



**RATIO - FACULDADE TEOLÓGICA E FILOSÓFICA
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

ROZANE BORGES DA SILVA

**BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÕES DAS CONDICIONALIDADES
PARA FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL**

Fortaleza – CE
2018

ROZANE BORGES DA SILVA

BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÕES DAS CONDICIONALIDADES PARA FAMÍLIAS
EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Monografia submetida à aprovação do curso de Bacharelado em Serviço Social pela faculdade Teológica Ratio, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Ms. Maria do Socorro Lima Martins Matos

Fortaleza - CE
2018

ROZANE BORGES DA SILVA

BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÕES DAS CONDICIONALIDADES PARA FAMÍLIAS
EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Monografia como pré-requisito para obtenção do título de Bacharelado em Serviço Social, outorgado pela Faculdade Teológica Ratio, tendo sido aprovada pela banca examinadora composta pelos professores.

Data de aprovação: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Ms. Maria do Socorro Lima Martins Matos
(Orientadora- Faculdade Ratio)

Prof.^a Ms. Diocleciana Paula da Silva
(Avaliadora- Faculdade Ratio)

Prof.^a Esp. Adryana Estácio Trummer
(Avaliadora- Faculdade Ratio)

Dedico essa monografia primeiramente a Deus, posteriormente aos meus pais e meus irmãos que sempre me ajudaram e a pessoas que é a razão do meu viver, minha filha.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me guiar nessa trajetória, me dando sabedoria e discernimento, saúde e força que me proporcionou caminhar nessa estrada cheia de desafios e barreiras, me possibilitando conhecer pessoas especiais, que não mediram esforços para me ajudar durante a realização desta graduação, sem dúvida não teria dado nem o primeiro passo.

Aos professores, que com dedicação transmitiram seus ensinamentos durante esses quatro anos, sendo essenciais na minha vida acadêmica e no desenvolvimento deste trabalho.

A minha professora orientadora Socorro, pela paciência na orientação, que tornaram possível a realização deste trabalho de conclusão de curso.

A minha supervisora de campo Danielle Vital, Camila Pequeno, Andreia que com dedicação e paciência me acolheram durante o estágio, transmitindo seus conhecimentos e me guiando no processo fundamental da jornada acadêmica.

A minha mãe e meu pai, que com muito carinho e apoio não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

Aos meus irmãos que demonstraram paciência e compreensão, sempre me incentivando a seguir em frente, sempre demonstrando amizade e, principalmente, companheirismo, durante o processo de construção deste trabalho acadêmico.

Às minhas grandes amigas da faculdade Cassia Janara, Daniele, Etelvina Queiroz, Nágila Araujo, Priscila Mayara e Ligia Dantas que, nos momentos mais difíceis se mostraram verdadeiras amigas, sempre com palavras de incentivo e motivação.

Minha energia é o desafio,
minha motivação é o impossível,
e é por isso que eu preciso
ser, à força e a esmo, inabalável.

Augusto Branco

RESUMO

O presente trabalho cujo título é Bolsa Família: Contribuições das condicionalidades para famílias em situação de vulnerabilidade social têm como objetivo: compreender de que forma o Programa Bolsa Família pode contribuir para garantir direitos de cidadania e enfrentar a pobreza e as desigualdades sociais. O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda, que foi criado no ano de 2003, tendo como função, a transferência monetária para as famílias de baixa renda e, que visa minimizar a desigualdade social. É um programa bastante questionado pelas suas condicionalidades, mas que traz resultados positivos, como os avanços na educação e na saúde. As metodologias utilizadas foram primeiro, a pesquisa de natureza qualitativa, pois trabalha com o universo de significados, e por fim, a pesquisa bibliográfica por ser utilizada para seu desenvolvimento, material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Palavras-chave: Bolsa família; Transferência de renda; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present work whose title is Family Grant: Contributions of the conditionalities to families in situation of social vulnerability aim to: understand how the Bolsa Família Program can contribute to guarantee rights of citizenship and face poverty and social inequalities. The Bolsa Família Program is an income transfer program, which was created in 2003, with the purpose of transferring money to low-income families, which aims to minimize social inequality. It is a program heavily questioned by its conditionalities, but it brings positive results, such as advances in education and health. The methodologies used were first, the research of a qualitative nature, since it works with the universe of meanings, and finally, the bibliographic research for being used for its development, material already elaborated, consisting mainly of books and scientific articles.

Keyword: Bolsa família; Transfer of income; Public policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS - Ações Integradas de Saúde
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO - Cadastro Único
CAPS - Caixas de Aposentadorias e Pensões
CF - Constituição Federal
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CONASP - Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social
DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência
DSN - Doutrina de Segurança Nacional
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM - Fundação Nacional para o Bem estar do Menor
IAPAS - Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPS - Institutos de Aposentadorias e Pensões
ICCN - Incentivo às Carências Nutricionais
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da previdência Social
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MS - Ministério da Saúde
NIS - Número de Identificação Social

ODM - Objetivo de Desenvolvimento do Milênio

PBF - Programa Bolsa Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB - Produto Interno Bruto

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PTMC's - Programa de Transferência de Renda Condicionada ou Monetária Condicionada

PTR - Programas de Transferência de Renda

SAMHPS - Sistema de Atenção Médico Hospitalar da Previdência Social

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SERNAC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SINCON - Sistema de Condicionalidade

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	23
2.1 O Programa de Transferência de Renda	28
2.2 O desenvolvimento do Sistema de Proteção Social	32
3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES	39
3.1 O Programa Bolsa Família	39
3.2 Discutindo as condicionalidades do Programa Bolsa Família	42
4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A INTERFACE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS	48
4.1 O que são Políticas Públicas	51
4.2 Programa Bolsa Família e a Educação	52
4.3 Programa Bolsa Família e Saúde	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	61

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho intitula o seguinte tema: Bolsa família: Contribuições das condicionalidades para famílias em situação de vulnerabilidade “social”. Para tanto, acreditamos ser necessária a abordagem, ainda que sucinta, das categorias que compõe o referido trabalho, que são: bolsa família, transferência de renda e políticas públicas. Logo, é pertinente que se conceitue cada elemento, para que se entenda do que se trata o Programa Bolsa Família, já que estão interligados com essa ação.

Portanto, o presente trabalho aborda questões relacionadas à contribuição das condicionalidades do Programa de Transferência de Renda e Programa Bolsa Família (PBF), no Sistema Brasileiro de Proteção Social e sua prevalência nos dias atuais como mecanismo de enfrentamento a pobreza e a vulnerabilidade social, pois há tempos a pobreza está entre os objetos de discussão entre aqueles preocupados com as questões de concentração de renda.

Apesar da riqueza em nosso país, há uma grande parcela da população que vive em condições mínimas de desigualdades, essa parcela da população é fruto da má distribuição de renda histórica do nosso passado colonial e escravagista presente na história do país, essa desproporção reflete em muitas áreas, como, na educação, no acesso ao mercado de trabalho e a manutenção de condições mínimas necessárias a uma vida saudável, sendo assim, há um entendimento de que esse programa decorre da urgente necessidade de respostas à classe trabalhadora pelo estado capitalista.

Entender a família como público alvo de políticas sociais, em especial no Programa Bolsa Família (PBF), requer primeiramente uma contextualização histórica no sentido de entender seu significado, enquanto a primeira instituição social¹ de um indivíduo.

De acordo com Bezerra (2018), este ressalta que, as Instituições Familiares, é a primeira instituição da qual fazemos parte e que possui como funções principais: reprodução, econômica e educacional. Segundo sua estrutura, ela pode ser monogâmica (formada por um cônjuge), poligâmica (formada por mais cônjuges), ou ainda com estrutura de poliandria² e poliginia³.

¹ São instrumentos reguladores e normativos das ações humanas, as quais reúnem um conjunto de regras e procedimentos reconhecidos pela sociedade.

² Mulher casada com mais de dois homens.

Várias são as instituições sociais estudadas pela Sociologia. Instituições religiosas, políticas ou governamentais e econômicas são algumas das que determinam a sociabilidade humana (SOUTO, 1985). Além destas, a família também é entendida como uma instituição social. De fato, ela é a principal fonte de socialização do indivíduo ao ensinar-lhe quais os padrões e normas culturais adequados que devem ser internalizados e reproduzidos em suas relações sociais. (LASCH, 1991)

A família proporciona a aprendizagem de normas sociais que conduzem à interação dos indivíduos dentro de suas paredes institucionais. Ela também fornece um manual prático dos comportamentos e pensamentos permitidos, ou não, ao indivíduo. Os papéis sociais são desde cedo distintamente assimilados pela criança. A percepção do que é ser pai, ser mãe, ser filho e/ou irmão vai se formando e determinando os modos de estar do infante ante ao mundo ao longo de sua infância. (STEWART; GLYNN, 1978)

A citação acima descreve com clareza que é na família que os indivíduos desempenham seu papel social, enquanto primeira instituição, ou seja, além de entendê-lo, ainda lhe permite perceber e assimilar as atribuições dos demais membros.

Um modelo importante na análise histórica do cenário brasileiro é o modelo patriarcal explorado na obra de Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala*. Ao longo de sua obra ele descreve uma família centrada no poder do patriarca. Segundo Sousa⁴ (2011), a família patriarcal era um extenso grupo composto pelo núcleo conjugal e sua prole legítima, ao qual se incorporavam parentes, afilhados, agregados, escravos e até mesmo as concubinas e os bastardos, todos abrigados sob o mesmo teto, na casa grande ou na senzala.

Esse é um breve parêntese para que se possa entender como se inicia a pobreza das famílias, pois no modelo patriarcal o poder e a obrigação de sustentar a casa era única e exclusiva do pai, por esse motivo adota essa nomenclatura, era também nesse período que, a renda familiar era quase que ruralista, ou seja, era retirado das plantações de suas fazendas.

³ Homens casados com mais de uma mulher.

⁴ Estudante de Graduação. Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Logo, as transformações ocorridas no século XIX com o advento da urbanização, o início da industrialização e a imigração se refletem na família, provocando uma passagem da família extensa para o modelo conjugal, mais reduzida, constituída basicamente do casal e seus filhos e se elevam os números de casamentos e separações. Com a valorização da capacidade intelectual e da instrução e a ampliação e diversificação das oportunidades de trabalho “o indivíduo passa a ter mais expressividade perante o grupo, liberando os filhos da tutela do patriarca”. (HINTZ, 2001, p. 10)

A acentuação do urbanismo e a expansão da industrialização no novo século trazem novas mudanças, que passam a configurar a sociedade e a família. Com a valorização do consumo e as alterações nas relações de produção, bens e serviços que antes eram produzidos no meio da família passaram ao domínio do capital, apertando o orçamento familiar. “A mulher passa a se inserir no trabalho assalariado como forma de complementar a renda familiar. Apesar de sua precária inserção no mercado de trabalho, esse foi um processo importante para a mudança na condição subalterna ocupada antes por ela na família”. (HINTZ, 2001, p. 12-13)

O seu ingresso na força de trabalho provoca uma alteração na tradicional divisão do trabalho, alterando também, as relações de autoridade: ela passa a ser mais independente e a ter mais poder na família. Nessa nova família há maior igualdade entre os sexos. Por outro lado, “a mulher permanece em desvantagem em relação ao homem, com menores salários e relações de trabalho mais precárias; o exercício de atividades remuneradas não modifica as suas atribuições no cuidado do lar e dos filhos, e ela passa a acumular mais funções e a assumir uma dupla jornada de trabalho”. (HINTZ, 2001, p. 12-13)

A pobreza assume no Brasil uma dimensão abrangente, evidenciando um quadro amplo para a intervenção de políticas públicas de corte social, entendendo que as políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que “garantam um crescimento econômico sustentado; a geração de emprego; a elevação da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribuição de renda ainda altamente concentrada no Brasil”. (SILVA, 2010, p. 155)

As concepções de pobreza são construídas por abordagens, orientações e associações que têm como eixos a renda, o crescimento econômico, a racionalidade técnica e os direitos sociais, considerados uma base ambivalente de tensões,

contradições e imprecisões, que mescla interpretações progressistas e conceitos tradicionais, sem rupturas substanciais com a matriz conservadora e neutralizadora da pobreza. (ARAÚJO, 2009)

O enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais é um dos grandes desafios da sociedade brasileira. Para superá-lo é necessário que o Estado formule e implemente políticas e programas que, garantam direitos sociais e o pleno exercício da cidadania. Essas políticas são de responsabilidade do Governo Federal, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e devem contar também com a participação da sociedade.

Em se tratando especificamente das famílias pobres brasileiras, a ausência ou insuficiência de possibilidades de superação, do estado de privação que se encontram, tendem a fragilizar suas relações internas, posto que, a situação de privação que atingem essas famílias torna-se destrutivas e agrava as desigualdades. (TELLES, 1993)

É visível perceber que há consequências destrutivas nas modificações do capitalismo contemporâneo, que deixa suas marcas sobre a população empobrecida; o desemprego, ou sua precarização e desigualdade, os que se tornaram não empregáveis e desnecessários, a fragilidade da saúde, moradia precária insalubre, pouca alimentação, a fome e a fadiga, a ignorância, a conformação, a revolta, o medo são fatores que muitas vezes apresentam as várias deficiências da condição de vida dos subalternizados na sociedade, fatores esses que a sociedade passa a tolerar e banalizar. De acordo com Telles (1993, p. 13):

[...] a pobreza não é simplesmente fruto de circunstância que afetam determinados indivíduos (ou famílias), desprovidos de recursos que qualifiquem para o mercado de trabalho [...] [uma vez que] [...] o pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social. É isso que permite dizer que a pobreza não é apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É antes de mais nada uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade.

Como ressalta Telles (1993) e, ao contrário do que muitos pensam a pobreza não se trata do indivíduo não ter condições de se manter, mas sim, uma privação de direitos. É pensando em reduzir o mapa da pobreza no Brasil que o Governo adota políticas públicas, através de programas sociais que possibilitem amenizar a desigualdade social e, conseqüentemente, a pobreza.

