



FACULDADE DO MACIÇO DE BATURITÉ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

FABRÍCIO ALVES DE SOUZA PRUDÊNCIO

**O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A
DESIGUALDADE DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS**

BATURITÉ-CE

2021

FABRÍCIO ALVES DE SOUZA PRUDÊNCIO

**O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A
DESIGUALDADE DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Serviço Social da Faculdade do Maciço de Baturité - FMB como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Milena Freitas de Souza

BATURITÉ-CE

2021

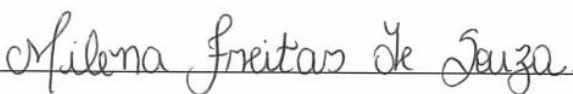
FABRÍCIO ALVES DE SOUZA PRUDÊNCIO

O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A
DESIGUALDADE DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Serviço Social
da Faculdade do Maciço de Baturité –
FMB, como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 10 / 12 / 2021.

BANCA EXAMINADORA



Profª Ma. Milena Freitas de Souza
(UFC)

Profª Esp. Ana Rochelly Silva Costa Cavalcante
(FMB)

Prof. Dr. Marcos Antônio da Silva
(FMB)

Ficha catalográfica elaborada pelo autor por meio do
Sistema de Geração Automático da Faculdade do Maciço de Baturité

Alves de Souza Prudêncio, Fabrício

O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A
DESIGUALDADE DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS / Fabrício Alves de Souza
Prudêncio . – : Faculdade do Maciço de Baturité - FMB, 2021.

22f.

TCC (Serviço Social) – Faculdade do Maciço de Baturité - FMB:
Baturité, 2021.

Orientador(a): Ma. Milena Freitas de Souza

1 Bolsa Família. 2 Impacto. 3 Famílias pobres. 4 Brasil.

Dedico

a Deus, pois sem ele nada seria possível. A
minha mãe Maria de Fátima Alves de Souza
que sempre nos apoiou de e a minha irmã
Mônica Alves de Souza (in memoriam) por ser
a incentivadora de nossos estudos.

O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

¹Fabício Alves de Souza Prudêncio, Prof^a. Milena Freitas de Souza²

RESUMO

O presente artigo objetiva estudar o impacto do Bolsa Família nas instituições familiares brasileiras pobres e de extrema pobreza. A metodologia, aqui aplicada, trata-se de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, descritivo, bibliográfico e documental por meio de coleta de dados que foram realizadas pesquisas em estudos acadêmicos em formato de artigos publicados no banco de dados do *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), Google Acadêmico e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Ao compreender o PBF, portanto, é de suma importância não lançar mão do contexto de políticas públicas em que o programa está inserido, pois, por mais que tenha ganhado uma maior visibilidade que outras ações de caráter estrutural previstas no Fome Zero, o PBF precisa ser entendido e analisado como parte de uma estratégia articulada e coordenada, esculpida para, em seu conjunto, combater e erradicar a fome.

Palavras-Chave: Bolsa Família; Impacto; Famílias pobres; Brasil.

ABSTRACT

This article aims to study the impact of Bolsa Família on poor and extremely poor Brazilian family institutions. The methodology, applied here, is a qualitative, exploratory, descriptive, bibliographical and documentary approach through data collection that researches were carried out in academic studies in the form of articles published in the Scientific Electronic Library Online database (SCIELO), Academic Google and Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD). When understanding the PBF, therefore, it is of paramount importance not to resort to the context of public policies in which the program is inserted, because, as much as it has gained greater visibility than other structural actions provided for in Fome Zero, the PBF needs to be understood and analyzed as part of an articulated and coordinated strategy, sculpted to, as a whole, fight and eradicate hunger.

Keywords: Family allowance; Impact; Poor Families; Brazil.

¹ Graduando em Serviço Social pela FMB. E-mail: fa20alves@gmail.com

² Mestra em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Saúde Pública pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: milenafreitasdesouza@gmail.com

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. REVISÃO DE LITERATURA	9
2.1. A POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL.....	9
2.2. POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	11
2.3. BOLSA FAMÍLIA: GARANTIA DE RENDA MÍNIMA PARA AS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA	14
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
4. REFERÊNCIAS.....	21

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família - PBF é uma transferência de renda que auxilia as famílias brasileiras na assistência financeira básica, ajudando a garantir o mínimo de renda para as instituições de baixa renda. Desse modo, ocorre a transferência condicionada de renda, no qual são feitas transferências em dinheiro para famílias, de forma focalizada e condicionada (as famílias devem cumprir compromissos, em geral em saúde e educação, para receberem seus benefícios).

