

## BOLSA FAMÍLIA, PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL

Jorge Alberto Fraga <sup>30</sup>

Dra. Marcela Lima Cardoso Selow <sup>31</sup>

### RESUMO

Esta pesquisa de revisão bibliográfica teve como objetivos espelhar a má distribuição de renda, que por ter um grande número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, apresentando alto índice de desemprego e analfabetismo, os Programas de Transferência de Renda seriam considerados importantes mecanismos para o enfrentamento da pobreza e considerados como eixo predominante no Sistema Brasileiro de Proteção Social. Eles se constituem de um programa estratégico no âmbito da Fome Zero, orientado pelos seguintes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro, associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos: saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. Também objetiva promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias permitindo-lhes sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram. A instituição do Bolsa Família decorreu da necessidade de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, e foi elaborado, visando diminuir a ocorrência de sobreposições de programas, desperdício de recurso, por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios, sendo criado para apoiar as famílias mais pobres e garantir o direito à alimentação. Para isso, faria a transferência de uma renda mensal diretamente para as famílias que fariam o resgate desse valor, por famílias em estado de extrema pobreza que possuem renda per capita menor que R\$ 85,00, ou aquelas em estado de pobreza, que possuem renda per capita de R\$ 85,01 a R\$ 170,00. Assim, o adequado acompanhamento das condicionalidades pelos municípios foi adotado como critério para a transferência do recurso financeiro às prefeituras e, para medir esse desempenho, foi criado o (IGD), que avalia a forma do trabalho com as

30 Aluno do Curso de Pós-Graduação em Gestão de Pessoas no Serviço Público - Faculdade Dom Bosco.

31 Orientadora. Coordenadora dos Cursos de Pós-Graduação – Faculdade Dom Bosco.

famílias e a distribuição dos recursos do programa. O PBF constitui-se como um programa de exceção, uma vez que funciona como mecanismo de regulação e tutela das famílias, independentemente, de haver ou não, violação de direitos no contexto familiar. O presente estudo permite considerar que a prática da intersetorialidade é pouco institucionalizada, havendo necessidade de regulamentação que oriente e ofereça respaldo de ações articuladas, entendendo-se que, sem o enfrentamento de questões político-institucionais, dificilmente os órgãos municipais poderão avançar na qualificação do PBF. Para ampliar e fortalecer a rede de atenção, para além dos desafios da operacionalização de um programa social de tamanha complexidade, seria importante investigar a existência de limites inerentes ao contexto do sistema capitalista de produção, o que extrapola o âmbito deste trabalho.

Palavras-chave: Bolsa Família. Pobreza. Políticas sociais.

## **ABSTRACT**

This research of Biographical Review had as objectives to reflect the poor distribution of income, that for having a great number of people living below the poverty line, presenting high unemployment and illiteracy, would be the Programs of Transfer of Income considered important mechanisms for the Facing the poverty considered as the predominant axis in the Brazilian System of Social Protection, Constituting a strategic program within the framework of the Zero Hunger program, guided by the following objectives: to combat hunger, poverty and inequalities through the transfer of a financial benefit, associated with guaranteeing access to basic social rights: health, education, Social assistance and food security; Promoting social inclusion, contributing to the emancipation of the beneficiary families, allowing them to leave the vulnerable situation in which they find themselves. The Bolsa Familia institution was based on the need to unify income transfer programs in Brazil and was designed to reduce the occurrence of overlapping programs, waste of resources due to a lack of general coordination and dispersion of programs in various ministries. To support the poorest families and guarantee the right to food, transferring a monthly income directly to the families that would make the rescue of that value, by families in extreme poverty that have a per capita income lower than R \$ 85.00 Or those in a state of poverty that have a per capita income of R \$ 85.01 to R \$ 170.00,

