pessoa entrevistada atribuiu a sua não continuidade no segmento de unhas em razão de dois motivos principais: o alto custo do material e a limitação do curso no que diz respeito a sua abrangência. Essa mesma pessoa atua de maneira informal, fazendo faxinas esporádicas de acordo com a demanda, e expôs sua vontade em adentrar ao mercado de trabalhado formal. Segundo ela, o grande impasse hoje é a experiência que os postos de trabalho exigem.

B1: Eu fui só até o 1º ano (do ensino básico), então as vezes eles exigem até o 3º. Então vamos supor. Assim, eu sei costurar, só que eu queria aprender trabalhar em loja, padaria, essas coisas. E eles não pega as pessoas que não sabem trabalhar dessas coisas. Só pega gente que sabe mesmo, tipo, experiente

naquilo ali. Não dá experiência pra gente poder aprender naquilo ali que a gente quer. Eles poderiam ensinar a gente a trabalhar num caixa. Uma coisa que eu não sei é trabalhar em caixa, por isso eles não pega a gente pra trabalhar em caixa, porque eu não sou experiente naquilo. Pode ser atendente de farmácia também, porque eu não tenho experiência com aquilo. Supermercado também não pega. Padaria também não pega. Levei ali na padaria y, também não pegou, porque eu não tenho experiência com caixa, com atendimento, com nada. Então eles olham mais a experiência da pessoa do que dar uma chance ali pra pessoa aprender.

Logo, no que tange a questão da empregabilidade, não foi possível verificar-se um efeito direto do Bolsa Família sobre essa questão em relação aos beneficiários entrevistados. De maneira indireta, o programa criou condições para que o grupo de pessoas emancipadas pudessem sair de uma condição menos favorável, através de um alívio imediato proporcionado pela transferência da renda. Neste sentido:

AP3: Eu penso que tem uma influência positiva na inserção no mercado de trabalho. [...] a partir do momento que a pessoa tem uma saúde melhor, um estudo melhor, que são condicionalidades do Programa Bolsa Família, eu acho que ela já fica mais direcionada.

Observa-se também um grande potencial do programa, quando o mesmo se encontra atrelado a outras políticas públicas voltadas para a inclusão no mercado de trabalho.

AP3: até porque as famílias inseridas no Programa Bolsa Família, elas são acompanhadas pelos equipamentos socioeconômicos. E uma das ações desses equipamentos é realmente encaminhar para a qualificação e também para a inserção no mercado de trabalho. Então eu percebo que é muito positivo isso daí. Não é sempre que a gente atinge esse objetivo, mas tem uma porcentagem grande que consegue ser inserida no mercado de trabalho e mudar suas vidas.

Através das entrevistas é possível inferir-se que o Bolsa Família contribui para o aumento do mercado informal, o que não afasta, por si só, a caracterização do desenvolvimento local. Apesar de o mercado formal, a princípio, ser mais significativo para a promoção do desenvolvimento local, a renda proveniente do mercado informal gera impactos principalmente para aquelas pessoas desprovidas de recursos financeiros suficientemente adequados. Trata-se de um aspecto que não pode ser levado em consideração de maneira isolada para a verificação da inserção social ou não do beneficiário do PBF. Neste sentido, passa-se à análise dos efeitos do programa sobre o poder de compra do beneficiário.

7.1.2 Capacidade de compra

No que tange à capacidade de compra do beneficiário do Bolsa Família, houve consenso de forma unânime dentro dos três grupos de entrevistados de que o programa trouxe uma melhora significativa nesse aspecto. Logo, pelas informações levantada através das entrevistas, é possível observar o importante papel exercido pelo Bolsa Família, coadunando-se com o entendimento de que o mesmo propicia aos seus beneficiários, um maior poder de compra (Milanez; Silva, 2016). Dentre os principais produtos consumidos pelas pessoas, destaca-se a compra de alimentos, principalmente direcionados às crianças.

EM1: Influenciou bem demais, porque através do dinheiro desse benefício que eu comprava leite para os meus meninos, fazia as compras de armazém, o grosso (arroz, feijão). Eu sustentava minha casa com esse dinheiro.

B1: Eu compro arroz, feijão, óleo, macarrão, massa de tomate, milho. Às vezes eu compro umas verdurinha ou outra, porque não dá tudo. [...] Faço umas comprinhas, não é aquela grande coisa “aquela compra”, mas eu compro umas coisinhas aqui pra casa.

B4: Ajuda bastante né. Como se diz, tendo aquela renda você já direciona para a alimentação das criança. Tipo, comprar o leite de manhã cedo, o pão, essas coisa né. Muitas das vezes, dependendo da carne não tem como comprar. Aí ajuda bastante. Compro arroz, feijão. De vez em quando fica faltando né, se tem lá guardado o dinheiro do Bolsa Família, porque a gente vai pegando aos poucos, aí vai lá e compra.

Dentre as entrevistas, é possível destacar também que o dinheiro do benefício, muitas das vezes, está direcionado para o pagamento de aluguel, água, luz e material escolar. No caso do material escolar, já se coloca como um aspecto bastante relevante no que diz respeito à manutenção das crianças e adolescentes na escola.

EM1: Aí com esse dinheiro eu também conseguia comprar material de escola, comprar roupa para os meus meninos.

B1: Ajuda a comprar as coisa. Eu pago o gás, pago luz, pago internet, tudo.

B3: Então assim, já dá pra mim poder pagar o meu aluguel, dá pra mim poder pagar a Cemig, dá pra mim poder pagar a água.

Através dos relatos também é possível evidenciar positivamente uma das características marcantes do programa, residindo no fato de o mesmo ser pago em espécie, o que traz uma maior liberdade de escolha ao beneficiário, ideia essa que já era defendida por Suplicy (2002),

quando da propositura da chamada renda de cidadania. A transferência condicionada de renda (TCR) “quando comparada a outras intervenções, tende a favorecer a autonomia das famílias no uso dos recursos, na escolha dos alimentos e, portanto, na adequação a sua realidade e cultura (Burlandy, 2007, p. 1449). É o que se observa na prática, uma vez que o dinheiro se destina a uma gama variada de bens e serviços: pagamento de aluguel, água, luz, alimentação, remédios, lazer, etc. Esse poder de escolha também é mencionado nas entrevistas com os profissionais relacionados à área.

AP3: A gente visualiza que a partir do momento que você consegue aumentar a renda do núcleo familiar, tirando ele abaixo da linha da pobreza, você aumenta esse poder de compra e consequentemente você aumenta a emancipação daquele indivíduo, que passa a ter poder de escolha.

AP4: Flexibiliza a chance de escolha da família, dos itens necessários para a família dela de acordo com a faixa etária, se tem criança, se tem idoso. Então melhora bastante o poder de compra.

O Bolsa Família pago na forma de dinheiro incrementa uma maior liberdade pessoal, trazendo uma maior autonomia na vida dos sujeitos que dele dependem (Rego; Pinzani, 2013). Na medida em que “o “desenvolvimento como liberdade” é alcançado a partir das capacidades básicas que as pessoas possuem e da sua liberdade para escolher o que e como quer viver sua qualidade de vida” (Dantas et al., 2018, p. 717), pode-se entender que essa liberdade de escolha conferida ao beneficiário contribui, de certa forma, para o desenvolvimento local na sua dimensão social, na medida em que leva em consideração as necessidades dos seres humanos.

Por conseguinte, a pessoa tem condições de consumir aquilo que lhe é mais caro ou de maior necessidade para determinado momento, seja na questão de alimentos, remédios ou material escolar. Quando da análise do ponto de vista de aquisição de remédios e material escolar, o efeito multiplicador do benefício fica ainda mais evidente, uma vez que reflete diretamente na saúde e educação do indivíduo, possibilitando um maior acesso a tais direitos básicos, o que na visão de Sen (2000) significa uma expansão das capacidades humanas básicas.

7.1.3 Segurança alimentar

A insegurança alimentar é a faceta mais severa imposta àquelas famílias que vivem sob o manto negro da pobreza. Parece indiscutível que por mais que saúde, educação e outros direitos básicos também sejam determinantes para uma vida digna, a alimentação, dado o seu

caráter de imediatividade, torna-se elemento sem o qual não é possível falar sequer em sobrevivência.

Um quadro de insegurança alimentar se estabelece quando da dificuldade de acesso de forma regular e permanente aos alimentos, por parte considerável da população, o que geralmente encontra-se associado à insuficiência de renda (Suzart et al., 2017). Levando-se em consideração a associação entre insegurança alimentar e insuficiência de renda, pode-se chegar à conclusão lógica de que, quanto menor o rendimento mensal do núcleo familiar (renda *per capita*), maior a quantidade de domicílios em situação de insegurança alimentar, desencadeando, portanto, uma restrição quantitativa e qualitativa de alimentos, podendo resultar no fenômeno da fome (Suzart et al., 2017).

A transferência de renda propiciada pelo Bolsa Família, em conjunto com as condicionalidades do programa, visa justamente contribuir com o acesso aos alimentos e na redução da fome, favorecendo a segurança alimentar (Cabral et al., 2014). Estudos voltados para análise da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias do PBF demonstram efeitos positivos nos padrões alimentares dessas famílias, impactando diretamente em sua quantidade e variedade (Cabral et al., 2014; Suzart et al., 2017). Os discursos obtidos através das entrevistas corroboram com tal constatação.

B1: Eu compro arroz, feijão, óleo, macarrão, massa de tomate, milho. Às vezes eu compro uma verdurinha ou outra, porque não dá tudo.

B4: Ajuda bastante né. Como se diz, tendo aquela renda você já direciona para a alimentação das criança. Tipo, comprar o leite de manhã cedo, o pão, essas coisa né. Muitas das vezes, dependendo da carne não tem como comprar. Aí ajuda bastante. Compro arroz, feijão.

B2: É um dinheiro essencial para alimentação né. Ajuda muito mesmo. Se não fosse o Bolsa Família a gente teria dificuldade de comprar as coisas. A gente consegue se alimentar através do dinheiro do Bolsa Família.

No caso específico da pessoa entrevistada acima (B2), trata-se de um núcleo familiar que se encontra em uma situação de significativa vulnerabilidade. A única renda fixa dessa família é o benefício do Bolsa Família. Apesar da responsável familiar mencionar que faz bicos como faxineira, a mesma tem de tomar conta do neto que ainda não se encontra em idade escolar, o que compromete essa atividade laborativa esporádica. Para uma família com 6 pessoas, tem-se o Bolsa Família como, basicamente, a única fonte de renda. Em um outro momento da entrevista, a beneficiária chega a mencionar que provavelmente passaria fome se

o benefício deixasse de existir. Esse caso retrata apenas uma situação enfrentada por diversos outros núcleos familiares do município. Neste sentido:

AP2: O bolsa família é muito positivo em relação ao alimento, existem relatos de familiares que afirmam que antes do bolsa família tinha insuficiência alimentar e que hoje elas conseguem comprar os alimentos.

AP5: Eu falo pelos atendimentos que a gente faz aqui na nossa localidade, no nosso território, a gente observa que sim, ele consegue suprir essas despesas alimentares, e quando a pessoa tem o poder de compra, ela consegue adquirir os alimentos que são, que a gente crê que é a necessidade mais básica dessas famílias.

A grande maioria dos beneficiários entrevistados direciona sua renda para insumos básicos, o que costumam denominar de “o grosso” (arroz, feijão, óleo). É possível perceber que o benefício garante, até certa medida, a aquisição de produtos variados, contribuindo para uma alimentação mais completa.

B3: Você pode olhar meus armários, te dou essa espontânea liberdade de você abrir. O básico que é arroz, feijão, macarrão, que é os trem que meus menino come, carne, que eles gosta mais é de linguiça, um peito de frango, carne moída, você pode abrir, pode olhar, que tem. Iogurte, os trem pros meus meninos tem tudo, não falta nada. Me ajuda muito. Não tenho o que reclamar.

Há que se destacar, mais uma vez, a importância do pagamento em dinheiro do benefício, que também gera um impacto direto sobre a segurança alimentar, na medida em que dá poder de escolha à família para que a mesma consuma de acordo com suas necessidades. Uma família que conta com idosos em sua composição possui características alimentícias distintas daquelas que possuem crianças e nutrízes.

AP4: Ele contribui com a oportunidade da família escolher os itens que a família gosta. E aí, neste sentido, consumir alimentos saudáveis, dentro do paladar que a família gosta. Porque se ela recebe os itens engessados (em produtos), ela não tem essa oportunidade de escolha. O programa dá essa oportunidade de escolha e aí automaticamente garante maior segurança alimentar para a família.

AP2: o BF dá esse suporte para as famílias escolherem a marca, o produto, o alimento que eles precisam.

Se a insegurança alimentar está presente quando da falta de disponibilidade de alimentos (aspecto quantitativo) ou em relação ao comprometimento da qualidade nutricional (aspecto qualitativo), pode-se ser categórico na afirmativa de que o Bolsa Família, no âmbito do

município de Formiga, contribui para a minimização do fenômeno da insegurança alimentar. Deve-se mencionar outras iniciativas por parte do poder público municipal, que contribuem sobremaneira com a segurança alimentar dos beneficiários.

Como regra, as pessoas com perfil Bolsa Família também fazem jus a uma cesta de verduras, fornecidas por meio do Banco Municipal de alimentos, no âmbito do Programa de Segurança Alimentar (PAA), com periodicidade de 15 em 15 dias. Existe também um benefício eventual destinado àquelas famílias que não conseguem suprir suas necessidades alimentícias em determinadas situações. Tais famílias passam por uma entrevista com o técnico de referência que, constatando a imprescindibilidade, fornece a cesta básica. Observa-se, nesse ponto, a integração do Bolsa Família com demais políticas públicas, o que o deixou reconhecido internacionalmente (Araújo et al., 2022).