Pensando em políticas sociais, é válido ressaltar que o PBF teve efeitos iguais ou até maiores que outras transferências muito mais caras do ponto de vista orçamentário. As pensões e aposentadorias têm participação acima da renda pelo menos vinte vezes maior, porém suas contribuições são menores para a queda da desigualdade que o PBF, continuando muito concentradas entre os mais ricos. (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007)

Mediante a isso, é válido ressaltar que o recebimento do benefício do PBF tem como condicionalidade o cumprimento de compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias, as chamadas condicionalidades, que estão ligadas ao acesso a direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), ficando sob responsabilidade do Poder Público a garantia da oferta e qualidade desses serviços.

Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo principal estudar o impacto do Bolsa Família nas instituições familiares brasileiras pobres e de extrema pobreza, temos como objetivos específicos são: descrever o programa bolsa família e suas características; investigar os impactos do PBF na vida das famílias brasileiras. Assim, buscamos apresentar uma visão panorâmica por meio da revisão bibliográfica documental que complementa a volumosa literatura que avaliou os efeitos redistributivos do PBF desde a sua criação, em especial nos seus primeiros anos.

Logo, o presente trabalho justifica-se pela necessidade de se compreender como esse benefício de transferência de renda ocorre, impactando sobre os diversos indicadores de pobreza e extrema pobreza, sendo relevante para a contribuição de estudos acadêmicos voltados para a temática da transferência de renda, principalmente, do Programa Bolsa Família para a redução da desigualdade social.

A metodologia, aqui aplicada, trata-se de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, descritivo, bibliográfico e documental, sendo que esse tipo “fornece instrumental

analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma” (VERGARA, 2006, p. 48). Desse modo, foram feitas pesquisas em artigos científicos que abordem a mesma temática e possuem ligação direta com os descritores escolhidos, relacionando-os em nossas discussões.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisas através de estudos acadêmicos em formato de artigos publicados no banco de dados do *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), Google Acadêmico e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), seguindo a pesquisa por meio dos descritores “Bolsa Família”, “impacto”, “famílias pobres”, “Brasil”. Através da leitura de diversas fontes bibliográficas como artigos científicos e teses sobre a temática. Este processo envolveu atividades de busca, identificação, fichamento e resumo de estudos para uma melhor compreensão desses fenômenos e também para aquisição dos dados que ajudaram na elaboração da revisão de literatura. O trabalho segue as orientações do modelo sugeridos pela Faculdade do Maciço de Baturité- FMB, seguindo as normas atuais do trabalho científico, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Com o propósito de estruturar a leitura desse trabalho, este artigo foi dividido em seções, dentre as quais na revisão de literatura, ressaltamos a política nacional de proteção social e assistência social no Brasil, a pobreza e desigualdade social e o Programa Bolsa Família: garantia de renda mínima para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Por fim, nas considerações finais, pautamos as considerações relevantes à temática do trabalho.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. A POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

Nas últimas décadas, a desigualdade e a pobreza estão bastante evidentes na sociedade brasileira, no qual seu aumento é significativo, tanto nas sociedades desenvolvidas, quanto nas periféricas. É indubitável que nos países industrializados a pobreza acentua-se através de modernas formas de exclusão social, atingindo muito mais os jovens que no passado, ao mesmo tempo em que a mobilidade social tende a reduzir-se. Ainda mais quando o nível de vida dos pobres nos países desenvolvidos, mesmo indigno, é maior que a dos pobres naqueles ditos subdesenvolvidos. Logo, na junção das nações, a pobreza absoluta se encontra, em sua maioria, nesses últimos países (SALAMA, 1999).