the adequate monitoring of conditionalities by the municipalities was adopted as a criterion for the transfer of the financial resources to the municipalities and, to measure this performance (IGI), which evaluates the form of work with families and the distribution of program resources, the PBF constitutes an exception program, since it functions as a mechanism for regulating and protecting families, independently, Of having or not, violation of rights in the family context. The present study allows us to consider that the practice of intersectoriality is not institutionalized, and there is a need for regulation that guides and supports articulated actions, understanding that without facing political and institutional issues, it is unlikely that municipal bodies will be able to advance in the classification of the PBF To expand and strengthen the network of attention, besides the challenges of the operationalization of a social program of such complexity, it would be important to investigate the existence of limits inherent in the context of the capitalist system of production, which goes beyond the scope of this work.

Keywords: Bolsa Família. Poverty. Social politics.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem historicamente, sofrido com a má distribuição de renda, por ter um grande número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, apresentando alto índice de desemprego e analfabetismo (BARROS; FOGUE; ULYSSES, 2006).

O crescimento da pobreza, da fome e da desigualdade continua em ritmo alarmante, segundo ao Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, lançado pela PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), onde se destaca que no ano de 2002, 11 milhões de crianças morreram em todo mundo, antes de completar um ano de vida (BARROS; FOGUE; ULYSSES, 2006). Essa taxa é reflexo direto das condições de vida de grande parte da população mundial.

A pobreza também está intimamente ligada com outros processos sociais, à organização da estrutura social, ao grau de desigualdade existente em determinada sociedade, isto é, à forma em que está distribuída a riqueza (BARROS; FOGUE; ULYSSES, 2006).

Nesse sentido, compreender a pobreza em determinado país, requer a análise da forma como esse fenômeno está relacionado com os demais processos de empo-

brecimento e com a maneira que a sociedade, como um todo, julga esse problema. Há países em que a pobreza é considerada como injustiça social, fundada no social, há outros, porém, em que a pobreza e a desigualdade tendem a aparecer como fenômenos naturais, como no Brasil (SOUZA, 2006). Assim, há maior ou menor tolerância com relação à existência da pobreza e desigualdade, bem como diferentes explicações.

Nesse sentido, para o Estado brasileiro, pobreza é a carência de renda para adquirir uma cesta básica de alimentos e outros serviços e indigência é a carência de renda para garantir o consumo de alimentos (GUTIÉRREZ, 2007). A renda, no entanto, expressa uma das dimensões da pobreza e não a única. Por estar focada nas rendas auferidas, a linha de pobreza enquanto método de investigação, não considera que os recursos podem ser distribuídos de formas diferentes, de acordo com gênero, idade, papéis sociais, por exemplo. Também não permite tomar conhecimentos das várias estratégias de vida encontradas pelas famílias para sobreviver à pobreza (GUTIÉRREZ, 2007). Enfim, não permite conhecer todas as extensões da pobreza, nem apreender os múltiplos aspectos que irão interferir no bem-estar da família.

**a pobreza continua a ser um dos principais problemas — se não o principal — que o país tem a enfrentar. Há razões, de natureza ética e humanitária, mais que suficientes para que se sustente a necessidade de atribuir prioridade às ações governamentais que visem reverter o quadro brasileiro de profunda desigualdade social (LAVINAS; VARSANO, 1997, p. 213).**

As políticas sociais destinam-se a atender aos direitos e necessidades universais que são estabelecidas constitucionalmente, como educação, saúde e trabalho, que constituem um subconjunto das políticas públicas relacionado a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado e relacionam-se à distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais decorrentes da trajetória do desenvolvimento socioeconômico, usualmente nas áreas de educação, saúde, previdência, habitação e saneamento, executadas sob responsabilidade do Estado.

Os Programas de Transferência de Renda passam a ser considerados importantes mecanismos para o enfrentamento da pobreza e sua possibilidade na dinamização da economia, principalmente, em pequenos municípios do Brasil.

Sendo assim, os Programas de Transferência de Renda são considerados como

eixo predominante no Sistema Brasileiro de Proteção Social, marcando a reestruturação do capitalismo mundial.