Autores como Peliano (2010) afirmam que o PBF está longe de esgotar uma política de segurança alimentar, o que não é capaz de afastar o fato de que uma gama de políticas públicas, como as do caso acima, só tem sua razão de ser em decorrência de toda a estrutura criada a partir do PBF. As evidências contribuem na compreensão de que o PBF, seja direta ou indiretamente, gera efeitos positivos no que se refere a segurança alimentar de seus beneficiários.

7.1.4 Qualidade da moradia

Direito natural do indivíduo, indispensável à proteção da vida, da saúde, da liberdade (VIANA, 2000, p. 543), a moradia coloca-se em um patamar de imprescindibilidade tal qual a alimentação do indivíduo, indispensável para a satisfação do princípio da dignidade da pessoa humana. Não atoa a moradia, ao lado da educação, da saúde e de demais outros direitos, foi insculpida como um direito social pelo art. 6º da Constituição Federal.

Noutro diapasão, é necessário entender que não é por se tratar de um direito fundamental, que a o direito à moradia deve ser entendido como sinônimo de casa própria (Violin; Spinicci, 2018). “O que se busca assegurar é que todos tenham acesso a um local que abrigue de modo permanente e adequado a entidade familiar” (Violin; Spinicci, 2018, p. 3-4). Neste sentido, o Bolsa Família é instrumento garantidor não apenas da qualidade da moradia, como também do próprio acesso a esta.

Dos 5 (cinco) beneficiários entrevistados, 3 (três) deles moram de aluguel, sendo que 2 (dois) mencionaram que o Bolsa Família é destinado em parte para o pagamento do mesmo.

B3: De Bolsa Família eu recebo 1.099. Eu pago 500 reais de aluguel. [...] Então assim, já dá pra mim poder pagar o meu aluguel [...]

Apesar de citar que usa o dinheiro dos bicos feitos com as faxinas para o pagamento do aluguel, uma das entrevistadas menciona que quando não consegue auferir o valor completo através desse trabalho informal, ela o completa através do dinheiro do Bolsa Família.

B1: Às vezes eu tenho que gastar o dinheiro que eu ganho durante a semana que é pra pagar o aluguel pra mim girar. [...] O que eu ganho na semana eu tiro, vamos supor, 100, compro alguma coisa pra casa e tiro do Bolsa Família e reponho no meu aluguel.

Em decorrência da vulnerabilidade vivenciada por esse público, é mencionado que a grande maioria não possui casa própria, o que dificulta a verificação de uma melhoria no imóvel, uma vez que não são os proprietários.

AP5: Grande parte das pessoas que nós atendemos, elas moram de aluguel.

Um dos agentes públicos entrevistados veio a ressaltar um aspecto interessante ao mencionar o fato de que mães de família conseguiram até mesmo sair de uma situação conflituosa com seu companheiro, às vezes abusiva, em decorrência de terem condições de arcar com o valor de um aluguel.

AP2: [...] muitas vezes moravam com o parceiro e os filhos e viviam uma relação conflituosa e ficava presa ao parceiro porque não tinha condições de sair daquela situação e com o benefício é possível sair dessa situação, custear o aluguel e manter os filhos.

Convergindo com o relato acima, uma das entrevistadas expôs que vivia em uma situação bastante complicada com o companheiro. Em sua fala, ela expõe que o aumento do Bolsa Família durante a pandemia, que foi pago sob a alcunha de auxílio emergencial, foi determinante para dar cabo a situação abusiva.

B3: Aí eu estava sustentando com o Bolsa Família. Aí depois veio aquele auxílio. O que me ajudou foi o auxílio. Que aí foi bem justo quando eu larguei. Larguei casa, larguei tudo pra ele, porque ele não deixou eu tirar nada da casa. Ele disse: então você pega seu menino e vai embora, porque a casa vai ficar para mim, eu vou pagar aluguel. Então eu peguei minha menina e aluguei uma casa.

Essa mesma entrevistada mencionou que chegou até a fazer uma melhoria significativa na casa a qual havia alugado, uma vez que conseguiu refazer todo o telhado da varanda, que se encontrava em situação precária, com muitas goteiras, valor o qual conseguiu descontar do aluguel através de um acordo com o proprietário do imóvel.

Nessa mesma esteira de benfeitorias realizadas, o relato de uma das emancipadas do Bolsa Família, foi de que há época em que recebia o benefício, ela conseguiu construir um banheiro em casa.

EM1: Sim, na época em que eu recebia, eu morava eu um cômodo no fundo da casa da minha sogra, e lá não tinha banheiro. E com esse dinheiro do Bolsa Família, meu pai é pedreiro, ele me deu digitório, eu comprei o material e meu pai fez o banheiro para nós. Para nós não ter que ficar usando o banheiro da minha sogra. E foi com o dinheiro do Bolsa Família que eu comprei o material. O piso, o cimento, foi com esse dinheiro que eu comprei. Porque eu sabia que podia contar com esse dinheiro.

Como mencionado, das 5 (cinco) pessoas beneficiárias do programa, 2 (duas) delas possuem casa própria, sendo que ambas receberam o terreno através de doação da prefeitura. Uma delas expôs que o benefício contribuiu para a construção da casa no terreno doado.

B4: Nós morava de aluguel. Morava, agora não. Através de ajuda de um, de outro, os recursos que a gente tinha, o pouquinho que recebia, nós conseguiu fazer uma casinha, no terreno que a prefeitura doou sabe? Mas nós conseguiu graças a Deus. Tem a escritura registrada, tudo certinho. O dinheiro do Bolsa Família ajudou na construção da casa. Também não tinha o dinheiro pra pagar o pedreiro ou pra comprar um saco de cimento ou alguma coisa, a gente já pegava e comprava (com o dinheiro do Bolsa). Já investia para aquela coisa né: um saco de cimento, uma areia.

A outra pessoa entrevistada já passou por uma situação mais delicada recentemente, na qual teve o seu imóvel tomado por um incêndio. O Bolsa Família contribuiu para que a família conseguisse se reestabelecer no imóvel.

B2: A minha casa pegou fogo né? Teve curto. A gente conseguiu fazer a fiação tudo pelo Bolsa Família. Paguei a fiação tudo e paguei até o electricista pelo benefício do Bolsa Família. Ele dividiu pra mim, mas todo mês eu pagava ele um pouco e a fiação eu consegui comprar pelo benefício. Se não fosse pelo benefício eu não conseguiria. Agora eu vou comprar os pisos. Tô deixando o dinheiro na loja. Comecei agora, tem que pagar 800 reais. Aí vou comprar o cimento. Aí todo mês eu dou um tanto. Aí na hora que tiver tudo pago, o moço vai trazer pra mim.

Há, portanto, uma convergência de todos os depoimentos no qual é possível verificar o subsídio do Bolsa Família não só para a melhoria de moradias, mas também para a garantia destas. É bem verdade que o PBF não consegue, por si só, resolver os problemas relacionados às inúmeras moradias em situações precárias no município, uma vez que muitas das famílias possuem pendências mais urgentes a serem atendidas, como é o caso da alimentação. Ao menos o programa consegue trazer um alívio nesse quesito, em várias situações, como nas mencionadas, minimizando um problema que ainda está longe de ser resolvido.

Há ainda de se levar em consideração que a habitação tem um impacto significativo para a saúde humana, ainda mais quando da constatação de que são os mais vulneráveis (doentes, idosos e crianças) que passam o maior tempo em casa (Pasternak, 2016).

Do ponto de vista do paradigma do ambiente como determinante da saúde, a habitação se constitui em um espaço de construção e consolidação do desenvolvimento da saúde. A família tem na habitação seu principal espaço de sociabilidade, transformando-a em um espaço essencial, veículo da construção e desenvolvimento da Saúde da Família (Cohen et al., 2017, p. 192).

Logo, um desafio à gestão local é a ruptura com a setorialização e a fragmentação que perfazem as intervenções na área social, articulando-se ações e políticas públicas de moradia com o PBF (Magalhães et al., 2013).

7.1.5 Acesso à saúde e saneamento

O PBF busca causar repercussões no campo da saúde, principalmente através das condicionalidades a ela relacionadas, por meio das quais o beneficiário para além de ter um direito, tem o dever de fazer valer esse direito se quiser ter a manutenção do seu benefício. As condicionalidades, nada mais são do que contrapartidas que o governo exige para fortalecer e garantir o acesso das famílias aos direitos básicos de saúde e educação (Araújo et al., 2022), em outras palavras, uma espécie de troca e reciprocidade entre beneficiários e Estado (Pires, 2013). Realização do pré-natal pelas gestantes, acompanhamento nutricional de crianças até os 7 (sete) anos e cartão de vacina atualizado são as condicionalidades afetas à saúde (Cattelan; Bezerra, Mello, 2020).

No âmbito da presente pesquisa foi possível verificar situações que tangenciam do que se pode chamar de efeitos sobre a saúde. Embora o foco das condicionalidades da saúde estar

voltado para crianças e gestantes, foi possível constatar um maior cuidado com a saúde do núcleo familiar como um todo.

B2: O Bolsa Família também incentiva a gente a procurar um médico. Passei a procurar uma médica, eu nunca tinha feito o preventivo e comecei a fazer. As coisa é mais direitinho depois do benefício.

A palavra “nunca”, ao mesmo tempo que realça a precariedade de condições sobre as quais determinadas pessoas vivem, também evidencia o quão importante é uma política pública para a correção de tamanha distorção social. O relato supra ainda se coaduna com a constatação feita por Bernardi (2023), segundo o qual a condicionalidade que é voltada apenas a certas pessoas do núcleo familiar, acaba por incentivar todos os integrantes da família. As falas a seguir corroboram com tal análise.

AP3: Principalmente pelo programa ter a condicionalidade interligada com a política de saúde, o beneficiário está muito mais presente dentro do serviço de saúde. [...] Quando o beneficiário está mais próximo desses serviços, é muito mais fácil prevenir.

AP4: Essa condicionalidade é importante porque incentiva a família a estar no postinho de saúde. A simples presença dela lá, para cumprir a condicionalidade da saúde, ela abrange várias questões da família que não seriam resolvidas se não tivesse essa condicionalidade obrigando a presença dela naquele momento. Porque a partir dali elas tomam ciência das campanhas feitas pelos postinhos de saúde, das palestras. São convidadas a participar e de fato participam.

Por mais que seja semanticamente incorreto tratar condicionalidade como sinônimo de obrigatoriedade, tal ponto de vista acaba por contribuir na análise do PBF como programa garantidor de acesso a direitos básicos. A obrigatoriedade para o beneficiário apenas subsiste se este quiser se manter vinculado ao PBF, do que resulta que o mesmo pode se desvincular do programa quando desejar, daí se falar em condicionalidade e não em obrigatoriedade. Ocorre que na prática, o participante do programa enxerga nas condicionalidades uma verdadeira obrigação, o que contribui principalmente com a atualização do cartão vacinal. Pelos próprios relatos, observa-se que haveria um certo grau de relaxamento em relação a questão vacinal se não fosse pelo PBF.

B2: “Vamo vacinar”, eu digo que é uma responsabilidade que a gente tem que ter mesmo né, mas a gente esquece. Mas com o benefício você lembra, você não esquece.

EM1: Porque eu falo assim, acaba que a gente “lerda” né. Tipo assim, tem uma vacina pra tomar mas eu vou deixar para o mês que vem. E como você tinha que apresentar esse cartão no CRAS, então tinha que ser certinho. Então meus meninos tinha as vacinas certinho, andava certinho.

A vacinação infantil não apenas garante a prevenção de doenças imunopreveníveis, mas também a proteção contra surtos epidêmicos, impactando diretamente na esfera individual e coletiva dos seres humanos (Sousa; Vigo; Palmeira, 2012). Um exemplo prático da importância da vacinação para a proteção coletiva pode ser compreendido através da epidemia da Covid 19, que só teve os seus efeitos amenizados a partir da vacinação de milhões de pessoas mundo afora. O saldo da pandemia que já se mostra expressivamente negativo, poderia ter sido muito pior.

Foi por meio da vacina que doenças como a varíola e a poliomielite infantil foram erradicadas ou tiveram suas taxas de mortalidade diminuídas consideravelmente (Bonani; Souza, 2021). Não se faz necessário nenhum esforço para a constatação da importância do Bolsa Família para a erradicação e prevenção de doenças, nesse sentido. Se não fosse a condicionalidade da saúde, poder-se-ia estar diante de milhares de crianças que não tiveram sua caderneta vacinal completada em decorrência do “relaxamento” citado pelos próprios beneficiários.

Outro ponto que corrobora com a ideia de que o PBF vem a gerar efeitos positivos sobre a saúde do beneficiário é a existência, no âmbito do município, do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), através do qual são ministradas palestras por profissionais, sobre temas diversos na área da saúde como autismo, saúde mental, câncer de mama, etc. Existe um trabalho intersetorial desenvolvido entre assistência social e saúde nesse caso em específico.

API: Então nesse PAIF a gente trabalha muito a questão da saúde. Vamos supor, o outubro rosa, a gente faz parceria com o postinho. Elas vêm, agendam os exames. Então nesse ponto de parceria é bacana. Teve o abril azul agora recente, que foi sobre o autismo, o TEA. Então cada mês, a gente fala sobre um tema. Janeiro branco, da saúde mental. Então a gente convida outros profissionais, aí elas acabam agendando, vamos supor: “ah, vamos agendar um preventivo”. Nesse sentido assim. A gente busca trabalhar em parceria, para que seja promovida.

Pelo conjunto dos aspectos analisados, o Bolsa Família é sim capaz de garantir um maior acesso à saúde, principalmente através das condicionalidades, que funcionam como uma espécie de pontapé inicial para que os beneficiários procurem os equipamentos públicos (postos de saúde, hospitais, etc), do que não se pode deduzir que tais serviços de saúde prestados assim

o serão de maneira efetiva, o que foge ao controle do PBF, por encontrarem-se mais dependentes de políticas públicas da área da saúde capazes de garantir um atendimento de qualidade. É importante tal adendo, na medida em que também foi possível se verificar manifestações relacionadas ao atendimento inadequado.

