

UMA CRÍTICA NECESSÁRIA AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS CIVIS DAS CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS?

Marcus Santos de Sousa (UFPE) - marcus.disousa@gmail.com

Débora Paschoal Dourado (UFPE) - dcpdourado@gmail.com

Resumo:

O presente trabalho discute a atuação das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, especificamente, o Programa Bolsa Família (PBF), na ampliação do acesso a direitos constitucionais dos beneficiários. Para isso, compreende-se pobreza como fenômeno multidimensional, logo sua avaliação não se limita aos aspectos de renda dos indivíduos. O objetivo desse artigo é descobrir se o Programa Bolsa Família amplia direitos civis dos seus beneficiários, em especial das crianças que compõem essas famílias atingidas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, definida como estudo qualitativo básico e operacionalizada por meio de pesquisa documental. Os resultados indicaram que o propósito do PBF é de alívio e interrupção do ciclo da pobreza. Além disso observou-se que as ações de assistência social possuem potencial para o combate ao trabalho infantil, fato que favorece o acesso das crianças aos seus direitos civis. Assim, conclui-se que o PBF, com o seu atual desenho, parece não atingir às expectativas qualitativas no que tange à interrupção da pobreza quando analisado, unicamente, seu potencial para combater o trabalho infantil. Sendo este um limite fundamental que precisa ser refletido para os objetivos do Programa.

Palavras-chave: *Desenvolvimento; Política Pública; Programa Bolsa Família; Trabalho infantil.*

Área temática: *GT-13 Globalização, Periferia e Desenvolvimento*

UMA CRÍTICA NECESSÁRIA AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AMPLIAÇÃO DOS DIREITOS CIVIS DAS CRIANÇAS BENEFICIÁRIAS?

Marcus Santos de Sousa

Universidade Federal de Pernambuco – marcus.disousa@gmail.com

Débora Coutinho Paschoal Dourado

Universidade Federal de Pernambuco – dcpdourado@gmail.com

Resumo

O presente trabalho discute a atuação das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, especificamente, o Programa Bolsa Família (PBF), na ampliação do acesso a direitos constitucionais dos beneficiários. Para isso, compreende-se pobreza como fenômeno multidimensional, logo sua avaliação não se limita aos aspectos de renda dos indivíduos. O objetivo desse artigo é descobrir se o Programa Bolsa Família amplia direitos civis dos seus beneficiários, em especial das crianças que compõem essas famílias atingidas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, definida como estudo qualitativo básico e operacionalizada por meio de pesquisa documental. Os resultados indicaram que o propósito do PBF é de alívio e interrupção do ciclo da pobreza. Além disso observou-se que as ações de assistência social possuem potencial para o combate ao trabalho infantil, fato que favorece o acesso das crianças aos seus direitos civis. Assim, conclui-se que o PBF, com o seu atual desenho, parece não atingir às expectativas qualitativas no que tange à interrupção da pobreza quando analisado, unicamente, seu potencial para combater o trabalho infantil. Sendo este um limite fundamental que precisa ser refletido para os objetivos do Programa.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Política Pública; Programa Bolsa Família; Trabalho infantil.

1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho surge a partir de uma pesquisa, a nível de mestrado, que buscou identificar limites no desenho do Programa Bolsa Família (PBF) para a interrupção da pobreza multidimensional. Como forma de sintetizar alguns dos achados revelados naquela pesquisa, empenhou-se por discutir acerca da ampliação dos direitos civis das crianças beneficiárias do Programa. O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidade implementado no Brasil em 2003 na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ampliado posteriormente por sua sucessora e atual presidenta, Dilma Rousseff.

O PBF é uma política pública enquadrada como redistributiva e social. De acordo com a definição de Dias e Matos (2010), políticas redistributivas visam promover a redução das desigualdades entre grupos sociais, além de se destinar a redistribuir recursos financeiros, direitos ou qualquer outro benefício para grupos desfavorecidos. Para esses mesmos autores as políticas públicas sociais têm com foco em necessidades de saúde, educação, previdência social, habitação etc. Sendo assim, a política do PBF se destina à uma parcela da população carente ou privada de possibilidades financeiras, além de inseridas em um contexto social de exíguo acesso a direitos constitucionais.

De certo, a discussão acerca das políticas públicas de transferência de renda no Brasil tem ganhado espaço em diversos espaços sociais. Atualmente, observa-se que a decisão por utilizar o PBF como uma alternativa de combate à pobreza e ampliação do acesso a direitos civis, configura-se como um dos maiores confrontos dos debates políticos e aspectos desencadeador de avaliações da efetividade das ações do Estado.

Saindo do debate acerca de políticas públicas e adentrando na perspectiva do tema desenvolvimento, pode-se observar que existe um aparente interesse por ampliar os direitos dos indivíduos. Amartya Sen (2010), a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda. A fome, por exemplo, é vista como uma privação de liberdade de sobrevivência, soma-se a ela outras falhas ligadas ao acesso aos serviços de saúde, educação funcional, emprego e segurança econômica e social, aspectos constituintes dos direitos civis que garantem a expansão das capacidades individuais e permitem que cada um possa desfrutar do tipo de vida que desejar (SEN, 2010).

Visto a partir desse prisma, o autor afirma que o êxito de um país é alcançado quando o indivíduo tem suas liberdades essenciais permitidas. Atingir esse patamar de liberdade é garantir que as pessoas possam cuidar de si mesmas, é caminhar para ter eficácia social (SEN, 2010).

Conforme é observado na lei que rege o PBF, bem como nos meios de divulgação do Estado, o Programa possui três eixos principais, em que a curto prazo busca-se aliviar a pobreza por meio das transferências de renda e a longo prazo, reforçar o acesso a direitos sociais básicos em saúde, educação e assistência social e por fim, desenvolver as famílias beneficiárias por meio das ações e programas que compõem o Programa de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2015).

Sendo assim, percebe-se que o desenho do PBF está ancorado numa visão da pobreza como um fenômeno multidimensional, pois suas ações perpassam desde aspectos de distribuição mínima de renda até a formação de capital humano. Dessa forma, conforme Sen (2010), essa pobreza deve ser combatida mediante a ampliação das liberdades individuais.

Dito isto, observa-se que desde sua implantação os resultados observados pelo Bolsa Família vêm sendo acompanhados e apresentados como uma estratégia de superação da pobreza e mudança social. O Bolsa Família, segundo seus defensores, conecta as políticas

econômicas às de educação, saúde e assistência social. O resultado dessas relações é responsável por reduzir a pobreza de 10% para 4% (El PAÍS, 2015) e promover uma mudança na estrutura social do Brasil em termos de educação, desigualdade, pobreza dentre outros (POCHMANN, 2010). Além disso, os resultados do Programa já mereceram destaque por alguns órgãos internacionais devido a sua eficácia de redução da pobreza (PNUD, 2015b; FAO, FIDA e PAM, 2014).

