

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AMANDA FERNANDES DE SOUZA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE:  
UMA BREVE ANÁLISE SOB A ÓPTICA DA GESTÃO LOCAL**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

2019

AMANDA FERNANDES DE SOUZA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE:  
UMA BREVE ANÁLISE SOB A ÓPTICA DA GESTÃO LOCAL**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem do Laboratório Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos  
Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

2019

AMANDA FERNANDES DE SOUZA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE:  
UMA BREVE ANÁLISE SOB A ÓPTICA DA GESTÃO LOCAL**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem do Laboratório Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

---

MSc. Paulo Sérgio Belchior Mesquita

---

Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto  
(Co-Orientador)

---

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos  
(Orientador)

*“Ainda que eu andasse pelo vale da sombra da morte,  
não temeria mal algum, porque tu estás comigo.”*

*Salmos 23:4*

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas passaram e contribuíram, ainda que indiretamente para minha evolução durante todo o percurso de minha graduação. Ainda que não citado diretamente, agradeço-os por tudo o que ensinaram a mim.

Primeiramente agradeço a Deus por tudo o que eu tenho, por ter me dado forças e coragem para conseguir seguir e alcançar o meu grande desejo e objetivo. Por ter me carregado nos momentos que achei que não conseguiria continuar, só Ele sabe como alguns dias foram difíceis.

Agradeço a minha família por todo apoio, não só financeiro, mas também emocional. A minha mãe por ser o maior espelho que eu poderia ter, por me incentivar, me ensinar a ser independente, moldar todo o meu caráter e por não desistir de mim apesar de todas as minhas falhas e loucuras. As minhas irmãs, em especial a Alessandra, por estar sempre comigo e ser um apoio indescritível durante toda a minha vida. Ao meu avô Alcenor (*in memoriam*) por ser o homem mais inteligente que eu já conheci e que me fez entender que os estudos são privilégio, mas não te tornam melhores que ninguém. Aos meus sobrinhos, Lucas e Bernardo, e minha cachorra, estes três que, mesmo sem saberem, foram meu ponto de paz quando eu precisava respirar.

Não posso deixar de agradecer aos meus amigos de sempre, que me mostraram que, mesmo longe, o amor não morre. Começo pelos meus amigos da escola, pessoas que apoiam umas às outras, que vibram juntas, choram juntas, comemoram juntas, que personificaram o real significado de amizade e que eu tenho orgulho de manter por perto. Continuo pelas minhas grandes amigas do Agri, o grupo mais lindo que alguém poderia pertencer. Por fim, aos meus fiéis amigos que sempre estão comigo se alegrando com cada vitória minha.

Academicamente gostaria de começar a agradecer pelos meus professores de escola, que me deram base, não somente educacional, e tornaram-se, em grande parte, amigos. Quero continuar agradecendo a todos os mestres que passaram por minha trajetória na UENF, em especial ao meu orientador Mauro, que, apesar de tudo, nunca desistiu de mim e sempre tentou me dar forças para encerrar esse ciclo, apesar das correções loucas e das cachaças. Um obrigada

também ao meu co-orientador, David, por topar passar raiva comigo durante esse período. Também agradeço aos meus colegas de turma e todos os amigos, principalmente da turma 1 e 2, que conquistei pelo curso. Aos meus companheiros da Gestão Institucional e da Gestão Representatividade do Centro Acadêmico de Administração Pública Leonel Brizola o meu muito obrigada, cresci muito construindo e erguendo nosso amado CAAP. Agradeço também aos amigos e companheiros do Campo de Públicas, por partilharem conhecimento e amor por essa área. Não posso deixar de agradecer a A.A.A. Ururau, por me possibilitar crescer em todas as formas e me permitir conhecer tantos lugares e amigos.

Profissionalmente, não posso deixar de agradecer a todos os que me ajudaram e me ensinaram durante meus estágios. Ao Instituto Federal Fluminense – *campus* Campos Centro, o meu muito obrigada por me acolher e me ensinar, além de toda a didática, que existem sim profissionais no setor público que possuem competência e vontade de servir, estando muito além da simples estabilidade do concurso público. A Diretoria de Gestão de Pessoas e seus servidores: Washington Luiz, Moysés, Bruno, Carlos, Mônica, Thayz e Lílian, o meu muito obrigada, em especial aos meus chefes Fábio e Sérgio Fabrício, grandes homens e coordenadores. Ao meu grande professor e incentivador que tive a honra de reencontrar pelo IFF, Adilson, também dirijo o meu muito obrigada.

Ao Instituto Municipal de Trânsito e Transporte de Campos, apesar de ser totalmente oposto ao primeiro, também possuo muito a agradecer. Agradeço, primeiramente, ao meu chefe Paulo, por me ensinar a, como ele, sempre dar o melhor de mim, apesar de todas as desavenças e confusões que a burocracia do setor público pode causar. Agradeço também por todos que tornaram essa experiência mais leve e divertida, tanto na área interna, lembrando-me do meus colegas de baia, recepção e setores, como na área externa, aos colegas fiscais. Em especial a duas pessoas, Lohanna e Cidner, que durante esse período me apoiaram e estiveram comigo em todos os momentos.

Por fim, agradeço a Campos dos Goytacazes, por me acolher desde 2014 e me fazer viver momentos incríveis com amigos sem iguais, e a Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, por me fazer amadurecer também como ser humana e me obrigar a enxergar que o mundo está além da bolha de

cidade pequena que cresci, mas que tudo bem sermos diferentes e que devemos nos respeitar acima de tudo.

## RESUMO

O presente trabalho aborda sobre a política pública de transferência de renda, o Programa Bolsa Família, no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social e examina sua execução em uma esfera local, o município de Porciúncula, interior do estado do Rio de Janeiro. É descrito a partir de revisões bibliográficas, levantamento de dados nos órgãos responsáveis pelo programa, bem como entrevistas realizadas com profissionais locais.

O Programa Bolsa Família foi desenvolvido como um programa de transferência de renda para combater a pobreza e extrema pobreza no país com base em programas de mesmo tipo de cadastro. Com o intuito de facilitar as ações do governo, esse foi desenvolvido integrando os níveis governamentais e facilitando o acesso e a relação entre sociedade e governo. Para incentivar as ações estaduais e municipais, desenvolveu-se então um índice para as gestões, contribuindo financeiramente a partir da qualidade das atuações desses.

Palavras chaves: Programa Bolsa Família; Políticas Públicas.