B1: Mas o médico aqui no postinho é muito ruim. O atendimento é péssimo. O Bolsa Família contribui somente com a atualização vacinal e com a pesagem, porque pra consultar ali (no posto de saúde), é uma burocracia danada.

Mais uma vez, retoma-se a imprescindibilidade da existência de uma articulação entre as políticas públicas das mais diversas áreas (saúde, educação, assistência social) e entre os órgãos governamentais, somente assim sendo possível o bom funcionamento da engrenagem pública.

Sobre a questão específica do saneamento básico, foi possível perceber pouco efeito do PBF, dadas as circunstâncias de que o município, em quase sua totalidade, possui rede de água e esgoto nas residências. Houve relatos pontuais de melhoria de saneamento no tocante à zona rural através da construção de fossas sépticas com o dinheiro do benefício.

7.1.6 Acesso a estudo

Nesse ponto, adentra-se mais uma vez em uma das condicionalidades do Bolsa Família, agora relacionada à educação. A educação, enquanto constituinte do capital humano, se não for a principal, é uma das principais formas através da qual os indivíduos passam a ter maiores possibilidades de emancipação e desenvolvimento nas diversas searas da vida, como a social, profissional, econômica. Neste sentido, a ideia da educação encontra-se inteiramente imbricada com o desenvolvimento local, uma vez que a modernidade trouxe consigo uma visão mais inovadora de que as pessoas podem ser donas da própria transformação econômica e social, não precisando para tanto quedarem-se como meras espectadoras de um governo às vezes ineficiente (Dowbor, 2006).

A ideia da educação para o desenvolvimento local está diretamente vinculada a esta compreensão, e à necessidade de se formar pessoas que amanhã possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas (Dowbor, 2006, p. 1).

Nas entrevistas realizadas com os beneficiários, o principal ponto em comum foi o fato de que o programa colabora com a manutenção das crianças na escola, principalmente em decorrência da compra do material escolar proporcionada através valor recebido.

B1: Ajuda sim. Olha, quando chega pra comprar material de escola eu tenho que juntar um mês antes, pra mim poder comprar os materiais. Porque se eu deixar pra comprar tudo em cima, não dá. [...] Me ajuda bastante. Eu não tenho o que reclamar não.

B2: O Bolsa Família ajuda a manter as crianças dentro da escola. Se não fosse ele não teria condições. Ajuda a comprar os matérias de escola.

B3: Então esse ano agora, no começo do ano agora, eu comprei os materiais com o dinheiro do Bolsa Família. Comprei mochila, comprei tudo, com o dinheiro do Bolsa Família.

Observa-se que o PBF não apenas impõe a condição da frequência escolar, como também oferece condições materiais para que a mesma seja efetivada. Tal constatação vai na direção do que a literatura tem demonstrado, ou seja, a transferência condicionada contribui com o aumento da probabilidade de crianças pobres estarem matriculadas e efetivamente frequentem a escola (Cireno; Silva; Proença, 2013; Draeger, 2021). Os programas de inclusão social como o PBF acabam por potencializar a mobilidade social, permitindo que a população mais vulnerável prospecte através de oportunidades de mudar sua condição (Santos et al., 2021), o que se coloca principalmente através da condicionalidade da educação, uma vez que esta é determinante para a efetivação de tal mobilidade.

No relato de uma das beneficiárias, a mesma reconhece a importância da educação ao colocar que os estudos, hoje em dia, lhe fazem muita falta, uma vez que frequentou a escola somente até o nono ano.

B3: Saí pro mundo. Então abri mão de escola. Hoje em dia, estou com 23 anos, vou fazer 24. Hoje em dia os estudos me faz falta. Hoje em dia eu sinto falta.

Esta mesma entrevistada demonstra ainda a intenção de retomar os seus estudos com a ajuda do Bolsa Família:

B3: Eu acho que sim (o Bolsa Família vai contribuir com minha volta aos estudos no CESEC) porque já vai dar pra eu poder comprar meus material. No caso o que precisar né, que é o essencial, que é um caderno, os lápis.

O excerto acima fortalece a ideia proposta por Teles, Rodrigues e Leite (2021), de que a esperança da incrementação do capital humano através da educação está voltada não somente para os filhos, mas também para os pais. Num mesmo sentido tem-se o trecho abaixo:

AP1: E eu tenho relato de uma usuária que, depois dos 50 anos, ela tá fazendo EJA.

Embora as condicionalidades da educação estejam voltadas para crianças e adolescente, observa-se que o programa influencia, mesmo que indiretamente, na volta aos estudos de alguns beneficiários que se encontram fora dessa faixa etária. Esse impacto se dá justamente pelo reconhecimento da importância da educação.

É possível observar-se também que os beneficiários se preocupam muito com a questão da frequência escolar, principalmente em decorrência do receio em ter o benefício cancelado. A impressão que se teve através das entrevistas é de que o cunho obrigatório da condicionalidade é determinante para a manutenção de algumas crianças e adolescentes na escola, caso contrário as mesmas estariam voltadas para outras atividades. As falas a seguir corroboram com essa ideia.

B3: Dependendo da quantidade de faltas você pode perder o Bolsa Família. Então isso é muito sério.

B4: Porque se não fosse ele, não é que não iria na escola, já ia, mas já é um reforço a mais de mandar elas ir, e elas ir também.

EM1: E tinha lá o tanto de falta que você podia ter no ano. Se você não tivesse o seu benefício era cortado. Então era uma forma dos meus meninos não faltarem de aula, porque tinha que ter a frequência positiva.

AP3: Porque quando não existia isso, a criança saía da escola e ia ajudar no sustento da casa. Ia ter qualquer subemprego para poder ajudar na subsistência da casa. Tendo o benefício da transferência de renda, e estando condicionada a estar na escola, você acaba com esse problema.

O ideal seria que as crianças e adolescentes frequentassem a escola incentivadas por seus pais, cientes da importância da educação para sua formação e desenvolvimento, e não em razão do valor pago pelo PBF. Ocorre que, para muitas famílias, o valor é questão de sobrevivência e fatalmente pesa na continuidade desse público na escola. O que não se pode é afastar o fato de que o Bolsa Família contribui com o aumento da frequência escolar e, conseqüentemente, com a redução do trabalho infantil (Tavares, 2010).

Da mesma maneira como ocorre com o sistema de saúde, é preciso atentar-se ao fato de que o Bolsa Família, apesar de objetivar manter crianças e adolescentes na escola, não possui nenhuma ingerência no sistema de ensino. Logo, a qualidade das escolas que se encontram acessíveis ao público do Bolsa Família é determinante para que se possa falar em um real desenvolvimento, caso contrário ter-se-á a escola como reprodutora de desigualdades preexistentes (Silva; Brandão; Dalt, 2009), o que, guardadas as proporções, remonta ao século XX, no qual a educação pública colocava-se no intuito de atender às necessidades do capitalismo emergente, e “não para o desenvolvimento da inteligência e da autonomia intelectual dos filhos de trabalhadores” (Bruno, 2011).

Nesse contexto, o Bolsa Família é a porta de entrada para a educação de milhares de crianças e adolescentes, porém a emancipação das famílias depende de um sistema de ensino de qualidade, o que demanda, mais uma vez, a articulação entre as políticas públicas e os entes federativos.

7.2 Efeitos sobre a inserção econômica

Neste ponto, sob o prisma da externalidade shumpeteriana, busca-se observar os possíveis efeitos do PBF sobre a inserção econômica, através da análise da escolaridade da família, da capacidade empreendedora e da inclusão tecnológica, bem como de demais aspectos relacionados, sendo cada tópico, assim como feito anteriormente, apresentados separadamente para uma maior clareza do estudo.

7.2.1 Escolaridade da família

No que diz respeito à escolaridade da família, agora sobre o prisma do ensino superior e ensino técnico, no grupo de beneficiários, não foi possível observar-se um efeito significativo do PBF. Todos os beneficiários entrevistados possuem apenas o ensino fundamental completo e, quando muito, ingressaram no ensino médio e tiveram de abandonar os estudos por questões diversas. Ressalta-se que a falta de formação desse grupo entrevistado refere-se aos responsáveis familiares (pai ou mãe), pois os filhos em idade escolar frequentam a escola regularmente.

Dentre os beneficiários entrevistados, foi possível identificar tal efeito apenas sobre a família da “B4”, a qual apresentou o seguinte relato:

B4: Eu tenho a minha filha que se formou em curso técnico né e hoje ela se formou em técnico da enfermagem. E foi através do dinheiro que ajudou a pagar a mensalidade, os materiais, as apostilas. Ela fez o curso do CECOM. Hoje ela trabalha na UPA. Os outros não tem formação não.

O perfil dos beneficiários entrevistados não permite uma constatação mais consistente sobre o efeito do PBF sobre a questão do acesso ao ensino técnico ou superior e sua consequente capacidade de inserção econômica no que diz respeito a este espectro. No entanto, em uma das entrevistas foi possível identificar o desejo de umas das beneficiárias em retomar os estudos e se formar no ensino superior.

B3: Eu tenho vontade de estudar, porque eu vou te ser bem sincera. Por mais que eu não tenha condições, nem nada, eu morro de vontade de fazer uma faculdade de agropecuária. Eu tenho vontade.

Quando da análise das entrevistas dos emancipados do Bolsa Família, somente uma das entrevistadas mencionou um efeito positivo no que se refere ao seu acesso ao ensino superior. Seu irmão, por outra via, formou-se no ensino médio e resolveu trabalhar por conta própria.

EM2: E eu optei por fazer faculdade. Eu me lembro quando fui decidir qual curso eu iria fazer. Eu fiquei instigada em fazer o Serviço Social, sabendo que teve impacto positivo na minha vida, na minha infância e que minha profissão poderia ter um impacto positivo na vida de outras pessoas também.

As entrevistas realizadas com os servidores municipais ligados diretamente à gestão do Bolsa Família já revelam aspectos mais interessantes. É mencionado que existem muitos exemplos de beneficiários mais jovens que tendem a repetir o comportamento de seus pais, perpetuando esse o ciclo de dependência do PBF, ainda mais com o recente aumento do benefício.

API: Vamos supor: eu tenho um ciclo de uma mãe que engravidou lá nos anos 80, 90. Engravidou na adolescência. Aí sempre foi uma família muito vulnerável. Teve vários filhos. Então a filha, quando já completa 16 anos ela já não pretende ingressar no mercado de trabalho. No Programa Bolsa Família não tem esse incentivo que o jovem ingresse no Jovem Aprendiz, no ensino superior. [...] Alguns jovens tem muito essa mentalidade. Principalmente depois que o valor aumentou.

Numa mesma esteira, outro problema identificado em um dos relatos é a falta de uma política que incentive o beneficiário do Bolsa Família a dar continuidade a seus estudos.

AP5: Então assim, eu creio que para ter acesso ao ensino superior, ao ensino técnico, ele ser casado com o acesso ao Bolsa Família teria que ter uma parceria efetiva entre as duas políticas, a educacional e de assistência social, no sentido de emancipar esse indivíduo, porque se elas forem somente paralelas, vamos dizer, casa uma presta dentro da sua caixinha o que tem que fazer e não tem essa noção de que elas têm que andar junto, não resolve. O cara não é estimulado a fazer ensino superior porque ele recebe Bolsa Família, a não ser que as escolas comecem a trabalhar a inserção no ensino superior.

Retoma-se, mais uma vez, a questão da articulação entre políticas públicas. O Bolsa Família é voltado para um público muito específico e tem condicionalidades atreladas a seus objetivos. Neste espeque, a questão educacional do Bolsa Família encontra-se voltada para estudantes do ensino fundamental e médio, não havendo, realmente, nenhum incentivo por parte do programa para acesso ao ensino técnico ou superior. Porém, tal conclusão não elide o fato de que há sim efeitos indiretos do programa sobre a questão de acesso ao ensino superior. Como uma relação de causa e efeito, um dos agentes públicos entrevistados fez a seguinte pergunta: Como a pessoa vai ter acesso ao ensino superior ou ao ensino técnico se ela não terminar o fundamental e o médio? Trata-se de uma pergunta que leva invariavelmente a seguinte resposta: o PBF, embora não seja capaz de solidificar sua importância para o acesso ao ensino superior em si, traz maiores possibilidades que a pessoa chegue até esse ponto. Daí em diante, outras políticas públicas devem entrar em ação, a exemplo do Prouni, do Pronatec e do Fies.

Talvez o relato de maior relevância no que diz respeito a este tema, foi a respeito de uma mãe que está cursando a faculdade de Direito na universidade local.

P4: E eu tenho relato de pessoas aqui, até já nem são os filhos, tem uma mãe que está cursando Direito no Unifor. Era o sonho da vida dela e ela está conseguindo cursar. E o sonho dela é ser juíza. Olha o tanto que ela ter começado a ter essa renda mínima conseguiu permiti-la sonhar, vislumbrar horizontes que antes disso para ela eram impensáveis.

Apesar de não ter sido possível identificar se a beneficiária acima faz parte de algum outro programa do governo para acesso ao ensino superior, pode-se ao menos deduzir que o Bolsa Família, até certo ponto, está auxiliando essa mãe na continuidade e permanência em seus estudos. Se o PBF é de fato imprescindível, somente a beneficiária poderia responder a tal indagação.

7.2.2 Capacidade empreendedora

Existem estudos, a exemplo do feito por Moreira (2013), que levantam a questão do empreendedorismo por parte dos beneficiários do Bolsa Família, e que fazem menção, por exemplo, a quantidade de MEIs vinculados a beneficiários do programa, que no ano de 2011 estava na casa de 102.627. O empreendedorismo vai muito além da abertura de uma empresa, o que pode ser entendido a partir da própria etimologia da palavra “*entrepreneur*”, a qual tem origem francesa e se refere a pessoa que assume riscos e inicia atividades (Ruiz, 2019).

A análise do Bolsa Família enquanto mola propulsora do empreendedorismo foi feita a partir desse conceito mais simples, no qual se buscou observar se o programa é capaz de exercer alguma influência sobre a capacidade empreendedora do beneficiário, seja através da abertura de um MEI ou mesmo por meio de uma atuação mais informal.