Assim, propõe-se nesse ensaio analisar um aspecto que se mostra resistente para a continuidade da pobreza multidimensional, em especial que atinge os direitos civis de alguns beneficiários - o trabalho infantil. A persistência desse problema social compromete diretamente os objetivos anunciados pelo PBF, pois “o trabalho infantil pode minar os tecidos sociais e empobrecer e até destruir o capital humano” (OIT, 2013, p.12), e quanto mais precoce é a entrada no mercado de trabalho, menor é a renda média obtida ao longo da vida adulta (BRASIL, 2011).

Percebe-se que, embora o trabalho infantil seja uma das condições que exclua o beneficiário do Programa, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD mostram que, em 2006, 77% das crianças e adolescentes elegíveis para participar do Programa Bolsa Família trabalhavam. Essa pesquisa mostra ainda as variações que esse número sofre quando focalizado por regiões do país, no caso do Nordeste, chegou a 93,1% de crianças beneficiárias em situação de trabalho infantil. De maneira geral, estima-se que, no Brasil, existam cerca de 3.567.589 crianças em situação de trabalho infantil (IBGE, 2013).

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é discutir até que ponto o Programa Bolsa Família está atingindo direitos civis dos seus beneficiários, em especial das crianças envolvidas. Nas seções seguintes, apresenta-se (a) fundamentação teórica (b) procedimentos metodológicos (c) resultados e finaliza-se com (d) a conclusão.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os argumentos teóricos foram divididos em três partes. Na primeira delas, com sentido mais amplo, tem-se a interligação do tema desenvolvimento com os direitos civis. Em seguida, trata-se do debate acerca da privação de liberdade, em especial da privação que o trabalho infantil causa, com foco na ampliação do conceito de pobreza. Por fim, se discute sobre os programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família.

2.1.O dito desenvolvimento como liberdade

Parece que no senso comum não se tem muita dificuldade quanto à conceituação do termo desenvolvimento. Não é incomum utilizar de termos como melhoria, crescimento, ampliação para caracterizar algo em desenvolvimento. No imaginário popular, o termo está incrustado de uma ideia positiva sempre ligada a resultados bons e ganhos, no entanto, na verificação prática, muitas vezes, não se consegue chegar à mesma conclusão.

Ao longo dos anos surgiram algumas perspectivas teóricas para direcionar a ideia de desenvolvimentos dos países, tais como: desenvolvimento como crescimento econômico; desenvolvimento como sequência de etapas históricas; perspectiva estruturalista; novo desenvolvimentismo; e desenvolvimento como liberdade. Em geral, existem prescrições para se ter status de nação desenvolvida e por estarem ideologicamente ligadas ao sistema de produção capitalista, ditaram (ou ditam) um conjunto de mudanças estruturais ao redor do mundo (PIMENTEL et al, 2010).

Atualmente, pode-se dizer que em muitos países, incluindo o Brasil, quando se fala de desenvolvimento, fala-se de ampliar as capacidades humanas e de permitir as liberdades

individuais. Uma visão contrária àquela descrita por Furtado (1984), quando relatado que o modelo de crescimento do Brasil era estruturalmente concentrador de renda.

O foco do Desenvolvimento com Liberdade proposto por Amartya Sen (2010), afirma que “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda” (2010, p. 28). Na perspectiva seniana, o desenvolvimento deve estar principalmente relacionado à melhoria da condição de vida, além da ampliação das liberdades individuais. Dessa forma, a ideia de crescimento econômico como um fim em si mesmo é abandonada, pois, na verdade, o aumento da renda deve permitir que os indivíduos desfrutem de suas liberdades substantivas, ou seja, “a utilidade da riqueza está nas coisas que elas nos permitem fazer” (SEN, 2010, p.29) como investir em uma capacitação profissional, vestir-se, alimentar-se, ou simplesmente não necessitar que as crianças contribuam com sua força para o trabalho.

A proposta de Amartya Sen traz em seu bojo uma tentativa de colocara “questão social” mais uma vez para o centro do debate (CASTELO, 2012). Para Sen (2010), a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda. A fome, por exemplo, é vista como uma privação de liberdade de sobrevivência, soma-se a ela outras falhas ligadas ao acesso aos serviços de saúde, educação funcional, emprego e segurança econômica e social, aspectos constituintes dos direitos civis que garantem a expansão das capacidades individuais e permitem que cada um possa desfrutar do tipo de vida que desejar (SEN, 2010).

Visto a partir desse prisma, o autor afirma que o êxito de um país é alcançado quando o indivíduo tem suas liberdades essenciais permitidas. Atingir esse patamar de liberdade é garantir que as pessoas possam cuidar de si mesmas, é caminhar para ter eficácia social (SEN, 2010).

Em termos gerais, a proposta seniana pode ser localizada dentro da ideologia do social-liberalismo que surge a partir da revisão das ideias neoliberais que se encontravam enfraquecidas diante das crises dos anos 1990 (CASTELO, 2012). Para Mota (2012) essa ideologia está presente, sobretudo, nos países da América Latina que se distanciaram da proposta neoliberal e viram nessa nova ideologia uma forma de enfrentar seus problemas históricos, como a pobreza, por acredita na existência de um “capitalismo *sério, real, produtivo, democrático e redistributivo*” que alinhe crescimento econômico com desenvolvimento social (p. 33 – grifo do autor).

De forma geral, todas as perspectivas de desenvolvimento contribuíram de alguma forma para a construção de um imaginário coletivo em torno da necessidade de avanço, melhoria, crescimento e desenvolvimento nas sociedades modernas. No entanto, na ideia de Desenvolvimento como Liberdade (SEN, 2010) se observou a urgência dessa perspectiva para sustentar uma possibilidade de enfrentamento do problema da pobreza com uma proposta redistributiva e democrática.

Assim, na seção seguinte aborda-se tal problema e procura-se discutir acerca do agravamento da vulnerabilidade, principalmente, da pobreza ocorrida após os anos 1990, trazendo-a ao centro do debate como um problema público a ser resolvido. Busca-se entender a pobreza não como privação de renda e sim como privação de liberdades. Para isso, focaliza-se em uma privação que acomete muitas famílias, a privação de direitos civis, em especial ao direito de não trabalhar das crianças.

2.2.Discussão da pobreza –um olhar sobre o trabalho infantil

O foco no desenvolvimento econômico permitiu a formação de uma sociedade programada para a acumulação de capital e do consumo e, provavelmente, a globalização

ajudou a intensificar tais comportamentos. No Brasil, ao longo dos anos 1990, mesmo com a tardia implantação do ajuste estrutural definidos pelo Consenso de Washington (CW), torna crítica a situação do país considerado como “em desenvolvimento”.