## **SIGLAS**

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**CADÚNICO** – Cadastro Único

**CF** – Constituição Federal de 1988

**CGL** – Comitê Gestor Local

**CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**CPF** – Cadastro de Pessoa Física

**CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especial da Assistência Social

**FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social

**FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICS** – Instâncias de Controle Social

**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**IFDM** – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

**IGD** – Índice de Gestão Descentralizada

**IGD-E** – Índice de Gestão Descentralizada do Estado

**IGD-M** – Índice de Gestão Descentralizada do Município

**INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MEI** – Microempreendedor Individual

**PAIF** – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

**PBA** – Programa Brasil Alfabetizado

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PLANSEQ** – Plano Setorial de Qualificação Profissional

**PNAA** – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**Pronaf** – Programa Nacional de Fortalecimento

**Projovem** – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

**RI** – Relatório de Informações Sociais

**SENARC** – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

## LISTA DE FIGURAS

<b>Imagem 1:</b> Cálculo do Fator de Operação do Índice de Gestão Descentralizada do Município .....	23
<b>Imagem 2:</b> Organograma Final do Programa Bolsa Família .....	26
<b>Imagem 3:</b> O IDHM em Porciúncula nos últimos Censos .....	41
<b>Imagem 4:</b> O IFDM em Porciúncula .....	42

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Os programas base de formação do Programa Bolsa Família .....	17
<b>Quadro 2:</b> Competências e responsabilidades dos estados e municípios na execução do Programa Bolsa Família. ....	28
<b>Quadro 3:</b> Programas que utilizam o mesmo banco de dados .....	36

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1:** Valores dos Benefícios do Programa Bolsa Família ..... 21

**Tabela 2:** Valor do Multiplicador de Saldo em Conta para Repasses do IGD-M ... 24

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO I – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	15
1.1 – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROGRAMAS QUE O FORMARAM .....	15
1.2 –O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	18
1.3 – CADASTRO ÚNICO .....	19
1.4 – ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA E O FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	21
1.5 – DEBATES DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA.....	25
<b>CAPÍTULO II – AS POLÊMICAS EM TORNO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	30
2.1 – AS POLÍTICAS FOCALIZADAS .....	30
2.2 – A UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS .....	32
2.3 – A PORTA DE ENTRADA E A PORTA DE SAÍDA .....	33
2.4 – AS CONDICIONALIDADES .....	37
2.5 – O BENEFÍCIO: A DISCUSSÃO SOBRE A TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	38
<b>CAPÍTULO III – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PORCIÚNCULA/RJ</b> .....	40
3.1 – O MUNICÍPIO DE PORCIÚNCULA .....	40
3.1.1 – ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL .....	42
3.2 – O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO MUNICÍPIO EM PORCIÚNCULA .....	43
3.3 – AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS .....	43
3.4 – O PROGRAMA SOB A PERSPECTIVA DOS GESTORES .....	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	50

## INTRODUÇÃO

O Brasil, apesar dos grandes investimentos nos últimos anos, ainda possui uma nítida desigualdade socioeconômica que reflete diretamente para a exclusão social das famílias em pobreza ou extrema pobreza. Tal exclusão, além da falta de escolaridade e das consequências causadas por ela, faz com que os descendentes dessas famílias se afundem ainda mais na baixa capacidade econômica e anulam ainda mais a possibilidade de uma melhoria de vida.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito no Brasil segundo fundamentos como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a soberania popular. Desde então, o Estado vem buscando meios para efetivar tais prerrogativas à população através das políticas públicas. Há um grande foco sobre os problemas enfrentados em áreas como a saúde, a educação, a segurança alimentar e a assistência social. Essas políticas públicas buscam, através de oportunidades, transferência de recursos e condicionalidades, que o público alvo tenha capacidade de manter-se bem nas áreas básicas da necessidade humana.

Os estudos acerca de políticas públicas sociais vem ganhando grande espaço, principalmente por conta da diversidade de modelos que foram sendo desenvolvidos ao longo das décadas, dentro e fora do país. Apesar de, em grande parte, existir a complexidade entorno delas, a importância do estudo se dá para que possamos entender e melhorar a ponto de que se possa chegar aos resultados esperados.

Este trabalho pretende analisar, a partir de um breve estudo acerca do Programa Bolsa Família, como o Estado tenta suprir as necessidades básicas das famílias em nível de pobreza e extrema pobreza de um município de pequeno porte, Porciúncula – RJ, estando sob a ótica de pessoas que realizam a execução do programa na localidade. Para isso, será realizado uma contextualização do que é o programa, como foi desenvolvido, como funciona, suas características, as polêmicas entorno da sua criação e, por fim, como o programa está no município escolhido.

## **CAPÍTULO I**

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Este primeiro capítulo apresenta uma breve história sobre o Programa Bolsa Família, que surgiu logo no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Neste sentido, realiza-se uma revisão da literatura sobre o que é o programa abordado e como se deu o desenvolvimento dele desde a sua criação. Para isso, este foi dividido em cinco tópicos: o primeiro expõe o que é e como se formou o programa; o segundo elucida sobre a fundamentação do programa e sua base na assistência social; no terceiro explica-se a forma de cadastro; no quarto apresenta-se o índice de incentivo à gestão e o Fundo Nacional de Assistência Social. Por último, mostra-se debates que ocorreram durante o seu período de implementação.

#### **1.1 – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: PROGRAMAS QUE O FORMARAM**

Os temas relacionados à pobreza são debatidos nas economias mundiais. No Brasil, eles vêm ganhando força e espaço na agenda pública. A preocupação com as razões sociais fizeram com que o Estado venha intervindo de forma mais incisiva, gerando intensas ações e reformulações quanto a estas políticas. Em 1998, foi implementada no Brasil a legislação que dava direito ao Poder Executivo de disponibilizar contribuição financeira a municípios com programas de renda mínima que estivessem associados a ações socioeducativas, mas que não dispusessem de recursos financeiros para custear completamente a sua execução. Pouco tempo depois foram criados os programas que posteriormente se tornariam juntos o Programa Bolsa Família. Embora eles sejam usados, muitas das vezes, como acesso aos direitos universais, eles estão desenhados para o campo de combate à pobreza e exclusão social. (FONSECA; ROQUETE, 2018)

Segundo Monnerat (2009), a defesa desse tipo de programa, a nível mundial, cresce a partir do século XX, logo após a Primeira Guerra Mundial, com a justificativa de que transferências de renda para famílias seriam a solução para o problema do

desemprego gerado na época, citando como exemplos o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (*Aid for Families with Dependent Children – AFDC*) dos Estados Unidos, em 1935 e o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (*Earned Income Tax Credit – EITC*), de 1974.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um exemplo deste tipo de política pública. Foi implementada através da Lei N° 10.836 de 9 de janeiro de 2004, pelo então presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de combater as situações de pobreza e extrema pobreza do país, buscando assim, diminuir as desigualdades sociais e promovendo a equidade através da transferência direta de renda, como parte de uma estratégia integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico (COSTA; LOBO, 2014). A intenção do programa era integrar os programas sociais já existentes, facilitando o acesso das famílias em extrema pobreza e facilitando a gestão dos recursos públicos que eram direcionados à área social, previstos nos direitos sociais da Constituição de 1988 (COSTA; LOBO, 2014).

O PBF surge diante da junção de quatro programas federais, criados entre 2001 e 2002, sendo estes os programas base: 1) Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação (Bolsa Escola), 2) o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), 3) o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação) e 4) o Programa Auxílio-Gás. (BRASIL, 2004), descritos no quadro 1:

**Quadro1:** Os programas base de formação do Programa Bolsa Família

<b>Programa</b>	<b>Ano de Criação</b>	<b>Objetivos</b>
Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – Bolsa Escola	2001	Pretendia reduzir a defasagem escolar de crianças de famílias pobres por meio de um auxílio financeiro e, conseqüentemente, diminuir a ingressão dessas no mercado de trabalho, combatendo o trabalho infantil e incentivando ao ensino escolar. <sup>1</sup>
Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação	2001	Objetivava a redução de gastos com saúde ocasionados pela desnutrição e doenças típicas de organismos debilitados pela fome e falta de nutrientes através de um complemento a renda familiar, com apoio financeiro para reforço alimentar e ações de conscientização e preventivas. <sup>2</sup>
Programa Auxílio-Gás – Vale Gás	2002	Desenvolvido com a intenção de auxiliar na luta contra a desnutrição no Brasil através de uma transferência de renda para a compra de um botijão de gás para as famílias beneficiárias do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Rede de Proteção Social. <sup>3</sup>
Programa Nacional de Acesso à Alimentação	2003	Visava não somente combater a fome, como também realizar uma ação de promoção de segurança alimentar e nutricional. Se deu através de um cartão unificado para o recebimento de recursos financeiros e acesso direto a alimentos reais, no caso de famílias consideradas em situação de insegurança alimentar. <sup>4</sup>

Elaboração Própria.