Como já mencionado neste estudo, a prefeitura de Formiga, em parceria com o Senac, ofertou cursos profissionalizantes para os beneficiários do PBF, tendo o mais recente ocorrido no ano de 2022. Tratou-se de uma iniciativa no intuito de emancipar o beneficiário, para que o mesmo pudesse ser capaz de trilhar seu próprio caminho de maneira financeiramente autônoma. Do público de beneficiários entrevistados, apenas uma participou do referido curso, porém não obteve êxito, entre outros fatores, pelo alto custo para iniciar o trabalho e pela falta de robustez nos ensinamentos que lhe foram passados.

B1: Eu fiz o curso de manicure. [...] Eu devia ter feito na área de culinária, eu não devia ter ido na área de unha. O material da unha é mais caro. [...] Ensinou ali assim, mais ou menos. O que eu aprendi foi mais ou menos.

Assim como outras três pessoas entrevistadas no grupo dos beneficiários, a beneficiária que fez o relato supra também atua de maneira esporádica, fazendo faxinas. Somente uma trabalha com carteira assinada, não guardando, porém, nenhuma relação com o empreendedorismo. Houve também quem manifestou a vontade de ter seu próprio negócio, porém o fato de ter filhos e ter de cuidar dos mesmos sozinha acabou sendo um empecilho.

B3: Nunca abri nenhum negócio próprio. Já tive vontade de fazer unha, porque eu sei fazer super bem, mão e pé. Eu já tive vontade de abrir pra mim um salão de manicure. Só que não quis não, porque eu tenho os menino. Aí eu tenho que levar pra escola, tenho que ensinar dever.

No grupo dos já emancipados, também não foi possível observar nenhuma relevância do PBF para o empreendedorismo.

A exposição mais significativa neste sentido foi feita por uma pessoa do grupo dos agentes públicos:

AP3: Tem uma situação de uma moça que gostava muito de fazer unha e não tinha condições de investir nem nos esmaltes. Ela passou a ser beneficiária do Bolsa Família e com a orientação que foi dada a ela através dos equipamentos públicos, ela montou uma maletinha, através do Bolsa Família, com a renda do Bolsa Família. Uma maletinha com os esmaltes, utensílios dela. Ela não tinha nem estufa para esterilizar aquilo. Ela pedia que cada cliente que ela foi arruando tivesse o próprio alicate, e ela ia de casa em casa fazendo isso. Hoje essa pessoa não mora mais no estado de Minas Gerais e ela é dona de uma rede de salões de beleza. Isso foi logo no início do Programa Bolsa Família.

Coloca-se imensurável os ganhos sociais proporcionados pela ascensão empreendedora da beneficiária mencionada, principalmente a geração de emprego e renda através da sua rede de salões.

Trata-se de um aspecto que, na visão de um dos agentes públicos, ainda deve ser trabalhado:

AP2: [...] enfim minicursos que podem dar autonomia para a pessoa desenvolver uma profissão, mas eu ainda acredito que a política é falha, a política é carente ela necessita de um apoio e uma disseminação maior desse conhecimento desse comportamento de espírito de empreendedor para que a pessoa possa conhecer sua habilidade e possa começar a desenvolver uma profissão.

No geral, não foi possível observar efeitos do programa sobre o aspecto empreendedor de seus beneficiários no município de Formiga. Talvez a solução perpassasse justamente pelo fortalecimento de uma política que não apenas ensine a fazer determinada atividade, mas também seja capaz de prestar um acompanhamento posterior para a estabilização do indivíduo no mercado.

7.2.3 Inclusão tecnológica

Identificada para além de uma mera consequência da sociedade moderna, a inclusão tecnológica se perfaz como um verdadeiro direito que favorece o intercâmbio de conhecimentos, dando-se como exemplo cotidiano o fomento da educação a distância (Colaço;

Sparemberger, 2010). No mudo cada vez mais globalizado e informatizado, a inclusão tecnológica tornou-se fator crítico de sucesso para a superação das mazelas econômicas e sociais, na medida em amplia horizontes e democratiza o acesso à informação, assumindo esta última um papel imprescindível para toda e qualquer sociedade em termos de desenvolvimento.

Pensado por esse prisma, o acesso à informação pode ser entendido como peça chave, tanto para o desenvolvimento econômico, quanto para o desenvolvimento social de comunidades e grupos sociais, pois a capacidade de transformação de determinada localidade depende de trocas entre os grupos que lá residem e atores localizados em espaços sociais diversos (Marteleto; Silva, 2004). Como resultado da construção dessas redes, tem-se a formação do capital social, sob o qual existem evidências de que contribui diretamente para a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento e do bem-estar social (Marteleto; Silva, 2004).

Partindo para uma análise empírica das entrevistas feitas, pouco pode-se observar sobre os efeitos do Bolsa Família sobre a inclusão tecnológica das famílias no município de Formiga. Dos 5 (cinco) beneficiários entrevistados, 4 (quatro) foram categóricos ao dizer não terem sentido nenhum impacto do programa no que tange à inclusão tecnológica. Apenas 1 (um) informou ter adquirido telefones celulares para que as filhas pudessem estudar durante a pandemia, do que não pode se constatar a existência de uma efetiva inclusão tecnológica.

B4: Elas usam o celular na escola, pra estudar. Durante a pandemia, o celular pra assistir aula tava ficando um pouco complicado, por causa da internet, essas coisa, aí vinha era uma folha pra elas. Mas ela tentou no celular, mas não tava dando certo não. Aula online é muito complicado.

Alguns dos agentes públicos entendem da mesma forma, afirmando que o PBF não contribui ou pouco contribui para a inclusão tecnológica das famílias, havendo um longo caminho a ser percorrido nesse sentido, uma vez que uma característica em comum desse público é, muitas das vezes, a satisfação de necessidades básicas como alimentação, ficando a inclusão tecnológica em último plano.

AP2: De uma forma geral eu acredito que não, porque as famílias que realmente se enquadram no perfil de baixa renda elas usam essa renda para proporcionar o básico, elas mal tem um telefone.

AP5: Eu acho que ainda há um caminho a seguir, eu acho que ainda está aquém. Eu acho que é um próximo estágio de repente. [...] Porque a exclusão social também é uma exclusão da tecnologia, você fica a margem da tecnologia da informação. Então assim, não é uma regra que eu diria que é

geral. Não observo isso de forma geral. Não é todo mundo. Na verdade, é uma minoria que eu vejo.

Noutro giro, houve também a observação de impacto indireto do PBF sobre tal questão por parte de um dos agentes públicos, no qual foi mencionado o curso Esmero, uma parceria entre prefeitura e Senac para a capacitação de jovens incluídos no Bolsa Família. Importante observação a ser feita é a de que o curso, a princípio, estava voltado prioritariamente para jovens beneficiários do PBF, mas em decorrência da baixa demanda, o curso não ficou limitado a este público, sendo ofertado aos jovens em geral.

AP3: Eles aprenderam a lidar com o computador, pacote office, como se portar no mercado de trabalho, a questão de uso de tablet e celular nesse direcionamento para o trabalho. Não é que o Programa Bolsa Família é objetivo dele esse, mas ele leva a esses caminhos.

Uma das entrevistas que mais se aproxima da ideia da inclusão tecnológica foi, também, de um dos agentes públicos, o qual mencionou ter tido relatos de pessoas que conseguiram ingressar em cursos à distância, dentre outras razões, em decorrência da questão do preço e da flexibilidade do tempo para estudos.

AP4: Eu tenho muitos relatos de pessoas que fazem cursos à distância. Até graduações à distância. Porque segundo os relatos, são cursos economicamente mais viáveis, tanto na questão financeira, quanto na flexibilidade do tempo, porque a pessoa faz no tempo dela, então ele colabora muito sim nesse sentido.

No grupo dos emancipados, da mesma forma, verificou-se o impacto do programa sobre o tema em voga apenas sobre uma das entrevistadas.

EM1: Eu consegui comprar o computador para os meus meninos. Na época as internets eram cabeadas e a gente dividia até com o vizinho do lado e pagava bem pouquinho pela internet. E quando na época que eles estudavam tinha as aulas de computação na escola, meus meninos eram uns dos poucos que sabiam mexer no computador, porque eles tinham computador em casa.

Apesar de ter oportunizado, até certo ponto, um maior acesso à tecnologia para os filhos da beneficiária acima, a mesma relatou que ambos os filhos não seguiram seus estudos, formando-se apenas no ensino médio. Um atualmente encontra-se desempregado e o outro exerce a atividade de pintor.

Os aplicativos para consulta e recebimento do PBF também foram mencionados durante as entrevistas. Apesar de se tratar de uma tentativa de otimização do programa, a informatização do mesmo acabou por trazer prejuízos à população mais idosa, que tem muita dificuldade de acesso aos aplicativos do governo.

AP1: Os mais velhos eu não sei se tem muito essa inclusão tecnológica não. Porque com a senha GOV, facilitou e dificultou, porque às vezes um idoso que vem ao CRAS, ele não sabe usar o celular.

AP4: O gargalo é a população idosa que, apesar de ter condições financeiras de adquirir, ainda tem muita dificuldade de lidar. Então o programa precisa pensar nessa população digital, mas não pode esquecer desses que não têm acesso e precisam de ter suporte. Um suporte do programa para acessar o benefício.

Neste ponto, faz-se mister o reconhecimento por parte do próprio governo federal de que o PBF, em certa medida, acaba por gerar uma exclusão tecnológica por parte do público mais velho. O município, por sua vez, poderia contribuir através da capacitação e orientação desse público específico, ofertando cursos no âmbito dos próprios CRAS.

A abrangência do PBF sob o aspecto da inclusão digital no município de Formiga, a partir dos relatos, ainda é algo incipiente e que demanda a articulação e formulação de políticas públicas complementares, mesmo não se tratando de um objetivo direto do programa, por se tratar de uma faceta capaz de impulsionar o desenvolvimento local.

7.3 Efeitos sobre a formação de comunidades e a noção de cidadania.

No que tange aos efeitos do PBF sobre a formação de comunidades e a noção de cidadania, sob a ótica da externalidade transacional, o estudo busca observar os seus possíveis resultados na construção e fortalecimento de comunidades, troca de conhecimentos, bem como na formação de uma consciência cidadã, pautada no reconhecimento da dignidade da pessoa humana. Houve uma análise da capacidade de associação dos beneficiários do Bolsa Família à comunidade local, a partir da noção de pertencimento, troca de conhecimentos e participação. Neste sentido:

O desenvolvimento local não é isolado, cada um por si, é fundamental a ideia de parceria, de trabalho em equipe, de objetivos comuns de coletividade, esforço articulação, formação de alianças, acordos e convênios, vantagens competitivas de cada agente, cooperação, operação conjunto, é imprescindível ao desenvolvimento do território. (Veiga, 2005, p. 52).

Partindo da premissa de que “o processo de participação da comunidade traduz-se em melhorias para o desenvolvimento local” (Pinto, 2015, p. 168), buscar-se-á observar os efeitos do PBF no referido aspecto.

7.3.1 Inserção na comunidade

Principiando o presente tópico, é importante retomar a ideia de que o desenvolvimento local não busca somente o crescimento econômico, mas também a emancipação das pessoas, garantindo o acesso aos recursos e à cidadania (Pinto, 2015). É nesse exato sentido que se pode dizer que “ele busca inserir no discurso do desenvolvimento a comunidade, de modo que se envolvam e gerenciem seus recursos nas escalas local, regional e nacional, tornando-a sujeito de seu processo de construção histórica” (Pinto, 2015, p. 168).

Observa-se que o PBF, de maneira indireta, é capaz de inserir os beneficiários na comunidade, criando um maior laço entre os mesmos. O facilitador dessa inserção ocorre principalmente em decorrência das atividades que são realizadas dentro dos CRAS, através das quais as pessoas criam um maior sentimento de identidade e pertencimento.

B4: Quando tem as reunião aqui no CRAS, a gente participa direto. Ontem teve reunião do PAIF. Aí nois veio. De vez em quando nois vai na reunião da associação. Nas reunião da associação eles falam sobre o bairro. Eu participo da ginástica todo dia de manhã, se segunda à quinta. A gente fez amizade demais da conta. Muita amizade.

B3: Conheci gente que recebe Bolsa Família também, que hoje em dia em peguei amizade. Tenho amizade, converso muito e tenho até o contato. De vez em quando vem aqui em casa tomar um café comigo.

Dentre os beneficiários, apenas uma pessoa afirmou que o PBF não gerou nenhum reflexo sobre a sua inserção na comunidade local. No grupo de agentes públicos, todas as repostas se deram no sentido de que o PBF colabora bastante na inserção dos beneficiários junto à comunidade. Da mesma forma que os beneficiários, os agentes públicos também citaram as atividades que são realizadas no CRAS e a importância das mesmas para a inserção dos beneficiários.

API: Nesse ponto, o PAIF é muito positivo, apesar de a presença não ser obrigatória e não ter nenhuma condicionalidade em relação a isso. A gente sempre faz os convites. Tem o serviço de convivência também, que são os

grupos de crianças, adolescente, idosos. Também tem as atividades físicas. Então, eu já ouvi relatos de pessoas que se sentiam sozinhas e com depressão, então vem e participa de um PAIF, participa da ginástica e a vezes a pessoa encontra ali naquele grupo um fortalecimento. Ela tem aquela sensação de pertencimento.

AP2: Por traz do BF a gente conhece a realidade delas e pode encaminhar elas para o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, nós temos a ginástica e lá elas conseguem fazer amizade, conhecer pessoas novas e lá elas conseguem trocar suas vivências.

AP3: São promovidos sempre grupos pelos equipamentos socioassistenciais: tem grupo de convivência, tem PAIF. Então esses beneficiários estão sempre ali. Isso, a questão da união desses beneficiários causa esse efeito, de realmente ele estar inserido naquele espaço. Dele ser comunidade mesmo. Então realmente há uma inserção maior na comunidade.