Portanto, a pobreza, referência fundamental para a compreensão dos programas de transferência de renda, em particular o Programa Bolsa Família, nas reflexões desenvolvidas e situadas no âmbito da ordem capitalista, entendida nas suas mudanças, mas, sobretudo, é considerada na sua dimensão estrutural, produto da forma como a sociedade se organiza para produzir, e para distribuir sua produção e riqueza acumulada. Segundo Silva (2010, p. 157):

[...] O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais, são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor de pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural complexo, de natureza multidimensional, relativo não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda; é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; a informação; ao trabalho e a uma renda digna, é não participação social e política.

A autora faz duras críticas ao sistema capitalista, pois a mesma coloca nesse sistema a culpa da desigualdade e da má distribuição de renda e, em contrapartida, demonstra que através da implementação do Programa Bolsa Família, a transferência monetária visa amenizar privações imediatas e a oferta de ações complementares diversificadas nos campos de saúde, educação, assistência social e trabalho, para criar as oportunidades, sem, contudo, considerar as determinações estruturais geradoras e mantenedoras e de sua produção, mencionada na citação acima.

Assim, a partir da sua superação de privações e da criação de oportunidades, os indivíduos se habilitam, por iniciativa e esforço individual, a romper o ciclo vicioso da pobreza Intergeracional, essa concepção é complementada e reafirmada pela teoria do capital humano tão presente nos programas de transferência de renda. (OLIVEIRA, MATOS e MATOS, 2017)

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) tem como objetivo, promover igualdade de oportunidade e desenvolvimento econômico e social, com iniciativas tomadas por governos de países em desenvolvimento; esses programas hoje são executados com parceria de diversas organizações internacionais, até mesmo por países desenvolvidos que têm atingido um grande sucesso em meio às redes de proteção social. (CECCHINI, 2009)

Para Boyadijan (2009, p. 301):

A política social de transferência de renda é um programa diferente dos direitos sociais como a previdência, educação e saúde, os quais integram os direitos básicos decorrentes da cidadania, enquanto o PBF tem por objetivo (entre outros) minimizar a situação de pobreza, na esperança de que a nova situação familiar permita que seus integrantes ganhem capacidades para se emanciparem integrando-se a dinâmica econômica e social central do capitalismo.

O Governo Federal criou em outubro de 2003 o Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência de renda com condicionalidades que teve como foco principal, a unificação de outros programas nacionais de transferência de renda. Foram unificados, o Programa Nacional de Renda Mínima que é associado à educação, Bolsa Escola, também vinculado à saúde, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Cartão Alimentação (Fome Zero), Bolsa Alimentação, Programa Auxílio Gás, por meio da Medida Provisória 132 de 20 de outubro de 2003, que depois foi convertida na Lei Federal nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 é regulamentado pelo decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 beneficia, aproximadamente, 14 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todos os municípios brasileiros. (MDS, 2016)

Sob a gestão nacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o programa vem contribuindo para a redução da desigualdade em nosso país, em que está inserido em um contexto internacional fazendo parte de uma geração de políticas públicas de interferência governamental direta, que visa corrigir distorções nos recursos de renda gerada pela acumulação excessiva de capital, tendo como base o acesso a meios dignos de vida, que é o principal objetivo desse programa. (MDS, 2016)

Na atualidade, o Programa Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda com condicionalidades diretas do sistema de proteção social no Brasil, além de pertencer a uma política intersetorial, e realizado na interface com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que é responsável pela atenção básica às famílias beneficiárias do programa, com cuidado especial para aquelas em situação de descumprimento de condicionalidades, considerada as famílias mais vulneráveis. (MDS, 2016)

O Plano Brasil Sem Miséria que compõe o Programa Bolsa Família é orientado pelos seguintes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades sociais por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos como saúde, educação, assistência social e

segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram. (BRASIL, 2006)

De acordo com informações colhidas no site do MDS, o Programa Bolsa Família foi um dos principais fatores para que o Brasil cumprisse, com dez anos de antecedência, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) - reduzir a extrema pobreza pela metade. (MDS, 2016)

O Programa também contribuiu para que o Brasil saísse do Mapa da Fome, o que foi anunciado, no fim de 2014, pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). O sucesso do Programa Bolsa Família é resultado dos esforços conjugados do Governo Federal, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (MDS, 2016)

Os eixos principais desse programa são três: transferência de renda como medida para compensar o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades fornecem o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social e aos serviços e programas complementares, com a responsabilidade de desenvolver para as famílias pobres e extremamente pobres, a superação da vulnerabilidade. (MDS, 2016)

A Secretaria de Renda de Cidadania (SERNAC), que integra o MDS, é responsável pela implantação da Política Nacional de Renda de Cidadania onde se situa o Programa Bolsa Família sendo responsável pelo Cadastro Único (CadÚnico), instrumento de coleta de dados que mantém o registro das famílias com renda per capita familiar de até meio salário mínimo, com enfoque de atenção dos programas sociais do governo brasileiro, além de se responsabilizar pela articulação entre ações, políticas e programa de transferência de renda realizados pelo Governo Federal, Estados, DF e Municípios e com a sociedade civil. (MDS, 2016)

Entretanto, a gestão e implantação do Programa Bolsa Família são descentralizadas e compartilhadas entre: União, Estados, DF e Municípios, que se propõem a trabalhar em conjunto e em articulação com a sociedade civil na busca de aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do programa. (MDS, 2016)

Sem sombra de dúvidas, o Programa Bolsa Família é considerado tema central no debate da Política de proteção social brasileira por sua importância e, por sua finalidade de possibilitar melhoria das condições socioeconômicas das famílias

beneficiárias, pois a pobreza mostra-se como um dos perversos problemas a serem enfrentados em nossa sociedade, decorrente de uma combinação de fatores sociais, políticos e econômicos, que apesar de haver debates acirrados sobre as políticas de transferência de renda no Brasil, citando sua necessidade e aplicabilidade, para grande parte do senso comum, das elites e da grande mídia brasileira.

O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família é visto com as mais variadas críticas e controvérsias sobre assuntos como: acomodação e falta de incentivo ao trabalho; porém, vários estudos buscam afirmar a necessidade desse programa como instrumento de proteção social a tantas famílias brasileiras, as críticas se baseiam na ideia bastante plausível de que, à medida que, atingem certo nível de renda, as pessoas têm incentivos para trabalhar menos ou deixar de trabalhar.

Contraopondo-se a esse pensamento, tem-se apresentado nos últimos anos uma evolução significativa tanto nos dispêndios, quanto nos números de famílias atendidas, existe a necessidade de reconduzir o debate na órbita das questões estruturais da sociedade capitalista, para entender a produção da pobreza e que seu enfrentamento não pode ser produto de vontade individual, nem familiar, pois requer uma posição sobre a redistribuição da riqueza socialmente produzida.

Portanto, para compreender as contribuições sociais existentes neste programa, com a complementação das condicionalidades e seus benefícios, com ações que acrescentem a melhoria das condições de vida dos beneficiários, como ações voltadas para a oferta de possibilidades para a preservação da vida com o mínimo de conforto.

Nessa perspectiva serão discutidos os aspectos positivos das condicionalidades. Para contextualizar melhor a pesquisa realizada pretende-se primeiramente, entender a trajetória histórica dos Programas de Transferência de Renda como o Bolsa Família no Brasil, além de descrever o desenvolvimento do sistema de proteção social, com o intuito de compreender as questões da expressão da pobreza e a inclusão nos Programas de Transferência de Renda (PTR).

Diante de tudo que já foi apresentado no decorrer dessa introdução, o referido trabalho pretende responder o seguinte questionamento: De que forma o Programa Bolsa Família pode contribuir para garantir direitos de cidadania e enfrentar a pobreza e as desigualdades sociais?

Para responder a seguinte problemática, este trabalho tem como objetivo geral: compreender de que forma o Programa Bolsa Família pode contribuir para garantir direitos de cidadania e enfrentar a pobreza e as desigualdades sociais. E como objetivos específicos: apresentar os princípios que orientam o Programa Bolsa Família; e, conhecer as dimensões do programa e relatar os avanços na área de saúde e educação.

A pesquisa adotada foi de caráter qualitativo, mas para entender a natureza da mesma é necessário, que se saiba o significado de pesquisa. Portanto, segundo Gil (2007, p. 17) a definição de pesquisa é:

O procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados.

Para Minayo (2001, p. 14), a pesquisa qualitativa trabalha com “o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Aplicada inicialmente, “em estudos de Antropologia e sociologia, como contraponto à pesquisa quantitativa dominante, tem alargado seu campo de atuação a área como a Psicologia e a Educação”.

Posteriormente, adotou-se a pesquisa de origem bibliográfica. Conforme Cervo e Bervian (1983, p. 55) definem a pesquisa bibliográfica como: a que “Explica um problema a partir de referenciais teóricos publicado em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental”.

Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais e científicas do passado existente sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Segundo Gil (2007, p. 50), a pesquisa bibliográfica é “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente, de livros e artigos científicos [...] assim, como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo”. Também como forma de contribuição para o desenvolvimento da pesquisa, contribui assim, para uma melhor análise e compreensão das informações coletadas.

A pesquisa tem também um lado “descritivo”, pois a finalidade é a descrição das características de determinada população ou fenômeno estudado. São incluídas neste grupo, as pesquisas que tem como objetivo, levantar opiniões, percepções, atitudes e crenças da população estudada (LAKATOS; MARCONI, 2000). Para Andrade (2003) o pesquisador faz a coleta de dados, observa, analisa e descreve, sem interferir ou mudar resultados.

Este estudo visa compreender e fazer levantamentos bibliográficos, onde os dados e informações serão feitos por intermédio de livros, publicações e periódicos, tendo como base, fontes secundárias de informação, ou seja, informações que já apresentam algum tipo de organização e tratamento, além de, uma pesquisa documental, para melhor entendimento teórico. (CHIZZOTTI, 2001)

De acordo com Netto (1999), o Serviço Social enquanto profissão, não dispõe de uma teoria própria, nem é uma ciência; isso não impede, entretanto, que seus profissionais realizem pesquisas, investigações etc., e produzam conhecimento de natureza teórica, inseridos no âmbito das Ciências Sociais e Humanas.

O nosso universo de pesquisa foram as condicionalidades do programa também designada de contrapartida ou compromissos, que retrata uma dimensão fundamental no desenho do Bolsa Família, buscando mostrar de forma clara a contribuição para a melhor condição de vida das famílias pertencente a essa política, observando o lado positivo e construtivo do tal benefício, mediante a análise da literatura sobre o tema.

Logo, o interesse e motivação pelo tema, Programa Bolsa Família, se deu através da experiência adquirida no estágio supervisionado II, pois como estagiários acompanhávamos nossa supervisora de campo nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) aqui em Fortaleza, com membros do colegiado, entre eles, representantes da sociedade civil que discutiam vários temas, mas o que chamava a nossa atenção eram fatos e dados sobre o Programa Bolsa Família.

Trata-se de tema de relevância não só acadêmica, mas, sobretudo, social, em que na área acadêmica possibilita o aprofundamento teórico acerca da Política de Assistência Social e uma análise nas condicionalidades do PBF, devem-se fomentar discussões nesse sentido, a fim de que haja soluções urgentes aos problemas existentes em relação às tentativas de erradicação da pobreza e garantia do desenvolvimento social sejam encontradas. No lado social é um assunto importante para o desenvolvimento de uma sociedade igualitária.

A partir do momento em que ouvíamos os relatos dos profissionais responsáveis em fazer a entrevista para o Cadastro Único (CadÚnico), em que eles mencionavam a realidade de muitas famílias que eram beneficiadas pelo PBF, foi nos chamando à atenção e instigando a nossa vontade e curiosidade em saber quais os quesitos para que uma família seja contemplada e, principalmente, como o profissional deve atuar.

O profissional que atua no PBF deve conhecer a estrutura e a lei que regulamentam o Programa Bolsa Família para elaborar estratégias coerentes com seus conhecimentos e necessidades dos usuários. No início da profissão do assistente social, sua atuação era conciliar as relações sociais que adivinham de conflitos sociais, políticos e, principalmente, econômico. Com a Constituição Federal de 1988 e com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, contribuiu-se para singularizar a profissão de Serviço Social, nesse contexto social a profissão busca articulação com objetivo de efetivar direitos.

De acordo com Barros et. al., (2009), na verdade, conjugaram-se duas condições importantes para a redução da pobreza. A primeira foi o crescimento econômico que tem o poder de elevar conjuntamente a renda de todos os grupos. A segunda foi a redução do grau de desigualdade, cujo efeito é elevar a fatia de renda apropriada pelos mais pobres e, por esta via, aumentar-lhes a renda, independentemente de haver crescimento econômico.

Retificamos mais uma vez, que a proposta desta monografia tem como objetivo, aprofundar as seguintes categorias de análise: Família, pobreza e transferência de renda. Portanto, a presente monografia está organizada em três capítulos como veremos a seguir.

O capítulo que traz como título, “Os programas de transferências de renda no Brasil”, abordamos o desenvolvimento do sistema de proteção social e a expressão da pobreza e a inclusão nos Programas de Transferência de Renda (PTR), com suas condicionalidades e os impactos de transferência de renda na vida das famílias beneficiadas pelo PBF.

No capítulo seguinte, discutiremos sobre o “Programa Bolsa Família e suas condicionalidades”, no que se refere a seu conceito no sentido de entender o que é o programa, discutindo as condições para que uma família possa ser inserida no mesmo, assim como a sua permanência.

Por fim, o capítulo final cujo título trata-se do “Programa Bolsa Família e as interfaces com as políticas públicas”.

2. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Antes que se possa falar sobre o Programa de Transferência de Renda (PTR), acreditamos ser pertinente que se faça uma breve contextualização, acerca das garantias de direitos antes da implementação dos programas sociais.

Antes do INAMPS, existiram outras formas de atendimento. Podemos começar com, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), instituídas pela Lei Elói Chaves em 1923, que continha em seu artigo 9º, parágrafo 1º, estabelecia o direito dos contribuintes “a socorros médicos em caso de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família”. No mesmo artigo, no 2º parágrafo, garantia o direito “a medicamentos obtidos por preço especial”. Portanto, esse modelo de proteção tornou-se satisfatório a princípio, pois incluía benefícios de previdência, assistência médica e farmacêutica não somente aos beneficiários, mas também aos seus familiares. (CARVALHO e FLEURY, s/d)

Até 1930, no Brasil as ações sociais estavam marcadas no individual e institucional, ou seja, os programas sociais e os serviços utilizavam a lógica do favor, da benevolência e da caridade pela Igreja, e essas características foram um marco na sociedade, culturalmente falando, até o momento em que ocorreram mudanças na constituição da época.