Conforme Curado (2013), durante o governo de FHC, onde se implantou um novo padrão de desenvolvimento em que se defendia a redução do papel Estado e abertura econômica a favor da estabilidade, pode-se observar um conjunto de resultados limitados. Nos anos de 1994 a 2002, o Produto Interno Bruto (PIB) manteve-se na média de 2% a.a e a distribuição de renda era marginalizada, quando não preterida. Esse conjunto “acarretou, entre outros efeitos, a elevação na taxa de desemprego e a redução dos salários reais” (CURADO, 2013, p. 71).

Pode-se estender a situação no Brasil durante a década de 1990 para os demais países latino-americanos, que de forma coletiva passaram a implementar os elementos do CW após o fim dos regimes ditatoriais (COGGIOLA, 1996). Nesse período, dos anos 1990, esses países passaram por agravamentos das desigualdades relacionadas aos “indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais” (SARAIVA, 2006, p.35-36), e que, notadamente, contribuíram para o aumento da vulnerabilidade.

O início dos anos 2000 trouxe à tona, pelo menos em discurso, o empenho internacional para combater as diversas fontes desses agravamentos. No mesmo período em que o processo de globalização atingia seu ápice (CURADO, 2013), ocorre o ressurgimento da discussão sobre desenvolvimento nas pautas das políticas públicas com propostas para neutralizar os efeitos negativos gerados pelos excessos da globalização (ANDRADE, 2010).

Em geral, a compreensão de pobreza declarada pelos órgãos internacionais é compreendida apenas em termos de renda, sendo que para uma análise mais completa e complexa, como é o fenômeno na atualidade, se torna limitada. Por isso, “uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre”, salienta Sen (2010, p.120). O autor continua, no entanto, esta é uma forma tradicional de identificação da pobreza.

Para superar tal visão é sugerida que a pobreza seja avaliada não como escassez de renda, mas sim como privação de capacidades (SEN, 2010). Por exemplo, mesmo com certa abundância de renda os indivíduos são privados “de escolher uma vida que se tem razão para valorizar” (SEN, 2010, p. 104), ou seja, suas capacidades ou liberdades substantivas.

Assim, embora a renda seja um meio importante para obter capacidades, ela é contingente e condicional (SEN, 2010). Na relação estabelecida, por exemplo, a renda gerando capacidades tenderia a ser afetada devido a diversos fatores: a idade da pessoa, pelos papéis sexuais e sociais, pela localização, pelas condições epidemiológicas, e por outras contingências não controláveis.

Dessa forma, a pobreza na visão apresentada abre mão de um único aspecto analítico e passa a ter um componente multidimensional. Para Amartya Sen, quando se observa esse fenômeno como um conjunto de aspectos, melhora-se

(...) o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins (2010, p.123).

Tais fins podem ser descritos como alimentação, saúde, educação, saneamento básico. Vista dessa forma, a ideia de superação da pobreza, por exemplo, não estaria apenas ligada à renda, mas da expansão das liberdades individuais, liberdades estas que estão diretamente ligadas à superação da fome, acesso à saúde, saneamento básico e água. De forma geral, são direitos civis básicos e de liberdade política (SEN, 2010, p. 31).

Por exemplo, o trabalho infantil é uma forma de privação de liberdade de direito civil e que os debates acerca de suas consequências culminaram em convenções internacionais que repudiam sua prática. Em termos de privação de liberdade, Sen (2010, p. 139) avalia que a raiz do trabalho infantil pode estar alinhada à privação econômica, tanto das crianças como dos outros membros de sua família.

Quando uma criança perde sua liberdade e para de frequentar uma escola ocorre um enfraquecimento de suas capacidades e fica exposta a situações de maior vulnerabilidade e mais propensa a entrar em situação de “pobreza real” (SEN, 2010, p.121), desencadeando um círculo vicioso chamado de reprodução intergeracional da pobreza.

A OIT (2013b, p.2) compreende que utilizar a força de trabalho infantil “representa um fator de reprodução intergeracional da pobreza e exclusão social”. Assim, devido à privação de liberdade de formação educacional e de saúde, desencadeada pelos impactos durante a atividade produtiva, as crianças podem se tornar adultos em desvantagem.

Logo, crianças em condição de exploração são violadas, impedidas e prejudicadas quanto à educação, momentos de diversão e construção de sua visão de mundo. Assim, o trabalho infantil causa privação de liberdade do direito à infância nas crianças que estão submetidas a ele.

2.3. Transferência de renda com condicionalidade: uma alternativa à pobreza multidimensional

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) são alternativas que fazem parte das chamadas políticas públicas redistributivas e desenhadas para reduzir as desigualdades entre grupos sociais. Logo, seu foco se destina a redistribuir recursos financeiros, direitos ou qualquer outro benefício para grupos desfavorecidos (DIAS; MATOS, 2010).

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) ou *Crash TransferIncome* têm sua raiz histórica no século XX no momento de consolidação do *WelfareState*, ou Estado de Bem-Estar Social, nos países da Europa na década de 1930 (SILVA; BERNÚDEZ, 2013). Registros desses programas ocorrem no Reino Unido desde 1948, Finlândia em 1956, Suécia em 1957, na Alemanha em 1961, nos Países Baixos em 1963, Bélgica em 1974 e na França em 1988, todos esses países introduziram os PTR como forma de proteção social aos cidadãos fragilizados e expostos aos riscos sociais (ZIMMERMANN; SILVA, 2009).

É dentro desse contexto, que no Brasil, surgem as primeiras experiências de transferência de renda. De imediato, não para tentar superar ou reduzir a pobreza, mas sim para corrigir uma injustiça, conforme observa Sonia Rocha (2013). Carece de distinção entre a concepção dessas políticas nos países da Europa e em alguns da América Latina, em especial o Brasil, naqueles essa proteção constitui-se como direito dos cidadãos e nestes como projetos de governo (ZIMMERMANN; SILVA, 2009).

Ao contrário do que muitos podem pensar tanto os governos de direita como de esquerda vislumbram razões para implantação desse tipo de programa (DE LA O, 2015), exemplo disso foi a gestão de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1996-2002), representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que implantou os primeiros programas dessa natureza e, mais recentemente, a gestão esquerdista de Luís Inácio Lula da Silva – Lula

(2003-2010) do Partido dos Trabalhadores (PT) que ampliou vertiginosamente o alcance dessas políticas. A lógica inserida por Lula foi seguida pela sua sucessora de governo, Dilma Rousseff, primeira mulher eleita presidenta do Brasil e aliada política de Lula pelo PT, que assumiu o governo de 2011 a 2014 e reeleita para o segundo mandato até 2018, deu continuidade e ampliação aos programas desenvolvidos durante o seu mandato. Os programas de transferência de renda continuam a marcar o cenário político e social tanto devido a sua capacidade de enfrentar problemas sociais como também na divisão de opiniões que os cercam.