Em nosso país, a persistência da pobreza absoluta ou o aumento das largas camadas da população pobre resulta diretamente de sua má distribuição de renda, pois o produto nacional é suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário a todos (Rocha, 2000). Em uma visão geral, no entanto, nos países subdesenvolvidos o crescimento econômico parece ser, de início, o remédio miraculoso para a pobreza em razão da crença de que o aumento da produtividade faz crescer o emprego e, conseqüentemente, os salários. Este pensamento parece estabelecer com perfeição a relação entre crescimento e pobreza. Por esta razão é que tem prevalecido, no pensamento econômico dominante, a tendência de se investir no crescimento econômico para diminuir a pobreza, ao invés de se implantar políticas redistributivas que poderiam não só garantir uma distribuição menos desigual como ampliar e consolidar o crescimento (SALAMA, 1999).

Amplamente dominadas até recentemente pelas correntes liberais, as instituições financeiras internacionais recorriam ao mercado para fazer frente às conseqüências da intervenção do Estado na economia. Nesta visão, a abertura e a liberação dos mercados conduziram automaticamente a uma diminuição das desigualdades favorecendo e reforçando o crescimento. A eficácia do crescimento é condicionada, no entanto, por uma série de fatores: amplitude e duração do crescimento, importância da pobreza, distância entre a linha da pobreza do rendimento médio dos pobres e da própria distribuição da pobreza entre os pobres (SALAMA, 1999).

Além de tudo, o crescente também acarreta no avanço da desigualdade, continua Salama (1999, p. 41), dependendo das variações da taxa de abertura do comércio internacional, do tipo de progresso técnico e das variações das taxas de inflação. Desse modo, parece ser inútil esperar que apenas o crescimento, ainda que elevado e igualmente distribuído, possa banir a pobreza a curto e médio prazos.

Nesta perspectiva, na elaboração de uma política redistributiva é preciso que se definam os princípios sobre os quais ela deva se apoiar como Justiça e Equidade, os quais garantem à desigualdade uma análise prioritariamente sob o ponto de vista ético. Não sendo majoritária, é forte no campo da Economia a perspectiva de que dimensão ética na análise da pobreza tem que necessariamente sobrepor-se aos argumentos econômicos mesmo que signifique ameaças ao crescimento.

Contudo, afirma Rocha (2003), existem sérias dificuldades de se transitar entre, por um lado, o objetivo ético-humanista consensual de que a pobreza precisa ser combatida e, por outro,

as iniciativas concretas de uma política pública capaz de reduzir a desigualdade entre as pessoas e os desequilíbrios entre regiões. Se a desigualdade tem a ver com a questão da distribuição da renda socialmente produzida num dado território, a pobreza, em termos absolutos, é sempre referida à ausência ou insuficiência de renda para a satisfação de mínimos sociais necessários à sobrevivência.

Essa percepção, mesmo que pretenda objetivar a pobreza no sentido de dar-lhe materialidade, pode, do mesmo modo, ser parcial por tratar-se de uma visão monetarista a que relaciona pobreza à esfera restrita da renda, subestimando outros aspectos igualmente necessários à reprodução da vida humana. Esta concepção relaciona o padrão de pobreza ao mínimo necessário à sobrevivência física, portanto, ao não - atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (SALAMA, 1999; ROCHA 2003 e SOARES, 2003).

Enquanto isso, a definição de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa, segundo Rocha (2003), incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Da mesma forma, para fins empíricos, a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa não apresenta limites claros. Mesmo as necessidades fundamentais de alimentação, cujo atendimento poderia estar associado ao mais absoluto conceito de pobreza, não é um dado consensual, pois há abordagens que privilegiam os aspectos energético - proteicos ou outros nutrientes enquanto outras incluem questões culturais na definição de uma dieta mínima.

A pobreza tem, no entanto, muitas facetas e dimensões, diz Salama (1999) e medi-la significa amiúde reduzi-la e desconhecê-la. Por vezes, finos conhecedores da pobreza “no papel” são incapazes de compreendê-la na vida cotidiana e, chamados à responsabilidade, ou nas organizações internacionais ou nos governos, preconizam políticas, no mínimo, inadequadas. É o que ocorre no Brasil, com as decisões de governo no estabelecimento de linhas de pobreza que, baseadas numa visão monetarista e mensurável da pobreza, estabelecem padrões de vida inaceitáveis e vinculadas a uma prática de classificação da pobreza, como ocorre com os parâmetros de renda que orientam os programas definidos pelas LOAS.