Assim como o PBF, os programas base também eram caracterizados por serem de transferência de renda e a unificação se deu por possuírem características em coincidência com o projeto da Bolsa Família, assim como os critérios da permanência das crianças e adolescentes na escola, os objetivos e as coincidências entre os perfis das famílias beneficiárias pelos programas. A unificação em um único programa facilitaria tanto para quem fosse fiscalizar quanto para as famílias, pois estas precisariam possuir apenas um cadastro para serem beneficiadas pelo programa, já que anteriormente precisavam possuir quatro cadastros, um para cada programa social. (COSTA; LOBO, 2014). Os pontos negativos mais evidentes quanto a separação desses programas eram: elevados

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://bolsa-familia.info/bolsa-escola.html>>. Acesso em: 25 de agosto de 2019.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/orientacoes\\_bolsa](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/orientacoes_bolsa)>. Acesso em: 25 de agosto de 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://calendariobolsafamilia2018.info/vale-gas-2018/>>. Acesso em: 25 de agosto de 2019.

<sup>4</sup> LEI nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.689.htm)>. Acesso em: 25 de agosto de 2019.

custos administrativos e de desperdícios de recursos, competição entre os ministérios, sobreposição de um mesmo público alvo, desconsideração com os estados e municípios na gestão e na já existência de programas similares neles, fragilidades e repetições nos cadastros e ausência de incentivos a saída dos programas. (FONSECA; ROQUETE, 2018)

Outra justificativa para essa reunião de programas sociais seria a melhoria nos mecanismos de fiscalização e transparência. Isso porque um cadastro único, concebido através do software elaborado pelo governo federal, dificultaria manipulações locais do programa, evitando que famílias vulneráveis fossem aliciadas por autoridades locais em troca do benefício concedido pelo PBF, bem como que famílias fora da extrema pobreza pudessem ser irregularmente beneficiadas. (COSTA; LOBO, 2014; p.7).

Toda essa separação isso acabava comprometendo a eficiência e a efetividade das políticas públicas de garantia de renda ao público alvo. Sendo assim, o PBF seria mais que um programa: tornar-se-ia uma matriz para a articulação de políticas, graças a sua articulação institucional, dada através da inter-relação, tanto entre as áreas do governo, quanto entre governos e também entre o governo e a sociedade. (FONSECA; ROQUETE, 2018)

O debate acerca dessa integração apareceu já em 2002, no Programa de Governo do então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva. Posteriormente, com sua eleição, aparece também no Relatório do Grupo de Transição e progride até o seu lançamento, em 2004. A junção dos programas capacitou a formação de ações integradas, já que anteriormente as gestões dos ministérios desenvolviam as ações de forma independente. Assim, foi possível desenvolver em um só programa, uma estrutura de apoio social, em especial nas áreas de saúde, educação e alimentação. (COSTA; LOBO, 2014)

## 1.2 – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA INTERSEÇÃO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com relação aos princípios baseados pelo PBF, cita-se a Proteção Social não contributiva, que são os conjuntos de estratégias públicas que buscam assegurar aos brasileiros o livre acesso a serviços, programas, projetos e benefícios, independentemente de qualquer contribuição ou pagamento direto para

a previdência ou seguro social. Trata-se da Assistência Social que, diferentemente da Previdência Social, deve atender a todos aos que dela necessitarem. (LIMA; BORGES; BADINNI; et al, 2015)

A Assistência Social é um direito do cidadão e um dever do Estado. Compõe, juntamente com a Saúde e a Prevenção Social, um dos três elementos da Seguridade Social. Segundo o artigo 203 da CF, suas ações são realizadas de forma integrada entre a iniciativa pública e da sociedade civil. O artigo 204 da CF, devem ser realizadas com recursos da Seguridade Social. São implementadas através dos SUAS: Sistema Único de Assistência Social, um sistema público de gestão participativa e descentralizada, que articula os três níveis de governo, bem como os conselhos, entidades e demais organizações de assistência social, a fim de melhor gerir a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). É coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e suas ações são divididas em dois tipos de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015) Em adição, são baseadas de acordo com o local onde as pessoas residem, suas demandas e necessidades, focando então nas áreas e famílias mais vulneráveis.

No nível municipal, o SUAS atua através de uma unidade estatal local, onde são organizados os serviços socioassistenciais e é, geralmente, onde ocorre o primeiro acesso das famílias a este tipo de direito. Essa unidade recebe o nome de Centro de Referência da Assistência Social, CRAS, é ela que possui a atribuição de aproximar a proteção social da população. Além dela, o SUAS também age através dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social, CREAS, que, apesar do mesmo objetivo, possui um foco diferente. Enquanto o CRAS tenta prevenir que situações de riscos ocorram à famílias e/ou indivíduos em grave desproteção, como pessoas deficientes, idosos, inscritos no Cadastro Único e beneficiários dos programas de transferência de renda, o CREAS atende as famílias e/ou indivíduos que já sofreram abusos nos seus direitos ou já se encontram em situações com grau de riscos, através de apoio e orientação especializada. (FERREIRA, 2009).

Administrados pelos municípios, os CRAS são as portas de acesso dos beneficiários ao Bolsa Família. É para lá que eles se dirigem para serem incluídos no cadastro único.

### 1.3 – CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único, ou CadÚnico, é um banco de dados para Programas Sociais do Governo Federal, regido pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, onde são cadastradas famílias com perfil de carência socioeconômica, ou seja, famílias que possuam renda *per capita* de até meio salário mínimo, ou que possuam renda familiar mensal de até três salários mínimos. A coordenação do CadÚnico, a nível federal, é feita através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e possui como Agente Operador a Caixa Econômica Federal. (SAMBIASE; OLIVEIRA; BASTOS; et al, 2017)

Além de um banco de dados, o CadÚnico é um instrumento de identificação dos perfis familiares inscritos. Nele são contidos dados como endereço, renda, composição familiar, acesso aos serviços públicos e ocupação das pessoas que constituem as famílias, servindo também como um instrumento para o planejamento de políticas públicas e ações voltadas para aquele tipo de perfil. (SAMBIASE; OLIVEIRA ;BASTOS; et al, 2017)

Para usufruir do Bolsa Família, é necessário que, além da família ser inscrita no CadÚnico, ela possua renda *per capita* de, no máximo, R\$ 89,00 mensais, sendo considerada em extrema pobreza, ou de, no máximo, R\$ 178,00 mensais, entrando então no quadro de pobreza. Porém, no último caso, a família deve possuir em sua composição familiar gestante, crianças ou adolescentes de até 17 anos.