Ressalta-se, que na década de 1930, na gestão do então presidente Getúlio Vargas, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), esse instituto mudou a maneira de como o Estado iria agir em relação à política de proteção social, pois o mesmo passaria agora, a participar como co-financiador e co-gestor, mesmo sendo de forma fragmentada.

É válido salientar que, nesse período, Getúlio Vargas era conhecido como o pai dos pobres, pois ele foi o primeiro presidente a colocar na História do país uma política voltada para os direitos sociais, nesse sentido, também era considerado um populista, pois durante o seu governo foram aprovadas muitas leis trabalhistas (CLT). Esses fatos ocorreram em seu primeiro governo, já que Getúlio Vargas governou o Brasil por duas vezes.

Posteriormente, veio o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), formado por indivíduos que faziam parte de uma linha de técnicos e eram contra os desperdícios com os benefícios em saúde, pois acharam por bem comprar os serviços médicos. Já os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

(IAPB), passou a investir em seus próprios serviços de saúde, o que os levou a terem os melhores hospitais e serviços destinados a essa.

Nesse período, não existia uma compreensão da pobreza, enquanto expressão da questão social e, a partir do momento em que a mesma surgia na sociedade, era tratada como “caso de polícia” e questionada por intermédio de seus aparelhos repressivos, logo a pobreza era tratada como disfunção individual.

Portanto, a sociedade começa a perceber que existe a necessidade de passar a compreender a pobreza de outra maneira. A primeira regulação da assistência social considerável no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1938. Segundo Mestriner (2001, p. 57 - 58):

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliares. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia.

Sendo assim, é nesse momento que se marca as relações entre o Estado e segmentos da elite, em que a mesma avalia a competência do Estado em conferir auxílios financeiros para as organizações sociais civis, que se destinam ao amparo social⁵.

Dessa forma, concretiza o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) como a primeira presença da assistência social na burocracia do Brasil, ainda adotando a função de subvenção às organizações que prestavam ajuda social.

Em 1947, em decorrência da segunda Guerra, e com isso, o aumento da desigualdade social, na tentativa de amenizar essa desigualdade foi criado a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha em sua gênese a presença das mulheres, cuja presidência da instituição ficava a cargo das primeiras damas da república, dessa forma, sendo intitulada como o primeiro damismo ligado à assistência social, atingindo, assim, as famílias que não estavam amparadas nas leis previdenciárias. Segundo Sposati (2014, p. 19):

⁵O conceito de amparo social neste momento é tido como uma concepção de assistência social, porém identificado com benemerência. (GIMENES, LONARDONI, NOZABIELLI, SANTOS, s/d)

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A ideia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação.

A LBA tinha como objetivo principal, atender as famílias de combatentes oriundos da guerra e, sendo assim, dando o principal atendimento às mulheres que acabaram de ser mãe e seus bebês. Depois essa instituição cresceu e acompanhou de forma gradativa as demandas do desenvolvimento social e econômico do país, ou seja, de toda a população que se encontrava em vulnerabilidade social. Logo, a finalidade da LBA, era atuar como um corpo em ação numa luta em campo. Sposati (2004, p. 20) cita que:

Em outubro de 1942 a L.B.A. se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania.

De acordo com o que diz o autor em relação à citação acima é que a LBA está ligada a caridade, em que a assistência social está pautada na vontade das damas da república e não no direito do cidadão, essa ação tendo como sentido apoiar politicamente o governo. Porém, para desenvolver essas funções, a LBA buscava ajuda nas escolas de Serviço Social especializadas, gerando um interesse recíproco entre ambos, pois a LBA precisava de um serviço mais técnico e trabalho voltado para a área social e o Serviço Social, pois nesse período estava ocorrendo a firmação e precisava se legalizar enquanto profissão.

Em 1969, o decreto-lei nº 593, transforma a LBA de associação civil em fundação pública. A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, garantiu assistência ao trabalhador rural, através do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), garantindo benefícios como aposentadoria por velhice e por invalidez; pensão; auxílio-funeral; e serviços de saúde, sem a necessidade de comprovar tempo de contribuição. (PASSOS, 2017)

No dia 1º de maio de 1974, o Ministério do Trabalho e da Previdência Social é desmembrado em dois: o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência e Assistência Social. O segundo ministério foi o primeiro a incorporar entre suas funções principais, a proteção social e a prestação de auxílios materiais e

educacionais de cunho assistencial. No mesmo ano, em dezembro, a Lei nº 6.179, garante o amparo previdenciário para maiores de 70 anos de idade e para inválidos (definitivamente incapacitados para o trabalho); e, em 1977 é instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), através da Lei nº 6.439. (PASSOS, 2017)

Assim sendo, com o início do golpe militar e a vigência de um estado autoritário e repressivo, na década de 1960 a 1980, a desigualdade social se acentua no país. Há a abertura do mercado para os investimentos externos, uma aceleração do crescimento econômico e, paralelamente, a expansão e modernização do sistema de proteção social. (FRANÇA, 2013)

Segundo Pereira (2000), essa expansão e modernização foram configuradas por um novo processo nas políticas sociais: o que era apenas um complemento ou extensão da economia se consolida como um meio de acumulação de riqueza, isto é, os programas que embora integrassem a ação do Estado, passam a atender aos interesses específicos de empresas privadas. “[...] embora públicos na sua gestão, tais programas tiveram sua execução privativa”. (PEREIRA, 2000, p.137)

Foi criado, o Banco Nacional de Habitação, Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Ministério da Previdência e Assistência Social, Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Esse sistema representa um processo de modernização conservadora, ao combinar assistência à pobreza com repressão e, conseqüentemente, poucas foram às alterações identificadas no quadro de pobreza e desigualdade na sociedade. Apesar do sistema de proteção social ter sido estendido para outros públicos alvos, os avanços do Sistema de Proteção Social brasileiro no período da ditadura militar não foram suficientes para alterar o seu caráter excludente e concentrador, uma vez que, os interesses privados acabavam se sobrepondo aos interesses públicos.

Assim, o governo militar utilizou-se de benefícios assistenciais e a implementação de programas nacionais de cunho social para aumentar a sua base de apoio (MIOTO; NOGUEIRA, 2013). Os beneficiários do período foram o trabalhador rural (aposentadoria por tempo de serviço e por invalidez, pensões e auxílio-doença), idosos, maiores de 70 anos e inválidos (Renda Mensal Vitalícia), pessoas com deficiência e famílias muito pobres (através da LBA) – principalmente, crianças e adolescentes destituídos do amparo familiar ou envolvidos em atos

infracionais. Porém, no período, ainda havia a exigência de inserção no mercado de trabalho para o acesso a maioria dos direitos sociais. (CARVALHO, 2008)

Até 1976, a LBA desenvolveu programas destinados à infância e maternidade de forma não extensiva e baseada no voluntariado sob o discurso da Doutrina Brasileira de Segurança Nacional (DSN)⁶, que a atuação com a infância pobre tinha um caráter preventivo, era preciso zelar pelos “homens de amanhã”. O Projeto Casulo, assim como outros projetos, não superou as deficiências de outros programas já implementados, continuou sendo atendimento a baixo custo e larga escola, baseando-se essencialmente em recursos oriundos da comunidade. (ROSEMBERG, 1996)

A LBA tinha urgência em mobilizar a sociedade civil para apoiar aos esforços de guerra, isto é claramente percebido nos relatórios das Delegacias de Ensino que, apresentam ações comunitárias desenvolvidas dentro das instituições educacionais para oferecer tal suporte. A agência era responsável pela assistência à saúde, educação, habitação, entre outras prioridades do governo Vargas. (MARTINS, 2011)

As políticas sociais implementadas no Brasil consagram um modelo populista nas relações com os assistidos, é um mecanismo que exclui e inclui simultâneo e contraditoriamente, pois oferece condições de suprimento de necessidades sociais na sociedade capitalista, mantendo o trabalhador na condição de beneficiário do Estado e não de consumidor, cidadão de direitos. (SPOSATI, 1987)

Na década de 1980, ocorreram dois momentos bastante significativos, o primeiro foi o fracasso do milagre econômico e, com isso, o crescimento do pauperismo da população à margem do processo produtivo, sob a coordenação da LBA, foram inseridos nas instituições diversos programas, constituídos de ações fragmentadas, que buscavam atender às exigências desse contingente da população cada vez mais dependente da “ajuda” do Estado. (SÃO PAULO, 2013)

Em 1985, o Brasil passava por uma transição democrática, pois foi neste ano que ocorreu a eleição do primeiro presidente civil desde o golpe militar de 1964. Ao mesmo tempo, um grande avanço populacional que se estendia cada vez mais.

Avançando até 1990, o INPS foi incorporado ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), dando origem ao que

⁶Esta foi a doutrina elaborada pelos EUA e que comandou suas ações durante a guerra fria. Seu conteúdo totalitário vem das concepções positivistas, que buscam transferir modelos da biologia para as sociedades contemporâneas. (PALMAR, 2014)

conhecemos hoje como Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, o INAMPS no dia 7 de março de 1990 foi transferido do Ministério da Previdência e Assistência Social para o Ministério da Saúde, através do Decreto nº 99.060. Em 1993 o INAMPS foi extinto naturalmente, pois desde 1990 com a implantação do SUS, que tinha e tem em sua gênese, promover assistência à saúde a quem dela necessitar independente de contribuir com o INSS.

Muita coisa aconteceu até chegar ao sistema de saúde que se conhece hoje; mas, fazendo um resumo do que foi mencionado, tivemos as CAPS, logo depois os IAPS, o IAPI e o IAPB a LOPS, em seguida o INPS e pouco tempo depois, surge o INAMPS, que culminou outros órgãos no caso da DATAPREV⁷, CONASP⁸, SAMHPS⁹ e AISS¹⁰. Promulgada a Constituição Federal de 1988 que traria melhorias nesse sentido quando se define o SUS, e logo mais, o então INPS se funde ao IAPAS, que dá origem ao INSS que perdura até a atualidade.

Portanto, o Estado consolida um formato de intervenções mínimas no social, redefine as ações na política social e no sistema de proteção social, em geral. E nesse contexto, é que se predominam na Política de Assistência Social os Programas de Transferência de Renda (PTR) no Brasil, como possibilidade de enfrentamento das novas expressões da questão social¹¹. (FRANÇA, 2013)

Logo, fazemos uma contextualização e uma breve discussão acerca dos Programas de Transferência de Renda e do desenvolvimento do Sistema de Proteção Social, abordando as expressões da pobreza e a inclusão nos Programas de Transferência de Renda.

2.1. O Programa de Transferência de Renda

Os Programas de Transferência de Renda (PTR), ou de garantia de renda são inseridos no sistema da política pública de transferência monetária a família, ou

⁷ Empresa de Processamento de Dados da Previdência (DATAPREV), criada com o intuito de conter fraude, mas também adequar a demanda na procura de serviços de saúde sem aumentar o déficit da previdência.

⁸ Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (CONASP) através do Decreto nº 86.329/81, esse representado por trabalhadores e empresários e pela medicina.

⁹ Sistema de Atenção Médico Hospitalar da Previdência Social (SAMHPS), criado para disciplinar o funcionamento da rede assistencial

¹⁰ Ações Integradas de Saúde (AISS), criado com a função de racionalizar o serviço ofertado pelo governo.

¹¹ É o conjunto das expressões que definem as desigualdades da sociedade (CARVALHO E FLEURY).

a indivíduos, com base em duas particularidades; são direcionados ao público alvo da assistência social e sua atribuição independe da contribuição prévia, isto é, representam a garantia de uma renda mínima de subsistência, em complementação à renda do trabalho, e são programas situados na composição do Sistema de Proteção Social brasileiro, porém, na década de 1980. (CECCHINI, 2009)

Esses programas tem registrado um grande aumento, porém, programas similares já tinham sido desenvolvidos na Europa desde os anos de 1930, devido as grandes transformações na economia, e dos resultados profundos no mundo do trabalho, atingindo de maneira numerosa às condições de renda das populações, a visibilidade desses programas tiveram maior aplicação nesse período, pois houve o aumento da população pobre ao redor do mundo.

De acordo com Cecchini (2009), programa de transferência de renda são sistemas de proteção e assistência social que, envolve repasse de recursos monetários a famílias, indivíduos ou comunidade de recursos escassos, na forma de transferências governamentais.

De fato, a questão sobre os programas de transferência de renda se constitui na perspectiva da chamada revolução tecnológica da era da informação, e com a eclosão e aprofundamento das questões sociais, que passaram a merecer atenção de vários estudiosos.

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) tem como objetivo: promover igualdade de oportunidades e desenvolvimento econômico e social, com iniciativas tomadas por governos de países em desenvolvimento, esses programas hoje, são executados com parceria de diversas organizações internacionais, até mesmo por países desenvolvidos e têm atingido, conseqüentemente, um grande sucesso em meio às redes de proteção social. (CECCHINI, 2009)

No Brasil, a primeira iniciativa para a transferência de renda aprofundou-se na década de 1990, com a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), apresentado e defendido pelo senador Eduardo Suplicy, que foi aprovado no Senado Federal o projeto de lei nº 80 em 16 de abril de 1991, em nível nacional. Esse programa propõe a criação de uma renda mínima nacional sendo uma “possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza produzida”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 34).