2.2. POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil, as políticas de proteção social, historicamente, referentes à resolução das desigualdades sociais ocorreu de modo tardio. Sobre isso, de acordo com Yazbek (2016, p. 41)

“o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo nos países da periferia”. Mediante a isso, as ações sociais ganharam forças por meio das instituições religiosas com viés de filantropia e caridade.

Entrando em vigor em 1923 a Lei Eloy Chaves, em que as Caixas de Aposentadoria e Pensões ficou sendo um marco primordial à primeira legislação que trata da proteção social pública no país. Em 1930, a igreja católica deixou de intervir no âmbito da proteção social, deixando essa função para o Estado. No Brasil, nesse mesmo período ocorreu o processo de industrialização e urbanização do Brasil de forma intensificado, assim, a questão social se expressa no pensamento dominante como legítima, expressando “formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMOTO, CARVALHO, 1995, p.77).

Com o Estado na intervenção da proteção social, percebeu-se a necessidade de elaborar respostas aos problemas sociais, com marco na Constituição Federal de 1934, como a primeira constituição brasileira com um capítulo dedicado ao campo social e econômico. Segundo Draibe (1990), Apud Behring e Boschetti (2011, p. 106) o período que compreende de 1930 a 1943 ocorre a introdução da política social no Brasil.

Em 1964 com Golpe Militar, instalou-se no país uma ditadura que durou 20 anos, dando início no país a modernização conservadora. Conforme Faleiros (2000) Apud Behring e Boschetti (2011, p. 136) é na conjuntura “[...] de perda de liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, que o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais.” Desse modo, nesse contexto, as questões sociais como supressão dos direitos humanos, principalmente das mulheres, a violência contra ao gênero feminino, discriminação, bem como com o casamento *gay*, controle de armas e religião, foram enfrentadas a partir da repressão e assistência.

As reivindicações por democracia emergem nessa época, consistindo “realmente num instrumento para o resgate das desigualdades sociais brasileiras” (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 120), interligado a luta pela retomada do Estado democrático de Direito, eclodem os movimentos sociais por meio da transição democrática embasada “pela reconstrução de direitos e liberdade democrática e também recolocou a questão social na agenda pública brasileira” (IBIDEM, 2018)

Com a Constituição Federal em 1988 promulgada, a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social foram ser reconhecidas como tripé da Seguridade Social brasileira e como políticas públicas, adequando uma “verdadeira transformação quanto ao status das políticas sociais” (SPOSATI, 2009, p. 19), principalmente no que se referem às situações de funcionamento anteriores.

Nessa perspectiva, é importante frisar o papel da Assistência Social como política pública, pois configura-se como um grande avanço, já que essas as intervenções nas desigualdades sociais eram reguladas na filantropia e na caridade, embasadas no princípio da subsidiariedade. Sposati (2009, p. 14) diz que “pelo qual a ação da família e da sociedade antecede a do Estado”, logo, o Estado deveria agir por último e não o primeiro. Ademais, a Constituição Federal de 1988 ao “[...] afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual.” (SPOSATI, 2009, p. 13).

Entretanto, apenas em 1993 os artigos da carta constitucional que se reportavam à defesa dos direitos sociais são materializados, por meio da edição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A LOAS defende a Política de Assistência Social sendo uma política de seguridade social não-contributiva, em que é direito de todo cidadão e dever do Estado, diferenciando-a do assistencialismo.

Em seu artigo primeiro artigo, a LOAS responsabiliza o Estado no que se refere a intervenção nas desigualdades sociais, mostrando que “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 iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas” (LOAS, 1993)

Em 1990 houve no Brasil como Yazbek (2016, p. 12) afirma, “[...] a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento, e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora.” Seguindo esse viés, a autora alega que “[...] se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional [...]” (YAZBEK, 2016, p.13).

