

POLÍTICA PÚBLICA E MEIOS DE VIDA NO ESPAÇO RURAL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Marina Villela Brandão Leite Faria
Maria Izabel Vieira Botelho

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) está vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Foi criado em 20 de outubro de 2003, pela Medida Provisória nº 132; sancionado em 9 de janeiro de 2004, pela Lei 10836 e regulamentado em 17 de setembro de 2004, pelo Decreto nº 5209. Atualmente, é o mais importante programa de combate à pobreza em âmbito nacional e figura entre as importantes políticas sociais no país, beneficiando pobres e extremamente pobres, por meio da transferência de renda, do fomento ao acesso a serviços básicos (saúde e educação) e da realização de ações complementares em assistência social, relacionadas à capacitação da população beneficiada e integração com programas complementares¹. A conjugação destas ações permite a compreensão da pobreza como um fenômeno multidimensional que demanda ações em diversos setores. Em relação à amplas abordagens de pobreza, destaca-se a proposta por Amartya Sen (SEN, 2000), onde a pobreza deve ser compreendida como privação das capacidades e liberdades humanas e não apenas como baixa renda. As liberdades incluem expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam e evitar formas de privações.

O PBF é um programa que pode ser acessado pela população rural ou urbana². Segundo estudo de Castilho e Silva e Schneider (2015), a partir de

¹ Segundo Soares e Sátyro (2009), são programas articulados com outros ministérios que, embora não tenham sido desenvolvidos explicitamente para os beneficiários do Bolsa Família, fornecem algum tratamento preferencial a eles. Cita-se como exemplo: Programa Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, entre outros.

² A forma oficial utilizada no Brasil para a determinação de rural e urbano é a delimitação

dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/ CECAD³) de 2014, 28,67% dos domicílios que recebiam o Programa Bolsa Família em todo o Brasil estavam localizados na zona rural. É também considerado um programa de transferência condicionada de renda, que exige que os beneficiados realizem ações em contrapartida às transferências de renda efetuadas. As condicionalidades incluem, segundo Castilho e Silva e Schneider (2015), matrícula e frequência escolar mínima (que varia de acordo com a idade), a atualização da carteira de vacinação, bem como a realização de outros acompanhamentos de saúde para crianças de até sete anos de idade e mulheres na faixa etária de 14 a 44 anos de idade, realização de exame de pré-natal para as gestantes. Existem diferentes modalidades de benefícios vinculados ao PBF, tais como: benefício básico, benefício variável, benefício variável vinculado ao adolescente, benefício para superação da extrema pobreza, que são acessados pelos beneficiados de acordo com a renda e composição familiar.

Assim, a existência destas contrapartidas (denominadas de condicionalidades) pode ser compreendida como uma forma de romper o ciclo de pobreza entre gerações e como forma de reconhecer que o alcance de alguns direitos sociais é um elemento importante para a superação da pobreza e garantia de proteção social aos grupos vulneráveis.

Grisa e Schneider (2015) afirmam que a existência de políticas sociais que atingem as populações rurais, como é o caso do Programa Bolsa Família, contribui para o reconhecimento do espaço rural como espaço de vida e trabalho, na medida em que possibilitam que esta população melhore a qualidade de vida. A melhoria da qualidade de vida desta população é percebida na medida em que se observa a capacidade do Programa Bolsa Família em contribuir para a transformação de elementos dos meios de vida.

administrativa (ABRAMOVAY, 2000). Segundo exposto por Girardi (2008, p.7) esta definição oficial brasileira é orientada por lei onde a classificação baseia-se na localização de seu domicílio. Para o IBGE, são urbanas as sedes municipais (cidades) e as sedes distritais (vilas) e áreas urbanas isoladas, definidos por lei municipal. Domicílios rurais são aqueles que estão fora dos limites urbanos (ABRAMOVAY, 2000).