Seria esperado, portanto, que o Bolsa Família tivesse uma imagem, predominantemente negativa, junto à população. Seja por não concordar com políticas de repasse de dinheiro a pessoas, a partir do princípio que não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar; seja pela perspectiva de que o dinheiro público será desviado por fraudes na inclusão indevida de pessoas, seja pelo incentivo à natalidade para perpetuar o benefício. O entendimento que condiciona frequência escolar à superação do ciclo de reprodução da pobreza, presente no desenho do Programa Bolsa Família, tem sido objeto de várias discussões e divergências. De acordo com Pires (2013), em contraposição à ideia de que a escolarização garantiria melhores oportunidades de ingresso no mercado de trabalho, encontra-se a defesa de que, para além da mera frequência escolar, educação implica em condições de desenvolvimento de habilidades e competências que dependem, entre outros aspectos, da qualidade do ensino oferecido.

Outro ponto de debate, apontado por Navarro (2011), é a proposta de que as condicionalidades sejam uma forma de promover o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, por um lado, e, por outro, a indicação da incapacidade do Estado em ofertar serviços básicos de qualidade e de absorver a demanda dos beneficiários na rede pública desses serviços.

O programa Bolsa Família, criado através de medida provisória, nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, é o principal programa de transferência de renda do governo federal. Constitui-se em um programa estratégico no âmbito da Fome Zero, uma proposta de política de segurança alimentar, orientando-se pelos seguintes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro, associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos: saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (BRASIL, 2006).

A instituição do Bolsa Família decorreu da necessidade de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, foi elaborado visando diminuir a ocorrência de sobreposições de programas definindo objetivos e público alvo; desperdício de recurso por falta de uma coordenação geral e dispersão dos programas em diversos ministérios; falta de planejamento e mobilidade do pessoal executor; alocações orçamentárias insuficientes, com o não atendimento do público alvo, con-

forme os critérios de elegibilidade determinados (BRASIL, 2002).

O Governo Federal criou o programa Bolsa Família para apoiar as famílias mais pobres e garantir o direito à alimentação, fazendo a transferência de uma renda mensal diretamente para as famílias que fariam o resgate desse valor, através de saque com um cartão magnético, distribuído pela Caixa Econômica Federal.

É destinado a famílias em estado de extrema pobreza que possuem renda per capita menor que R\$ 85,00 ou aquelas em estado de pobreza, que possuem renda per capita de R\$ 85,01 a R\$ 170,00 (<http://calendariobolsafamilia2016.org/quem-tem-direito-ao-bolsa-familia>). Famílias que possuem em sua composição familiar, crianças e/ou adolescentes com idade limite de até 17 anos, que frequentem a escola regularmente, e/ou gestantes, também tem direito aos benefícios do Bolsa Família.

O valor do bolsa família varia de R\$ 39,00 a R\$ 372,00 em parcelas mensais, conforme o número de crianças e/ou adolescentes e gestantes na composição familiar. A renda da família é calculada a partir da soma de quanto cada membro da família ganhou no mês, sendo salário ou aposentadoria. O valor total da soma é então dividido pelo número de pessoas que residem na casa, o que resulta na renda per capita. As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no Programa enquanto houver a manutenção dos critérios e elegibilidade e cumpram as condicionalidades indicadas, desde que lhes sejam oferecidas condições para tal.

A transferência monetária concedida pelo Bolsa Família é associada ao desenvolvimento de outras ações como alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito. Garante também, o acesso àquelas famílias que não possuem filhos, como o caso dos quilombolas, indígenas e moradores de rua.

O Bolsa Família procura enfrentar o problema da pobreza em dois momentos. Em curto prazo, o programa pretende oferecer alívio aos problemas imediatos e urgentes da pobreza, como a fome e a desintegração do ambiente familiar. Em longo prazo, o Bolsa Família tem como objetivo o combate à transferência da pobreza, induzindo à melhoria do status educacional e da saúde de seus beneficiários por meio das condicionalidades, promovendo assim, melhores oportunidades de qualificação e consequente inserção futura no mercado de trabalho.