Do ponto de vista do chamado ajuste neoliberal, pode-se considerar que este teve como base uma ampla agenda que acabou por influenciar sobremaneira todo um espectro de políticas sociais e econômicas. No caso brasileiro, o projeto de desenvolvimento econômico de ideologia neoliberal acabou por ser implantado com um certo atraso em relação tanto aos países centrais do capitalismo, como até mesmo em comparação com alguns países da periferia, (inclusive na própria América Latina).

Tal receituário buscava em linhas gerais aumentar a competitividade nacional, com o intuito de tornar o Brasil apto a participar da chamada economia globalizada. As ideias neoliberais têm a sua origem associada ao texto de Friedrich Von Hayek, intitulado “Caminho da Servidão”, de 1944, onde o referido autor teia severas críticas ao Estado de bem estar social. Tal concepção ganha força na década de 1970, na qual as sucessivas crises do modo de produção capitalista acabaram por levar os países a questionar seus modelos de proteção social, dado o fato de estes, na visão neoliberal, se constituírem em fonte excessiva de gastos, responsáveis por forte pressão sobre o orçamento público dos mesmos. Adota-se a partir de então a tese de que o mercado deve funcionar como o principal mecanismo de alocação de recursos, devendo o Estado reduzir suas funções, seu papel e seu tamanho, ou seja, o Estado deve ser mínimo.

2.3. BOLSA FAMÍLIA: GARANTIA DE RENDA MÍNIMA PARA AS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA

Em 1995, inicialmente, foram implantados programas como o PBF no Brasil, primeiramente no Distrito Federal, em Campinas e, um pouco mais tarde, em Ribeirão Preto (LINDERT et al., 2007). Posteriormente, entre 2001 e 2003, foram elaborados quatro programas federais com modelos semelhantes, sendo eles Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, interligados diretamente a quatro ministérios diferentes como Educação, Saúde, Minas e Energia, Segurança Alimentar e Combate à Fome, respectivamente.

A simultaneidade dos quatro programas supramencionados apresentou complexidade e ineficiência, desencadeando muitos registros administrativos e regras de elegibilidade, prejudicando, inclusive, a ênfase dos benefícios. Destarte, a criação do PBF, em outubro de 2003, proporcionou a centralização administrativa, sendo consolidado o Cadastro Único, criado

em 2001, como principal fonte de dados sobre a população de baixa renda. A parceria entre o governo federal com os municípios passou a se dar unicamente por meio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atualmente, Ministério da Cidadania (MCidadania).

Adotando duas linhas de elegibilidade, sendo a de pobreza e extrema pobreza, O PBF deu acesso a benefícios distintos, no qual apenas famílias em extrema pobreza tinham acesso a um benefício básico, de valor único, para todos. O conjunto familiar em situação de pobreza e de extrema pobreza também poderiam receber variáveis benefícios, caso tivessem crianças de até 15 anos de idade (até o limite de três, depois cinco, por família). Surgido em 2007, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) foi pago a famílias com jovens entre 16 e 17 anos com até dois por família. Já entre 2012 e 2013, criou-se o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) que trata-se de uma transferência de valor variável e que eleva a renda dos beneficiários até certo ponto, benefício do tipo top-up³, permitindo que superem a extrema pobreza. O número de famílias beneficiárias aumentou de forma progressiva entre 2003 e 2006, quando alcançou 11 milhões de famílias, considerando a primeira meta nacional do programa. A meta mencionada anteriormente foi revista em 2009, quando foi estipulada em cerca de 13 milhões de famílias, e em seguida no ano de 2011, quando subiu para 13,8 milhões de famílias beneficiárias (PAIVA, FALCÃO E BARTHOLO, 2013).

No Brasil, em 2016, as despesas do PBF alcançaram 0,44% do produto interno bruto (PIB). Sendo uma porcentagem superior a 0,33% observado em média em países latino-americanos em 2015 (CECCHINI, ATUESTA, 2017), porém, é considerada baixa: é, por exemplo, quase trinta vezes inferior às despesas previdenciárias. Os mecanismos que focam no PBF são diferentes daqueles de vários programas similares nos demais países em desenvolvimento, muitos dos quais usam proxy means tests⁴ para selecionar famílias beneficiárias. Outras ferramentas, como testes de meios propriamente ditos, ou a focalização geográfica ou comunitária, também são ocasionalmente adotadas.