O atual estágio brasileiro, no que se refere à programas de transferência de renda, encontra-se definido como Programa Bolsa Família – PBF, criado em 2003, após fundir e canalizar os esforços de todos aqueles programas anteriormente citados para atender um público com características semelhantes e se constituir no que hoje é considerado o maior programa de transferência de renda do país (KERSTENETZKY, 2009).

Nota-se que as ações do PBF estão alinhadas ao pensamento seniano de “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2010), na medida em que a política do Bolsa Família exige as contrapartidas de regularidade das crianças na escola, participação das famílias nas orientações nutricionais e prevenção à saúde (BRASIL, 2004b), esse conjunto de exigências que visa ampliar as liberdades, sobretudo, das crianças aos direitos civis.

Finaliza-se aqui, a apresentação das bases teóricas deste trabalho. No capítulo seguinte, discute-se a metodologia empregada para viabilizar a pesquisa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Adotou-se a abordagem qualitativa para examinar o problema em questão. A pesquisa qualitativa permite ao pesquisador uma aproximação maior ao indivíduo ou ao grupo a ser pesquisado (CRESWELL, 2010). Essa investigação concentra-se muito mais na compreensão das ações que levaram os agentes a determinado comportamento, do que verificação de regularidades (GODOI; BALSINI, 2010), permitindo entrar no quadro de referência dos sujeitos pesquisados. Para Flick (2013), a pesquisa qualitativa tem prioridades diferentes da pesquisa quantitativa, pois se observa uma flexibilidade quanto ao ponto de partida que, não necessariamente, seja um modelo teórico; as próprias questões utilizadas possuem maior amplitude discursiva.

Verifica-se que este trabalho tem características de um estudo qualitativo básico ou genérico que, segundo Merriam (1998, p. 11-12), é a forma mais comum de pesquisa qualitativa, possuindo as características básicas de uma pesquisa dessa abordagem, como: descrição, interpretação e compreensão.

Utilizou-se a pesquisa documental para a fase da coleta de dados e análise de conteúdo de Bardin (2011) como método básico para análise dos dados.

A fonte de documentos foi o portal oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS) - <<http://www.mds.gov.br>>. Faz-se necessário informar que foram realizadas, a partir dessa fonte, três coletas de dados entre os meses de maio a novembro de 2015. No Quadro 1, apresenta-se a síntese dessas coletas.

Procedeu-se a leitura dos assuntos dos documentos, exceto das páginas do portal, para identificar e selecionar os documentos que seriam analisados. Esse procedimento foi necessário devido ao quantitativo de documentos encontrados e por saber que alguns desses documentos, por exemplo, os decretos, quando instituem mudanças em termos da lei, estas mudanças podem ser observadas já na própria lei.

PÁGINA VISITADAS	TIPO DE DOCUMENTO	QUANTIDADE
Legislação	Decreto	20
	Instrução Normativa	8
	Instrução Operacional	96
	Lei	4
	Medida Provisória	2
	Resolução	2
Ações Integradas às Condiçionalidades	Nota Técnica	2
	Nota Técnica Conjunta	4
Páginas diversas	Páginas do Portal	17
	TOTAL	155

Quadro 1- Síntese quantitativa dos documentos oficiais disponíveis no Portal do MDS

Os documentos selecionados foram organizados em dois conjuntos conforme mostra o Quadro 2.

DOCUMENTOS OFICIAIS	PÁGINAS DO PORTAL
Lei 10.836, de 9 de jan. de 2004	Ações Integradas
Lei 10 869, de 28 de maio de 2004	Acompanhamento Familiar
Decreto 5.209 de 17 de set. de 2004	Bolsa Família
Decreto 7.332, de 19 de out. de 2010	Condiçionalidades
Decreto 8 232, de 30 de abril de 2014	Condiçionalidade de Educação
Nota Técnica nº 192, de 1 de jul. de 2011	Condiçionalidade de Saúde
Nota Técnica nº 319, de 23 de nov. de 2012	Integração Pet e Bolsa Família
Nota Técnica Conjunta nº 184, de 15 de jul. de 2013	Programa Mais Educação
Nota Técnica Conjunta nº 152, de 17 de jul. de 2013	Programa Saúde na Escola
Nota Técnica Conjunta nº 342, de 14 de nov. de 2013	Segurança Alimentar e Nutricional
Nota Técnica Conjunta nº 49, de 5 de fev. de 2015	Sistemas
	Valor do Benefício PETI

Quadro 1- Corpus de dados oficiais analisados

Fonte: (MDS, 2015d).

Elaborado pelos autores

No primeiro conjunto do corpus, foram reunidos documentos oficiais do tipo Leis, Decretos e Notas Técnicas referentes ao Programa Bolsa Família e as parcerias realizadas por ele. No segundo, reuniram-se as informações divulgadas pelo MDS nas páginas do portal, em geral, essas informações apresentam-se escritas de forma sucinta e tendem a reunir informações retiradas dos documentos oficiais.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. Os propósitos do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, através da Medida Provisória 132 (BRASIL, 2003), instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004b) –, é um programa de

transferência de renda focalizado e com condicionalidades que atende, especificamente, famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza (BRASIL, 2004a).

A iniciativa do Bolsa Família teve como objetivo unificar os programas de transferência de renda existentes, os chamados programas remanescentes, como o Programa Bolsa-Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002) e Cartão Alimentação (2003) (BRASIL, 2004a). Além disso, a coordenação e gestão deste novo programa foi concentrada no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) (BRASIL, 2004c).

A política do PBF tem uma normatização bastante clara, assim os objetivos do Programa, sumarizados no artigo 4º do Decreto 5.209, introduzem os seus propósitos. Conforme observa-se os objetivos do Programa Bolsa Família são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004b).

No portal do MDS, esses objetivos são reforçados e se sugere uma perspectiva temporal para atingi-los. Essa temporalidade permeia todas as ações do Programa como, por exemplo, a clara definição do seu objetivo mais imediato e aquele pretendido a longo prazo - alívio e superação da pobreza, respectivamente.

Em termos gerais, pode-se definir o Programa Bolsa Família como um programa de transferência de renda com condicionalidades, focalizado em pessoas pobres ou extremamente pobres, que atua de forma intersectorial e transversal para atingir seus objetivos. Com essa definição, observa-se a necessidade de delimitar certos termos inerentes a essa política pública.

Por exemplo, 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” (MDS, 2015 – grifo nosso). No entendimento do Governo Federal, as condicionalidades criam um contrato/pacto entre o beneficiário, que assumi o compromisso de atender as exigências na área da saúde, educação e assistência para continuar a receber o benefício, com o poder público, sendo que este se responsabiliza em ofertar os serviços exigidos e de realizar a transferência financeira. Na explicitação legal, existem objetivos com tais condicionalidade, além de papéis distintos para os beneficiários e para o poder público, conforme se observa

(...) As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas n° art. 3° da Lei n° 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

- I estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e

II identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Parágrafo único. 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” (NR) (BRASIL, 2010 – grifo nosso).