³ CECAD é uma ferramenta de consulta, seleção e extração de informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Vale destacar que meios de vida é a tradução utilizada para a expressão livelihoods e é uma ferramenta analítica que busca entender como as pessoas fazem para sobreviver em contextos de adversidades sociais, econômicas e ambientais. Esta abordagem tem sido amplamente utilizada em estudos sobre a pobreza rural no mundo, especialmente no continente africano (PERONDI; SCHNEIDER, 2012, p. 118). Para Ellis (1998),

Meios de vida englobam renda, em dinheiro ou em espécie, bem como as instituições sociais (parentes, familiares e assim por diante), relações de gênero, e os direitos de propriedade necessários para apoiar e sustentar um determinado padrão de vida (ELLIS, 1998, p. 6, tradução da autora)⁴.

Segundo Ellis (1999), diferentes pesquisadores (como Carney (1998) e Scoones (1998)) preocupados com pobreza e sustentabilidade e meios de vida, trabalharam com o chamado quadro de meios de vida sustentáveis e apontam os seguintes recursos dos meios de vida: natural, físico, financeiro, humano e social.

Desta forma, partindo da constatação de que o Programa Bolsa Família tem, ao menos potencialmente, a capacidade de contribuir para a transformação de diversos aspectos dos meios de vida, a proposta deste estudo foi de analisar alguns efeitos deste programa nos meios de vida rurais, a partir do contexto da zona rural do município de Luminárias (Minas Gerais).

2. METODOLOGIA

Este estudo foi conduzido no município de Luminárias (MG), situado na macrorregião do sul de Minas Gerais (IBGE, 2014). O IBGE (2014) apontou, a partir de informações do Censo Demográfico de 2010, que o

⁴ Extraído do original "A livelihood encompasses income, both cash and in kind, as well as the social institutions (kin, family, compound, village and so on), gender relations, and property rights required to support and to sustain a given standard of living" (ELLIS, 1998, p. 4).

município de Luminárias (MG) possuía 5422 habitantes, sendo que 1256 residiam na área rural. Isso representa um percentual de aproximadamente 23% da população total. A estimativa da população para 2014, segundo a mesma fonte, era de 5571 habitantes (IBGE, 2014). Além da atividade de ecoturismo, crescente no município, outras atividades econômicas importantes - tanto em relação à participação no PIB municipal, quanto no fornecimento de empregos formais - são: a agropecuária, serviços e a indústria (extrativa mineral) (MDS, 2015 b).

Segundo relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), específicos do município de Luminárias, em setembro, período próximo à realização deste estudo, foram 382 famílias beneficiadas pelo PBF, cujo valor médio repassado foi de R\$140,20 (MDS, 2014). Os dados da pesquisa de campo apontam que o Programa beneficiou aproximadamente 81 unidades familiares na zona rural do município, no período em que foi realizado o trabalho de campo desta pesquisa. Isto significa um percentual aproximado de 21% do total de famílias beneficiadas em todo município no período. Estimou-se que aproximadamente 25,7% da população rural no município foram beneficiadas pelo Programa, no período analisado.

O estudo caracteriza-se como uma abordagem qualitativa e pode ser compreendido como um estudo de caso. As unidades familiares beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, localizadas na zona rural do município estudado, foram unidades de análise, selecionadas aleatoriamente, de acordo com a disponibilidade destas de participação no estudo. Os instrumentos para a coleta de dados utilizados foram: entrevistas semiestruturadas, análise bibliográfica e análise documental.

Foram realizadas entrevistas com membros de dezesseis unidades familiares rurais beneficiadas pelo PBF e também três entrevistas com representantes de organizações municipais relacionadas à implementação do Programa e à zona rural, tais como: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Departamento Agropecuário da Prefeitura de Luminárias. Estes dados foram coletados entre setembro e dezembro de 2014. A análise bibliográfica voltou-se essencialmente para os estudos sobre o

Programa Bolsa Família e pesquisas que trouxessem informações sobre o município de Luminárias. A análise documental contemplou a leitura e análise atenta de leis e decretos acerca do Programa Bolsa Família.