³ Também conhecidos como top-up benefits, são utilizados em diversas partes do mundo. Eles podem assumir a forma de um benefício mínimo para idosos, cobrindo a diferença entre o benefício contributivo a que fariam jus e um valor mínimo; ou a forma de uma complementação à renda do trabalho formal, como nos casos dos tax credits; ou cobrir o hiato que separa a renda per capita da família da linha de pobreza. Esse é o caso recente na América Latina: Brasil e Chile adotaram benefícios do tipo top-up em seus programas de combate à pobreza.

⁴ O termo "teste de meios substitutos" é usado para descrever uma situação em que informações sobre o domicílio ou características individuais correlacionadas com os níveis de bem-estar são usados em um algoritmo formal para representar a renda familiar, bem-estar ou necessidade.

O funcionamento do PBF ocorre a partir da combinação de quatro filtros, em que primeiramente as famílias declararam sua renda ao preencher ou atualizar suas informações cadastrais. Em seguida, as rendas autodeclaradas são verificadas por informações com diversos outros registros administrativos do governo federal: nos últimos anos, o procedimento passou a ser feito antes mesmo da concessão. Posteriormente, a concessão do benefício está dependente de cotas municipais, estimativas do número de famílias pobres em cada município. Uma vez que a cota de um município é atingida, as permissões tornam-se menos frequentes, o que gera pressão sobre a gestão municipal para que melhore sua focalização (BARROS et al., 2008). Ao final, há publicidade do nome dos beneficiários tanto nas unidades locais de atendimento da assistência social quanto pela internet, por meio do Portal da Transparência.

Sendo considerado o maior programa de transferência de renda direta, o Programa Bolsa Família é uma referência de política intersetorial, transversal e focalizada, tendo como principal objetivo a garantia de uma renda mínima para as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, considerando as multicausalidades da pobreza, e gerando o acesso à renda de forma condicionada, interligada a perspectiva de segurança de renda. De acordo com a concepção da Jaccoud (2013, p. 388), diz que a segurança de renda de natureza não contributiva é formada “por benefícios que não estão assentados em contribuições sociais ou na comprovação da necessidade, mas no reconhecimento de um direito de cidadania.”

Criado em 2003, no primeiro mandato do ex-presidente Lula, o Programa Bolsa Família - PBF foi desenvolvido como parte do Programa Fome Zero, compondo a agenda de prioridade ao enfrentamento da fome e da pobreza no país. Primeiramente o PBF foi acrescentado ao Programa Cartão Alimentação, e posteriormente como fruto da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal que já estavam em execução, Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa Escola (Ministério da Educação) e o Cartão Alimentação (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome).

A criação do PBF é pautada na Lei Federal nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, em que antes de ser promulgada, era executada através da medida provisória 132, de 20 de outubro de 2003. Em setembro de 2004 a Lei nº 10.836 foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209, apontando os objetivos do programa, além de estabelecer a Gestão descentralizada entre os entes federados, apontando as competências e responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios na execução do Programa Bolsa Família, como também a forma de ingresso das famílias.

Dessa maneira, a Secretária de Renda e Cidadania em nível federal é a instância responsável pelo “financiamento, definição e empregos de normativas legais e das instruções técnicas, cobertura e ampliação do programa nos municípios [...] e contratação e monitoramento do agente executor – a Caixa Econômica Federal (CAIXA).” (SILVA, 2016, p. 122)

Quanto aos objetivos do PBF, o Decreto diz que em relação aos beneficiários os objetivos buscam

- 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 intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (BRASIL, 2004)

Assim, destacamos dois pontos importantes sobre os objetivos do PBF, o primeiro se refere que a partir do acesso à renda, o Programa Bolsa Família busca a promoção do acesso a serviços públicos, superando situações de insegurança alimentar e nutricional, sempre com o objetivo de combater a pobreza, a partir da intersetorialidade das ações entre os serviços públicos, outro ponto, perceptível é a centralidade na família, algo que já vinha ganhando destaque no âmbito das políticas públicas.