Outro termo corresponde a ideia da focalização. Essa é uma característica que afirma que os benefícios do Programa são destinados exclusivamente a pessoas que atendam os critérios de elegibilidade definidos. Por exemplo, a Lei 10.836 afirma que existem dois grupos de sujeitos podem receber os benefícios, são (i) famílias em situação de pobreza ou (ii) de extrema pobreza (BRASIL, 2004a).

Em termos desta lei, extrema pobreza refere-se a famílias que vivem com até R\$ 77,00 *per capita*, e pobreza aquelas que vivem com até R\$ 154,00 (BRASIL, 2004a). A divisão por grupos de beneficiários, conforme nível de vulnerabilidade, permite que o benefício repassado possa ser ajustado diante nível da necessidade, assim o valor da transferência varia mediante essas características e algumas.

Os tipos de benefícios que o Programa Bolsa Família oferece aos assistidos por essa política são 4 (quatro): benefício básico, benefício variável por criança, benefício variável por adolescente e benefício de superação da extrema pobreza. As características desses benefícios podem são detalhadas no Quadro 3.

BENEFÍCIO	VALOR:	FAMÍLIAS POBREZA
Básico	R\$ 77,00	- Pagos apenas a famílias extremamente pobres
Variável criança	R\$ 35,00	- vinculado à criança e adolescente de 0 a 15 anos; - vinculado à Gestante (9 parcelas); - vinculado à Nutriz (Bebê de 0 a 6 meses, 6 parcelas)
Variável adolescente	R\$ 42,00	- Adolescente de 16 a 17 anos
Superação da extrema pobreza	À definir	- O valor do benefício é calculado de acordo com a renda e quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00 de renda por pessoa.

Quadro 2- Benefícios do Programa Bolsa Família

Fonte: Brasil (2015h).

Elaborado pelo autor

Os termos intersetorial e transversal correspondem a sinergia de esforços entre os diversos ministérios e dos entes federativos, ou seja, ações desenvolvidas entre os setores públicos e entre os níveis federais, estaduais e municipais. A gestão do Programa principal (Bolsa Família) fica no âmbito do MDS, e as demais ações são descentralizadas como o caso do Programa Mais Educação, gerido pelo Ministério da Educação (MEC) e Programa Saúde na Escola pelo Ministério da Saúde (MS) e MEC (BRASIL, 2015b).

No recorte: “o Programa Bolsa Família desenvolve outras parcerias estratégicas nas áreas de educação e de saúde, com o objetivo de estimular o desenvolvimento das famílias e de oferecer melhores oportunidades para as gerações futuras superarem a pobreza” (MDS, 2015c, s/n – grifo nosso), observa-se a intenção intersetorial do PBF e de suas ações. No entanto, são mencionados apenas a educação e a saúde, e deixa-se ausente a assistência social.

Em termos gerais, esse conjunto de ações é destinado ao objetivo maior do Programa Bolsa Família - interrupção do ciclo da pobreza. Na Figura 1, apresenta-se como as ações gerais previstas pelo PBF se relacionam para atingir os seus objetivos.

Como se pode observar, os objetivos e ações partem dos propósitos do PBF. Por meio dessa Figura, pode-se também inferir que as ações propostas visam atender os beneficiários num contexto amplo de vida, como se observa a partir da tentativa de melhoria de saúde e educação, além da renda.

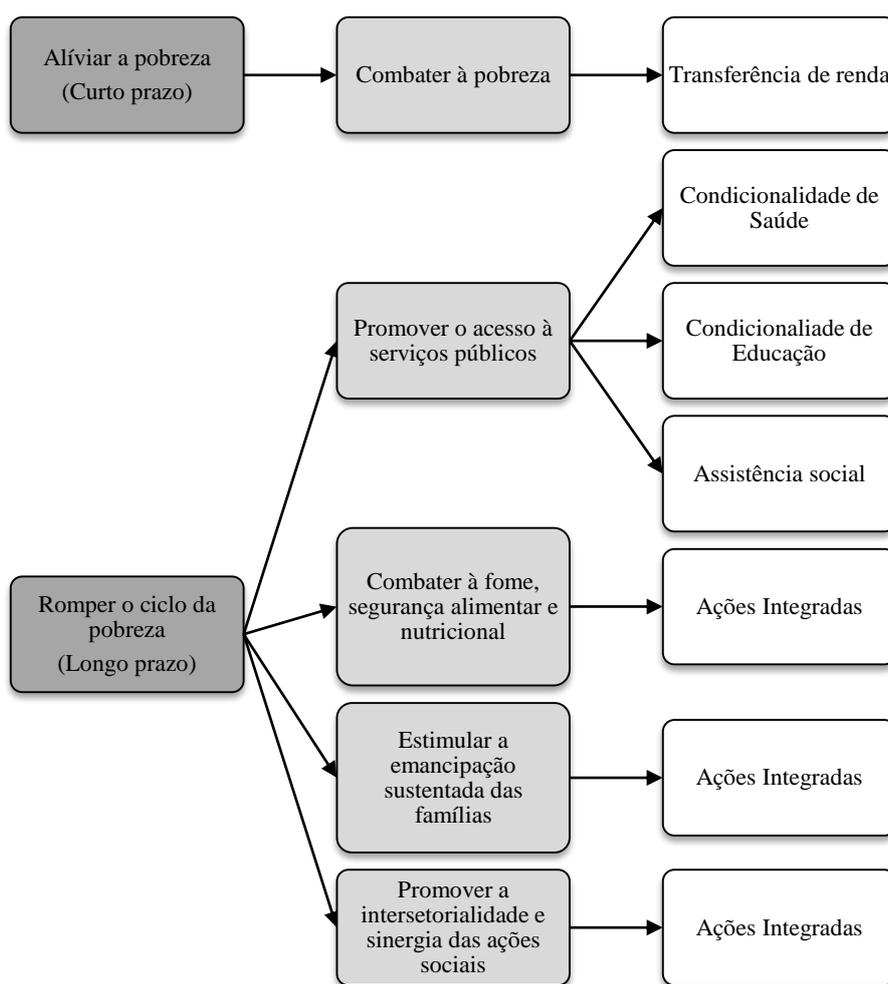


Figura 1- Relação entre tempo, objetivo e ações no Programa Bolsa Família.