O ponto em comum em todas as falas do grupo de agentes públicos é o fato de os mesmos verificarem a inserção social dos beneficiários a partir dos programas que são ofertados aos mesmos. A transferência de renda, por si só, não teve o condão de criar condições efetivas de uma maior inserção desse público junto à comunidade, o que se pode inferir a partir das respostas obtidas durante as entrevistas.

O grupo de emancipados seguiu essa mesma linha de resposta. Por mais que a inserção na comunidade seja uma consequência indireta do PBF no município, é necessário entender que a partir do programa foram criadas condições para essa maior inserção. Não fosse a existência do mesmo, muito provavelmente não se poderia falar em Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos no município.

As reuniões ocorridas no âmbito do CRAS impulsionaram até mesmo a criação de uma associação de bairro, o que será tratado no tópico da participação na esfera pública.

7.3.2 Reconhecimento da cidadania/dignidade da pessoa humana

A dignidade, muito mais que um conceito, é uma ideia sob a qual se debruçam diversas disciplinas como, por exemplo, a sociologia, a filosofia e o direito. Algo que parece unânime no meio acadêmico é o reconhecimento da dignidade como sendo um atributo inerente a toda e qualquer pessoa, sendo elencada inclusive como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil pela carta magna. Nesta esteira, diz-se que a “dignidade é atributo intrínseco, da essência, da pessoa humana, único ser que compreende um valor interno, superior a qualquer preço, que não admite substituição equivalente (Silva, 1998).

Num mesmo esboço:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humano (Sarlet, 2001, p. 60).

Segundo o entendimento de Sarlet (2001) sobre dignidade, não é possível se falar nesta última na ausência da cidadania, ou seja, sem o reconhecimento do ser humano enquanto sujeito de direitos e deveres.

O excerto acima cai como luva as mãos para a compreensão da dignidade pelo público de beneficiários entrevistados na presente pesquisa. Constatação interessante obtida é o fato de que tanto o grupo de beneficiários, quanto o de emancipados, atrelaram a ideia de dignidade a melhores condições de realização de coisas, que, a princípio, não tinham condições de realizar e mostram-se bastante simples, o que acaba por corroborar com a ideia de que a dignidade é um valor interno.

B2: Traz (dignidade) porque antes a gente não tinha dinheiro pra nada né? Aí se precisar fazer uma festinha, comprar um bolo. Comprar roupa. Comprar um chinelo, se eles quiser um chinelinho novo eu vou lá e compro um chinelinho pra eles. [...] Hoje eu faço coisas que eu não conseguia fazer antes. Fico muito satisfeita de poder passear com eles. Esses dias eu peguei o dinheiro, cortei o cabelo deles, aí nós foi comer uma carne.

B3: Aí foi que eu comecei a sair com meus menino, comecei a comprar os trem que tava faltando dentro de casa. Comecei a passear nós três. Cheguei a ir no cinema também com eles. Achei caro um pouquinho. Mas cheguei a ir. Nois chegou a ir umas três vezes. Uns três sábados seguidos. Porque tava tendo uma sequência de filmes e na época era uns filmes que eles estavam gostando. Hoje em dia nem assiste mais. Então eu cheguei a levar no cinema. Lagoa, eu comecei a passear, porque pegava a lotação com os dois, descia. Chegava lá. Querendo ou não, lá na lagoa, hoje em dia, tem os carrinho, aí fica os carrinho de coco, fica um pula pula, aí fica um trem, entendeu? Aí eu levava. Me ajudou muito. E comprar também: meus menino era doido com piscina. Comprei uma piscininha. Sabe aquelas de plástico? Eu cheguei a comprar a piscina. [...] Dá pra comprar açaí, porque meus meninos é apaixonado com açaí. Não compro todo final de semana, não compro todo mês, mas uma vez na semana, um final de semana, eu faço uma graça. Olha, eu viro sábado: hoje vamos comer uma coisa diferente? O que vocês querem? Meu menino gosta de sorvete, minha menina é apaixonada com açaí. A eu quero açaí (a filha fala), então já tem 100 reais guardado ali, que eu tiro do Bolsa Família. Aí já dá pra eu comprar tanto pra ela, quanto pra ele.

EM1: Eu acredito que sim, porque você ter o dinheiro ali para você comprar uma roupa, um calçado para o seu filho, ele poder ir para a escola bem vestido, poder participar das festinhas lá do bairro, você ter um dinheirinho ali para poder comprar as coisas que você precisa. Eu acredito que isso faz bem para o ego da gente, você poder contar com aquele dinheiro ali. Porque é tão triste você falar assim “ah não posso ir porque eu não tenho dinheiro”, “ah meu filho não vai porque ele não tem uma roupa para vestir”. E graças a Deus com esse dinheiro eu podia comprar as coisas para os meus filhos. Isso aí traz dignidade pra gente, pra gente poder estar participando mais das coisas né.

As falas acima coadunam-se com o exposto por um dos agentes públicos quando questionado sobre os efeitos do PBF sobre a cidadania e a dignidade.

AP3: Efeitos positivos e transformadores. A partir do momento que você dá condições dessa família ter acesso a direitos básicos como alimentação, saúde e educação, você já está promovendo a cidadania e a dignidade dessa pessoa. Então você já está inserindo ela num contexto muito diferente.

Para esses entrevistados não é possível comprovar o aumento no consumo de bens com maior importe financeiro, porém observa-se positivamente o valor dado pelos beneficiários à aquisição de produtos e serviços de menor valor, consolidando a ideia de que a dignidade não tem preço.

Para além da dignidade, os depoimentos acima também contribuem no entendimento da questão da inserção na comunidade, retomando um pouco o tópico anterior, e também na questão da própria cidadania. Às vezes a privação financeira das famílias era tamanha, que as mesmas sequer tinham condições de comparecer a locais públicos da cidade e participar de simples eventos do cotidiano.

Dentre o grupo de agentes públicos, as entrevistas revelam, mas uma vez, a importância das demais políticas públicas para a efetivação real da cidadania e da dignidade.

AP4: E através da participação no programa, que leva também na inclusão dos serviços ofertados pelo CRAS, isso também é trabalhado nesses grupos que eu comentei anteriormente. Essa noção de cidadania, de direitos e deveres, também é trabalhada aqui. Então começa pela superação de uma situação de extrema pobreza e continua pelo trabalho que o CRAS consegue desenvolver a partir daí.

AP5: É participando mesmo das ações do CRAS, dos demais serviços que ela frequenta na comunidade (PSF, escola) que ela vai ter essa noção da esfera pública. Em relação a essa pergunta, o Bolsa Família, isoladamente, não. Mas o Bolsa Família, acompanhado pelas demais políticas públicas, sobretudo o trabalho social com essas famílias, sim.

Através de uma das entrevistas, compreende-se que o PBF concorre para um maior reconhecimento do beneficiário enquanto sujeito de direito e deveres (cidadão).

AP2: Muita gente que chega aqui na instituição não sabe nem que tinha direito, nunca tinha ido nem ao banco nem a uma loteria, não sabia como funcionava, então ele é orientado e quando chegar lá ele vai ser reconhecido no banco, ele vai ser recebido por um técnico, ele vai conhecer os seus direitos de lei o que ele pode comprar, então acaba que aqui é a porta de entrada para ele ter acesso a outros órgãos públicos também.

Por todo conteúdo analisado no presente tópico, compreende-se que o PBF pode garantir maior dignidade e cidadania ao beneficiário, tomando-se por parâmetro a própria subjetividade que se encontra principalmente por detrás do termo dignidade. No que se refere especificamente ao maior ou menor grau de cidadania alcançado pelo beneficiário, ação determinante é a realizada nos CRAS, através de palestras e orientações sobre direitos e deveres, trazendo à tona, mais uma vez, a importância de políticas públicas complementares.

Retomando o conceito de Salet (2001), conclui-se que o próprio alicerce principal do PBF, qual seja, a superação da extrema pobreza, ao garantir condições existenciais mínimas, contribui de modo direto para a construção da própria dignidade.

7.3.3 Participação na esfera pública

A participação do beneficiário do PBF na esfera pública assume contornos significativos quando se entende que a mesma é um ato de cidadania imprescindível para se assegurar à comunidade melhores condições de vida, através, principalmente, da cobrança perante aos órgãos governamentais da efetivação de propostas e políticas públicas (Pinto, 2015).

Neste sentido, o PBF ofereceu condições para a criação de uma associação de bairro no município de Formiga, através da qual seus membros foram capazes de ter uma voz ativa perante aos órgãos governamentais.

AP5: Por exemplo, nos temos no bairro Maringá, um bairro marcado por muita gente que recebe Bolsa Família. Quando a gente observa que eles estão juntos ali, e participam das oficinas do público do CRAS, eles conseguiram, por exemplo, montar uma associação de bairro. Então a peculiaridade social deles, que é a condição de receber o Bolsa Família, ser um público vulnerável, leva elas a se conscientizarem politicamente, “olha a gente está junto aqui, a gente recebe Bolsa Família, a gente tem tal vulnerabilidade, então a gente tem que observar coisas que são melhores para nós, para a gente melhorar a condição da nossa realidade, da realidade do bairro Maringá”. Então eles montaram uma associação de bairro, que é uma associação até forte. É um pessoal que

consegue reivindicar. Por exemplo, está faltando um poste. Eles reunidos conseguem reivindicar o poste. As questões básicas de cidadania, de solicitar mesmo da força política local melhorias para eles.

O relato acima já demonstra um grande ganho social para o município e evidencia que quando trabalhado de maneira adequada, o PBF tem potencial de gerar ganhos em áreas que a princípio, colocam-se distantes do programa.

Contrastando com o cenário acima, o grupo de beneficiários entrevistados não mencionou ganho algum nesse sentido, bem como o grupo de emancipados. Houve apenas duas menções expressas à participação de alguns beneficiários na Conferência de Assistência Social por parte de dois agentes públicos.

AP4: A participação efetiva nesse sentido que eu vislumbro, é na participação na Conferência Municipal da Assistência Social que ocorre todos os anos. É um trabalho divulgado, fomentado pelo CRAS para atrair esse público. Eles veem com as sugestões para serem levadas para outras esferas, de manutenção ou de modificação do programa Bolsa Família em especial.

AP3: Ela é convidada para participar de uma conferência municipal, por exemplo. Nos temos beneficiários do Programa Bolsa Família, que no âmbito desse equipamento, a gente mesmo arrumou transporte para leva-los para uma conferência municipal de assistência social.

Apesar do potencial do PBF retromencionado, constata-se que o mesmo ainda se encontra muito aquém na efetiva colocação do beneficiário enquanto sujeito ativo na esfera pública no município de Formiga. O exemplo da criação da associação é um modelo de sucesso que pode ser mais bem explorado e trabalhado, dando indicativos que iniciativas semelhantes nos diferentes territórios da cidade podem resultar em uma realidade diferente para os beneficiários, fazendo com que os mesmos obtenham maiores ganhos enquanto comunidade.

7.3.4 Fortalecimento da comunidade

Partindo-se da visão de fortalecimento enquanto um processo de desenvolvimento de capacidades entre os membros de uma comunidade “atuando de maneira comprometida, consciente e crítica, para caminhar rumo a transformação de seu entorno segundo suas necessidades e aspirações” (Montero, 2006, p. 36), busca-se, nesse ponto, verificar possíveis efeitos do PBF sobre o fortalecimento da comunidade local em Formiga-MG.

Para tanto, retoma-se uma situação já mencionada anteriormente, na qual se pôde observar que o PBF, em conjunto com as políticas adotadas pelo município, foi capaz de

impulsionar a criação de uma associação de bairro, na qual os membros conseguiram obter um maior poder reivindicatório, compactuando com a ideia do comprometimento e atuação consciente.

Numa mesma esteira, houve também menção à criação de uma associação de costureiras, as quais, em sua maioria, eram beneficiárias do Bolsa Família.

AP4: No território que é anexado ao nosso CRAS, que é lá no Geraldo Veloso, foi construída uma associação de costureiras que funciona em anexo ao equipamento lá. A maioria dessas costureiras eram beneficiárias do programa Bolsa Família.

Em ambos os casos, apesar de não ser possível a verificação de uma ação direta do Bolsa Família para esse fim específico, há que se mencionar que a quantidade de equipamentos sociais (mais especificamente os CRAS) existentes hoje no município de Formiga é consequência direta do PBF, o que confirma a tese de Sousa, Silva e Souza (2014) de que o referido programa impacta diretamente na quantidade de equipamentos sociais de determinada área (quanto maior o valor médio recebido pela área, maior o número de equipamentos), decorrendo daí uma maior cobertura por parte dos órgãos de proteção social.

Identifica-se um fortalecimento “informal” (ao contrário do que ocorreu nas associações), baseado em relações de amizade oriundas principalmente das atividades realizadas no âmbito do CRAS pelos beneficiários.

B2: Tem uma moça ali em cima que recebe. A outra lá em cima que também recebe. Esses dias a gente pegou, foi até aniversário da menina dela. Aí a gente foi lá embaixo passear com eles (com as crianças). Aí a gente levou eles lá embaixo no parquinho. Através disso a gente junta as amiga, pega o dinheiro e vai.

EM1: A gente faz bastante amizade. Igual tinha a turminha da zumba, a gente fez muita amizade. Aí assim, para na esquina, vai bater papo. “Vamos voltar pra zumba, porque você não está indo?”.

No grupo de agentes públicos entrevistados, ganhou destaque a menção ao serviço de convivência ofertado pelos CRAS.

AP1: Eu acho que esse serviço de convivência, além de fortalecer a comunidade, ele fortalece muito o eu da pessoa. Trabalha muito as potencialidades dela. Quem é ela. Quais que são as qualidades. O que ela pode oferecer para a sociedade. Como que ela pode mudar a realidade familiar dela.