As famílias selecionadas para participarem do programa, são apoiadas em dois critérios de elegibilidade adotados pelo PBF (pobreza e extrema pobreza), com isso, as famílias acessam benefícios distintos. As famílias em situação de extrema pobreza recebem um benefício de valor único, o benefício básico, além de receber os benefícios variáveis caso possuam crianças e adolescentes de até 18 anos de idade (de início os benefícios variáveis eram limitados a três, depois passou ao limite de cinco por famílias). Já as famílias em situação de pobreza podem receber apenas os benefícios variáveis, seguindo as mesmas regras.

A renda per capita mensal familiar é o que determina se a família se encontra em situação de pobreza ou extrema pobreza: famílias pobres (renda familiar mensal por pessoa entre R\$89,00 e R\$178,00, valores atuais) e famílias extremamente pobres (renda familiar por pessoa de até R\$89,00, valores atuais).

Para serem selecionadas, as famílias passam por uma inserção dos dados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. Por meio das informações auto declaratórias prestadas no CadÚnico, através da atualização dos 59 dados, que as famílias declaram a sua renda e após esse processo passam por avaliação para serem selecionadas para o Programa, por meio do cruzamento dos bancos de informações e dados administrativos do Governo Federal. A renda autodeclarada pela família é avaliada e após a constatação do seu perfil são definidos os benefícios monetários que a mesma tem direito a receber, considerando além da renda, a presença de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes na família.

A exigência do cumprimento das condicionalidades pela família, tem como um dos componentes bases do Programa Bolsa Família, para que assim as famílias possam receber o valor do benefício mensal, condicionadas aos serviços de saúde e educação. De acordo com a portaria que regulamenta a gestão das condicionalidades, o objetivo principal das condicionalidades

é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável; (BRASIL, 2005)

As atividades que compõem as condicionalidades do programa segundo o Art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 estão ligadas “ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento da saúde, à frequência de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”. (BRASIL, 2004). Assim, as condicionalidades da educação e saúde são as seguintes:

I - na área de educação: a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e b) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;

II - na área de saúde: a) para as gestantes e nutrizes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;

III - na área de assistência social, para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV. (PORTARIA Nº 251, de 12 de dezembro de 2012)

Apesar disso, a imposição dessas condicionalidades sofre criticadas e são discutidas por diversos especialistas que defendem que o acesso às políticas de Educação e Saúde deveriam ser um direito incondicional ao ser humano, integrais para a cidadania, mesmo que os idealizadores do PBF defendam as condicionalidades como estratégia para ampliação dos direitos, buscando promover o acesso a serviços sociais essenciais, dirimindo as disparidades sociais, seria responsabilidade do Estado criar oportunidades que possibilitem a integração das famílias na sociedade, deixando de atribuir as famílias a responsabilidade pela sua situação de pobreza.

Nessa perspectiva, Silva (2016, p. 103) contribui com a afirmação que “a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades.” Logo, uma outra concepção importantíssima é “o entendimento que ninguém, principalmente os pobres, podem receber um benefício ou transferência do Estado sem contrapartida direta.” (IBIDEM, 2016, p.13) Destacando que essa concepção, quando analisamos o avanço do conservadorismo e moralismo, rotulando as famílias beneficiárias do programa como “preguiçosos”, “escorados no governo”, entre outras palavras carregadas de preconceito e críticas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os autores pesquisados e elencados em nossa pesquisa, concluímos então, que o impedimento do PBF ser mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor modesto dos benefícios. Atualmente, o valor recebido por cada família é em média cerca de R\$180, no qual representa um grande avanço em relação aos primeiros anos do programa, porém ainda é um valor baixo para que cumpra sua propensão de oferecer uma renda mínima aos mais pobres. Como o orçamento do PBF ainda é muito pequeno quando comparado ao universo de despesas do governo federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas que restrições fiscais propriamente ditas.