Elaborado pelos autores

Conforme o MDS (2015b – grifo nosso), “a pobreza tem diversas dimensões e exige articulação das Políticas Públicas com olhar específico para aqueles que sempre foram excluídos do acesso a direitos sociais básicos, de forma a garantir a equidade de oportunidades do exercício da cidadania a todos”. Logo, dentro dessa proposição assumida, o

Programa alinha-se para combater a pobreza multidimensional, o que justifica as ações para expandir as capacidades sobre as privações em aspectos secundários como a educação, saúde e assistência social, principalmente.

4.2.As condicionalidades e suas funções

Conforme visto na seção anterior, o Programa Bolsa Família (PBF) tem como propósito o alívio e a interrupção do ciclo da pobreza junto das famílias beneficiárias. A pobreza para o Programa é, sobretudo, um fenômeno multidimensional e deve ser tratado por meio de ações à curto e longo prazo. Logo, quando se fala em combate à pobreza deve-se buscar atingir todas as suas dimensões.

Ao apresentar o PBF sob a ótica dos documentos oficiais, conforme visto anteriormente, observa-se que as condicionalidades são ações definidas pelos tomadores de decisão dessa política. A regra é clara, deve-se cumprir com algumas exigências para se manter recebendo o benefício. Essa afirmação está normatizada pelo artigo 27 do Decreto nº 5.209, de 17 de janeiro de 2004.

Vale reforçar, que condicionalidades são contrapartidas em via de mão dupla, em que o poder público obriga-se a oferecer determinados serviços e exige que os beneficiários os utilizem. No entanto, destaca-se, no âmbito das condicionalidades exigidas pelo PBF estão sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS) sob forma de Ações Integradas. O MDS, juntamente com o MEC e MS, responsabilizam-se pelo acompanhamento da utilização dos serviços.

As condicionalidades do Bolsa Família exigem a frequência escolar dos beneficiários, bem como realização de exame pré-natal, acompanhamento de saúde e acompanhamento nutricional (BRASIL, 2004b).

A condicionalidade de educação aparece dentro da política pública como um direito, mas também como dever e se relaciona diretamente ao objetivo do PBF de promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social. Conforme afirma o MDS (2015e – grifo nosso), “os responsáveis devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola; A frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês”. O acompanhamento desses índices é feito de forma conjunta entre MDS e MEC através do Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar (Sistema Presença).

Visto dessa forma, pode-se supor que a condicionalidade de educação, exigida pela frequência escolar, preocupa-se diretamente com a ampliação das capacidades intelectuais dos beneficiários. No entanto, vale observar que as ações decorrentes dessa condicionalidade são executadas de forma intersetorial junto ao MEC, em que, primeiro, exige-se a frequência mínima e segundo, amplia-se a oferta do tempo escolar por meio de programas complementares, ou ações integradas, como o Programa Mais Educação (PME).

Conforme se observa:

Em nível intersetorial, a identificação da frequência escolar nominal dos estudantes do PBF, realizada bimestralmente (condicionalidades de educação do PBF), possibilita o mapeamento e identificação das escolas e territórios onde estão aqueles estudantes em maior situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza) no país. Por meio da análise da concentração de estudantes (crianças e jovens) de famílias beneficiárias do PBF por escola, identifica-se uma lista de escolas de

significativa concentração (“maioria PBF”) para as políticas sociais que têm a escola como eixo central de suas estratégias, em todo o país. Assim, a articulação entre os dois setores, na parceria entre os Programas Mais Educação (MEC) e Bolsa Família (MDS), materializam a junção de educação integral e equidade social, demonstrando um substantivo avanço na garantia de um direito social básico, estratégico e central para a superação das situações de pobreza no país (MDS, MEC, 2015 – grifo do autor – grifo nosso).

Assim, atualmente, verifica-se que a sua função principal é de indicador de vulnerabilidade. Ou seja, o acompanhamento da frequência escolar é utilizado para indicar as chamadas “escolas maioria PBF”, que são aquelas cuja maioria das matrículas são de filhos de beneficiários do Programa (MDS, 2012) e, por sua vez, privilegiadas quanto da implantação do PME.

Por essa, ora se percebe uma subutilização da condicionalidade como promotora de serviços de educação, pois a sua existência parece ser redundante devido há outros indicadores, conforme se observa na afirmação o texto do MDS e MEC:

As análises dos dados do EducaCenso, Sistema Presença e do IBGE (2010) apontam que, em uma distribuição regional, as escolas maioria PBF se concentram no Norte e Nordeste, sombreando o Mapa da Extrema Pobreza. Este resultado era esperado uma vez que o corte que define a extrema pobreza, segundo o Plano Brasil Sem Miséria, é o mesmo utilizado pelo Programa Bolsa Família (MDS; MEC, 2011 – grifo nosso).

Ou seja, já existem indicadores de vulnerabilidade, tal como o mapa da extrema pobreza, logo não aparenta existir necessidade da introdução de uma nova categoria “escola maioria PBF”, como mais uma focalização, para guiar as ações de ampliação do PME.

Possivelmente, a utilização dessa categoria (escola maioria PBF), pode ocorrer de não incluir na lista de escolas que podem aderir ao PME, divulgada anualmente pelo MEC, devido a limitações orçamentárias do próprio PBF, escolas com alunos em situação de pobreza ou extrema pobreza, mas que não estão inscritos no PBF. Assim, a partir dessa identificação são criados critérios de prioridade para adesão ao PME (MDS, 2012).

Dentro de uma análise ampla, supõe-se que o acompanhamento desta condicionalidade se alinha a superação da privação de educação (direito civil) dos beneficiários, uma vez que mobiliza ações intersetoriais para tal e logo também reduziria as possibilidades de crianças e adolescentes participarem de atividades econômicas. Todavia, de maneira estrita, observa-se que a condicionalidade de educação se subverte em mais um critério de focalização, ou seja, priorizar as ações de educação integral (PME) aos beneficiários do Programa e mantém os demais alunos sem oportunidade de acesso a esse serviço, podendo deixar de oferecer o serviço de ampliação da educação para aqueles indivíduos com maior privação, mesmo não estando em escolas maioria PBF.

Logo, pode-se inferir que a condicionalidade de educação dentro da sua função atual, não indica alinhamento direto a nenhum determinante do trabalho infantil, pois o aspecto mais próximo ao qual poderia se aproxima seria a superação da privação de educação. Entretanto, a condicionalidade não garante direito de acesso nem a todos os seus beneficiários, devido à

faculdade de adesão ao PME, e reduz ainda mais a oportunidade aos alunos vulneráveis não beneficiários.

Em se tratando da condicionalidade de saúde, observa-se situação semelhante. Essa condicionalidade reúne ações para promover o acesso à rede de serviços públicos na área da saúde. Os termos, dentro da política pública, exigem dos responsáveis que levem “crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento; as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde” (MDS, 2015e – grifo nosso).

Sendo assim, os compromissos em saúde exigidos refletem em situações preventivas de saúde e de reforço das capacidades intelectuais e físicas.