AP2: Sim, eu acredito que o programa ele viabiliza bastante aproximação dos usuários que tem acesso, porque eles criam vínculos, começam a se conhecer, começam a frequentar lugares, frequentam o CRAS, frequentam serviços de convivência, tem associações.

Essa interação entre os beneficiários, proporcionada principalmente por intermédio do serviço de convivência, acaba por ser uma aliada ao fortalecimento da comunidade em diversos aspectos. Destaca-se o depoimento de uma beneficiária vinda da região nordeste (Pernambuco) para o município de Formiga:

B5: No lugar onde eu morava, tudo lá era muito atrasado. O negócio é cada um por si. Não é aquela pessoa de estender a mão, de dar uma palavra “ah venha cá, vamos fazer isso”. Não, não tem aquela coisa [...] Nas meninas eu encontrei uma família, coisa que eu não tenho. Porque família aqui eu não tenho mesmo. Família é esse povo que eu fiz amizade.

B5: Tem pessoas que fazem ginástica aqui no CRAS. Sempre vai lá em casa, conversa comigo. Às vezes eu estou assim... Fui ao médico e ele identificou um início de depressão. Então ela vai lá em casa. Sempre conversa muito comigo. Me tira dos pensamentos negativos.

É interessante notar que a maioria dos estudos acerca do Bolsa Família identificam grandes efeitos do PBF nas regiões mais pobres, muito em decorrência da maior quantidade de beneficiários e da maior vulnerabilidade dos mesmos, o que, conseqüentemente, acaba por gerar uma maior quantidade de recursos. Em termos qualitativos, o depoimento acima evidencia a importância da política do município na tentativa de aproximação dos beneficiários da comunidade e do seu fortalecimento. Da expressão “tudo lá era muito atrasado. O negócio é cada um por si”, infere-se que no município de Formiga há uma preocupação para além do mero repasse de recursos, o que não parece ocorrer na cidade de origem da entrevistada.

Por todo o exposto, observa-se que o PBF se destaca em determinadas categorias de análise, a exemplo dos seus efeitos sobre a inserção social, segurança alimentar e acesso à saúde sob a ótica marshalliana, bem como seus efeitos sobre o reconhecimento da dignidade e inclusão na comunidade, já sob a ótica transacional. Noutro giro, em certos aspectos as entrevistas não fornecem elementos robustos que permitem a visualização de efeitos concretos, por exemplo, sobre a escolaridade da família e a capacidade empreendedora, pensadas na lógica da externalidade shumpeteriana.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas, de um modo geral, encontram-se envoltas por um heterogêneo processo de formação. O PBF, especificamente, possui aspectos bastante peculiares, decorrentes principalmente da sua abrangência e do papel social exercido pelo mesmo. O discurso por detrás de sua criação encontrava-se alicerçado sobre os pilares do combate à miséria, à fome e a exclusão social, através da emancipação das famílias mais pobres, o que ainda são objetivos almejados pelo programa. As modificações ocorridas durante os anos de vigência do programa, seja para a correção das disfunções existentes ou para atender às novas demandas sociais emergentes, permitiram o seu refinamento, trazendo uma tônica renovada ao PBF, que hoje possui um apelo social voltado aos conceitos de dignidade e cidadania, bem como uma preocupação com ações complementares através da articulação com outras políticas.

Fato é que, para além das intenções do PBF, é preciso verificar os resultados alcançados por ele, o que se buscou no presente estudo. O grande filtro utilizado, podendo ser entendido aqui como o objetivo geral, foi a análise dos possíveis efeitos do Bolsa Família no desenvolvimento local da cidade de Formiga-MG, em relação às dimensões econômica e social. Através de todo o histórico do programa aqui tratado, bem como pela análise de trabalhos e pelo conjunto de dados específicos do município de Formiga-MG, obtidos principalmente através das entrevistas aplicadas, foi possível observar-se que a gestão local busca trabalhar as potencialidades do programa para além do que é exigido pelo governo federal. Neste ponto, destaca-se que as políticas sociais locais buscam elidir ou ao menos minimizar facetas da pobreza que somente a transferência de renda, isoladamente, não é capaz de fazer.

Principiando pela análise da inserção social dos beneficiários do PBF do município, foi possível a verificação de pontos positivos relevantes no que tange a capacidade de compra, acesso à saúde e educação. Os beneficiários conseguem consumir mais em termos de quantidade, qualidade e variedade, principalmente em relação aos gêneros alimentícios, sendo que parcela da renda também contribui no pagamento de demais despesas como aluguel, água, luz e na compra de material escolar, estando o último item diretamente relacionado com a questão do acesso ao estudo que, como foi possível verificar, também é afetado de maneira concreta pelo PBF, em decorrência da condicionalidade da educação.

Por sua vez, a condicionalidade da saúde também vem a gerar efeitos significativos, que também tangenciam o que se pode chamar de efeitos sobre a saúde de modo geral. Embora o foco das condicionalidades da saúde estar voltado para crianças e gestantes, foi possível constatar um maior cuidado com a saúde do núcleo familiar como um todo.

Logo, as condicionalidades funcionam como uma espécie de pontapé inicial para que os beneficiários procurem os equipamentos públicos, do que não se pode deduzir que os serviços prestados assim o serão de maneira efetiva, o que foge ao controle do PBF, por encontrarem-se mais dependentes de políticas públicas da área da saúde e educação capazes de garantir um atendimento de qualidade.

Ainda dentro da ideia da inserção social, no que se refere à qualidade da moradia, alguns relatos deixam claros que o benefício é sim capaz de oferecer uma melhor condição de moradia, sendo, porém, necessário um avanço maior nesse campo, uma vez que o público do PBF, em sua grande maioria, possui necessidades mais básicas e urgentes a serem atendidas, como a alimentação. Outro fator que corrobora com tal situação reside no fato de grande parte dos beneficiários não possuí casa própria

No que tange à oportunidade de emprego, foi possível inferir-se também que o Bolsa Família contribui para o aumento do mercado informal, fator que traz em seu bojo, tanto aspectos positivos, uma vez que gera impactos principalmente para aquelas pessoas desprovidas de recursos financeiros suficientemente adequados, como aspectos negativos, a exemplo do não recolhimento do INSS, causando impactos sobre o aumento de pedidos de BPC, a longo prazo. A informalidade laboral persistente em relação ao programa, desde o seu surgimento, origina-se do medo em que o beneficiário possui de ter o seu benefício cortado e em caso de desemprego, ficar sem fonte alguma de rendimento e à mercê da própria sorte. O recente aumento do valor do Bolsa Família aumentou esse temor, uma vez que a depender da quantidade de benefícios recebidos pelo núcleo familiar, o valor pode chegar perto do salário mínimo vigente.

No rol de efeitos positivos, pode-se também elencar a questão da formação de comunidades e a noção de cidadania, sendo que o município exerce papel crucial nesse aspecto com as políticas públicas locais existentes, pautadas na ideia do trabalho das potencialidades do PBF. O serviço de convivência ofertado pelos CRAS coloca-se importante não só na inserção do beneficiário na comunidade, mas também no fortalecimento desta última.

A amplitude e abrangência do termo dignidade, observada a partir de um valor interno, permitiu a verificação de efeitos do PBF também sobre essa seara, uma vez que os beneficiários e emancipados atrelaram a ideia de dignidade a melhores condições de realização de coisas, que, a princípio, não tinham condições de realizar. Os beneficiários e emancipados conseguiram viajar, consumir produtos que antes não tinham condição de consumir e frequentar lugares que antes não conseguiam frequentar.

Os efeitos analisados sobre a inserção econômica a partir da escolaridade da família, e da capacidade empreendedora e inclusão tecnológica do beneficiário ainda são bastante modestos, não sendo possível a verificação de efeitos concretos sobre tais aspectos.

A abrangência do PBF sob o aspecto da inclusão digital no município de Formiga, a partir dos relatos, ainda é algo incipiente e que demanda a articulação e formulação de políticas públicas complementares, mesmo não se tratando de um objetivo direto do programa. Em relação à capacidade empreendedora, houve um esforço por parte do município através do oferecimento de cursos profissionalizantes voltados aos beneficiários, mas que, porém, não foi capaz de suscitar o espírito empreendedor nesse grupo de pessoas, afora exemplos muito pontuais.

De um modo geral, observa-se a geração de efeitos do PBF em vários dos segmentos, bem como potencialidade na geração de outros efeitos que não puderam ser observados a partir da presente pesquisa. O programa traz um sistema de redes profuso, que depende das três esferas de governo, federal, estadual e municipal, sendo que a primeira e a última se colocam de forma mais proeminente.

Logo, o desenvolvimento local pensado a partir da necessidade da redução das desigualdades e da elevação dos padrões de vida da população permite chegar à seguinte conclusão quando relacionado ao PBF: o programa, isoladamente, com a mera transferência e imposição das condicionalidades, não é capaz de gerar o desenvolvimento local no município de Formiga-MG, mas atua como uma verdadeira mola propulsora para tal desenvolvimento.

Muitas das políticas públicas municipais apresentadas neste estudo surgiram e se mantiveram em decorrência do PBF, encontrando-se intrinsecamente imbricadas ao mesmo. Apesar das relações intergovernamentais também assumirem um papel crucial para o sucesso do PBF, a distância estabelecida entre beneficiário e governo municipal é bem menor do que aquela estabelecida entre beneficiário e o governo federal, o que torna o município elemento chave para o sucesso do programa. As políticas complementares ao PBF criadas pelo município, dado o maior conhecimento do mesmo sobre a realidade local, elevam substancialmente a taxa de sucesso no atendimento dos anseios desse público e, conseqüentemente, são capazes de gerar desenvolvimento local. A gestão intersetorial das condicionalidades, que exige um alto grau de coordenação, também é fundamental.

Os dados trazidos pelo presente estudo corroboram com a ideia de que não é possível elidir a importância do PBF para o desenvolvimento local do município de Formiga-MG, o que não conduz necessariamente a conclusão de que programas de transferência de renda, de maneira geral, garantem a visão de desenvolvimento. Ao se apartar o PBF das políticas públicas

locais, tendo-se as externalidades aqui tratadas como ponto de partida para análise, percebe-se que o programa não é capaz de trazer reflexos significativos sobre o capital social ou sobre o aproveitamento das vocações locais, não sendo também capaz de gerar um ganho de produtividade e um aquecimento econômico através do simples consumo.

Em uma breve reflexão, que merece um estudo mais aprofundado, a abordagem “recursista”, típica de sistemas neoliberais, não basta ao desenvolvimento local. A simples tentativa de compensação entre os mais pobres através de uma política de transferência de renda, pura e simplesmente, se coloca muito mais como um argumento pró capitalismo e mercado, e não como uma solução ao desenvolvimento local.

Como proposta de agenda para futuros estudos, o delineamento de uma política pública municipal atrelada ao PBF e capaz de inserir o beneficiário ao mercado de trabalho formal, buscando minimizar os efeitos da informalidade, seria de grande relevância. Uma política pública municipal voltada à habitação do núcleo familiar beneficiário, também poderia significar uma maior chance de emancipação da família.

Apesar de exigir um alto grau de coordenação das condicionalidades, o programa deve ser pensado para além de um mero acesso formal à renda, educação, saúde ou a serviços sociais. Somente uma articulação robusta com políticas públicas locais é capaz de refletir na redução da pobreza, na atenuação da desigualdade social e, por consequência, no aumento dos padrões de vida dos beneficiários, coadunando-se com aquilo que deve ser entendido verdadeiramente como desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Caderno do ILPES – Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento econômico e social. Fortaleza: BNB, 1998, 151p.

ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, v. 70, p. 7-17, 2004.

ALTHEIDE, David L.; Johnson, John M. Critérios para avaliação da validade interpretativa em pesquisas qualitativas. Em: Denzin, NK & Lincoln, YS (eds), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: **Sage Publications**, pp. 485–499, 1994.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento—um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de estudos africanos**, n. 4, p. 35-70, 2003.

ARAÚJO, Kleane Maria da Fonseca Azevedo; LANA, Francisco Carlos Félix. Relação da hanseníase com a cobertura da estratégia saúde da família e condições socioeconômicas. **Ciencia y enfermería**, v. 26, p. 1, 2020.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARAÚJO, Melissa Luciana de et al. Características do ambiente alimentar comunitário e do entorno das residências das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, p. 641-651, 2022.

ARAÚJO, Wilson Alves de et al. Desenvolvimento local, turismo e populações tradicionais: elementos conceituais e apontamentos para reflexão. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, p. 05-18, 2017.

ARENDT, Hannah. **O que é política?**. Editora Bertrand Brasil, 2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 17-26, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1998.

ÁVILA, V. F. Realimentando a discursão sobre teoria do desenvolvimento local. (**Interações**), Campo Grande, v. 8, n. 13, p. 133-140, set 2006.

AZEVEDO, J. A. M. Análise de políticas públicas quanto ao seu design: um estudo de caso. **Encontro nacional da associação dos programas de pós-graduação em administração**, v. 27, 2003.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. **Coordenador Nacional da Rede UNIDA**, 2015.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique L. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Ipea, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. 2009.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 94, 2021.

BAZZANELLA, S. L. et al. Desenvolvimento: conceito ou ideologia? **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p.57-79, 2022.

BERNARDI, João Vicente Basso. **As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre**. Editora Dialética, 2023.

BIASOLI-ALVES, Z. M. M. et al. Childrearing practices: a methodology for the analysis of interview data. **Annual Research Report**, n. 4, p. 53-63, 1987.

BICHIR, Renata Mirandola. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**, v. 1, n. 1, p. 49-78, 2016b.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos CEBRAP**, p. 115-129, 2010.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 111-136, 2016a.