A livre participação dos entrevistados foi garantida através da apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal de Viçosa (UFV) - constando informações acerca da pesquisa e da publicação de seus resultados e assinado pelos participantes da pesquisa.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo os dados da pesquisa, o acesso ao Programa Bolsa Família, pelas unidades familiares analisadas, pode ser compreendido como uma estratégia de diversificação de meios de vida, capaz de mobilizar e influenciar os diferentes recursos dos meios de vida rurais. Destaca-se a definição de Ellis (1998) sobre a diversificação dos meios de vida, em que: “[...] é entendida como o processo pelo qual famílias rurais constroem um portfólio de atividades e apoio social visando a sobrevivência ou a melhoria dos padrões de vida” (ELLIS, 1998, p. 4, tradução da autora)⁵.

A partir de contextos em que figuram os diferentes elementos constitutivos dos meios de vida (como acesso à terra, produção para comercialização e para o autoconsumo, capacitação e oportunidades de trabalho e relações sociais diversas), as unidades familiares beneficiadas buscam, através do Programa, apoio para a melhoria e a manutenção dos padrões de qualidade de vida. Assim, entre as unidades familiares entrevistadas, encontrou-se uma variedade de situações relacionadas aos elementos constitutivos dos meios de vida, como: acesso à terra, relação com o mercado de trabalho, perfil de produção e composição da renda familiar.

⁵ Extraído do original “In this article livelihood diversification is defined as the process by which rural families construct a diverse portfolio of activities and social support capabilities in their struggle for survival and in order to improve their standards of living” (ELLIS, 1998, p.4).

Em relação ao vínculo com o mercado de trabalho, os membros das unidades familiares entrevistados apresentaram condições, como trabalhadores permanentes, trabalhadores temporários e trabalhadores por conta própria, o que retratou o investimento em estratégias de diversificação de renda por parte dos membros das unidades familiares analisadas. Observou-se a realização de trabalho agrícola e não agrícola fora da unidade familiar, de maneira eventual ou permanente, e a comercialização da produção agrícola da unidade familiar como estratégias para obtenção de renda. Assim, foram observadas diferenças entre as unidades familiares em relação a essas estratégias para obtenção de renda.

Em todos os casos analisados, constatou-se a produção para o consumo familiar, mas, somente em alguns casos esta produção foi acompanhada de produção destinada para venda (em geral, de produtos específicos como leite e café). A comercialização ou somente consumo de determinado produto pode ser uma escolha influenciada por preços, capacidade técnica e de organização, custos de produção, disponibilidade de mão de obra na unidade familiar, presença de determinados mercados na localidade, dentre outros.

Ellis (1999, p.2) afirma que o acesso a recursos e oportunidades para a diversificação dos meios de vida são diferentes para homens e mulheres, ressaltando que muitas vezes os acessos de mulheres aos recursos produtivos e tomadas de decisões ocorrem através da mediação dos homens e, em função das mulheres participarem de uma faixa mais estreita no mercado de trabalho e receberem salários mais baixos, a diversificação é uma opção mais concreta para homens do que para as mulheres.

A limitação das mulheres na participação em outras formas de acesso a renda foi verificada nas entrevistas realizadas, onde evidenciou-se que os trabalhos fora da unidade familiar foram realizados prioritariamente pelos homens. Destaca-se que, na unidade familiar, no período em que foi realizado o trabalho de campo, as mulheres trabalhavam, em geral, cuidando da casa, dos filhos e, em alguns casos, de parentes necessitados em função de doenças, na produção para o autoconsumo (horta e criação de galinhas e porcos), auxiliavam em tarefas como os cuidados com be-

zerras e a limpeza da ordenhadeira e, em alguns casos, realizavam venda eventual de animais de criação (como porcos e galinhas) e de produtos como doces de frutas. As mulheres estavam envolvidas, portanto, em atividades não remuneradas ou que proporcionavam renda sazonal apenas. Este contexto de limitação das mulheres em relação a recursos e oportunidades de diversificação dos meios de vida e renda ressalta a importância do Programa Bolsa Família para as mulheres. Vale lembrar que elas são as titulares preferenciais do Programa e foram também a maioria das titulares do PBF nas unidades familiares analisadas.