Os benefícios variam de acordo com o perfil em que a família se encontra e está representado na Tabela1:

**Tabela1:** Valores dos Benefícios do Programa Bolsa Família

<b>Tipo de Benefício</b>	<b>Valor mensal</b>
Benefício Básico	R\$ 89,00
Benefício Variável	R\$ 41,00
Benefício Variável para Jovem	R\$ 48,00
Benefício para Superação da Extrema Pobreza	*

**Fonte:** CAIXA ECONÔMICA FEDERAL<sup>5</sup>

Como exposto na tabela acima, existem quatro tipos de benefícios dentro do PBF: 1) o Básico, que é concedido apenas para as famílias consideradas em um quadro extrema pobreza; 2) o Variável, que pode ser acumulado em até 5 benefícios (R\$205,00) e possui três sub categorias: a) de 0 a 15 anos, para famílias que possuam em seu quadro familiar, crianças e adolescentes de até 15 anos;b) à Gestante, para famílias com mulheres gestantes em sua composição; e c) Nutriz, para famílias que possuam crianças de até 6 meses;3 ) o Variável para Jovem, para famílias que possuam adolescentes entre 16 e 17 anos e pode ser acumulado em até 2 benefícios (R\$ 96,00); e 4) o para Superação de Extrema Pobreza, que varia em razão do cálculo realizado a partir da renda *per capita* e do benefício já recebido no programa.<sup>6</sup>

#### 1.4 – ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA E O FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Índice de Gestão Descentralizada é um indicador sintético desenvolvido a fim de medir a qualidade da gestão do PBF e do Cadúnico a nível local (IGD-M), distrital e estadual (IGD-E). Com o valor variável entre 0 e 1, é através deste índice que o Ministério da Cidadania calcula os recursos financeiros a serem transferidos aos entes federados. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)

Desenvolvido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), o IGD tem o intuito de servir como incentivador de uma melhor gestão através de

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 07 de setembro de 2019.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 07 de setembro de 2019.

apoio técnico e financeiro. Os cálculos são realizados através de pontuações dadas aos entes considerando, fundamentalmente, as atualizações cadastrais e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. Os recursos são repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)

Art. 5º Os recursos de apoio à gestão e à execução descentralizadas do PBF e do CadÚnico serão transferidos apenas para municípios cujo IGD-M atingir o valor igual ou superior a 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) e cujas taxas que compõem o fator de operação do PBF, indicados no inciso I do § 1º do art. 3º, apresentem valor igual ou superior a: (redação dada pelo art. 1º da Portaria nº 81, de 25/08/2015)

I - 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) para a Taxa de Atualização Cadastral, a que se refere a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 3º; e (redação dada pelo art. 1º da Portaria nº 81, de 25/08/2015)

II - 0,30 (trinta centésimos) para as Taxas de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) e de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS), a que se refere a alínea "b" do inciso I do § 1º do art. 3º. (redação dada pelo art. 1º da Portaria nº 81, de 25/08/2015)

Parágrafo único. Fica assegurado aos municípios que atingirem os índices estabelecidos no caput o repasse do valor mínimo de R\$ 1.430,00 (um mil quatrocentos e trinta reais). (redação dada pelo art. 1º da Portaria nº 81, de 25/08/2015) (BRASIL – MDS, 2010)

O IGD-M, com base no artigo 3º da Portaria 754/2010, é calculado a partir da multiplicação de quatro fatores: 1) Operação, 2) Adesão ao Sistema Único de Assistência Social, 3) Informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e 4) Informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS.

1. FATOR I – Fator de Operação: Calculada conforme a imagem abaixo:

**Imagem 1:** Cálculo do Fator de Operação do Índice de Gestão Descentralizada do Município

$$\frac{\text{TAC} + \left[ \frac{\text{TAFE} + \text{TAAS}}{2} \right]}{2}$$

TAC: Taxa de Atualização Cadastral  
TAFE: Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar  
TAAS: Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

**Fonte:** MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018

- TAC: É a divisão de cadastros de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa, atualizados nos últimos dois anos no CadÚnico, pelo total de cadastros de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa no CadÚnico. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)
  - TAFE: É a divisão do total de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do Bolsa Família com perfil de educação e que possuam informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família com esse perfil. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)
  - TAAS: É a divisão do público com perfil de saúde e com informações de acompanhamento de condicionalidade de saúde, pelo número total do público com esse perfil. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)
2. FATOR II – Adesão ao Sistema Único de Assistência Social: Se o município aderiu ao SUAS conforme é expresso na Norma Operacional Básica (NOB SUAS); (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)
  3. FATOR III – Informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M: Informa se a comprovação de gastos foi registrada em sistema pelo gestor do FMAS; (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)

4. FATOR IV – Informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS: informa se o CMAS registrou em sistema a aprovação das contas apresentadas pelo gestor do FMAS. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)

Os Fatores II, III e IV terão suas notas em 0 ou 1, sendo 0 quando não cumprirem com o determinado e dentro do prazo estabelecido; e 1 quando cumprirem. O valor alcançado pelo o IGD-M é multiplicado pelo valor de R\$3,25 para cada família incluída na folha de pagamento e então são somados os valores dos incentivos financeiros. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018)

- 5% proporcionais ao acompanhamento das famílias em fase de suspensão, que estejam em processo de acompanhamento familiar;
- 5%, quando o município tiver 100% dos dados referentes à Gestão Municipal atualizados há menos de um ano, registrados no Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF). (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018, p 14)

Após essa soma, é aplicado um multiplicador que corresponde ao saldo que está acumulado na conta corrente do município, referente a repasses do IGD e compara-se com a quantidade de vezes que esse saldo significa em repasses. Após essas contas que obtém-se o valor referente a IGD-M que o município/distrito federal arrecadará. Esse multiplicador é representado pela tabela 2.

**Tabela 2:** Valor do Multiplicador de Saldo em Conta para Repasses do IGD-M

Saldo em conta	Multiplicador aplicado	Percentual que recebe	Percentual que deixa de receber
Menor ou igual a 6 meses	1,0	100%	-
Maior que 6 meses e menor ou igual a 12 meses	0,9	90%	10%
Maior que 12 meses e menor ou igual a 18 meses	0,7	70%	30%
Maior que 18 meses e menor ou igual a 24 meses	0,5	50%	50%
Maior que 24 meses	0,3	30%	70%

**Fonte:** MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018

## 1.5. DEBATES DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA:

Dois pontos teriam grande destaque dentre as polêmicas que cercavam o Programa Bolsa Família durante a elaboração do programa, no que se refere seu desenvolvimento e funcionamento. A primeira referia-se a como seria efetuado o controle social, ou seja, como a sociedade realizaria a cobrança pela transparência e boa execução da política. A segunda, sobre como seria efetuado o controle cadastral. Para o controle social, uma das propostas apresentadas durante a construção do programa seria basear-se na mesma forma de gestão do Programa Cartão-Alimentação, através de comitês gestores, constituídos por uma parceria entre sociedade e Estado. Esses comitês, que tinham como base para a formação, principalmente, os artigos 9 e 10 do decreto 4.675/2003, receberam o nome de “Comitê Gestor Local” ou CGL e possuíam poderes deliberativos quanto a decisão de quem estaria apto a receber o adicional proposto no programa. Eram formados por dois terços de pessoas da própria sociedade que, em municípios considerados pequeno porte, foram eleitos em assembleias que reuniram um considerável público presente (FONSECA; ROQUETE, 2018).