Segundo Pires (2013, p. 515)

o pressuposto desse entendimento é que os filhos dos mais pobres, por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu Capital Humano e, assim, obteriam maiores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho, gerar renda e

sair da condição de pobreza quando adultos.

As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias nas áreas de saúde e educação para assim, continuarem recebendo o benefício monetário. Na área da saúde existem os compromissos a serem cumpridos como o acompanhamento de saúde de gestantes com exames de rotina, nutrizes e crianças menores de 7 anos de idade, com a manutenção do cartão de vacinas atualizado (<http://docplayer.com.br/782269-Efeitos-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-pobreza-e-distribuiçao-de-renda.htm>).

Na área da educação, se condiciona à matrícula e frequência escolar mínima, de 85% no ano letivo por crianças e adolescentes, com idade de 6 a 15 anos, retorno de adultos analfabetos à escola, além da participação de todas as famílias em ações de educação alimentar quando oferecidas pelo governo. As condicionalidades foram idealizadas para serem facilitadoras de cidadania, visto que estão relacionadas à ampliação do exercício do direito à saúde e à educação (MONNERAT et al., 2007), tem a função de propiciar o acesso das famílias beneficiárias às políticas públicas, visando a longo prazo, a superação da pobreza por essas famílias.

O adequado acompanhamento das condicionalidades pelos municípios foi adotado como critério para a transferência do recurso financeiro às prefeituras e, para medir esse desempenho, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD), que avalia a forma do trabalho com as famílias e a distribuição dos recursos do programa. O IGD que tem a finalidade de potencializar e incentivar novas iniciativas da gestão do Programa Bolsa Família foi regulamentado pela Lei nº 12.058, de outubro de 2009 e foi estabelecido como um indicador utilizado para avaliar mensalmente, o desenvolvimento das ações do PBF quanto aos resultados da gestão descentralizada, cadastramentos, gestão dos benefícios e das condicionalidades, articulação intersetorial, implementação das ações de promoção socioeconômica das famílias e procedimentos de controle. Apesar de ser proposto como programa de inclusão social, observa-se que o grande problema do PBF é que ele não é baseado na concepção de direitos, pois o acesso ao programa não é garantido a todos que dele necessitam, mas numa seletividade excludente. O Programa deixa de fora um grande contingente de pessoas selecionadas por meio do Cadastro Único, considerando-se que existe uma limitação da quantidade de pessoas a serem beneficiadas em cada município, mesmo que vivam em pobreza extrema e necessitem urgentemente, serem beneficiadas. O PBF funciona como um programa de concessão paliativo, centralizado na transferência monetária e de baixo valor, não ultrapassando o caráter assistencialista e paternalista na sua condução. A transferência de renda não se articula adequada e suficientemente a estratégias que, de fato, garantiriam superação das vulnerabilidades identificadas e inclusão social. Isso

dependeria de articulação com políticas de habitação, geração de emprego e renda, entre outras ações dirigidas ao público em situação de pobreza.

Apesar de seu discurso em torno da garantia de direitos de cidadania, com a utilização de mecanismos coercitivos DNA gestão das condicionalidades, o PBF constitui-se como um programa de exceção, uma vez que funciona como mecanismo de regulação e tutela das famílias, independentemente, de haver ou não, violação de direitos no contexto familiar. Embora as ações do PBF se norteiem por portarias interministeriais, o esforço de articulação intersetorial ocorre por iniciativas isoladas dos profissionais que lidam diretamente com o público, como forma de buscar soluções pontuais. Vale salientar a importância da construção de uma estrutura intra-organizacional com definições claras dos seus objetivos, forma de funcionamento e oportunidades de participação das equipes do CRAS e CREAS nessas estruturas, considerando-se tão importante a participação desses profissionais quanto dos gestores no planejamento das ações em torno do PBF, dada à sua experiência no atendimento aos beneficiários e o conhecimento de questões do território.