Segundo apontado por Castilho e Silva e Schneider (2015, p.453), as mulheres casadas, maioria das entrevistadas na presente pesquisa, “tendem a ter maior jornada doméstica [...] e que as mulheres com filhos pequenos podem ter dificuldades de conciliar os cuidados com as crianças e o trabalho, quando não há creches públicas ou algum membro da família que possa fornecer esses cuidados”.

Embora as unidades familiares analisadas produzissem parte do que era consumido pela unidade familiar, o que pode contribuir para sua segurança alimentar e aliviar algumas privações, constatou-se a necessidade de obtenção de produtos de fora das unidades familiares, dentre os quais se aponta: sal, açúcar, macarrão, arroz, feijão, óleo, material de limpeza, carne, além de remédio, vestuário, material escolar e uniformes e outras necessidades. Estes produtos, em geral, eram obtidos na sede do município de Luminárias ou outras cidades próximas, por meio de compra. Constatou-se, assim, que as transferências de renda efetuadas pelo Programa Bolsa Família transformaram-se em consumo de variados bens, considerados importantes para o bem-estar nas unidades familiares rurais analisadas.

Foram relatados os seguintes gastos com o recurso do PBF: compra de alimentos e outros produtos no mercado local (incluindo iogurtes, refrigerantes, frutas e carnes e outros que compõem a cesta básica), compra de roupas (principalmente para as crianças), compra de material escolar e uniforme escolar, compra de remédio, compra de calçados, compra de gás de cozinha e compra de eletrodomésticos e móveis (tanquinho, fogão,

móveis para casa, compradas à prestação ou de segunda mão). O investimento realizado revela a importância destes bens para a sobrevivência, integração social e para melhoria ou manutenção da qualidade de vida nas unidades familiares.

Ficou evidente o caráter de auxílio atribuído ao Programa Bolsa Família, embora em alguns casos o Programa fosse a única forma de obtenção de renda regular, o que deixa evidente a insuficiência das outras estratégias de obtenção de renda para o suprimento das necessidades familiares e aumento dos níveis de renda acima da linha determinada de pobreza. Assim, o acesso ao PBF representou melhoria da qualidade de vida e garantia da reprodução social, diante dos contextos analisados.

Destaca-se que os recursos financeiros transferidos pelo Programa Bolsa Família possibilitaram a aquisição de eletrodomésticos (via prestações), por exemplo, que podem contribuir para a disponibilidade e diminuição da carga de trabalho pessoal, na medida em que aliviam a rotina domiciliar. Este processo, segundo aponta Douglas e Isherwood (2009), possibilita a participação em outras atividades (inclusive geradoras de renda), ampliando a possibilidade de conquista de liberdades e alívio das privações. Por outro lado, os recursos sociais (relações sociais estabelecidas em espaços públicos como a escola) influenciam os hábitos culturais nas unidades familiares e, por consequência, seus hábitos de consumo. Segundo Douglas e Isherwood (2009) “os bens são dotados de valor pela concordância dos outros consumidores” (DOUGLAS; ISHERWOOD, 2009, p. 123) e isso sugere que o ato de consumir também pode ser uma forma de integração social. Neste sentido, considerou-se que as transferências de renda contribuíram para o alcance das necessidades tanto materiais como simbólicas, o que vem de encontro com a afirmação de que: “os bens são neutros, seus usos são sociais; podem ser usados como cercas ou como pontes” (DOUGLAS; ISHERWOOD, 2009, p. 36).

Ademais, compreende-se que a renda monetária possibilita maior circulação de pessoas e acesso aos variados bens. As transferências de renda do PBF, investidas na compra de bens no comércio, proporcionou maior liberdade para o consumo e uma autonomia relativa, uma vez que

possibilitou a gestão de um recurso regular, mesmo que pequeno, por parte das mulheres. As compras foram realizadas, principalmente, no comércio na sede municipal de Luminárias e outras cidades vizinhas. Desta forma, entende-se, assim, que o Programa contribuiu para o reforço da relação entre os beneficiados e a cidade. Por fim, percebeu-se que a conjugação da necessidade de produtos de fora da propriedade e a insuficiência das estratégias eficientes de obtenção de renda, por parte das unidades familiares analisadas, evidencia e justifica a necessidade de acessarem o Programa Bolsa Família (PBF).