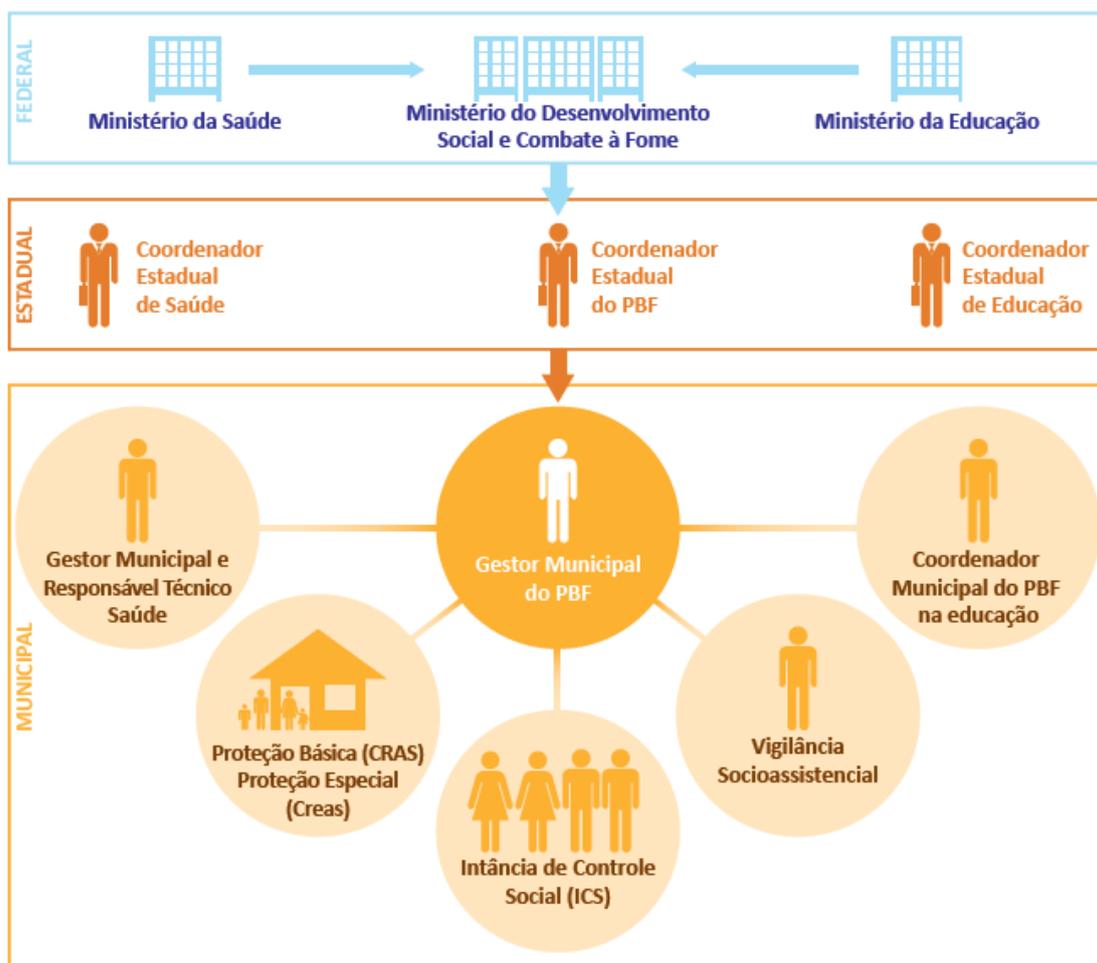
A proposta quanto a forma de gestão de controle baseada na gestão utilizada no Programa Cartão-Alimentação caiu ainda no início da discussão sobre o corpo do PBF, após algumas discussões, fundamentando-se na ideia da inviabilidade de deixar ações realizadas com recursos público sendo deliberadas por alguém que não fosse um ente federado, principalmente para o trabalho de controle da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, mantendo-se assim o programa sob gestão pública e governamental (FONSECA; ROQUETE, 2018).

A outra grande questão que gerou grandes discussões com posicionamentos prós e contras relaciona-se ao controle cadastral do programa, tendo em vista que cada repartição preferia desenvolver e gerar o seu próprio cadastro, constituindo uma grande disputa setorial de poder baseada no interesse próprio da repartição e programa (FONSECA; ROQUETE, 2018). A gestão descentralizada era fundamentada na cooperação intergovernamental, fortalecendo, assim, as relações

federativas e a gestão compartilhada. Como exposto, o cadastramento ficou a cargo do governo municipal. (ZIMMERMANN, 2006).

O gestor municipal é indicado pelo prefeito e se torna a pessoa de referência para o MDS sobre os temas relacionados ao programa em âmbito municipal/distrital. Ele torna-se o principal interlocutor da gestão do município/distrito com a gestão estadual e federal do PBF. Esse gestor deve possuir conhecimentos sobre a realidade do município e sobre o desenvolvimento da Política de Transferência de Renda no país, além de ter a capacidade de liderar equipes e coordenar ações intersetoriais, promovendo assim bons resultados (LIMA; BORGES; BADINNI; et al, 2015).

**Imagem 2:** Organograma Final do Programa Bolsa Família



**Fonte:** Manual de Gestão do Programa Bolsa Família, 2015.

De modo geral, ao Governo Federal ficou o trabalho de amenizar as problemáticas e conflitos políticos e liderar, institucionalmente, a implantação do PBF; Aos estados, o trabalho de incentivar a adesão dos municípios ao programa, apoio técnico em estrutura e material para capacitar os municípios na operacionalização da política e liderança e coordenação estadual da sua implantação; por fim, ficou a cargo dos municípios a inserção e acompanhamento das famílias beneficiárias, por estarem mais próximos aos possíveis beneficiários, além da disponibilização dos serviços públicos necessários para que as famílias cumpram as condicionalidades prescritas no PBF. (BRASIL, 2004)

**Quadro 2:** Competências e responsabilidades dos estados e municípios na execução do Programa Bolsa Família.

<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
Constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;	Designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes;
Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;	Proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;
Promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;	Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;
Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;	Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;
Disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios	Garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;
Apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;	Constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;
Estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares;	Estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares;
Promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.	Promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

**Fonte:** Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004

No caso especial do Distrito Federal cabe competências e responsabilidades instituídas aos estados e municípios, dependendo do caso em que for a questão, devido sua particularidade de possuir ambas atribuições constitucionais.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.  
(BRASIL. DECRETO 5.209, 2004)

Como exposto, o gerenciamento do Programa Bolsa Família tem a junção dos três níveis de governo, Federal, Estadual, Distrital e Municipal, cada um responsável por uma capacidade pré-definida, criando uma ampla rede intergovernamental.

## **CAPÍTULO II**

### **AS POLÊMICAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Neste capítulo trataremos algumas das principais discussões acerca do programa em questão. Para isso, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre os debates centrais relacionados ao Bolsa Família, a fim de conhecer e compreender os posicionamentos e motivos favoráveis e adversos a ele.