Duas ações podem ser discutidas dentro dessa condicionalidade, a primeira delas no que diz respeito a utilização dos equipamentos públicos de saúde – Posto de Saúde da Família (PSF) e a segunda devido à ação integrada junto ao MEC e MS implantando e ampliando o Programa Saúde na Escola (PSE).

No que tange a primeira ação, observa-se que existe uma ampliação da demanda para tais equipamentos, pois todos os beneficiários, em tese, devem participar dos acompanhamentos de saúde e nutricional nos Postos de Saúde, o que levaria a ampliação dos direitos civis das crianças.

Quanto à promoção da saúde feita pelo Programa Saúde na Escola, ação integrada entre o MEC, MS e MDS, observa-se que esta assume um caráter igual ao Programa Mais Educação (PME). Conforme se observa no trecho da Nota Técnica Conjunta nº 152,

O Programa Saúde na Escola, instituído pelo Ministério da Saúde e Ministério da Educação, pelo Decreto Presidencial nº 6.286, em 2007, visa levar à escola atenção básica que garanta a saúde integral das crianças e adolescentes. Assim como o PBF e o Programa Mais Educação, o Programa surge como fruto do esforço do governo federal em construir políticas intersetoriais para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, e tem como foco o fortalecimento de ações na perspectiva do desenvolvimento integral da crianças e adolescentes, articulando saúde e educação para o enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o seu pleno desenvolvimento (MEC; MS; MDS, 2013a – grifo nosso).

Observa-se que o PSE visa promover o direito à saúde alinhado à educação com vistas ao desenvolvimento integral dos assistidos. No entanto, o Programa passa a priorizar suas atividades nas “escolas maioria PBF”, repetindo, dessa forma a mesma privação desse direito aos demais alunos vulneráveis em escolas não PBF. Por exemplo, para seleção das escolas potenciais para aderir ao PSE em 2013, constava como critério as escolas maioria PBF (MEC; MS; MDS, 2013b).

Logo, observa-se que a estratégia de integrar ações de promoção de educação integral e educação em saúde em escolas maioria PBF amplia as possibilidades de enfrentamento às vulnerabilidades ligadas à privação dessas áreas, mas ao mesmo tempo desfavorece as demais escolas devido ao privilégio daquelas.

Um último aspecto a se analisar dentro do bojo das condicionalidades do PBF ainda correspondente à promoção aos serviços públicos alinhasse à política da Assistência Social, e ao combate às vulnerabilidades. O mote onde se insere a Assistência Social tem como objetivo:

(...) garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos que se constituem como apoio aos indivíduos, famílias e para a comunidade no enfrentamento de suas dificuldades (MDS, 2015f – grifo nosso).

Dessa forma, observa-se que as ações dentro da Assistência Social se referem às atividades de apoio individual ou coletivo. Em se tratando do Programa Bolsa Família (PBF), essas ações visam auxiliar as famílias que se encontram em descumprimento com as condicionalidades de educação e/ou saúde e demais regras. Assim, afirma o MDS:

(...) a família que encontra dificuldade em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas (MDS, 2015a – grifo nosso).

Dentro desse contexto, observa-se que o descumprimento pode referir-se às condicionalidades, mas também para regras de administração do benefício, a saber:

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

I - comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;

II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, na forma do § 4o do art. 28; [...]

§ 2º Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso deverá ser encaminhado aos órgãos competentes (BRASIL, 2004b – grifo nosso).

Assim, conclui-se que a existência de trabalho infantil em famílias beneficiárias caracteriza-se como condição de descumprimento de regra, ficando a cargo da assistência social. No que concerne as ações para normalizar a situação familiar, a Assistência Social atua por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), antigo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que foi integrado ao PBF em 2005.

Logo se observa que tal integração é uma ação conjunta para o enfrentamento do trabalho infantil, e também para o combate à pobreza. O MDS afirma que “a pobreza e o trabalho infantil se relacionam mutuamente” (MDS, 2015g), o que justifica a integração dos dois programas.

No entanto, vale destacar que o combate ao trabalho infantil, no PBF, aparece apenas como uma regra que muito se assemelha a característica de elegibilidade ao programa e não como um problema diretamente enfrentado por ele. Dito de outra forma, não são previstas

ações de combate ao trabalho infantil dentro do PBF, apenas indica-se que tal situação não deve existir dentro das famílias beneficiárias. Pode-se observar que os programas se integram, mas não se sobrepõem, ou seja, não compartilham de objetivos, pois

foram integrados mantendo suas especificidades e objetivos, não havendo sobreposição de um sobre o outro. Ao mesmo tempo em que agem de forma conjunta, ambos os programas também buscam a inserção das famílias em projetos, serviços e ações socioassistenciais que visam à preservação dos vínculos familiares e da convivência comunitária (MDS, 2015g – grifo nosso).

Portanto, tanto os beneficiários do PETI como os beneficiários do PBF, somente aqueles detectados com situação de trabalho infantil ou de outra vulnerabilidade, participam dos SCFV oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Dessa maneira, percebe-se que dentro do objetivo de promover o acesso aos serviços públicos e direitos civis, em que se inserem as condicionalidades do Programa Bolsa Família, as ações previstas dentro da área da assistência social parecem relacionar-se ao combate ao trabalho infantil. No entanto, como este não é objetivo do PBF, essa relação assume um caráter transversal entre as duas políticas.

A partir dessa discussão acerca das ações do PBF, é possível identificar que as ações de assistência social são as que mais se aproximam para ampliar os direitos civis no que se refere ao combate ao trabalho infantil. No entanto, ressalta-se que só se pode afirmar isso devido à integração do PETI ao PBF, pois as ações socioeducativas assim são realizadas pelo primeiro, mas alinhadas ao segundo.

5. CONCLUSÕES

A partir das análises produzidas nesta pesquisa foi possível inferir que o Programa Bolsa Família foi concebido dentro dos padrões de políticas sociais pós-reforma do Estado, ou seja, com foco na redução dos gastos nesse segmento. Dessa forma, o Programa Bolsa Família utiliza-se da focalização como argumento de eficiência, pois assim os esforços seriam destinados à população em situação de vulnerabilidade (SOARES *et al.*, 2009).

O Programa Bolsa Família assume que essa vulnerabilidade emerge de múltiplos aspectos de privação dos indivíduos (MDS, 2015b). Assim, os objetivos do Programa, vistos a partir dos seus documentos, asseguram uma atuação transversal e intersetorial para combater esses aspectos, logo pretendendo garantir acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social. No entanto, observa-se que embora o Programa tenha um desenho que atenda múltiplos aspectos da pobreza, o foco de programas focalizados está direcionado para a remediação da privação de renda (COBO, 2012), sendo as demais privações delegadas a outros programas, como o caso do Programa Mais Educação, Programa Saúde na Escola e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, antigo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Sendo esse último o que realmente podem garantir ampliação aos direitos civis.