BONANI, Larissa de Oliveira; SOUZA, Gabriella Soares de. A importância da vacinação infantil para a erradicação do Sarampo. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 4, n. 3, p. 9731-9735, 2021.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BORBA, Robinson. **Cidade Cognitiva**. Clube de Autores, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 agos. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020.** Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 124, p. 36, 1 jul. 2020. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/07/2020&jornal=515&pagina=36&totalArquivos=166>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021.** Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 58-C, p. 1-3, 26 mar. 2021. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/03/2021&jornal=602&pagina=3&totalArquivos=6>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.851, de 5 de novembro de 2021.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 208-D, p. 1, 5 nov. 2021. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=603&pagina=1&data=05/11/2021&totalArquivos=1>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021.** Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 209-A, p. 1-5, 8 nov. 2021. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/11/2021&jornal=600&pagina=1&totalArquivos=6>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 181, p. 3-5, 20 set. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.** Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 71, p. 1, 12 abr. 2006. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/04/2006>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007.** Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 136, p. 1, 17 jul. 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6157.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 122, p.3, 27 jun. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=27/06/2008>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 145, p. 3, 31 jul. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/07/2009&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=112>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 43, p. 1, 2 mar. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=02/03/2011>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 82, p. 2, 2 mai. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/05/2014&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=176>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.749, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 124, p. 7, 1 out. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=30/06/2016>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 104, p. 2, 1 jun. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=2&data=01/06/2018>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 2022. Inclui o art. 120 no Ato das disposições Constitucionais Transitórias para reconhece o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações

de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o programa auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano 77, n. 103, p. 75-80, 1 abril. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/110332?sequencia=75>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art.107, define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, ano 77, n. 203, p. 213-216, 8 dez. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/111591?sequencia=213>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 7, p. 1-2, 20 jan. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 64-A, p. 1-2, 2 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 115, p. 13-17, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm. Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.000 de 02 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 170, p. 3-4, 3 set. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/09/2020&jornal=515&pagina=3&totalArquivos=85>. Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.039 de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância

internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 52-A, p. 2-3, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/03/2021&jornal=600&pagina=2&totalArquivos=3>. Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061 de 9 de agosto de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 150, p. 5-9, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/08/2021&jornal=515&pagina=7&totalArquivos=127>. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.076 de 7 de dezembro de 2021.** Institui o Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 229-B, p. 1, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=601&pagina=1&data=07/12/2021&totalArquivos=1>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.155 de 1 de janeiro de 2023.** Institui o Adicional Complementar do Programa Auxílio Brasil e do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 1-B, p. 1, 2 jan. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=601&pagina=1&data=02/01/2023&totalArquivos=2>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.164 de 2 de março de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 42-A, p. 1-3, 2 mar. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/03/2023&jornal=600&pagina=1&totalArquivos=3>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Ministério de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cartilha do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2005.**

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico.** São Paulo: EESP/FGV, Texto para discussão n.157, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico revisitado. **EESP–Escola de Economia de São Paulo**, v. 16, 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo. **Folha de S. Paulo**, v. 19, n. 9, p. 2004, 2004.

BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 48, p. 545-562, 2011.

BURLANDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1441-1451, 2007.

CABRAL, Caroline Sousa et al. Segurança alimentar, renda e Programa Bolsa Família: estudo de corte em municípios do interior da Paraíba, Brasil, 2005-2011. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, p. 393-402, 2014.

CAIDEN, Gerald; CARAVANTES, Geraldo. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. **Revista de administração pública**, v. 16, n. 1, p. 4 a 16-4 a 16, 1982.

CALMON, Paulo CP; COSTA, Marcelo M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. **Encontro anual da anpad**, v. 31, p. 1-16, 2007.

CAMARGO, José Márcio. Os Miseráveis 2. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 maio 1995.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. 2018.

CARAM, Bernardo; CARVALHO, Daniel; RESENDE, Thiago. Governo propõe usar recursos de precatórios e Fundeb para bancar novo programa social. **Folha de S.Paulo**, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/governo-anuncia-renda-cidada-programa-substituto-do-bolsa-familia.shtml>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CARDOSO, Alberto José Berta; ALMEIDA, Juma Ualala de; MARCOS, Rodrigues Agostinho. O papel da administração pública no desenvolvimento social e econômico: uma revisão. **Revista Foco**, v. 16, n. 5, p. e1724-e1724, 2023.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1052-1063, 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, p. 616-624, 2023.

CATTELAN, Renata; BEZERRA, Fernanda Mendes; MELLO, Gilmar Ribeiro de. Avaliação da Eficiência do Programa Bolsa Família nos Municípios do Paraná. **Administração Pública e Gestão Social**, 2020.

CAVALCANTI, Renato Pinto. Desenvolvimento sustentável: uma análise a partir da perspectiva dos BRICS. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 6, n. 11, p. 109-133, 2018.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael P. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, p. 297-304, 2013.

COHEN, Simone Cynamon et al. Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 191-198, 2007.

- COLAÇO, Thais Luzia; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Sociedade da informação: comunidades tradicionais, identidade cultural e inclusão tecnológica. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 1, n. 1, p. 207-230, 2010.
- CÓRDOVA, Ismael de; ALVES, Ismael Gonçalves. Programas de transferência condicionada de renda na ótica dos direitos sociais: uma opção para o combate das vulnerabilidades brasileiras. **Polis. Revista Latinoamericana**, n. 53, 2019.
- CORREA JÚNIOR, Carlos Barbosa. Distribuição e crescimento: efeitos do Programa Bolsa Família no Produto Interno Bruto dos municípios brasileiros. **Pesquisa & Debate**, v. 33, n. 1 (59), 2021.
- COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, p. 1-16, 2023.
- COSTA, Raíssa Maria Alves Soares. Do bolsa família, estratégia de combate à pobreza, ao auxílio brasil, estratégia eleitoral. **Voices da Abrapso**, v. 2, p. 1-6, 2021.
- COUTO, Felipe Fróes; CORREIA, Gabriel Farias Alves; CARRIERI, Alexandre de Pádua. O Antilíder: Da liderança discursiva presidencial à descoordenação federativa para o combate à Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-19, 2022.
- CRONEMBERGER, Izabel Herika Gomes Matias; TEIXEIRA, Solange Maria. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. **Pensando famílias**, v. 19, n. 2, p. 132-147, 2015.
- CURRALERO, Cláudia Baddini et al. As condicionalidades do programa bolsa família. **Governo Federal**, v. 151, 2010.
- DANTAS, Sara Verônica de Avelar Dias et al. Uma avaliação do Programa Bolsa Família. **Interações (Campo Grande)**, v. 19, p. 713-726, 2018.
- DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES-FILHO, Naercio. Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, p. 292-312, 2018.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Handbook of qualitative research. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.
- DIAS, Luiz Carlos; PLEIN, Clério. Crescimento econômico, desenvolvimento econômico e desenvolvimento: afinal sobre o que tratam estes conceitos?. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, v. 8, n. 2, p. 64-82, 2022.
- DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natalia Massaco. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1286-1306, 2020.
- DOOLEY, Larry M. Case study research and theory building. **Advances in developing human resources**, v. 4, n. 3, p. 335-354, 2002.

DOWBOR, Ladislau. Educação e desenvolvimento local. **Revista Latino Americana de Educación e Política**, v. 2, n. 24, p. 123-139, 2006.

DRAEGER, Eric. Do conditional cash transfers increase schooling among adolescents? Evidence from Brazil. **International Economics and Economic Policy**, v. 18, n. 4, p. 743-766, 2021.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, v. 15, p. 63-101, 2003.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento: guia para conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 625-641, 2008.

FAGNANI, Eduardo. A Política Social do Governo Lula (2003-2010):: perspectiva histórica. **Ser Social**, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FAURÉ, Yves-A.; HASENCLEVER, Lia. **O desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro: estudos avanzadas nas realidades municipais**. Editora E-papers, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. versão 3.0. CD-ROM.

FERREIRA, Patrícia A.; ALENCAR, Edgard; PEREIRA, José R. Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e sociedade. **Encontro nacional de pesquisadores em gestão social**, v. 6, 2012.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 7, p. 129-147, 1997.

FONSECA; Ana Maria Medeiros da; ROQUETE, Cláudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: Bolsa-Família. **Caderno de Pesquisa NEPP**, 86, junho 2018. Proteção social e transferência de renda edição especial em homenagem à Ana Fonseca, organização Lilian Montali.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza & desenvolvimento local**. Brasília: Aed, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, v. 21, 1997.

FRIAS, Lincoln et al. Os beneficiários do programa bolsa família e o mercado de trabalho: uma análise sobre o “efeito preguiça”. **Revista Sociais e Humanas**, v. 33, n. 1, 2020.

FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e sociedade**, v. 3, n. 1, p. 37-42, 1994.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Renata Pedretti Moraes. **Belo Horizonte e sua metrópole, possibilidades de desenvolvimento: um olhar sobre os atores institucionais e suas relações**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GIL, A. C. **Como classificar as pesquisas**. Como elaborar projetos de pesquisa, v. 4, p. 44-45, 2002.

GONÇALVES, Marilene Parente; BARRETO, Ketnen Rose Medeiros; MARTINS, Valter. Trajetória do Bolsa Família e a recomposição das estratégias de superação da fome no Brasil. **Princípios**, v. 43, n. 169, p. 105-123, 2024.

GOODE, William J.; HATT, Paul K.; **Métodos em pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1968.

GOOGLE MAPS. Google. Mapa da cidade de Formiga-MG e região. Acesso em 18 mai. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Formiga+-+MG,+35570-000/@-20.5165251,-46.2444051,8.46z/data=!4m6!3m5!1s0x94b4ee740960a34d:0xc0e65adc4f333849!8m2!3d-20.4649336!4d-45.42628!16zL20vMDlfdGxi>

GOULART, Sueli. Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. **Cadernos Ebape. BR**, v. 4, p. 01-15, 2006.

GRANJA, Cintia Denise; CARNEIRO, Ana Maria. O programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 29, p. 183-205, 2020.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Y. S. Paradigmas concorrentes na pesquisa qualitativa. **Manual de pesquisa qualitativa**, v. 2, n. 163-194, 1994.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas. Uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2005.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

HICKS, Norman; STREETEN, Paul. Indicators of development: The search for a basic needs yardstick. **World development**, v. 7, n. 6, p. 567-580, 1979.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário Aurélio**. Editora Nova Fronteira: Rio de Janeiro, 1975.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. The triple c approach to local industrial policy. **World Development**, v. 24, n. 12, p. 1859-1877, 1996.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente e sustentabilidade. **O Município no século XXI: cenários e perspectivas**. Cepam–Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, p. 175-183, 1999.

JONES, Hayley. Young people's schooling trajectories and transitions to social adulthood in the context of Brazil's Bolsa Família. **Critical Social Policy**, 2022.

KELMA, Christina Melo Dos Santos Cruz. **Subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas com recorte de gênero e raça na agricultura familiar**. 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o Estado para o desenvolvimento social. **Superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

KUKIEL, Éder Damião. Repercussões dos programas Bolsa Família e Vale Renda no comércio varejista dos municípios Corumbá e Ladário – Mato Grosso do Sul. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2022.

LATORRE, Antonio Beltran. **La Investigación-Acción**. Editorial Graó: Barcelona, 2003.

LEMONS, Mauro; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. **Arranjos produtivos locais industriais sob ambientes periféricos: os condicionantes territoriais das externalidades restritas e negativas**. ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2003.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, p. 458-470, 2011.

LIMA, Renata Barros de. **Defasagem escolar dos alunos entre 15 e 17 anos: uma análise do Benefício Variável Jovem**. 2020. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

LIMA, Thaís Damasceno; NUNES, Stephano Hertal Farias. Descrição da pobreza rural no Brasil: uma análise de 2003 e 2009. **Textos de Economia**, v. 17, n. 1, p. 11-36, 2014.

LISBOA, Cinthia Soares et al. Bolsa Familia Program and Perinatal Outcomes: NISAMI Cohort. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 9, p. 5345, 2022.

LOPES, Arleson Eduardo Monte Palma; DOS SANTOS, José Nazareno Araujo; ALENCAR, Douglas. Contribuição da educação para o desenvolvimento econômico: reflexões teóricas. **Cadernos CEPEC**, v. 11, n. 2, 2023.

LORENZETTO, Bruno Meneses; MAQUINÉ, Dillings Barbosa. Uma perspectiva crítica do desenvolvimento. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 23, 2023.

MADEIRA, Maria Carolina Costa. **Trabalho infantil e política pública: uma avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no município de João Pessoa**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

MAGALHÃES, Kelly Alves et al. Habitation as a social determinant of health: perceptions and conditions of families registered under the " Bolsa Família" program. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 57-72, 2013.

MAGALHÃES, Rosana; BODSTEIN, Regina. Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 861-868, 2009.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada**. Bookman Editora, 2006.

MALTHUS, Thomas Robert. Ensaio sobre o princípio da população. São Paulo. **Publicações Europa-América**, 1978.

MALUF, Renato S. Atribuindo sentido (s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 2000.

MARINI, Ruy Mauro. A crise do desenvolvimentismo. **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, p. 103-118, 2010.

MARINS, Mani Tebet et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36, p. 669-692, 2021.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da informação**, v. 33, p. 41-49, 2004.

MARTINELLI, Dante Pinheiro. JOYAL, André. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. Manole: Barueri, 2004.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações (Campo Grande)**, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2015.

MASCARENHAS, Lucas Chaves. **Ações Emancipatórias e o Programa Bolsa Família no município de Formiga-MG**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional) – Universidade do Estado de Minas Gerais – Fundação Educacional de Divinópolis, Instituto de Educação Superior e Pesquisa, Divinópolis, 2016.

MELLO, Igor. Antes de ampliar Bolsa Família, Bolsonaro defendeu fim do benefício. **UOL**, 17 nov. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/17/antes-de-ampliar-bolsa-familia-bolsonaro-defendeu-fim-do-beneficio.htm>. Acesso em: 18 jun. 2023.

MELO, Sonia Rebouças da Silva. Desigualdade, pobreza e políticas de transferência de renda no Brasil. **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, n. 15, 2013.