Durante toda a trajetória do PBF, desde desenvolvimento, passando pela implementação, mudanças, até os dias atuais, diversos pontos foram alvos de críticas e questionamentos. Têm-se então como principais alvos o seu funcionamento, seu real objetivo, a forma como se dá e se trata a pobreza, a existência ou não de uma forma de emancipação dela e a criação ou não de uma acomodação quanto ao benefício recebido pelo programa.

#### **2.1 – AS POLÍTICAS FOCALIZADAS**

O crescente número de políticas focalizadas como o Bolsa Família foi denominado por autores como Jorge Lanzaro (2002) e Kurt Weyland (2008) como uma forma de populismo de prática muito comum em vários países da América Latina, nominado “neopopulismo”. O neopopulismo, resumidamente falando, seria uma forma política de agregar, através de políticas sociais, partes da população que geralmente são excluídas, tanto do meio social quanto do olhar político, com o intuito de receber, através disso, um retorno eleitoral. Vale ressaltar que programas sociais, em geral, tem o potencial de responder como meio eleitoral, mas não necessariamente são implementados com esse fim, ainda que seja de interesse de qualquer político obter esse retorno. (BICHR, 2010)

Existem diversas ligações entre as políticas sociais e os políticos envolvidos, sendo complexo demais simplesmente classificar o PBF como uma forma de clientelismo. O próprio Bolsa Família poderia ser utilizado como exemplo contrário a isso, tendo em vista seu desenho que projeta etapas em todos os níveis de

governo, desde sua identificação de possíveis beneficiários, que é realizado a nível municipal, até a seleção deles, a nível federal. Segundo Bichir, o programa, assim como outros similares, evoluiu de uma política de um governo pontual e se firmou como política de Estado. (BICHIR, 2010)

Entretanto, mesmo com o tamanho que o programa tomou, existem várias razões a serem debatidas a respeito do motivo ao qual a política não atinge a toda a parcela necessária da população. De início pode-se expor a falta de informação. No PBF, o próprio potencial beneficiário deve se apresentar e se autodeclarar hipossuficiente economicamente, porém nem sempre o mais pobre tem acesso ao conhecimento de seus direitos. Pode-se expor também o medo a dependência já que não é claramente apresentado um acesso às portas de saída. Também existe o fato de que, como qualquer política, há um limite orçamentário que priva a inserção de todos os necessários. (KERSTENETZKY, 2009)

A focalização do programa foi largamente criticada pela leitura especializada. Eles consideravam que era falho o fato de usar a renda monetária como o único critério para a divisão e seleção das famílias, tendo em vista que somente isso não era suficientemente capaz de qualificar o que é a pobreza e a vulnerabilidade social decorrente dela, como nos aspectos de saúde, saneamento básico, educação e acesso aos serviços públicos. (SENNA; BURLANDY; MONNERAT; SCHOTTZ; MAGALHÃES, 2007)

De acordo com Bichir (2010), o debate relacionado aos programas focalizados de transferência de renda deveriam mirar a discussão não sobre a porta de saída, mas sobre a entrada desses beneficiários - sobretudo quando se fala de algumas populações em particular, como as ribeirinhas, quilombolas e de rua, essas que o próprio Ministério responsável admite a falha no alcance. (BICHIR, 2010)

É nesse momento que ganham fôlego as críticas ao caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixas eficácia e eficiência social que tem marcado as intervenções públicas neste campo. Dois traços característicos da política social brasileira vêm se destacando enquanto questões-chave a serem enfrentadas: a) os segmentos pobres são os que tradicionalmente têm maiores dificuldades de acessar os bens e serviços sociais, contribuindo para a persistência da desigualdade social; e b) a falta de interação entre os diferentes setores de governo, entre governo e sociedade e a conseqüente dificuldade de

coordenação das ações desenvolvidas. (SENNA; BURLANDY; MONNERAT; SCHOTTZ; MAGALHÃES, 2007, p. 87)

Os apontamentos relacionados ao caráter populista quanto à natureza do programa se deu com grande parcela de culpa a forma com que o repasse seria realizado: pagamento de forma monetária via cartão, dando uma maior transparência aos gastos governamentais. O programa se tornou uma ampla forma de inclusão a direitos básicos da população e virou referência de política pública social com foco em combate a fome e a pobreza, desfazendo várias críticas negativas a mesma. (CASTRO; MODESTO, 2010)

Além disso, existem também outros inúmeros debates sobre as políticas focalizadas de combate à pobreza, onde alguns autores criticam que estes atuam superficialmente o problema, resolvendo apenas uma parte dela. Já outros que acreditam que as políticas, quando pouco articuladas, podem criar dependência de quem usufrui de seus benefícios. Neste sentido, essa focalização é uma boa maneira, quando dispõem de boas estratégias, de utilizar os escassos recursos que o Estado possui, a fim de priorizar de fato a parcela que realmente necessita. (BICHIR, 2010)

## 2.2 – A UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS

Diversas críticas e questionamentos foram criados pelos próprios agentes públicos em torno da unificação de diversos programas em um só, entre as quais: como seria o cadastro, qual a ideia que o programa passaria, como seria realizado o controle de uma política gigante e se seria viável centralizar tudo em um só.

Criou-se uma resistência também quanto a unificação dos programas por parte dos próprios beneficiários. Apesar de terem o mesmo público alvo, os mesmos objetivos, os mesmos requisitos e serem assistencialistas, o Bolsa Família foi criticado por afastar-se dos objetivos setoriais dos demais programas, usados como a base deste, e por manter uma relação equívoca com as diversas áreas que abrange. (MESQUITA, 2007)

A distinção das visões acarretadas pelo ponto citado acima, tendo como exemplo o Bolsa Escola e o Bolsa Família, pode ser compreendida pela fala de Cristóvam Buarque, na época senador do Distrito Federal:

Quando a mãe do Bolsa Escola recebia no final do mês esse dinheiro, ela pensava: “eu recebo esse dinheiro para que meu filho estude, e graças ao estudo ele vai sair da pobreza e eu também”. Agora, quando ela recebe o Bolsa Família ela pensa: “eu recebo esse dinheiro porque sou pobre e eu não posso sair da pobreza porque senão eu vou perder esse dinheiro”. A Bolsa Escola era emancipadora e o Bolsa Família é assistencialista. (BUARQUE, 2006 apud MESQUITA, 2007, p. 65)

### 2.3 – A PORTA DE ENTRADA E A PORTA DE SAÍDA

Um grande ponto a ser mencionado durante o debate tinha como foco a saída das famílias beneficiárias do programa. Alguns críticos acreditavam que, devido a diversos fatores como a baixa expectativa de melhorias no futuro, os beneficiários ficariam acomodados a ponto de se esforçarem menos ainda a deixarem o nível de pobreza, acarretando, em longo prazo, ao aumento da própria pobreza no país. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

Além disso, devido ao baixo valor usado pelo programa como recorte de inclusão, muitas vezes isso restringiria o acesso de famílias que, apesar de também se encontrarem em uma situação de pobreza, possuíam renda pouco menor ao pré-estabelecido. Isso também gerou críticas ao fato desse valor não estar vinculado ao salário mínimo vigente ou aos seus reajustes, causando, posteriormente, uma restrição ainda maior por esse critério. (SENNA; BURLANDY; MONNERAT; SCHOTTZ; MAGALHÃES, 2007).