De acordo com Eduardo Suplicy, foi o professor Antônio Maria da Silveira (1975) o primeiro a propor uma proposta de garantia de renda mínima para o Brasil, o primeiro registro na data de 1975, foi no artigo, denominado: “Redistribuição de Renda”, publicado na Revista Brasileira de Economia, em que no artigo, o autor defende que no Brasil não existia uma relação adequada entre crescimento econômico e bem-estar. (ROSSETE, 2005)

Comprometendo as necessidades de sobrevivência da população, até mesmo dos trabalhadores, ele defendia o imposto de renda negativo, na tal situação era sugerido uma nova moeda na economia que fosse feita pelas mãos de quem tem menos, ele considerava importante à intervenção governamental para uma gradativa e efetiva extinção da pobreza. Em 1978, Bacha e Unger também atribuem importância à redistribuição de renda e propuseram a reforma agrária e uma renda mínima por meio de um imposto negativo, que fosse criado como instrumentos fundamentais de democratização da sociedade brasileira. (ROSSETE, 2005)

Camargo (1991) publicou dois artigos na folha de São Paulo, que defende uma proposta de renda mínima, a melhor maneira era garantir uma renda para a família, não para a pessoa, e relacionada às oportunidades na área da educação, para filhos ou dependente de 7 a 14 anos, desde que, frequentassem regularmente a escola pública, independentemente da renda familiar. Percebe-se que para o autor, um dos maiores problemas era o número de crianças que abandonavam prematuramente seus estudos, obrigadas pelos pais, que não tinham condições financeiras para lhes sustentar, se fosse oferecido uma renda às famílias carentes com o objetivo de que elas mantivessem suas crianças frequentando a escola, estaria contribuindo para que essas crianças se preparassem melhor para o futuro, portanto, rompendo o círculo vicioso da pobreza. De fato, a pobreza não é uma questão somente econômica, ligada a renda, existe também a exclusão social, o não acesso à cultura e a ciência.

Conforme cita Alves (2013), a pobreza é uma negação de escolhas e oportunidades, uma violação da dignidade humana, significa a falta da capacidade básica de participar efetivamente da sociedade. [...] significa insegurança, falta de poder e exclusão de indivíduos, famílias e comunidades.

A inovação do debate de Camargo influenciou fortemente as experiências municipais que começaram a ser implantadas em 1995. Em janeiro de 1995 o Governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque deu início ao programa Bolsa

Escola direcionado à concessão de uma renda mínima as famílias, com renda per capita inferior a meio salário mínimo, para que estas pudessem manter seus filhos de 7 a 14 anos na escola. (OLIVEIRA, 2005)

Em fevereiro do mesmo ano, foi implantado no município de Campinas o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), direcionado às famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo e com crianças de até 14 anos na escola. Em outubro de 1995, Antônio Palocci prefeito de Ribeirão Preto estabeleceu o mesmo padrão do programa de renda mínima no Distrito Federal, assim todos esses programas consideravam a família como unidade de atendimento e incluíam como condicionalidade a obrigatoriedade da frequência escolar de crianças ou adolescentes, além do ingresso de outras condicionalidades na área da saúde. (OLIVEIRA, 2005).

Considera-se então, que em 1995, ocorreu uma grande expansão de programas municipais e a criação de outros programas por iniciativa de alguns estados brasileiros. Na esfera federal em dezembro de 1997 foi aprovado a Lei Federal nº9.533, que autorizava o Governo Federal a dar apoio financeiro aos municípios que atribuíssem ações socioeducativas associado ao programa de renda mínima, o valor do benefício era um valor modesto, de acordo com os critérios do programa em 1998, o valor máximo do benefício era de R\$ 12,51 por família por mês, no ano de 2000 a despesa total com o programa era em torno de R\$ 165 milhões. (OLIVEIRA, 2005)

Em fevereiro de 2001 foi elaborada a medida provisória nº2.140, convertida na Lei nº10.219, de 11 de abril de 2001, que autorizava o Governo Federal a executar convênios com os governos de todos os municípios brasileiros, que adotassem o programa de renda mínima associado à educação, dando origem à Bolsa Escola. O valor do benefício poderia variar entre R\$15,00, R\$30,00, R\$45,00, por mês, o Governo Federal antes de criar a bolsa escolar já havia formulado outros programas assistenciais de transferência de renda. (OLIVEIRA, 2005)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um auxílio equivalente a um salário mínimo, destinado a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência e incapacitada para o trabalho, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que visa proteger crianças e adolescentes menores de 16 anos, contra qualquer forma de trabalho garantindo sua frequência na escola e em atividades socioeducativas, o BPC e o PETI começaram a ser pagos em 1996, e em

2005 foi unificado ao Bolsa Família, ano em que foi gasto com as famílias beneficiárias o valor de R\$ 328 milhões. (OLIVEIRA, 2005)

Seguiram ao Bolsa Escola vários outros programas assistenciais federais de transferência de renda como o programa Bolsa Alimentação, que substituiu, em 2001 o Incentivo às Carências Nutricionais (ICCN). Esse programa tinha como objetivo, promover melhores condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis a oito meses, e crianças de seis anos de idade em risco nutricional, e o Auxílio Gás criado no mesmo ano com o objetivo, de recompensar as famílias carentes pelo aumento do preço do botijão, e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNNA), cartão alimentação criado em 2003, relacionado às ações dirigidas ao combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional, o programa previa benefícios financeiros em dinheiro ou o acesso a alimentos em espécie pelas famílias em situação de insegurança alimentar. (OLIVEIRA, 2005).

Com tudo o que já foi discutido nesse tópico acerca de quem está apto a ser beneficiado pelo Programa Bolsa Família, o tópico a seguir irá aprofundar esse assunto, mas na questão do desenvolvimento, no sentido de entender como se dá esse Sistema de Proteção Social.

2.2 O desenvolvimento do Sistema de Proteção Social

Em uma breve introdução histórica e conceitual, cabe citar que de uma forma geral, não encontramos sociedades humanas que não tenham instruído alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis, seja de forma mais simples, através de instituições não especializadas ou plurifuncionais, como a família, por exemplo, ou com altos níveis de requinte organizacional e de especialização, as diferentes formas de proteção social surgem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades, como processo regular e universal.

Para Di Giovanni (1998, p. 10), “constituem sistema de proteção social as formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como: a velhice, a doença, o infortúnio e as privações.

A questão social de fato se distingue ao longo da história nos primórdios da industrialização, e dessas variações históricas e culturais, surgem os mecanismos de proteção social dos indivíduos, pela família, comunidades, por meio de obrigações pessoais. Para Sposati, (2009, p. 21) “o sentido de proteção supõe antes de tudo, um caráter preservacionista e de defesa da vida, dos direitos humanos e sociais e da dignidade humana”.

Como sabemos, no início da Revolução Industrial, principalmente, na Inglaterra e França, vai haver um empobrecimento em massa dos primeiros trabalhadores das concentrações industriais, podemos verificar que, o empobrecimento desse primeiro proletariado, na Europa Ocidental, se torna uma característica imediata do iniciante do processo de industrialização e, traz consigo um enorme custo social que se trata de uma superpopulação em sua maioria urbana, miserável, desigual, cortados de seus vínculos rurais, trabalhadores que sofrem por morar de forma precária, enfrentando vários tipos de problemas, nesse argumento de grandes problemas urbanos, surgem novas formas de sociabilidade, decorrente da expansão de relações impessoais, da exploração intensiva da força de trabalho, da aceleração de seu tempo e ritmo, com a redução do período de descanso. (CHIACHIO, 2006)

Com suas lutas e reivindicações sobre melhores condições de trabalho e proteção social, a classe trabalhadora aos poucos vai se organizando em sindicatos e partidos, surgindo os movimentos operários a favor do proletariado, os trabalhadores e sua família trazem à tona suas reivindicações, demonstrando que a pobreza era decorrente da estruturação da emergente sociedade capitalista, as desigualdades sociais ganham destaque, assim como, a intervenção do poder público, para criar normas para uma melhor condição de vida e trabalho dos trabalhadores.

É importante ressaltar, que com o desenvolvimento da industrialização e urbanização são institucionalizados no âmbito do Estado estruturas complementares ao amparo familiar, religiosa e comunitária de proteção social, até então vigente, configurando a necessidade da Política Social, nas sociedades industrializadas.

Os progressos das democracias liberais crescem com as lutas sociais levando o Estado a envolver-se gradualmente, numa aproximação pública da questão, dessa forma surgiram novos mecanismos de intervenção nas relações sociais, como legislações laborais e outros esboços de proteção social. O que se

pode observar é que, de um modo geral, o acesso do Estado na questão social se estrutura com o início da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação, e “das formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas”. (CHIACHIO, 2006)

Castel (2000) vai afirmar que é a partir do conhecer, do valor do trabalho, e da organização da sociedade salarial que vai ser inserida a seguridade social, com garantias contra os principais acontecimentos da existência como, por exemplo, a doença, acidentes e eventualidades, a velhice sem pecúlio.

Claramente, esse mecanismo vai se afirmar em um longo processo e vai se expressar em diferentes inclinações, que vão da hegemonia do pensamento liberal de meados do século XIX, até a terceira década do século XX, quando surgem as perspectivas keynesianas e sociais democratas que, propõem um Estado intervencionista no campo social e econômico, como demonstraram. (BEHRING&BOSCHETTI, 2006)

Especialmente, a partir das três primeiras décadas do século passado, em que houve a ampliação das instituições destinadas à proteção social, nas sociedades capitalistas europeias, os aspectos mais marcantes e principais dessas configurações é o fato dos serviços de proteção social, serem estabelecidos e administrados pelo Estado. (...) Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. (BEHRING&BOSCHETTI 2006)

É importante frisar, que essas políticas integram um campo próprio de relações que envolvem, além da participação de instituições especializadas, outros agentes e processos extremamente complexos, sempre permeados pela incerteza. (DI GIOVANNI, 1998)

Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos, dessa forma o sistema protetivo de uma sociedade permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob os mais variados aspectos e dimensões da vida, social, econômica, cultural, ambiental entre outros. Portanto, é dessa forma que as políticas públicas se voltam para a realização de direitos, necessidades e capacidades dos

cidadãos de um Estado. Assim sendo, conforme Jaccoud (2009, p. 59), “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou privações sociais”.

Para Castel (2005), a proteção social é a condição para construir uma sociedade de semelhantes, um tipo de organização social do qual ninguém é excluído, para o autor ser protegido do ponto de vista social é dispor de direito, das condições sociais mínimas para ter independência, assim como a pobreza é uma delas.

O Brasil é considerado como um dos países mais ricos do mundo, mas também, tem o maior índice de desigualdade no que se refere à distribuição de renda; logo, o quadro de pobreza global está ligado ao drama da desigualdade.

No Brasil, a pobreza é puramente histórica. Para Yasbek (2012, p. 239) não se deve esquecer que ela tem profundas ligações com a “tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade”.

A pobreza brasileira é engendrada na tradição política, socioeconômica e cultural, baseada na acumulação da terra, concentração do poder político, do caráter patrimonialista do gerenciamento público e do modelo econômico excludente. (FRANÇA, 2013)

Desde o período colonial, o Estado brasileiro desenvolveu ações fragmentadas na área social. A assistência ficava a cargo de irmandades religiosas, das sociedades de auxílio mútuo e das Santas Casas de Misericórdia. (CARVALHO, 2004)

A experiência da escravidão e o período colonial prolongado, fez com que os trabalhadores brasileiros fossem responsabilidade exclusiva deles mesmos, pois nesse período, a pobreza era vista apenas como uma incapacidade pessoal do indivíduo. Logo, as primeiras formas de minimizar a questão social da época, eram de caráter filantrópico e religioso, motivados pela solidariedade, como ressalta o autor acima.

Em meados dos anos de 1930, com o intenso processo de industrialização, e com isso, um aumento no setor econômico, social e político, por está vivendo na época o governo de política populista de Getúlio Vargas, em que o mesmo tinha um poder centralizado da questão político-administrativa. Nesse período também surge

o Estado de Bem-Estar Social¹², a partir de então, o Estado brasileiro adotou uma política de proteção ao trabalhador e criou algumas políticas de proteção social.

É nesse momento que é instituída a Previdência Social, com o objetivo de controlar as classes mais baixas, em especial, à classe operária, na tentativa de superar a crise de hegemonia que a oligarquia vinha sofrendo. Foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e uma vasta legislação trabalhista e previdenciária. (VARGAS, 2007)

Os pontos culminantes do sistema previdenciário garantiam os direitos de quem era um trabalhador formal, logo, todo indivíduo que tivesse sua carteira assinada e pertencesse a um sindicato era considerado um cidadão, ficou conhecida como uma cidadania regulada, ocorrendo uma transformação socioeconômica que foi a transição do modelo agroexportador para o modelo urbano industrial. Foi a partir daí, que o Brasil assumiu a regulação do capital e o abastecimento de alguns campos sociais. (VARGAS, 2007)

Como já foi mencionado, nos anos 1930 a 1940 o Brasil passa por muitas transformações no que se refere a proteção social e com o Ministério do Trabalho, a legalização das leis trabalhistas, ouve também a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em seguida foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). (VARGAS, 2007)

Ao analisarmos o parágrafo anterior pode-se perceber que as ações que tiveram maior destaque foram as de assistência ao trabalhador, que tinham como característica a proteção social seletiva e distante de ser universal, deixando assim, os indivíduos que não exerciam um trabalho formal e, que por sua vez, não contribuíam com a previdência social sem direito a assistência do governo, ficando essas pessoas, a cargo da Igreja Católica e das instituições filantrópicas que recebiam uma pequena ajuda financeira do Estado. Como cita Yasbek (2012, p. 298-299) a seguir:

O pobre, trabalhador eventual e destitutivo, é usuário dessas políticas pelas quais é visto como indivíduo necessitado e, muitas vezes como pessoa

¹² Do inglês, (*Welfare State*), é uma perspectiva de Estado para o campo social e econômico, na qual a distribuição de renda para a população, bem como a prestação de serviços públicos básicos, é visto como uma forma de combate às desigualdades sociais.

acomodada, passiva em relação a sua própria condição, dependente de ajuda, enfim, não cidadão.

Entre as décadas de 1960 a 1980, a desigualdade social aumentou no país, isso ocorreu com o início do golpe militar, um estado autoritário e repressor, foi nesse período que ocorreu a abertura do mercado para o investimento externo, que possibilitou o crescimento econômico e lado a lado havia a expansão e modernização do sistema de proteção social.

Foi nesse mesmo período, que se criou o Banco Nacional de Habitação, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Ministério da Previdência e Assistência Social, Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM). Esse foi um sistema de caráter conservador, pois ao unir assistência, pobreza e a repressão, poucas foram às mudanças percebidas no quadro da pobreza e desigualdade na sociedade.