Muito embora ainda haja muitas famílias selecionáveis ao PBF que não são beneficiadas, em que a inclusão deve ser uma das prioridades a curto prazo, também é importante ressaltar os mecanismos de acompanhamento das famílias e a integração com outras ações que possibilitem que as famílias pobres busquem outras melhorias por meio dos estudos, cursos e qualificação para o mercado de trabalho. Essa integração é importante porque o objetivo final é permitir que as famílias superem a pobreza através de sua inserção produtiva na sociedade. Caso a família só consiga manter-se acima da linha da pobreza graças às

transferências do PBF, não estamos conseguindo promover sua independência. Logo, urge que para a obtenção do sucesso do PBF, precisamos entender que não está apenas em ser avaliado pelo número de pessoas que entram no programa, mas pelo número que sai dele por ter superado definitivamente a condição de pobreza extrema. Cabe frisar também, que a saída do PBF não significa a saída da rede de proteção social do Estado, já que a situação das famílias no limiar da pobreza é instável: resulta apenas na migração para outras redes sociais acordes à sua nova situação (seguro-desemprego, previdência social etc.).

Ao compreender o PBF, portanto, é de suma importância não lançar mão do contexto de políticas públicas em que o programa está inserido, pois, por mais tenha ganhado uma maior visibilidade que outras ações de caráter estrutural previstas no Fome Zero, o PBF precisa ser entendido e analisado como parte de uma estratégia articulada e coordenada, esculpida para, em seu conjunto, combater e erradicar a fome. O programa é componente central do eixo de acesso emergencial aos alimentos da Estratégia Fome Zero e outras de inclusão social que perdem parte de sua relevância se dissociadas dela.

Logo, nota-se que os impactos na Política de Assistência Social, como o corte orçamentário da União, principalmente com a PEC 954, e a consequente defasagem dos repasses para os Municípios, que comprometem as ações da Assistência Social no país. Mediante a isso, as decisões políticas do governo federal, como os cortes orçamentários da União para as ações da Assistência Social no país, e nos benefícios do Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada, vem resultando em verdadeiros ataques sociais em desfavor das camadas mais pobres da população brasileira

REFERÊNCIAS:

BARROS, R. P. et al. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1349).

BROOME, M. E. Integrative literature reviews for the development of concepts. In: RODGERS, B. L.; CASTRO, A. A. **Revisão sistemática e meta-análise**. 2006. Disponível em: www.metodologia.org/meta1.PDF.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência**. Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.

_____. Constituição (1988). **Lei n. 10.836**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 9 jan. 2004 a.

_____. Portaria GM/MDS Nº 551. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 09 nov. 2005a.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CECCHINI, S.; ATUESTA, B. **Programas de transferências condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión**. Santiago: ECLAC, 2017.

COOPER, H.M. **Diretrizes científicas para conduzir revisões integrativas de pesquisa**. Review of Educational Research, v.52, n.2, p. 291-302. 1982.4.

COOPER, H.M. **Pesquisa de interação: um guia para revisões de literatura**. 2.ed. Newbury Park. Sage, 1989.

DRAIBE, S. M. (1990). **As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas**. In PEA/PLAN para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas, 1, 65, mar. Brasília, BR.

IAMAMOTO, Marilda V. e Carvalho, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica**. São Paulo, Cortez/CELATS, 10ª edição, 1995.

IPEA. **Texto para discussão / Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2019.

JACCOUD, L. de B. Garantia de Renda. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Unesp/Fundap, 2013.

LINDERT, K. et al. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. Washington: World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper, n. 709).

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; COUTO, Berenice Rojas. **Proteção Social no Brasil: uma análise a partir da dimensão política**. In: CONSERVA, Marinalva Sousa. (Org.). Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa. João Pessoa: Editora CCTA; A União, 2018. 2ª Edição revista e ampliada.

ROCHA, Sônia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real**. Brasília: IPEA, 2000.

_____. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SALAMA, Pierre e Destreman Biandine. **O Tamanho da Pobreza**. Economia Política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTOS, W. G. (1979). **Cidadania e Justiça**: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Antecedentes e Contextualização**: Trajetórias de Desenvolvimento do Bolsa Família. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Bolsa Família: Verso e Reverso. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **Condicionalidades no Bolsa Família**: Controvérsias e Realidade. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Bolsa Família: Verso e Reverso. Campinas: Papel Social, 2016.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro. Record, 2003 (Coleção Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, Brasília: MDS/Unesco, 2009. P.13 –56.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Proteção Social e Transferência de Renda**. In: CONSERVA, Marinalva Sousa. (Org.). Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa. João Pessoa: Editora CCTA; A União, 2018. 2º Edição revista e ampliada.