Segundo a visão de Rector e Lauder (1995, apud MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011), a transferência contínua de renda acomodaria o pobre a ponto de retirar a iniciativa do mesmo pela busca de emprego, ou seja, as famílias optariam por continuar a permanecer no estado de pobreza para continuar recebendo os benefícios públicos sociais, diminuindo os efeitos do crescimento econômico em reduzir a taxa de pobreza, gerando uma espécie de inércia dos mais pobres, inibindo neles o desejo por emancipação socioeconômica.

Ainda em oposição aos programas de transferência de renda, segundo Carvalho Jr (2006 apud MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011), os principais argumentos contra esses são: i) a diminuição dos incentivos ao trabalho; ii) os aumentos dos incentivos à divisão das famílias; e iii) o reforço do espírito de dependência dos beneficiários em relação ao governo.

Alguns outros autores já se posicionavam favoráveis não somente pelo fato do benefício auxiliar no complemento familiar e todos os pontos que são diversas vezes citados durante as discussões sobre o PBF, mas também pela afirmação feita por Suplicy, em 2006:

“na medida em que tiver uma renda garantida e suficiente para assegurar a sua sobrevivência, o trabalhador terá maior poder de barganha para decidir se aceita ou não as condições de emprego que lhe estão sendo oferecidas. Tipicamente para os trabalhadores no Brasil que, em pleno século 21, ainda estão sujeitos à condição de trabalho escravo, a existência de uma renda garantida lhe permite dizer não a qualquer condição de trabalho que possa significar humilhação, risco à saúde ou desrespeito a sua condição humana” (SUPLICY, 2006 apud MESQUITA, 2007).

A discussão a respeito das portas de saída era bem escassa de consenso. O debate pairava com relação a autossuficiência do beneficiário de sair do programa, faça-se pelo incentivo e articulação com outras políticas, faça-se pelo fim de um prazo a ser estipulado de permanência dentro do programa. As duas visões levariam o debate para o motivo ao qual aquele indivíduo, ou família, se encontra em estado de pobreza. Em geral, aqueles que atribuem a responsabilidade ao Estado argumentariam a favor do incentivo e da articulação, os que atribuem a responsabilidade ao indivíduo, argumentam a favor da estipulação de um prazo. (BICHIR, 2010)

Essa distinção quanto a fonte da pobreza pode ser explicada. Há quem culpe o problema da pobreza individualmente, com as considerações que “os pobres são pobres por sua própria conta, por serem preguiçosos e acomodados ou por não terem sorte” (MESQUITA, 2007, p. 66-67), ou seja, para que o indivíduo saia do nível financeiro ao qual se encontra e cresça, socialmente falando, bastaria que ele mesmo tivesse engajamento para isso. E há quem culpe o Estado e o ambiente no

qual o indivíduo sem encontra - isto é, ele é pobre devido ao local em que está inserido e à falta de apoio e oportunidades. (MESQUITA, 2007)

Essas críticas trouxeram para as discussões duas medidas para “resolver” o problema de inércia dos beneficiários na linha da pobreza. A primeira, considerada mais extrema, era a de haver um limite máximo de permanência no programa, usando como exemplo um programa governamental do Chile, chamado “Chile Solidário”, que prevê uma permanência de três anos no programa para os beneficiários. Apesar de não ser cumprido rigorosamente esse prazo, ele, em teoria, passaria às famílias que esse seria um auxílio temporário, por isso elas teriam em mente a necessidade de buscar e conseguir uma forma de se emancipar. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

A segunda, considerada menos extrema, é a de que a própria política social, por meio dos seus gestores, buscasse e oferecesse essas formas de emancipação, através do acesso a outras políticas, como de formação profissional e de microcrédito, além de um acompanhamento da relação das famílias com relação ao seu entorno social. Ambas medidas vão de encontro a ideia de que a pobreza está relacionada a características da própria família, porém essas podem ser mutáveis. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

Todavia, dentro do próprio programa, existem incentivos a saída do mesmo. Além das obrigações das condicionalidades, existem programas como o Programa Brasil Alfabetizado, Pro Jovem e Programa Nacional de Agricultura Familiar que, apesar de não serem desenvolvidos exclusivos ao PBF, possuem o mesmo banco de dados e poderiam ser utilizados para ajudar os beneficiários a encontrarem alternativas de emancipar-se economicamente. O único desenvolvido explicitamente para o Bolsa Família é o Plano Setorial de Qualificação, direcionado para a área de construção civil. (SANTOS, 2010)

**Quadro 3:** Programas que utilizam o mesmo banco de dados

<b>Programa</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Descrição do programa</b>
Programa Brasil Alfabetizado	2003, com reformulação em 2007	Visando promover a educação e reduzir o analfabetismo entre jovens a partir de 15 anos, adultos e idosos, o PBA tem a finalidade de cooperar para universalizar o ensino fundamental no país através do apoio técnico e financeiro aos projetos de alfabetização do público alvo apresentados pelos entes federados. <sup>7</sup>
Programa Nacional de Inclusão de Jovens	2005, com reformulação em 2008	Com o foco na inserção no mercado de trabalho a partir da qualificação, o Projovem provê cursos de qualificação profissional para jovens entre 15 e 29 anos, desde: i) que sejam de famílias beneficiárias de programas assistenciais do governo ou com risco social; ii) que são residentes de zonas urbanas, e iii) que tenham ou não concluído o ensino fundamental. A condicionalidade varia de acordo com o módulo em que o jovem queira se inscrever. <sup>8</sup>
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	1996, com norma complementar em 2001.	Com o foco de gerar emprego e renda, o Pronaf é um financiamento voltado para a agricultura familiar, onde produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas), seus familiares que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e cooperativas agropecuárias podem ser financiados. O financiamento pode ser requerido tanto para implantação, ampliação, modernização, beneficiamento ou industrialização, nos estabelecimentos rurais ou em áreas comunitárias rurais próximas. <sup>9</sup>
Plano Setorial de Qualificação (Planseq)	2004	Também conhecido como “Próximo passo”, o Planseq visa gerar oportunidades de inserção profissional através de cursos de qualificação gratuitos para beneficiários do Bolsa Família, desde que maiores de 18 anos e que possuam, pelo menos, ensino fundamental I completo (5º ano). Após a conclusão, o SINE – Sistema Nacional de Emprego realiza uma intermediação e o encaminhamento do beneficiário para vagas de emprego. <sup>10</sup>

Elaboração própria.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado>>. Acesso em: 19 de setembro de 2019.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://idjovem.com/projovem/>>. Acesso em: 19 de setembro de 2019.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>>. Acesso em: 19 de setembro de 2019.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www.sase.org.br/noticias/governo/173-planseq-proximo-passo.html>>. Acesso em: 19 de setembro de 2019.