Mediante o sistema autoritário e repressivo, cabe destacar, a emergência forte, nos anos 1970 e 1980, das organizações da sociedade civil. Essas organizações surgem pela necessidade do enfrentamento direto com o Estado que, era cada vez mais ausente e incapaz de processar as suas demandas num sistema capitalista fechado e competitivo. (FRANÇA, 2013)

A sociedade civil começa a adquirir força política e organização a favor da redemocratização do país com vistas à construção de uma sociedade com menos desigualdade social. Essa redemocratização se dá com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), representa uma nova era em relação à questão social no Brasil, através da ampliação das formas de intervenção social do país e direcionando a gênese do estado de bem-estar social, rompendo com a lógica anterior, em que as políticas sociais estavam vinculadas aos empregos, ou seja, quem tinha direito era apenas quem tinha um trabalho formal, sendo assim, agora se tratava de uma questão de cidadania.

Assim, a assistência social era vista de duas formas, com caráter residual, próxima das práticas filantrópicas, um espaço de reprodução da exclusão e privilégios, e não, como mecanismo possível de universalização de direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 é o marco legal da passagem da assistência como “ação caritativa para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico das políticas sociais, que a qualifica como política de seguridade social e de

direito do cidadão e dever do Estado. (ALVES, SOUSA, SOUSA e NUNES, 2013, p. 04)

Vale salientar, que os avanços na Constituição Federal na implantação dos direitos sociais, andam em sentido contrário ao contexto neoliberal, com a globalização econômica, como menciona Chesnais (1996), é o resultado de dois movimentos que estão intimamente ligados, porém, distintos, que são eles: o capitalismo de acumulação de capital e o outro é caracterizado pelo liberalismo econômico, a desregulação e o desordenamento das conquistas sociais.

Nesta conjuntura, o Sistema de Proteção Social brasileiro foi fortemente abalado pela diminuição dos investimentos estatais em diversas áreas da sociedade, principalmente, no setor das políticas sociais, com a finalidade de ajustar a economia à lógica privatizadora. É evidente a oposição entre a lógica do modelo neoliberal e a possibilidade de desenvolvimento social com políticas sociais universalizantes. (FRANÇA, 2013). Para Yazbek (2004, p. 25):

Esta lógica, que subordinou políticas sociais aos ajustes econômicos e às regras do mercado, moldou para a Assistência Social brasileira na esfera pública estatal um perfil focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado [...].

A citação acima reforça a ideia de França (2013), de que com o ajustamento da economia e, em consequência, a diminuição de investimentos em relação a políticas públicas para amenizar a pobreza fica restrita, necessitando de programas que minimizem essa expressão da questão social, sendo assim, o Programa de Transferência de Renda (PTR) ainda é uma solução plausível para isso.

3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES

3.1. O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi implementado pela medida Provisória nº 132 em outubro de 2003. No ano seguinte, foi efetivado pela Lei nº 10.836, de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 2004. No artigo 1º, parágrafo único, da Lei 10.836/04 fica claro que o programa tem por finalidade unificar diversos procedimentos de gestão e ações de transferência de renda.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (BRASIL, 2003).

Esses Programas de Transferência de Renda, que Tales e Stein (2010), nomeiam como Programa de Transferência de Renda condicionada ou Monetária Condicionada (PTMC's), são programas criados para diminuir a desigualdade social existente e possibilitando que, as famílias desmistifiquem a questão da pobreza. Ainda segundo Teles e Stein (2010, p. 185):

Combinam objetivos de curto e longo prazo, por meio de recursos para satisfazer necessidades básicas das famílias beneficiárias e fortalecer o capital humano para, assim, evitar a transmissão intergeracional da pobreza. Para tanto, se utilizam de três instrumentos: as transferências monetárias para aumentar a renda; a condicionalidade ao uso de determinados serviços para acumulação de capital humano; e a focalização nos domicílios pobres e extremamente pobres.

O Programa Bolsa Família como já se sabe é um programa de transferência de renda, que visa minimizar a desigualdade social e os critérios para que as famílias estejam aptas para serem contempladas a participar do PBF, são aquelas que estão em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Os critérios que delimitam se as famílias estão na linha da pobreza ou da extrema pobreza foi atualizado pelo decreto nº 8.232, de 2014. As famílias consideradas em pobreza

extrema são as que possuem renda de até R\$ 77,00 per capita, e pobres, as que possuem renda mensal de até R\$ 154,00. Segundo Souza e Osório (2013, p. 142): “a renda domiciliar per capita é a soma de todos os rendimentos dos moradores de um domicílio dividida pelo número de moradores”.

Todo final de mês há um levantamento das famílias inscritas no CadÚnico que estão habilitadas a receber o PBF, ou seja, que estão dentro dos critérios de renda para o programa. A partir daí, o MDS faz uma seleção das famílias que entrarão na folha de pagamento do mês seguinte. (KILL, 2014)

Como foi mencionado no início desse trabalho o Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência de Renda criado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com condicionalidades. Conforme Medeiros, Britto e Soares (2007), o Programa Bolsa Família (PBF) surgiu em outubro de 2003, a partir da unificação de vários outros programas já existentes, implantados pelo presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso (FHC), tais como Bolsa Escola,¹³ Auxílio Gás¹⁴ e o Cartão Alimentação¹⁵, integrando-se ao programa Fome Zero. Diante disso, redefine os parâmetros de renda contribuindo para a delimitação das famílias beneficiárias. (MARTINS, 2014)

O Programa Fome Zero foi um programa do Governo Federal, criado em 2003, que visava o direito de alimentação da população brasileira. Foi uma maneira de garantir cidadania às populações vulneráveis à fome, tinha como objetivo o combate à fome. Logo, esse programa era totalmente voltado para a população que estava em vulnerabilidade e pobreza, fazendo com que sua renda fosse acrescida, ajudando na melhoria da sua condição de vida. (BRASIL, 2010)

Antes de continuar discorrendo acerca do que é o Bolsa Família, acreditamos que se faça necessário, que se entenda que essa população encontra-se em vulnerabilidade social, e, para tanto, entendamos primeiramente o que é vulnerabilidade.

¹³ Bolsa Escola antigo programa criado em 2001, gerido pelo Ministério da Educação – MEC, que beneficiava famílias com crianças entre 6 e 15 anos, cuja renda per capita fosse inferior a R\$ 90,00. (BRASIL, 2009)

¹⁴ Programa criado em 2001, ministrado pelo Ministério de Minas e Energia – MME, que tinha por objetivo transferir o valor de R\$7,50 a cada dois meses, para as famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. (BRASIL, 2009)

¹⁵ Cartão Alimentação criado em 2003, cujo público-alvo eram as famílias com renda per capita inferior a metade do salário mínimo por seis meses, que tinha por objetivo transferir o valor de R\$ 50,00. (BRASIL, 2009)

A partir da década de 1990, o termo vulnerabilidade passou a substituir o conceito da pobreza. Portanto, esta ideia é trabalhada por vários autores que afirmam em seus estudos, que esta nova definição aumenta o número de elementos que o conceito de pobreza não tinha. (ARREGUI; WANDERLEY, 2009). Dessa forma, Cunha (2006, p. 12, apud Arregui; Wanderley, 2009, p. 149) afirma que:

Ao contrário do enfoque da pobreza, este caminho analítico permite trabalhar não apenas com as necessidades das pessoas carentes, mas também com recursos e ativos de que elas dispõem para enfrentar os riscos impostos pelas privações vivenciadas.

Portanto, o conceito de vulnerabilidade é alvo de estudo de diversas áreas do conhecimento, relacionado à pesquisa acadêmica. Dentre elas destacam-se: a geografia, a demografia e a saúde, sendo que as mesmas contribuíram para o processo do desenvolvimento e evolução do conceito de vulnerabilidade. (ARREGUI; WANDERLEY, 2009)

Diante do exposto, é interessante abordarmos que, ao conceituarmos a categoria vulnerabilidade, se faz necessário realizarmos uma distinção entre a terminologia pobreza e a vulnerabilidade, pois essas duas terminologias não apresentam os mesmos significados.

Portanto, um fato importante a mencionarmos é que, nem todos os indivíduos que se encontram na situação de vulnerabilidade são considerados pobres e, nem todos os indivíduos que são considerados pobres estão numa situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2009). Assim, ressaltamos que o conceito de pobreza é analisado a partir de duas visões diferenciadas de acordo com alguns sociólogos e pesquisadores que se utilizam desse termo, são elas: a pobreza absoluta¹⁶ e a pobreza relativa¹⁷. (GIDDENS, 2005)

Logo, o PBF, veio para atender a população que se encontra em vulnerabilidade e pobreza, como mencionado no início deste capítulo, os valores destinados a cada família serão de acordo com o perfil encontrado no banco de dados do Cadastro Único (CadÚnico). O Cadastro Único além de ser responsável

¹⁶ Que se enfatiza nas dificuldades para alcançar níveis mínimos de qualidade de vida (nutrição, saúde, etc)

¹⁷ Que se enfatiza na ausência de recursos para a satisfação das necessidades básicas, seja em parte ou em sua totalidade.

por coletar as informações, apresenta como objetivo, identificar todas as famílias que se encontram em uma situação de pobreza. (BRASIL, 2009)

O mesmo apresenta em sua estrutura três núcleos que são essências de informação. Dentre eles, destacam-se: os dados da pessoa que a partir dessa constatação, vai ser gerado o Número de Identificação Social (NIS). Portanto, na informação deve conter o nome completo da pessoa, nome da mãe, data de nascimento, o município de nascimento e deve apresentar um documento que apresente emissão nacional, que deve ser CPF ou Título de Eleitor. (BRASIL, 2009)

Deve apresentar também o endereço e, posteriormente, a caracterização socioeconômica. Na caracterização socioeconômica deve estar presente “a composição familiar, ou seja, refere-se ao número de pessoas, se há existência de gestantes, idosos ou portadores de deficiência e a caracterização do domicílio”. Essa caracterização deve constar dados, como: “o número de cômodos, refere-se também ao tipo de construção, água, esgoto e lixo”. É exigido “a qualificação escolar dos membros da família, rendimentos e outras despesas familiares como, aluguel, transporte, alimentação, dentre outros”. (BRASIL, 2009, p. 345 - 346)

O Plano Brasil Sem Miséria¹⁸ foi lançado no governo da presidenta Dilma em junho de 2011, que veio dar continuidade às conquistas que foram atingidas pelo governo anterior, visando assegurar a redução da desigualdade e garantir a inclusão social. Portanto, o Brasil sem Miséria coloca como pauta, tanto o poder público, quanto para a sociedade sua visão audaciosa, não deixa de ser um grande desafio de conseguir superar a extrema pobreza. (MARTINS, 2014)

Mas vale salientar que, além de todas as condições para que uma família esteja apta a receber o Bolsa Família, existem várias outras as quais serão mencionadas no tópico a seguir.

3.2. Discutindo as condicionalidades do Programa Bolsa Família

As chamadas condicionalidades do Bolsa Família são compromissos assumidos entre o poder público e as famílias beneficiárias do programa. Se, por um

¹⁸ Foi criado para superar a extrema pobreza no país, sempre tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta. E todas elas são prioridades no Plano. (BRASIL, 2015)

lado, as famílias têm que cumprir requisitos nas áreas de Saúde e Educação para receberem o benefício, por outro, as condicionalidades também responsabilizam o poder público para a oferta dos serviços. (BRASIL, 2018)

Logo, as condicionalidades do Programa Bolsa Família foram pensadas como um mecanismo para promover o acesso dos brasileiros mais pobres, promover os direitos básicos nas áreas de Saúde e Educação e contribuir para a redução da pobreza entre as gerações. (BRASIL, 2018)

Sua formulação teve como base o entendimento de que os problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza não se traduzem, exclusivamente, na limitação da renda. Tais problemas estão geralmente associados, ao reduzido exercício dos direitos de cidadania e a pouca oportunidade de acesso a uma melhor qualificação de vida por meio de serviços sociais básicos. (BRASIL, 2014)

A condicionalidade é uma forma encontrada pelo governo de permitir que as famílias que são beneficiadas pelo PBF, cumpram com o que foi acordado no ato da inscrição, ou seja, para que uma família continue recebendo seu benefício, as mesmas têm que manter a frequência regular de seus filhos na escola e está em dia com o cartão de vacinação, pois a partir do momento em que houver esse descumprimento, a família corre o risco de ter seu Bolsa Família suspenso.

Como bem ressalta o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) acerca do que foi mencionado anteriormente: “condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família, quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos”¹⁹.

Além disso, muitos são os fatores que contribuem para que essas famílias vivam em um ciclo de reprodução da pobreza. A maioria das famílias é composta por pais pouco escolarizados, vivendo à margem do mercado formal de trabalho, sem qualquer qualificação, o que resulta em formas de subsistência econômicas insuficientes e inadequadas. As crianças e os adolescentes pertencentes a essas famílias, em geral, começam a trabalhar para compensar a falta de renda, precisando se afastar da escola para sobreviverem, o que no fim acaba reproduzindo a mesma realidade vivenciada por seus pais. Ou seja, há uma gama de intercorrências e situações que afetam essas famílias. Assim, ao mesmo tempo

¹⁹ Ver mais em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acessado em: 22 de set de 2018.

em que são as que mais precisam, são as que menos conseguem ter acesso ao conjunto das políticas e serviços públicos. (BRASIL, 2010)

Porém, há controvérsias entre autores, pois, assim como, têm alguns que veem a condicionalidade como uma forma de controle, no sentido de impedir a evasão escolar e manter as vacinas em controle, outros já analisam essa condicionalidade como punição, ou seja, se porventura as crianças ou jovens não atingirem os 75% da frequência, corre o risco da família ter o benefício suspenso. Como ressalta Medeiros et al., (2007, p. 17):

Em muitos casos, as condicionalidades de saúde e educação apenas reforçam algo a que os pais já são obrigados – legal ou socialmente – a fazer por suas crianças: enviá-las à escola, vaciná-las e cuidar de sua saúde. Dessa maneira, não parece haver nenhuma novidade ou mesmo “intrusividade” nas condicionalidades – o que não significa que não possa haver excessos na forma de sua imposição.

Segundo Medeiros et al., (2007, p. 18), “se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes nos debates?” Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades, também tenha como pano de fundo questões políticas e éticas. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade.