4. CONCLUSÕES

As políticas públicas que buscam transformar a condição de pobreza da população, devem buscar desenvolver as capacidades individuais para o alcance de liberdades, uma vez que a pobreza deve ser entendida como expressão de diversas formas de privação, como proposto por Sen (2000).

O acesso ao PBF por moradores da zona rural reforça as atividades de consumo neste espaço, onde se ressalta cada vez mais as relações com os espaços urbanos e com a sociedade como um todo, no sentido de uma relativa integração; por outro lado, a existência de pobreza no espaço rural, revela a inexistência de políticas específicas e acesso a outros serviços públicos para uma parcela da população rural e demanda uma conjugação de ações para sua superação. Essas ações devem investir nas potencialidades específicas do rural, incluindo o incentivo à produção e comercialização, acesso a créditos e capacitações voltadas às demandas específicas. Destaca-se, neste sentido, que somente a transferência de renda, embora seja uma medida fundamental no curto prazo, não é capaz de proporcionar autonomia às unidades familiares, ressaltando a necessidade de ações com foco no trabalho, renda e desenvolvimento rural.

Os dados deste estudo não são conclusivos em relação a complementaridade entre o PBF e diferentes programas que potencial de contribuição para o desenvolvimento rural (como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PRONAF, por exemplo). Até onde se pode apurar, quando

perguntados sobre a existência de políticas com foco na população rural, a maioria dos entrevistados não citou estas políticas ou declarou não ter participado. Provavelmente, o público atingido pelo PBF não acessa ou acessou outras políticas voltadas para população rural, principalmente as com viés na produção e comercialização, porque não apresenta organização social e produtiva que possibilite tal acesso. Contudo, para resultados mais conclusivos neste sentido é necessária realização de estudos mais detalhados. Percebe-se com isso que os beneficiados do PBF estão entre os mais vulnerabilizados, o que os impede muitas vezes de acessar outras políticas. O alívio imediato da pobreza por meio do PBF é um efeito percebido, mas a emancipação sustentada das unidades familiares pode demandar maior tempo e esforços entre diversos setores.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 702. IPEA: Rio de Janeiro, 2000.
- CASTILHO E SILVA; C. B de; SCHNEIDER, S. Pobreza rural e o Programa Bolsa família – desafios para o desenvolvimento rural no Brasil In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2015.
- DOUGLAS, M.; ISHERWOOD, B. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 1ª edição. 2ª reimpressão. 2009.
- ELLIS, Frank. Household strategies and rural livelihood diversification. *The Journal of Development Studies*. 1998.
- ELLIS, F. Rural livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. *Overseas Development Institute*. Número 40. 1999.
- GIRARDI, E. P. *O rural e o urbano: é possível uma tipologia?* (tese). Presidente Prudente: São Paulo, FCT/Unesp. 2008.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Apresentação In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2015.

- IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313870&search=minas-gerais|luminarias|infograficos:-informacoes-completas>> Acesso em: 20 abr. 2014.
- MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações (SAGI). *Panorama municipal segundo Censo Demográfico 2010*. 2015 (b). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal> Acesso em: 19 mai. 2015.
- MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações (SAGI). *Relatório de Informações Sociais*. RI Bolsa Família e Cadastro Único Luminárias (MG). 2014. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral>> Acesso em: 25 nov. 2014.
- PERONDI, M. A; SCHNEIDER, S. Bases teóricas da abordagem de diversificação dos meios de vida. *REDES - Rev. Des. Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 2, maio/ago 2012.
- SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília: IPEA, texto para discussão nº1424, outubro de 2009.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Agência Financiadora da Pesquisa: CAPES

Banca: Maria Izabel Vieira Botelho, Ana Paula Teixeira de Campos, Edson Arlindo Silva.