MILANEZ, Anderson Carvalho da Silva; SILVA, Cláudia Maria Lourenço da. A importância do Programa Bolsa Família sobre a economia do município de Antônio Gonçalves–Bahia. **ID on line. Revista de psicologia**, v. 10, n. 30, p. 34-47, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Manual do índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único** (Municípios e Distrito Federal). Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Manual do índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único** (Municípios e Distrito Federal). Brasília, 2018.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

MOREIRA, Rafael de Farias Costa. **Empreendedorismo e inclusão produtiva: Uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família**. 2013.

MOSS, Alice Carolina Fernandes; SANTANA NETO, Hamilton Gomes de. Os princípios constitucionais da administração pública: seus conceitos e sua aplicabilidade no ordenamento pátrio. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 4, p. 192-205, 2023.

MUNARETTO, Lorimar Francisco; CORRÊA, Hamilton Luiz; CUNHA, Júlio Araújo Carneiro da. Um estudo sobre as características do método Delphi e de grupo focal, como técnicas na obtenção de dados em pesquisas exploratórias. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 6, n. 1, p. 9-24, 2013.

NASCIMENTO, Elcio Costa et al. O papel do Programa Bolsa Família na segurança alimentar das famílias do Território do Marajó, PA. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, p. 59-70, 2017.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do. Classificação da Pesquisa. Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos. **Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática–como elaborar TCC**. Brasília: Thesaurus, 2016.

NAZARENO, Luísa de Azevedo; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. Transferências condicionadas de renda: Origens, fundamentos e tendências recentes Na África subsaariana. **Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI** n. 19 Jan/Abr. 2015.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Os efeitos macroeconômicos das transferências sociais: uma abordagem de matriz de contabilidade social**. Rio de Janeiro: FGV, EPGE, 2015. 19 p.

OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido. Novos horizontes para o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 19, n. 1, 2023.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Desigualdade social: uma trajetória de insistência no Brasil. **Contribuciones a las ciencias sociales**, v. 16, n. 7, p. 6750-6766, 2023.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v. 5, n. 2, 2002.

OLIVEIRA, Paulo César de Carvalho Rosa; DA SILVA OLIVEIRA, Ana Clara. Relação do estado nutricional segundo o sexo de crianças beneficiadas pelo programa bolsa família no período de 2011 a 2016 no município de Canto do Buriti-PI. **RBONE-Revista Brasileira de Obesidade, Nutrição e Emagrecimento**, v. 16, n. 104, p. 966-970, 2022.

OLIVEIRA, V.E. **As fases do processo de políticas públicas**. In: MARCHETTI, V. (org). Políticas Públicas em debate. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013, p. 15- 37.

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei SD. **O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho da Bolsa Família**. Campello T, Falcão T, Costa PV, organizadores. O Brasil sem miséria. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 747-61, 2014.

PAES-SOUSA, Rômulo. **Plano Brasil sem miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil**. Working Paper, 2013.

PAIVA, Luiz Alexandre Canavezi de; BRISOLA, Elisa Maria Andrade; RODRIGUES, Alexandra Magna. Desenvolvimento e economia solidária: uma reflexão necessária. **Revista Grifos**, v. 32, n. 58, p. 01-24, 2023.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 312-329, 2017.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e saúde. **Estudos avançados**, v. 30, p. 51-66, 2016.

PAULA, João Antonio de; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. A formação do pensamento de Celso Furtado, o imperativo tecnológico e as metamorfoses do capitalismo. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 19, 2021.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História—avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: **ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: MDS, p. 26-41, 2010.

PEREIRA, Marcelo Sitcovsky Santos. **Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

PETRINI, João Carlos; DIAS, Marcelo Couto. **Família no debate cultural e político contemporâneo**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 8. ed. São Paulo: Pearson Education, 2013.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Makron, 1994.

PINTO, Adenilda Couto B. Desenvolvimento local: a comunidade como coparticipante. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 3, n. 2, p. 165-175, 2015.

PINTO, Michele de Lavra. Programa de transferência de renda: Bolsa Família, consumo e moralidade. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 22, 2023.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 21, p. 513-531, 2013.

POCHMANN, Marcio. **Qual desenvolvimento?: oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo**. Publisher Brasil, 2009.

PRANDO, Rodrigo Augusto. Jair Bolsonaro: 2018-2022—Discurso, ação política e eleições. **Revista InterAção**, v. 13, n. 2, p. 46-56, 2022.

PRATES, Lucas Alves; VALADÃO, José de Arimatéia Dias. Desenvolvimento local do Povoado de Melancias frente às transformações do Norte de Minas Gerais. **Interações (Campo Grande)**, v. 19, p. 305-324, 2018.

PUGA, Fernando.; CASTRO, Lavínia Barros de. (Org.). **Visão 2035: Brasil, país desenvolvido – agendas setoriais para alcance da meta**. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

PUGAS, Pâmella Gabriela Oliveira; FERNANDES, Renata dos Santos. Externalidades positivas em aglomerações de empresas: um estudo no aglomerado de fundição da cidade de Cláudio (MG), Brasil. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 89, p. 49-62, 2014.

QUEIROZ, Maria Izaura Pereira de. Relatos orais: do indizível ao dizível—Ciência e Cultura. **Revista da SBPC**, 1987.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em políticas públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

- RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.
- REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia. O caso da Bolsa Família. **Política & Trabalho**, n. 38, 2013.
- RESENDE, T. Governo não diz como cobrirá buraco de R\$ 1 bi no Bolsa Família neste mês. **Folha de S.Paulo**, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/governo-nao-diz-como-cobrir-buraco-de-r-1-bi-no-bolsa-familia-neste-mes.shtml>. Acesso em: 18 jun. 2023.
- RIBEIRO, Flavio Diniz. **Walt Whitman Rostow e a problemática do desenvolvimento: Ideologia, política e ciência na Guerra Fria**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- RICARDO, Elysandra Olimpia; VIDIGAL, Ana Carolina. Programa bolsa família (PBF): reflexões sob a perspectiva do capitalismo dependente no Brasil. **Humanidades em Perspectivas**, v. 4, n. 8, p. 60-71, 2022.
- RITTNER, Daniel. Acordo inédito com setor privado oferece “porta de saída” do Bolsa Família. **CNN Brasil**. 24 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/acordo-inedito-com-setor-privado-oferece-porta-de-saida-do-bolsa-familia/>. Acesso em: 14 ago. 2023.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos avançados**, v. 26, p. 65-92, 2012.
- ROSINKE, João Germano et al. Efeitos sociais e econômicos para o desenvolvimento local através das contribuições do Programa Bolsa Família no município de Sinop-MT no período de 2004 a 2009. **Interações (Campo Grande)**, v. 12, n. 1, p. 77-88, 2011.
- ROSSINI, V.; MARTINELLI, D. Visão Sistêmica e Desenvolvimento Local: um estudo multicasos em uma cidade de pequeno porte no interior de São Paulo. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS**. 2007.
- ROTTA, Edemar; REIS, Carlos Nelson dos. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 6, n. 2, p. 314-334, 2007.
- RUA, Maria das Graças. Avaliação da integração do programa de erradicação do trabalho infantil ao programa bolsa família. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 417-450, 2007.
- RUIZ, Fernando Martinson. **Empreendedorismo**. Senac, 2019.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SACHS, Ignacy. Entre Polanyi e Von Hayek. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 12, p. 167-175, 2023.

SANTANA, Lizandra Kelly de Araújo; DOURADO, Débora Coutinho Paschoal. A criação dos Programas de Transferência de Renda e a Precarização do Trabalho no século XXI: A emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível?. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 2, p. 125-151, 2018.

SANTOS, Danilo Braun et al. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 708-733, 2017.

SANTOS, Elinaldo Leal et al. Desenvolvimento: um conceito em construção. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 2, n. 1, p. 44-61, 2012.

SANTOS, Gustavo Borges et al. **A administração pública como facilitadora do desenvolvimento social e econômico no Brasil**. 2022.

SANTOS, Julyane Christiny Matias Patrício dos Santos et al. O Programa Bolsa Família e seus Impactos na Qualidade da Educação e da Inclusão Social. *Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 15, n. 56, p. 791-802, 2021.

SANTOS, Laís Freitas et al. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS NOS MUNICÍPIOS DO OESTE DA BAHIA: Uma discussão sobre o crescimento econômico e seu impacto no local, pela análise multivariada. **Revista Valore**, v. 8, p. 8042, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCATOLIN, Fábio Dória. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SCHWARTZMAN, Simon. Programas sociais voltados à educação no Brasil. **Sinais Sociais**, v.1, n.1, p. 114-144, 2006.

SILVA, Anderson Paulino da; BRANDÃO, André; DALT, Saete da. Educação e pobreza: o impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Revista contemporânea de Educação**, v. 4, n. 8, 2009.

SILVA, Chesil Batista; HASENCLEVER, Lia; SOARES, Marcia Regina Pacheco. O programa bolsa família e seus efeitos na pobreza e na desigualdade socioeconômica no Brasil. **Open Science Research** ix, v. 9, n. 1, p. 1070-1081, 2022.

SILVA, Christian Luiz da. **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, Everlane Suane de Araújo da; PAES, Neir Antunes. Programa Bolsa Família e mortalidade infantil no Brasil: revisão integrativa. **Holos**, v. 1, p. 201-211, 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Política Pública de Transferência de Renda Enquanto Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v.7, n.2, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação.** 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, p. 155-163, 2010.

SILVA, Thiago Christiano; ARAÚJO, Rodrigo Batista de; TABAK, Benjamin Miranda. Real effects of direct cash transfers shocks: evidence from one of the largest social welfare programs in the world. **Applied Economics**, p. 1-15, 2023.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** Texto para discussão, 2009.

SOUSA, Carlos Augusto Moreira de; SILVA, Cosme Marcelo Furtado Passos da; SOUZA, Edinilsa Ramos de. Determinantes dos homicídios no Estado da Bahia, Brasil, em 2009. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 17, p. 135-146, 2014.

SOUSA, Catrine de Jesus; VIGO, Zaira de Limas; PALMEIRA, Cátia Suely. Compreensão dos pais acerca da importância da vacinação infantil. **Revista Enfermagem Contemporânea**, v. 1, n. 1, 2012.

SOUZA, André Portela. **Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família.** In: BACHA, E.; SCHWARRZMAN, S. (Ed.). *Brasil: a nova agenda social.* Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 166-186.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, p. 183-203, 2021.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **El sudesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo.** 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Projeto de Lei nº 80/1991.** Institui o Programa de Garantia Mínima – PGRM e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 16 abr. 1991. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAR1992.pdf#page=10>. Acesso em 28 mar. 2023.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** 3. Ed. Cortez Editora, 2004.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** Cortez Editora, 2022.

SUZART, André Souza et al. Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional: um estudo de caso. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 41, n. 3, 2017.

TABOSA, Francisco José Silva et al. Impacto do crescimento, desigualdade e do Programa Bolsa Família (PBF) na pobreza do Brasil. **Revista Observatório de la economia latino-americana**, v. 22, n.2, p. 1-20, 2024.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e sociedade**, v. 19, n. 3, p. 613-635, 2010.

TAVARES, Thiago Passos. Desenvolvimento humano como liberdade: o pensamento de Amartya Sen na promoção de saúde e bem-estar social. *Revista Contemporânea*, v. 2, n. 1, p. 281-301, 2022.

TELES, Marcela Pereira Lima; RODRIGUES, Wallace; LEITE, João de Deus. Reflexões sobre o laço entre família e escola à luz da condicionalidade do programa bolsa família em Araguaína/TO. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 56, p. 169-180, 2021.

THOMAZINHO, Gabriela. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 30, n. 73, p. 44-69, 2019.

TOLEDO, Luciano Augusto; SHIAISHI, Guilherme de Farias. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Revista da FAE**, v. 12, n. 1, 2009.

TOMAZINI C. **Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva**. In: Gomide AA, Sá e Silva MM, Leopoldi MA, organizadores. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento; 2023. p. 75-98.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

ULTRAMARI, Clovis. *Desenvolvimento local e regional*. Editora Ibplex, 2009.

URIBE, Gustavo; CARAM, Bernardo; PUPO, Fábio. Bolsonaro anuncia desistência do Renda Brasil e ameaça cartão vermelho na equipe. **Folha de S.Paulo**, 15 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/bolsonaro-anuncia-desistencia-de-renda-brasil-e-ameaca-cartao-vermelho-na-equipe.shtml>. Acesso em: 18 jun. 2023.

VALENTE, Ana Lúcia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, p. 165-182, 2003.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

VEIGA, C. E. L. **Modelo de gestão da união e o roteiro de elaboração do PPA, para municípios**. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Investimentos Estratégicos, 2005.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

VERDI, Elisa Favaro. Do orçamento público para a satisfação de necessidades: uma comparação das políticas sociais brasileiras desenhadas de cima para baixo. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 42, n. 1, 2022.

VIANA, Iara Azevedo Vitelli Organizadora; KAWAUCHI, Mary Organizadora; BARBOSA, Thiago Varanda Organizador. **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. 2018.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 543-552, 2000.

VIEIRA, Ana. **Sistemas de informação e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdo e desafios. **Revista de direito constitucional e internacional**, v. 109, p. 93-117, 2018.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. 160 p.

XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Inclusão Social**, v. 5, n. 1, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Questionário

1- Há quanto tempo você recebe o benefício do Bolsa Família?

2- Quantas pessoas fazem parte da sua unidade familiar e são beneficiadas diretamente pelo benefício?

3- De que forma a sua inserção no PBF influenciou:

- a) Oportunidades de emprego:**
- b) Capacidade de comprar:**
- c) Segurança alimentar:**
- d) Qualidade da moradia:**
- e) Acesso à saúde e saneamento:**
- f) Acesso à estudo:**

4 – De que forma a sua inserção no Bolsa Família influenciou:

- a) Escolaridade da família:**
- b) Capacidade empreendedora:**
- c) Inclusão tecnológica:**

5 – De que forma a sua inserção no Bolsa Família influenciou:

- a) Inserção na comunidade:**
- b) Reconhecimento da cidadania/dignidade da pessoa humana:**
- c) Participação na esfera pública:**
- d) Fortalecimento da comunidade:**