Essa característica não é uma idiosincrasia do Bolsa Família, pois aparece também em vários programas implementados em outros países. A existência de programas de transferência condicionada de renda tem que ser negociada, a partir da imposição de condicionalidades de educação e saúde e, em alguns casos, de contrapartidas de trabalho, independentemente de avaliações objetivas da relação custo-benefício destas ações. A discussão sobre a transformação do Bolsa Família em um programa sem condicionalidades ou sua manutenção no desenho atual “é algo, que tem sido evitado por razões fundamentalmente políticas”. (MEDEIROS, et al. 2007, p. 18)

Medeiros et al., (2007, p. 18), conclui ressaltando que, “não entende o motivo das condicionalidades gerar tanta discussão”. Ele diz haver um pano de fundo, fundamentado entre questões políticas e éticas, neste questionamento, pois as

condicionalidades servem para atender “às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta”. Para o autor, a imposição de compromissos funciona no sentido de buscar o apoio da sociedade a um Programa de transferência de renda

Monnerat, Senna, et.al., (2007, p. 1.460) veem as condicionalidades como:

Forma de punir os usuários, com efeito, conta-se hoje com uma base legal bastante detalhada para exercer controles rigorosos sobre as famílias beneficiárias, na qual as punições vão desde o bloqueio do benefício por trinta dias até seu cancelamento.

A exigência da frequência escolar de 85% para as crianças e adolescentes até 16 anos e, 75% para os jovens entre 16 e 18 anos, parte da ideia de que o sistema escolar é a principal ferramenta para o incremento do capital humano, segundo Art. 3º da Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, a seguir:

Art. 3º. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. (BRASIL, 2004)

Relacionando ao Art. 3º citado, de acordo com Dias (2013, p. 78):

Quanto maior a frequência das crianças e adolescentes à escola, maior seria o conjunto de conhecimentos e competências adquiridos, o que favoreceria a sua inserção qualificada no mercado de trabalho e consequente superação da pobreza.

Reforçando o que diz o capítulo anterior e o artigo que se refere à exigência de que, a frequência escolar é de fundamental importância para que o pagamento do benefício não seja suspenso e, principalmente, fazendo com que as crianças não abandonem a escola, segundo Medeiros (2007, p. 13),

Os resultados observados indicam que as crianças atendidas pelo programa têm uma menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício. Ademais, a probabilidade de as crianças beneficiárias abandonarem a escola também é menor.

Muitas vezes o acompanhamento da frequência escolar é encarado como uma coisa ruim, pois muitas vezes as famílias se sentem pressionadas; porém, essa

frequência feita pelo Ministério da Educação (MEC) tem como objetivo, combater a evasão escolar e, assim, estimular as crianças e jovens a querer sempre progredir e aguçar a vontade de concluir o ensino fundamental e médio. “Outra variável considerada, a frequência à escola, indica que alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances menores de repetência do que aqueles que não cumprem”. (OLIVEIRA; SOARES, 2013, p. 21)

Para Corrêa (2012, p. 08), o acesso à escola, já foi conquistado, o grande desafio é o de “garantir a permanência da criança e do adolescente nos bancos escolares até concluir seus estudos, e também, até que tenham a possibilidade de subsidiar o seu sucesso na “escola” e na “vida””.

A articulação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e outros ministérios, foi realizada para a efetivação do programa e para a fiscalização. Isso faz com que haja um reforço na gestão intersetorial da implementação do PBF, pois é necessária uma articulação entre as políticas de educação, saúde e assistência social. (KILL, 2014)

As condicionalidades relacionadas às políticas de saúde são fiscalizadas pelo Ministério da Saúde (MS), as de educação pelo Ministério da Educação (MEC), e as de assistência social pelo MDS. Vale ressaltar que, os períodos de acompanhamento para as condicionalidades são diferentes. (KILL, 2014)

O acompanhamento das condicionalidades da educação é realizado a cada dois meses pela própria escola, já o da saúde é um acompanhamento semestral e de responsabilidade da área da saúde, seja posto de saúde ou hospitais, e o acompanhamento da assistência social é realizado mensalmente pela equipe técnica que referência esta família. (KILL, 2014)

As unidades responsáveis por realizar o acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades são: o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) – em caso de verificação de ocorrências que envolva violência física, psicológica, sexual, ou o tráfico de pessoas e cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto. (KILL, 2014)

A Instrução Operacional do MDS nº19, de 2013 tem como principal finalidade, orientar sobre a importância e os métodos necessários para o registro do acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF,

pela área de Assistência Social no Sistema de Condicionalidades (SICON)²⁰. Segundo essa Instrução Operacional, o registro do acompanhamento familiar é fundamental, uma vez que, a partir daí é possível identificar quais são as situações que dificultaram o acesso aos serviços básicos de educação e de saúde, e quais os encaminhamentos feitos para a família. Além disso, o registro no SICON se faz necessário, principalmente, por permitir que com a avaliação do técnico responsável pelo acompanhamento da família, seja possível descontinuar os efeitos do descumprimento sobre o benefício da família. (KILL, 2014)

A solicitação de interrupção temporária dos efeitos pode ser feita através do próprio SICON, e permite a família que esteja em acompanhamento familiar, ainda que permaneça descumprindo as condicionalidades, não receba os efeitos sobre seu benefício e, assim, tenha a renda assegurada no período de seis meses. Esse prazo pode ser prorrogado por mais seis meses, desde que o técnico que acompanha a família identifique que será necessária a prorrogação da interrupção dos efeitos, com a finalidade de que a família supere a situação de vulnerabilidade em que se encontra e, dessa forma, consiga acessar os direitos básicos como: saúde e educação. Vale ressaltar, que apenas os técnicos que fazem o acompanhamento familiar podem solicitar esta interrupção dos efeitos. (KILL, 2014)

O último efeito é o cancelamento do benefício, que desliga a família do PBF e impede o recebimento dos valores não sacados pela família. Ressalta-se que, a família tem até seis meses para sacar o seu benefício, caso isso não ocorra, no sétimo mês o seu benefício é automaticamente cancelado pelo motivo de reiterada ausência de saque, em conformidade com a Portaria nº 555, de 2005. (KILL, 2014)

Portanto, a condicionalidade do Programa Bolsa Família, existe para controlar e para garantir que as crianças amparadas por esse programa possam frequentar a escola, sem que haja evasão escolar e está quite com as vacinas. E as famílias devem estar cientes de que, se houver o descumprimento dessas condições, poderão ter seu benefício suspenso. Logo, quem faz esse acompanhamento é o CRAS e CREAS, e são através deles, que tem acesso as políticas públicas voltadas para o Programa Bolsa Família, assunto que será abordado no capítulo a seguir.

²⁰ O sistema que permite o registro de acompanhamento familiar. (MDS, 2017)

4. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A INTERFACE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

No decorrer de toda composição desse trabalho foi explicado do que se tratava o Programa Bolsa Família, das suas condicionalidades, o perfil das famílias que poderiam ser contempladas com esse benefício, enfim, acreditamos que para se iniciar a relação entre o PBF e as suas interfaces com as Políticas Públicas, iniciaremos a discussão com um resumo de tudo o que já foi mencionado anteriormente.

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma medida de intervenção social desenvolvida ao longo da conjuntura histórica, inserida nos aspectos neoliberais de políticas públicas seletivas. Este programa vem se revelando o centro de debates, por possuir um arcabouço básico que compreende aspectos contraditórios ao passo que, associa a necessidade de promoção do acesso a serviços estruturantes, como educação e saúde, ao padrão seletivo estabelecido no ordenamento capitalista globalizado. (MDS, 2009)

O PBF está enquadrado como política de transferência de renda, repassando determinada quantia monetária, de modo direto ao cidadão beneficiado. Afirmando-se no território brasileiro em busca da superação da pobreza absoluta estabelecida, acaba por delinear, em seu percurso, questões contraditórias que denotam a necessidade de análises em suas interações e reflexos. (ALMEIDA e FONSECA, 2014)

O início das discussões acerca da transferência de renda ocorreu apenas em 1991, quando se discutiu sobre a implantação de renda mínima aplicada sob a forma de imposto negativo, àqueles que possuíssem idade maior que 25 anos e fossem considerados detentores de renda bruta de até 2,5 salários mínimos. Além disso, as ações desta medida seriam associadas a outras, de caráter social compensatório, ofertadas por entidades de assistência social. (BRITTO E SOARES, 2010)

Em meio ao estabelecimento de outros benefícios no Brasil, reconhecidos na Constituição Federal de 1988 e afirmados apenas na década de 1990 através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passou a ser fomentado o debate acerca da aplicação de políticas na área de assistência social que associasse a proposta de renda mínima ao acesso de serviços estruturais, promovendo quebra intergeracional da pobreza em longo prazo. Tal formato acaba sendo base para os primeiros

programas de transferência de renda condicionada no Brasil, em 1995 nas cidades de Ribeirão Preto e Campinas. (BRITO E SOARES, 2010)

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), consolida-se em 7 de Dezembro de 1993 a Lei Nº 8.742, que dispõe sobre a organização da assistência social e suas providências, conforme os Artigos 1º e 2º:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) O amparo às crianças e aos adolescentes carentes.

Com a consolidação da LOAS, ocorreu a descentralização político-administrativa para cada esfera do governo, esses, agora teriam que comandar as ações prevista em lei de uma forma mais direcionada, pois cada esfera do poder público terá sua responsabilidade em foco, ou seja, a União planeja, direciona e financia, o Estado fiscaliza e os Municípios executam, não esquecendo também que, a participação da população será mais presente e representativa, como define a seção II do capítulo II que se trata dos princípios e diretrizes da mesma.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Dessa forma, a assistência social passa a ser garantida enquanto Política Pública, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a direciona para um novo campo: o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social [...]. (LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA O SERVIÇO SOCIAL, CF, Art. 204.º)

Com este novo conceito de “assistência social”, que teve sua regulamentação com a aprovação da LOAS, já mencionada anteriormente, é que estabelece como direito do cidadão e dever do Estado, enquanto política de Proteção Social e outras políticas sociais, desempenhando através de um conjunto integrado, ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Com o objetivo de romper com esses conceitos e redesenhar a Política de Assistência Social no Brasil, em 23 de janeiro de 2004 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, “[...] responsável pelas políticas nacionais de assistência social com ênfase na integração entre serviços e benefícios socioassistenciais e as ações de segurança alimentar e nutricional”. (BRASIL, CAPACITA SUAS, VOLUME I, 2008, p. 17)

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, considerando a apresentação de proposta da Política Nacional de Assistência Social - PNAS pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS em 23 de junho, considerando a realização de Reuniões Descentralizadas e Ampliadas do Conselho para discussão e construção coletiva do texto final da PNAS ocorridas respectivamente, em 21 e 22 de julho de 2004 na cidade de Aracaju e em 21 e 22 de setembro de 2004, no Distrito Federal e, considerando o disposto no artigo 18, incisos I, II, IV da Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, aprovou por meio da resolução a PNAS, conforme descrito:

Art. 1º - Aprovar, em reunião do Colegiado de 22 de setembro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros a Política Nacional de Assistência Social.

Art. 2º - Aprovar, na reunião do Colegiado de 14 de outubro de 2004, por unanimidade dos Conselheiros o texto final discutido e elaborado pelo grupo de trabalho – GT/PNAS constituído pela Resolução N.º 78, de 22 de junho de 2004, publicada no D.O.U., de 02 de julho de 2004.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, presente nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência realizada em Brasília, em dezembro de 2003, foi aprovada em 22 de setembro de 2004, pelo (CNAS)²¹ e (SNAS)²², com o objetivo de incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange

²¹ O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação

à responsabilidade política da efetivação da assistência social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. (GIAQUETO, SOUSA, p. 299).

De acordo com a PNAS (2009, p. 11):

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social - PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Sendo direito do cidadão e dever do Estado garantir Assistência, como já foi comentado exaustivamente, logo para que esses direitos sejam postos em prática necessita de Políticas Públicas voltadas para, no caso da nossa temática, que é o Programa Bolsa Família, que engloba os direitos básicos como saúde e educação de qualidade.

4.1 O que são Políticas Públicas

As Políticas Públicas em um conceito sintético são entendidas como, o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, em todos os âmbitos federativos com vistas ao bem comum. Nesse sentido ao longo dos anos têm-se proposto várias ações sempre visando promover o bem-estar da população brasileira. (LENZI, 2017)

Antes de discorrer acerca de o que se trata políticas públicas, vamos entender seu conceito e por qual motivo foram implantadas. Políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática, direitos que são previstos na Constituição Federal. (LENZI, 2017)

Todas as Políticas Públicas, bem como, qualquer ação do Poder Público recebem fiscalização no sentido de verificar se os objetivos estão sendo cumpridos e de forma correta. Desta forma, o Programa Bolsa Família não seria diferente, possui além dos cidadãos que são aptos a fiscalizar as irregularidades, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que por meios de ações de

colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social.

²² Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS é o órgão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) responsável pela gestão nacional da Política Nacional de Assistência Social.

fiscalização e ouvidorias realiza o controle do programa juntamente com outros parceiros. (CAMPOS, NASCIMENTO, 2012)

Logo, o Programa Bolsa Família é uma das Políticas Públicas que, consideravelmente, ganhou visibilidade no cenário nacional, principalmente, por ser um dos principais instrumentos de combate à pobreza brasileira. É um programa abrangente, porém de fácil compreensão, em que as pessoas recebem valores pecuniários distintos, com a finalidade de garantir o direito humano a alimentação, educação e saúde. (CAMPOS, NASCIMENTO, 2012)

Analisando o que está sendo mencionado do decorrer desse capítulo é possível perceber que, o benefício do Bolsa Família não permite aos indivíduos que o recebem apenas uma assistência financeiras, mas abrange também, outras áreas de atuação das políticas públicas, como a saúde e a educação.

4.2 O Programa Bolsa Família e a Educação

Como já foi mencionado em outra oportunidade, o PBF foi a junção dos programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás), porém, para que se possa analisar o programa Bolsa Família com a educação, se faz necessário entender através das leis, o que era o Programa Bolsa Escola, considerado o primeiro programa social atribuído à educação.