Destaca-se, ainda, a necessidade de que essa estrutura contemple a integração dos trabalhadores da assistência social, da saúde e da educação dos diferentes níveis da gestão, de modo a construir uma rede de atenção pautada no aprofundamento conceitual, no melhor entendimento dos objetivos do programa e aprimoramento da metodologia de trabalho pelos diversos atores envolvidos na sua execução, superando-se a lógica do mero cumprimento de agendas, para fins burocráticos e estatísticos, e, fortalecendo-se o compartilhamento de responsabilidades e a cooperação.

Outro aspecto relevante é a necessidade de organização de uma equipe com dedicação exclusiva à atualização dos cadastros, à destinação de recursos orçamentários suficientes, para permitir maior flexibilidade e ampliação das ações complementares, previstas no PBF como fundamentais para a inclusão social das famílias. Da mesma forma, é relevante o estabelecimento de apoio financeiro, técnico e operacional para a Comissão de Controle Social, a reapropriação do veículo destinado à realização de visitas e abertura para que a Comissão participe do planejamento e controle dos recursos do IGD, de modo que ela se reorganize, funcione regularmente e cumpra a finalidade que justifica sua criação.

O presente estudo permite considerar que a prática da intersetorialidade ainda é pouco institucionalizada, havendo necessidade de regulamentação que oriente e ofereça respaldo aos setores no estabelecimento de ações articuladas. Entende-se que sem o enfrentamento de questões político-institucionais, dificilmente os órgãos municipais poderão avançar na qualificação do PBF para ampliar e fortalecer a rede de atenção. Para além dos desafios da operacionalização de um programa social de

tamanha complexidade, seria importante investigar a existência de limites inerentes ao contexto do sistema capitalista de produção, o que extrapola o âmbito deste trabalho.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se que devido à má distribuição de renda, os Programas de Transferência de Renda são considerados importantes mecanismos para o enfrentamento da pobreza, constituindo-se em um programa estratégico no âmbito da Fome Zero, orientado pelos objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro, associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos: saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, promovendo a inclusão social e contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias. A instituição do Bolsa Família decorreu da necessidade de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, sendo criado para apoiar as famílias mais pobres e garantir o direito à alimentação, fazendo a transferência de uma renda mensal diretamente, para as famílias que fariam o resgate desse valor. O adequado acompanhamento das condicionalidades pelos municípios foi adotado como critério para a transferência do recurso financeiro às prefeituras e, para medir esse desempenho, foi criado o (IGD) que avalia a forma do trabalho com as famílias e a distribuição dos recursos do programa. O PBF constitui-se como um programa de exceção, uma vez que funciona como mecanismo de regulação e tutela das famílias, independentemente, de haver ou não, violação de direitos no contexto familiar.

O presente estudo permite considerar que a prática da intersetorialidade é pouco institucionalizada, havendo necessidade de regulamentação que oriente e ofereça respaldo de ações articuladas, entendendo-se que, sem o enfrentamento de questões político-institucionais, dificilmente os órgãos municipais poderão avançar na qualificação do PBF para ampliar e fortalecer a rede de atenção, para além dos desafios da operacionalização de um programa social de tamanha complexidade. É importante investigar a existência de limites inerentes ao contexto do sistema capitalista de produção, o que extrapola o âmbito deste trabalho.

### REFERÊNCIAS

BARROS Ricardo Paes de; FOGUE, Miguel Nathan I.; ULYSSEA.Gabriel. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília. IPEA, 2006. Disponível em: [www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdaderendanobrasil/abertura.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdaderendanobrasil/abertura.pdf). Acesso em: 12 dez. 2007.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 534). Recuperado em 14 março, 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0534.pdf>>/<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8225>>. Acesso em 12 set. 2016.

MONNERAT, G. L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, 2007.