Um exemplo dessa delegação corresponde ao combate ao trabalho infantil. Como visto, a literatura atual trata a situação de trabalho infantil como privação de direitos civis (SEN, 2010), logo deveria ser assistida pelo Programa dentro dos serviços de assistência social.

A análise dos aspectos do Programa mostra que a transferência de renda não só é colocada como principal vantagem que os beneficiários podem ter, como também as

privações de educação e saúde, enfrentada por meio das condicionalidades parece se enfraquecer com esse foco na renda.

Quando se observa o desenho do Programa, em termos das condicionalidades, verifica-se que a atuação para o combate ao trabalho infantil não se efetiva. A exigência na área da educação está somente sendo utilizada como índice quantitativo para identificação de escolas cuja maioria das matrículas é de beneficiários do Programa, conforme se observou nas Notas Técnicas Conjuntas (MDS, MEC, 2015). Ou seja, a frequência escolar que se exige não tem objetivo qualitativo para o desempenho do aluno\beneficiário. Da mesma forma ocorre com a saúde. A exigência de vacinação, avaliação antropométrica e acompanhamento de saúde dos beneficiários não se relacionam com ao trabalho infantil. O foco ao trabalho infantil dado nesta pesquisa, permitiu identificar que os serviços de assistência social são aqueles que, em proposta, mais se alinham ao seu enfrentamento, pois não tem nenhum caráter exclusividade ou de priorização dos serviços oferecidos.

Vale destacar que essa pesquisa está longe de conseguir responder a complexidade de aspectos que constituem as políticas públicas de transferência de renda e o problema específico da pobreza. Nesse sentido, assumem-se algumas limitações percebidas no decorrer do processo de pesquisa. Isso permite que este trabalho seja ampliado por meio de estudos teóricos-empírico.

Outro ponto que emerge como possibilidade futura de estudos, corresponde à análise dos cenários políticos para o futuro das políticas públicas focalizadas. Ou seja, até onde as políticas públicas, baseadas em mínimos sociais e em focalização de público-alvo, permanecerão dentro da agenda política dos governos de esquerda? E quais as possibilidades que surgem para o enfrentamento da pobreza em caso da constatação da inviabilidade dos Programas de Transferência de Renda? Por ora, uma última indicação corresponde à discussão ideológica na implementação de políticas focalizadas. Decerto, há indícios de objetivos distintos quando da decisão por implementar políticas públicas focalizadas à população vulnerável, assim pergunta-se qual o interesse por trás das políticas públicas focalizadas implementadas pelo Estado?

Por fim, espera-se que esta pesquisa venha a contribuir com a discussão acerca do tema debatido, bem como auxiliar para que ocorra um aperfeiçoamento quanto ao desenho das políticas sociais e da efetiva participação do Estado nas questões sociais, sobretudo no que tange à superação das vulnerabilidades.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jackeline Amantino de. Desenvolvimento e Gestão Pública: das ideias às práticas. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 115 - 141, set/dez. 2010

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Coimbra/Portugal: Edições 70, 2011.

BRASIL. 2003. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. **Cria O Programa Bolsa Família e Dá Outras Providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 22 abril 2015.

_____. 2004a. Lei nº 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/_ato20042006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. 2004b. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5209.htm> Acesso em: 05 fev. 2015

_____. 2004c. Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. **Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.869.htm>. Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. 2010. Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010. **Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. 2011. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador.** Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador / Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. – 2. ed. – Brasília : Ministério do Trabalho e Emprego, 2011.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elisabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2012.

COBO, B. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios.** São Paulo: Cortez, 2012.

COGGIOLA, O. Neoliberalismo: Futuro do capitalismo? In: COGGIOLA, O; CLAÚDIO, K. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos.** – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

De La O, Ana Lorena. **Crafting policies to end poverty in Latin America: the quiet transformation** : Cambridge University, 2015

EL PAÍS, 2015. Brasil lidera a redução da pobreza extrema, segundo o Banco Mundial. Publicado em 23 abr 2015. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/23/politica/1429790575_591974.html>, Acesso em: 07 junho 2015

FAO, FIDA e PAM. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2014. Créer un environnement plus propice à la sécurité alimentaire et à la nutrition*. Rome, FAO, 2014.

FLICK, Uwe. **Introdução à Metodologia de Pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FURTADO, Celso. **Cultura e Desenvolvimento em época de crise** – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GODOI, Christiane Kleinübing; BALSINI, Cristina Pereira Vecchio. **A Pesquisa Qualitativa nos Estudos Organizacionais brasileiros**: uma análise bibliométrica. In: Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos/AnielsonBárboza da Silva, Christiane Kleinübing Godoi, Rodrigo Bandeira-de-Mello (org.). – São Paulo: Saraiva, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default.shtm>>. Acesso em: 16 fev. 2015

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 1, p. 53-83, 2009.

MEC (Ministério da Educação); MS (Ministério da Saúde); MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. (2013a) Nota Técnica Conjunta nº 152, de 17 de julho de 2013.

_____. (2013b) Nota Técnica Conjunta nº 342, de 14 de nov. de 2013.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades**. 2015a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. **Ações integradas às condicionalidades**. 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsafamilia/oquee/acessoeducacaoesaude/acoesintegradas>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. 2015d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 29 abril 2015.

_____. **Acesso a educação e a saúde**. 2015e. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsafamilia/oquee/acessoeducacaoesaude>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. **O que é**. 2015f. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>>. Acesso em: 09 nov. 2015.

_____. **Integração Peti e Bolsa Família.** 2015g. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistenciasocial/peti/integracao-peti-e-bolsa-familia>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

MDS; MEC. (2011) Nota Técnica nº 192, de 1 de jul. de 2011.

MDS; MEC. (2015) Nota Técnica Conjunta nº49, de 5 de fev. de 2015.

MDS (2012). Nota Técnica nº 319, de 23 de nov. de 2012.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research and case study applications in education.** Rev. and expanded. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da Pobreza e Aumento da Desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

OIT. **Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil** - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012 / Bureau international do Trabalho, Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) - Genebra: OIT, 2013a.

_____. **Trabajo infantil en la agricultura. Una forma de reproducir la pobreza entre generaciones.** 2013b. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_226902.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2015.

POCHMANN, Marcio. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 637-649, out./dez. 2010

PNUD. **Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome.** Programadas Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/odm1.aspx>> Acesso em: 06 fev. 2015b

ROCHA, Sônia. Transferência de Renda: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In.: **Políticas públicas;** coletânea/ (org.): Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. p. 21-42 – Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família:** qual o significado dos 11 milhões de famílias? Texto para Discussão, nº 1396, março 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O Programa Bolsa Família: lições da experiência alemã. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 98, Ano IX, Julho, 2009.