O Programa Bolsa Escola foi criado no ano de 2001, pela Lei nº 10.219, de abril de 2001. Esse programa tinha como objetivo principal o de reduzir, ou até mesmo erradicar o trabalho infantil, que era um grande problema social no país. O Programa Bolsa Escola tinha a função de transferir recursos tendo como pretensão, a permanência das crianças na escola.

Essa foi uma maneira encontrada para que a criança não precisasse trabalhar para ajudar no sustento da casa, então para que fosse mantido o benefício, era preciso ter a frequência na sala de aula de no mínimo 85% e possuir renda inferior a R\$ 90,00, esse valor era referente ao ano de 2001, as condições apresentadas tem semelhança ao que conhecemos quando o Bolsa Família foi implementado.

Quando esse benefício foi criado, a grande preocupação que se tinha era justamente por causa do trabalho infantil, pois as crianças que vinham de família considerada de extrema pobreza, ao invés de ir para a escola, a mesma era obrigada a trabalhar para ajudar os pais a sustentar a família. Sendo assim, essa

criança crescia sem ir à escola e, por sua vez, desprovida de conhecimento que lhe pudesse garantir um futuro melhor, permanecendo em situação de pobreza, sem a possibilidade de melhorar sua vida e de sua família.

Existiam também, crianças e adolescentes que dividiam seu tempo entre a escola e o trabalho, dificultando assim o aprendizado. Essa era outra realidade em que se percebeu a necessidade de criar um programa que viesse a solucionar esse problema, esse programa era Bolsa Escola/ Bolsa Família.

Com a criação do Bolsa Família a partir da unificação dos programas que já foram mencionados no início do capítulo, que tinham o mesmo objetivo de tirar as famílias da extrema pobreza. Faz-se necessário entender como este programa tem a argumentar na questão da educação de seus beneficiários.

Segundo o Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, um dos objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, é: “I - Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social”. (BRASIL, 2004)

O seguinte decreto reforça o que já foi debatido várias vezes no decorrer da composição desse trabalho, pois é um direito garantido por lei, ter acesso às necessidades básicas para proporcionar um bem-estar dos indivíduos e, quem deve garanti esses direitos, são as três esferas do país, como ressalta o artigo nº 28 do mesmo decreto:

Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2010)

Claro que o governo tem de viabilizar meios que garantam os serviços públicos de qualidade, mas a família também tem que fazer sua parte, que é a de garantir a assiduidade de seus filhos na escola, pois da mesma forma que o governo tem de garantir os direitos dos beneficiados do Programa Bolsa Família, o mesmo também tem a função de fiscalizar e acompanhar o cumprimento das condicionalidades que compreendem o PBF.

Dessa forma, o Ministério da Educação torna-se um desses órgãos responsáveis pela fiscalização. Destinando o acompanhamento das condicionalidades para o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em

estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos e, a de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal para jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. (BRASIL, 2009)

Pode até ser uma frase clichê, mas a educação é a base de tudo, ela se torna um ponto crucial para a tentativa de superar os índices de pobreza, isso acontece da seguinte forma: adquirindo capital humano e social. É através desse direito que os indivíduos têm a possibilidade de se qualificar para o mercado de trabalho e dessa forma ter uma participação ativa na vida social do país e, conseqüentemente, na vida. Como afirma Aguiar e Araújo (2002, p. 35):

Os beneficiários são crianças de famílias muito pobres, que se evadiriam do sistema escolar sem a bolsa mensal, mantendo a mesma baixa escolaridade dos pais e, conseqüentemente, no futuro ingressando no mercado de trabalho, na melhor das hipóteses, nas mesmas condições da maioria de suas famílias. A lógica é elevar o grau de escolaridade das crianças para aumentar e mesmo equilibrar as oportunidades.

A citação acima afirma o objetivo que é de elevar o aumento da escolaridade, para que no futuro, essas crianças e adolescentes tenham uma oportunidade melhor. Logo, após a criação do Bolsa Família, que tem a educação como condicionalidade, fato já mencionado outras vezes, mostrou que ocorreram avanços nessa área.

A iniciativa vem dando resultado, pois mais de 13,3 milhões de estudantes ligados ao programa tiveram a frequência escolar acompanhada nos meses de junho e julho de 2017. Desse total, 96,16% dos alunos cumpriram a frequência escolar exigida pelo Bolsa Família, o que representa 12,8 milhões de estudantes assíduos nas salas de aula do país. (QUEIJO, 2017)

De acordo com o ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, as exigências do Programa Bolsa Família (PBF) vêm cumprindo a meta de reforçar a importância da educação na vida das famílias, criando condições para que as crianças brasileiras possam ter um amanhã com novas oportunidades. Só transferir renda não é o suficiente para fazer uma família sair da pobreza. É importante que aconteçam outros incentivos para que ela possa, gradualmente, melhorar sua condição de vida. Exigir as crianças na escola é uma das condições do Bolsa Família, que contribui para que os filhos tenham um futuro melhor que o de seus pais. (QUEIJO, 2017)

Portanto, o Programa Bolsa Família através da condicionalidade da educação, pôde contribuir significativamente como foi discorrido no referido tópico. Logo, em relação à condicionalidade da saúde também existiram avanços singulares, nesse sentido, veremos esses avanços na saúde a seguir.

4.3 Programa Bolsa Família e Saúde

A condicionalidade em relação à saúde do PBF foi estabelecida com o propósito de contribuir para o aumento da capacidade das pessoas, tendo em vista o combate à pobreza. O pressuposto desse entendimento é que “os filhos dos mais pobres, por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu capital humano e, assim, obteriam maiores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho, gerar renda e sair da condição de pobreza quando adultos”. (PIRES, 2013, p. 515)

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004, a proteção social e a família são prioridades. Sendo assim, todas as pessoas beneficiadas pelo PBF também podem ser atendidas por outros programas e políticas sociais do Governo Federal. O PBF incentiva a educação das crianças e adolescentes e a melhoria das condições de saúde das crianças, mulheres grávidas e lactantes. (BRASIL, 2015)

Como o Bolsa Família é um programa de transferência de renda, que visa amenizar a situação de famílias que se encontram em pobreza ou extrema pobreza, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada, à educação e à saúde. Direito esse, previsto pela Constituição Federal de 1988 no Art. 196:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, p. 116)

Portanto, toda a historicidade discorrida ao longo desse trabalho, serviu para entendermos como o acesso à saúde, passa da forma tributária para uma proteção de saúde não tributária, ou seja, permite que as famílias tenham acesso no caso, à saúde de forma gratuita, e essa proteção é um dos princípios que deram estrutura para a formação do PBF.

Logo, para que essa proteção seja garantida, se faz necessário outro princípio que é a intersectorialidade que “prevê a articulação com as áreas responsáveis por garantir alguns dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros, tais como: educação; saúde; e assistência social” (BRASIL, 2018, p. 08). As condicionalidades do Bolsa Família para a Saúde são:

- Fazer o acompanhamento do pré-natal;
- Cumprir o cronograma de vacinação das crianças menores de 7 anos, de acordo com as instruções do Ministério da Saúde (MS);
- Acompanhar o crescimento e desenvolvimento (peso e altura) das crianças menores de 7 anos, conforme o calendário estipulado pelo MS (BRASIL, 2018, p. 11).

O descumprimento dessas condicionalidades acarretará a suspensão do benefício. Tem quem não concorde com as condicionalidades, pois se sentem pressionados e obrigados a cumpri-las. Mas é necessário admitir que o programa através dessas obrigações impostas pelo mesmo, trouxe avanços na área da saúde.

O Bolsa Família é mais do que a transferência de renda, pois reforça o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Mais de cinco milhões de crianças menores de sete anos estão com a vacinação em dia – este é um dos compromissos assumidos pelas famílias atendidas. Além disso, estudo publicado em maio na revista científica *The Lancet*, afirma que o Bolsa Família contribuiu para reduzir a mortalidade infantil das crianças de até cinco anos em 19,4%, entre 2004 e 2009. O mesmo estudo aponta que, nas doenças ligadas diretamente à pobreza, a queda da mortalidade infantil foi mais acentuada: 46,3% nos casos de diarreia e 58,2% por desnutrição nos municípios com alta cobertura do programa. (BRASIL, 2013)

Esses avanços se dão com o trabalho iniciado com a gestante, pois o acompanhamento regular através do pré-natal possibilita que essa mãe se alimente com qualidade. “Onde existiu Bolsa Família, com o apoio das equipes da Saúde da Família no cadastramento, na busca ativa, no acompanhamento do pré-natal e no desenvolvimento da criança, houve impacto na redução de indicadores na área da saúde. Um exemplo é a redução da mortalidade infantil em relação a mortes por diarreia. Onde tem rede de proteção social junto com a atenção à saúde das crianças, houve uma melhor evolução”, disse o ministro da Saúde, Alexandre Padilha.

Com investimento anual de R\$ 24 bilhões, o Bolsa Família retirou 36 milhões de pessoas da extrema pobreza do ponto de vista da renda – destas, 22 milhões saíram com o apoio do Plano Brasil Sem Miséria. “Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), lançado em julho de 2013, aponta que cada R\$ 1 investido no programa estimula um crescimento de R\$ 1,78 no Produto Interno Bruto (PIB)”.

É perceptível os avanços acontecidos na saúde através do Programa Bolsa Família, pois ao demonstrar que esse programa trouxe benefícios, tanto na área da educação, no sentido de diminuir a evasão escolar e o analfabetismo, quanto na saúde, pois tudo que foi relatado afirmam o que foi dito, para as famílias que se encontram na linha da pobreza, desmistifica a ideia contrária, quanto ao objetivo do PBF que é de reduzir o mapa da pobreza.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bem, escrever essas últimas linhas para a conclusão desse trabalho, não está sendo fácil, pois a imensa satisfação que sentimos ao perceber que esta produção ficou além do que nós julgávamos esperar, pois o desenvolvimento do tema Bolsa Família: Contribuições das condicionalidades para famílias em situação de vulnerabilidade social permitiu-nos entender que o PBF se trata de um programa de transferência de renda, que tem como objetivo, beneficiar famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza e para que essas famílias sejam beneficiadas, as mesmas precisam atender aos critérios do referido exposto, ou seja, ter uma renda mínima ou renda alguma e, posteriormente, atender os critérios estipulados para sua manutenção do benefício.

Os critérios são compreendidos como as condicionalidades, ou seja, é um compromisso a ser aceito pelas famílias para garantir o benefício, as condicionalidades englobam a educação, saúde e assistência. Isso representa que, para as famílias permanecerem recebendo o benefício, as mesmas têm a obrigação de matricular seus filhos e mantê-los na escola, fazer o acompanhamento do cartão de vacina e se a mãe estiver gestante, tem que fazer o pré-natal.

O PBF por se tratar de um programa que visa tornar a vida de indivíduos mais digna, possibilitando-os manterem-se, ainda que o dinheiro disponibilizado não seja o suficiente para cobrir totalmente as despesas de uma casa, mas ameniza a vida de quem se encontra em vulnerabilidade social, por esse motivo, enquanto estudantes de serviço social nos possibilitou relacionar a teoria com a prática acerca da Política de Assistência Social, em especial, a análise nas condicionalidades que envolvem o programa e futuramente uma assistente social, tem profunda relevância.

Pois, enquanto profissional, é de fundamental importância entender a lei que regulamenta o programa, conciliando com estas, as leis que regulamentam os direitos que asseguram os indivíduos enquanto cidadãos. Referimo-nos em primeiro lugar a lei maior que é a Constituição Federal, e em seguida, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que contribuiu para singularizar a profissão de Serviço Social, que nesse contexto social, a profissão busca articulação com objetivo de efetivar direitos.

Portanto, para atingir uma maior compreensão do referido tema, foram adotados três objetivos específicos. O primeiro, foi o de apresentar os princípios que

orientam o PBF, e para entender a compreensão desses princípios, fizemos leituras em artigos científicos, livros e na própria cartilha do PBF que nos permitiu analisar que esses princípios estão baseados em um dos problemas que ainda permanecesse sem solução no Brasil, a pobreza que é decorrente da má distribuição de renda. Por esse motivo, o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social é o primeiro princípio que deu origem ao programa, na tentativa de combater a fome e garantir a alimentação, para em seguida promover o acesso às famílias, as redes de serviços gratuitos, destacando a saúde, a educação e assistência social, por se tratar da proteção social e, pôr fim, a intersetorialidade, que tem por finalidade, juntar o poder público com o objetivo de implantar e viabilizar das garantias já mencionadas.

Após entendermos os princípios, adotando uma pesquisa de caráter qualitativa, por se trabalhar com o universo dos significados, possibilitou o entendimento do segundo objetivo específico que foi o de conhecer as dimensões do Bolsa Família, apesar de serem três as dimensões, a 1º promoção do alívio imediato da pobreza; 2º Reforçar ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social; e, 3º Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias. Porém, no trabalho quisemos ater-nos a duas dessas dimensões por contribuir diretamente com a temática abordada.

Foi possível entender que é ela permite que as famílias que se encontram em vulnerabilidade tenham acesso mais rápido ao PBF, e a segunda dimensão que são as condicionalidades, que nada mais é do que o compromisso firmado tanto pela família, quanto pelo poder público, o que consideramos uma via de mão dupla, ou seja, se para uma família ser beneficiada pelo programa, a mesma necessita manter seus filhos devidamente matriculados, frequentando as escola e ter o cartão de vacina em dia, o poder público deve garantir que o acesso aos serviços de saúde e educação, para que haja uma melhor qualidade de vida.

No terceiro objetivo específico, que está relacionado em entender os avanços na educação e na saúde, nos permitiu identificar que o PBF possibilitou o maior número de acesso de crianças na escola e também na diminuição da evasão escolar; e, em relação à saúde, foi notório esses avanços, pois a diminuição da mortalidade infantil, por conta do acompanhamento do pré-natal, que também possibilitou uma melhor alimentação para a gestante, as crianças de até 7 anos estarem com seu cartão de vacina em dia, por esse motivo a incidência de doenças

nessa idade, como a diarreia, também foi percebido uma diminuição. Tudo o que foi mencionado só foi possível, através das condicionalidades contidas no Programa Bolsa Família, embora que essas obrigações devem ser realizadas independentes das condições de um programa.

Por tudo o que foi relatado, temos a plena convicção em ter atingido os objetivos os quais nos propusemos nesse trabalho. Possibilitando dessa forma, responder ao seguinte questionamento: De que forma o Programa Bolsa Família pode contribuir para garantir direitos de cidadania e enfrentar a pobreza e as desigualdades sociais?

Sem querermos ser redundantes, é fato que a contribuição que o Programa Bolsa Família pode dar em relação a garantir direitos de cidadania, o enfrentamento da pobreza e desigualdade social, é através das condicionalidades, que faz com que as famílias assumam o compromisso de manter seu filho na escola e para que eles cresçam saudável, levá-los regularmente a posto de saúde.

Por fim, além de ser um programa de transferência direta de renda, que possui em suas diretrizes os quesitos necessários para que uma família seja apta a recebê-lo, a PBF precisa dar meios para que essas famílias possam cumprir com as condições impostas pelo mesmo, por esse motivo é dessa forma que o PBF tende a contribuir para que esses direitos que são a saúde e educação sejam garantidos.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. M. Pesquisa científica: noções introdutórias. In: _____. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Cap. 10, p. 121-127.
- ALVES, Cicero C. Renan; NUNES, Ana Beatriz L. Monteiro; SOUSA, Maria M. Figueiredo De; SOUSA, Margemeire F. De. **A Assistência Social Como Política Pública De Direito: Avanços E Desafios Na Efetivação Dos Direitos Sociais**. 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/aassistenciasocialcomopoliticapublicadedito.pdf>. Acesso em: 01 de nov de 2018.
- Alves, José Ricardo da Costa Aguiar. **O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma** / José Ricardo da Costa Aguiar Alves. – Brasília: FUNAG, 2013.
- ALMEIDA, N. L. T. **“Educação”. Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo três. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000b. p151-163.
- ALMEIDA, L.F., FONSECA, V. O Programa Bolsa Família e as Portas de Saída: A Questão da Educação para Capacitação Profissional. **VIII Colóquio Internacional “Educação e Contemporaneidade”**, São Cristóvão-SE, Brasil, set. 2014. Disponível em: <https://eventos.set.edu.br/index.php/enfope/article/viewFile/1445/27>. Acesso em: 03 de nov de 2018.
- AGUIAR, M.; ARAÚJO, C.H. **Bolsa-Escola: Educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, 2002, 152p.
- ARREGUI, Carola C.; WANDERLEY, Mariângela B. **A vulnerabilidade Social é atributo da pobreza?** 2009, p.143-165.
- ARAUJO, Jair Andrade de Pobreza, **Desigualdade e Crescimento Econômico: Três Ensaio em Modelos em Painel Dinâmico**/Jair Andrade de Araujo. 2009. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/599/1/2009_tese_jaaraujo.pdf. Acesso em: 22 de ago de 2018.
- BARROS, R. P. de, et al.. **Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Texto para Discussão, n. 1.258. Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: 16 de out de 2018.
- BERVIAN, Pedro A. (1983) **Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2006.

BEZERRA, Juliana. **Instituições Sociais**. 2018. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/instituicoes-sociais/>. Acesso em: 25 de ago de 2018.

BOYADJIAN, Ana Carolina Paes de Barros (2009) Os programas de transferência de renda em países específicos da América Latina e no Brasil. São Paulo: PUCRS, 2009. **Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.**

BRASIL. **Beneficiários precisam ficar atentos às condicionalidades do Bolsa Família**. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/agosto/beneficiarios-precisam- ficar- atentos-as - condicionalidades-do-bolsa-familia>. Acesso em: 12 de out de 2018.

_____. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.-Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

_____. Lei n 10.836, de 09 de janeiro de 2004 – **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 11 de out de 2018.

_____. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 2ª ed. Brasília; 2014.

_____. Manual do Pesquisador. Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual do Pesquisador Gestão Bolsa Família** 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia_semlogo.pdf. Acesso em: 19 de nov de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Brasil Sem Miséria**. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e#wrapper>. Acesso em: 18 de nov de 2018.

_____. MDS. **Condicionalidade do Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em 28 de set de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social Agrário (MDSA). **Guia de Política** 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/banner/_guiadepoliticass_MDSA_online.pdf. Acesso em: 18 de nov de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). **Bolsa Família: Cidadania e Dignidade para Milhões de Brasileiros**. Brasília, DF: MDS, 2010. Disponível em: <<http://dataspace.princeton.edu/jspui/handle/88435/dsp01jq085n248>>. Acesso em: 02 de nov de 2018.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família**. Brasília; 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 12 de set de 2018.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009.

BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família e renda básica de cidadania – um passo em falso? Textos para Discussão n.75**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

CAMPOS, Daniela Cristina; NASCIMENTO, Thiago Silveira de. **Programa Bolsa Família Como Política Pública Destinada À Erradicação Da Pobreza**. Brasileira. 2012. Goiás. Disponível em: <file:///C:/Users/etelv/Downloads/782-4257-1-PB.pdf>. Acesso em: 02 de nov de 18

CARVALHO, Murilo. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, G. F. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. 57f. Monografia apresentada Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro para obtenção do grau de bacharel em Direito.

CARVALHO, Antônio Ivo; FLEURY, Sônia. **Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS)**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-assistencia-medica-da-previdencia-social-inamps>. Acesso em: 12 de out de 2018.

CASTEL, Robert. **A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?** São Paulo: Vozes, 2008.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferência Condicionadas: balance de la experiencia reciente em América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas, 2009. (Cuadernos de la CEPAL, 95).

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. (Prefácio e Capítulo I: Decifrar palavras carregadas de ideologia). de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 77, mar. 2004.

CHIACHIO, N. B. (2006), **Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social**. **Dissertação de Mestrado**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CUNHA, Rosani. **Transferência de renda com condicionalidades, a experiência do Programa Bolsa Família**. Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil, Brasília, 2009.

DIAS, Marcelo. **A família nas políticas sociais: O caso do programa Bolsa Família.** Salvador, 2013. 128f. Disponível em: <
http://tede.ucesal.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=366> Acesso em: 13 de out de 2018.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: Oliveira, Marco Antônio de (Org.). **Reformas do estado e políticas de emprego no Brasil.** Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

FRANÇA, Camila Raquel Amaral. Programa Bolsa Família: análise das mudanças nos padrões de consumo e melhorias nas condições de vida das famílias beneficiadas em São Luís/MA. 2013. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão,** São Luís, 2013.

FRANÇA, Mariana Veras. Secretaria De Políticas Para As Mulheres Em Imperatriz-Ma: uma análise da gestão de recursos humanos à luz das relações de gênero e do feminismo. 2013. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão,** São Luís, 2013.

GIAQUETO, Adriana; SOUZA, Eliane Friozi Garcia de. **A Assistência Social Enquanto Política Pública no Brasil.** Disponível em:
http://pos.unifacef.com.br/_livros/Vanguarda_Conhecimento/Artigos/Elaine_Adriana.pdf. Acesso em: 03 de nov de 2018.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos De Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia/Anthony Giddens:** tradução Sandra Regina Netz. – 4.ed.- Porto Alegre: Artmed, 2005, 600p. Disponível em:
[https://campus.fahce.unlp.edu.ar/fotocopiadora/Carpetas/737%20-%20Cultura%20y%20sociedad%20\(Prof.portugues\)/44.pdf](https://campus.fahce.unlp.edu.ar/fotocopiadora/Carpetas/737%20-%20Cultura%20y%20sociedad%20(Prof.portugues)/44.pdf). Acesso em: 03 out de 2018.

GIMENES, J. Garcia; LONARDONI, Eliana; NOZABIELLI, S. Regina; SANTOS, Maria L. dos. **O Processo de Afirmação da Assistência Social como Política Social.** Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: 20 de out de 2018.

HINTZ, Helena Centeno. Novos tempos, novas famílias? Da modernidade a pósmodernidade. **Revista Pensando Famílias,** Porto Alegre, 2001, n. 3, p. 8-19. Disponível:
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EI_XO_2011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/FAMILIAS_E_POBREZA_NO_BRASIL.pdf. Acesso em: 23 de set de 2018.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, MDS/UNESCO 2009, p. 57-86.

KILL, Mariana Regina. **Educação e Pobreza: Análise das Condicionalidades do Programa Bolsa Família no Centro Educacional Elefante Branco**. 2014. Brasília. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9666/1/2014_MarianaReginaKill.pdf. Acesso em: 15 de out de 2018.

LASCH, C. **Refúgio num mundo sem coração: a família: santuário ou instituição sitiada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922008000200012. Acesso em: 23 de set de 2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LENZI, Téo. **O que são as políticas públicas**. 2017. Disponível em: <https://www.todapolitica.com/politicas-publicas/>. Acesso em: 02 de nov de 2018.

MARTINS, Ana Paula Vosne. **Gênero e assistência: considerações histórico-conceituais sobre práticas e políticas assistenciais**. Hist. cienc. Saúde-Manguinhos vol.18 supl.1. Rio de Janeiro. v.18, supl.1, dez. 2011, p.15-34.

MARTINS, Yara Viana. **O programa bolsa família no enfrentamento à vulnerabilidade sócio-familiar: um estudo realizado com famílias atendidas pelo CRAS Anorá – Itaitinga-CE / Yara Viana Martins**. Fortaleza – 2014. Disponível em: <http://ww2.faculdadescearenses.edu.br/biblioteca/tcc/css/o%20programa%20bolsa%20familia%20no%20enfrentamento%20a%20vulnerabilidade%20socio%20familiar%20um%20estudo%20realizado%20com%20familias.pdf>. Acesso em: 18 de set de 2018.

MEDEIROS, Marcelo. et al. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate**. Texto para Discussão nº1283. IPEA junho de 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4540 Acesso em: 03 ago. 18.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: 30 de set de 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 19.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIOTO, R. C. T.; NOGUEIRA, V. M. R. Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional. **Revista Karálysis**, v. 16, p. 61–71, 2013.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2007, vol.12, n.6, pp. 1453-1462. ISSN 1413-8123. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232007000600008&lng=pt&tlng=pt . Acesso em: 18 de set de 2018.

NETTO, José Paulo. A Construção do Projeto ético – político frente à crise contemporânea. In: **Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social**, Módulo I, CFESS/ CRESS/ ABEPSS/ CEAD, 1999.

OLIVEIRA, E. Motta. MATOS, H. Trindade De. MATOS, Francilene do R. De. **Educação Como Meio De Superação Da Pobreza: Uma Análise A Partir Da Perspectiva De Alunos do 9º ano Da Rede Municipal De Ensino DE São Luís, Maranhão.** Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo4/educacaocomomeiodesuperaodapobrezaumaanaliseapartirdaperspectivadealunosdo9oano.pdf>. Acesso em: 18 de set de 2018.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista; SOARES, Sergei, S.D. O Impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: Resultados a partir do cadastro único, projeto, frequência e censo escolar. IPEA Rio de Janeiro, fevereiro de 2013. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.**- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 1990. 28 p Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17131 . Acesso em: 02 de set de 2018.

OLIVEIRA, Rogério Armstrong Vasconcelos Silva de. **O Programa Bolsa Escola Federal no Sistema de Proteção Social Brasileiro.** 2005. Disponível em: http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/P_SOCIAIS_4856_1191439381.pdf. Acesso em: 12 de out de 2018.

PALMA, Aluizio. **Doutrina de Segurança Nacional.** 2014. Disponível em: <https://www.documentosrevelados.com.br/midias/doutrina-de-seguranca-nacional/>. Acesso em: 25 de ago de 2018.

PASSOS, Iara Cunha. **Assistência social no Brasil durante a ditadura militar: benefícios e beneficiários.** 2017. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgs/files/2017/03/lara-R.-Expandido.pdf>. Acesso em: 22 de out de 2018.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 01. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000. v. 01.

PIRES, André. **Ensaio:** aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a07v21n80.pdf>. Acesso: 26 de nov 2018.

POBREZA. **Que Conceito.** São Paulo. Disponível em: <https://queconceito.com.br/pobreza>. Acesso em: 18 de nov de 2018.

QUEIJO, Diego. **Acompanhamento das Crianças na Escola Destaca o Papel do Bolsa Família Educação.** 2013. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/outubro/acompanhamento-das-criancas-na-escola-destaca-o-papel-do-bolsa-familia-na-educacao>. Acesso: 18 de nov de 2018.

ROSSETE, Juliana Purcina. **Renda Mínima No Brasil: da utopia à consolidação.** 2005. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial287358.PDF>. Acesso em: 25 de set de 2018.

ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, M. C. de. **História social da infância no Brasil.** São Paulo: USF/Cortez, 1997. p. 141-161.

SÃO PAULO, **Legislação Pertinente à Temática da Pessoa com Deficiência na Especialidade da Política de Assistência Social.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/cecoas/AULA%202_PsD.pdf. Acesso em: 31 de out de 2018.

SILVA, M. O.da S. Os programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 2010, p. 113-133.

_____. M. O. da S. YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2008.

SOUSA, Rizia Passos, **Família e Pobreza no Brasil**, Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/desigualdades_sociais_e_pobreza/familias_e_pobreza_no_brasil.pdf. Acesso em: 23 de set de 2018.

SOUZA, Pedro H. G. F. de; OSÓRIO, R. G. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema.** 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5697/1/NT_n14_Bolsa-familia-Brasil-carinhoso_Disoc_2012-dez.pdf. Acesso em: 25 de nov de 2018.

SOUTO, C. **A Explicação Sociológica: Uma Introdução À Sociologia.** São Paulo: EPU, 1985. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922008000200012. Acesso em: 23 de set de 2018.

SPOSATI, A. O. **A Menina Loas: Um Processo De Construção Da Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 2004. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: 30 de set de 2018.

STEWART, E. W.; GLYNN, J. A. **Sociologia: uma introdução.** São Paulo: Atlas, 1978. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922008000200012. Acesso em: 23 de set de 2018.

TELES, Alan; STEIN, Rosa Helena. Programas de Transferência de renda e condicionalidades educacionais: acesso ao direito ou moralização do acesso In: **Política Educacional e Pobreza: Múltiplas Abordagens para uma Relação Multi determinada.** Brasília, Liber Livro, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 110, abr./jun., 2012.

_____. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociologia Nº 77**. São Paulo, Cortez Editora, 2017 (6ª edição)