## 2.4 – AS CONDICIONALIDADES

Uma extensa discussão foi gerada em torno das condicionalidades do programa. Muitos estudiosos considerados mentores dessa forma de auxílio utilizavam uma explicação de efeito dominó ao exemplificar o ciclo vicioso da pobreza na vida de uma família. Esses alegavam que o baixo nível financeiro familiar era um dos grandes causadores da inserção infantil no mercado de trabalho e, conseqüentemente, saíam mais cedo do ambiente escolar. A baixa escolaridade, como resultado, faria com que esses não conseguissem alcançar empregos consideráveis a ponto de obterem a renda necessária para saírem do nível de pobreza. (ZIMMERMANN, 2006)

As condicionalidades são uns dos principais pontos da estrutura do PBF. A discussão vem também pelo fato de que, por um lado, as condicionalidades exigidas como contrapartida do programa estariam ligadas ao direito constitucional à assistência, já que as possíveis famílias beneficiárias já se encontravam em situação de vulnerabilidade. Porém, por outro lado, poderia ser considerado uma forma de unir o assistencial e o estrutural, onde um compensaria o outro visto que, por exemplo, manter a escola seria uma das formas de reduzir o trabalho infantil. Além disso, elas são positivas pelo fato de serem mais uma forma de fazer com que o governo local aumente sua oferta de serviços de saúde e educação, sendo favorável para outras políticas sociais e até mesmo para aqueles que não são beneficiados pelo programa. (MONNERAT; SENNA; SCHOTTZ; MAGALHÃES; BURLANDY, 2007)

Ademais, desde 2006 o programa vem se tornando ainda mais rígido quanto ao cumprimento das condicionalidades, especificamente a partir de outubro do mesmo ano, quando o MDS, juntamente com o Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde, resolveram implementar um sistema onde pudessem fazer o acompanhamento de forma fácil e eficaz das condicionalidades do programa. Essa rigidez na cobrança e o excesso de contrapartidas colocaria a função de proteção social abaixo, tendo em vista que isso poderia fazer com que as famílias mais vulneráveis fossem cortadas do cadastro, já que elas são as que provavelmente não conseguiriam alcançar a prática exigida. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

Esse sistema, apesar de complexo, era eficaz na sua função. O MEC, através das secretarias municipais de educação (independentemente se a escola fosse municipal ou estadual), ficou responsável por manter atualizado, bimestralmente, a frequência escolar através de uma lista das crianças de famílias beneficiadas. Já o Ministério da Saúde fica responsável pela atualização das condicionalidades ligadas a saúde. Esse tem o apoio das secretarias municipais de saúde e seu ciclo, diferentemente do primeiro citado, é semestral. Os dados relativos as contrapartidas de educação e de saúde são repassados pelo MEC e pelo Ministério de Saúde, respectivamente, ao MDS. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

Em resumo, as famílias em estado de pobreza, sozinhas, não teriam recursos suficientes para apoiarem as futuras gerações ao desenvolvimento, já que manter-se na escola gerava um elevado custo. Porém, mesmo com o reconhecimento advindo do objetivo da condicionalidade escolar, essa forma de política era considerada um mecanismo que reforçava a dependência e a falta de provisão para a autonomia das famílias pobres brasileiras. (ZIMMERMANN, 2006)

## 2.5 – O BENEFÍCIO: A DISCUSSÃO SOBRE A TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Com relação ao benefício do programa ser realizado através de repasse monetário diretamente às famílias beneficiadas, existem diversas visões sobre como essas fariam o uso desse auxílio. Em muitas das opiniões, acreditava-se que as famílias de baixa renda não saberiam fazer um uso adequado do dinheiro transferido e isso poderia fazer com que o benefício fosse, no fim, apenas uma torneira de gastos para o Estado sem finalidade. (CASTRO; MODESTO, 2010)

O fato de o repasse ser realizado em forma monetária faria com que as famílias se tornassem mais autônomas quanto seus gastos e o suprimento das suas necessidades. Esse efeito se tornaria mais claro na área alimentar e nutricional, dando liberdade para escolherem os alimentos em acordo com o que achariam imprescindíveis. (SOARES; SÁTYRO, 2009)

Vários mitos e crenças foram construídos durante a trajetória do PBF, um dos maiores e que, apesar de ter sido desconstruído empiricamente mais tarde, é

utilizado ainda atualmente, foi a de que o fato das famílias receberem de acordo com o número de pessoas, principalmente jovens e crianças, faria com que essas aumentassem ainda mais a quantidade de filhos e, conseqüentemente, aumentasse o valor do recurso recebido. (CASTRO; MODESTO, 2010) Todavia, como exposto durante a explicação dos benefícios possíveis, pode-se ser visto que para cada um deles existe um limite a ser recebido.

Desde a implementação dos programas base, o grande debate acerca dos denominados programas de transferência de renda gira em torno da questão de que se eles contribuem para o alcance dos direitos do cidadão ou se regridem essa caminhada, uma vez que seus dependentes podem se acomodar com o benefício, sentindo sem significância a procura por emprego e/ou qualificação profissional e, conseqüentemente, tornando-se dependente daquela transferência. Vale ressaltar também que é a mulher (mãe) quem tem acesso ao recebimento do valor recebido.

Resumidamente, as condicionalidades seriam o grande ponto do Bolsa família. Apesar de terem sido desenvolvidas como uma forma de incentivar a inserção das pessoas de baixa renda nos serviços básicos como saúde e educação, na expectativa de romper o ciclo vicioso da pobreza, trouxeram várias polêmicas, como mesmo a legitimidade delas, a capacidade do governo de ofertar os serviços exigidos para a demanda criada e a falta de visão quanto a capacidade de boa parte das famílias conseguirem, ou não, de terem acesso a estes, graças ao cotidiano das mesmas. (MONNERAT; SENNA; SCHOTTZ; MAGALHÃES; BURLANDY, 2007)

A grande dúvida que emerge sobre o Programa Bolsa Família é a de que se o beneficiário cria uma acomodação com o benefício a ponto de não buscar fontes de sair da pobreza e perder o valor que recebe; ou se ele desenvolve no pobre uma autonomia crítica e a inclusão social. Mas essa questão pode não ter uma resposta exata, porque tudo vai depender do ponto de vista sob o qual ele for analisado. A verdade é que realmente existem aqueles que preferem manter seu benefício e optam por não mais buscar trabalho e outras formas de emancipação, mas também há aqueles que utilizam desse benefício, e suas condicionalidades, para buscarem desenvolver-se e libertarem. (MESQUITA, 2007)

## **CAPÍTULO III**

### **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PORCIÚNCULA**

Neste último capítulo trataremos uma pequena análise do programa estudado no município de Porciúncula, interior do estado do Rio de Janeiro. Essa análise foi realizada através de entrevistas semi estruturadas com dois colaboradores diretamente relacionados a execução do programa no município, sendo um deles a própria gestora municipal.

Com isso, essa parte trará informações sobre o município selecionado, uma breve apresentação da cidade, dados relacionados ao tema, índices municipais e as concepções dos entrevistados sobre os principais pontos do programa, esses sendo tratados como entrevistado I e entrevistado II.

#### **3.1 – O MUNICÍPIO DE PORCIÚNCULA**

A cidade de Porciúncula pertence ao estado do Rio de Janeiro e faz parte da microrregião de Itaperuna. Foi emancipada político-administrativamente em 21 de agosto de 1947, dia que comemora seu aniversário. Localizada no noroeste do estado, Porciúncula faz divisa com os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Além do centro, denominado 1º Distrito, o município ainda é composto pelos distritos de Purilândia (2º Distrito) e Santa Clara (3º Distrito). Possui o gentílico “porciunculense”. De acordo com o IBGE, Porciúncula possuía 17.760 habitantes no último censo, em 2010, e 18.847 habitantes na população estimada em 2019. Sua densidade demográfica, pelo último censo, era de 58,80 habitantes por km². Sua extensão territorial é de 291,847 km².

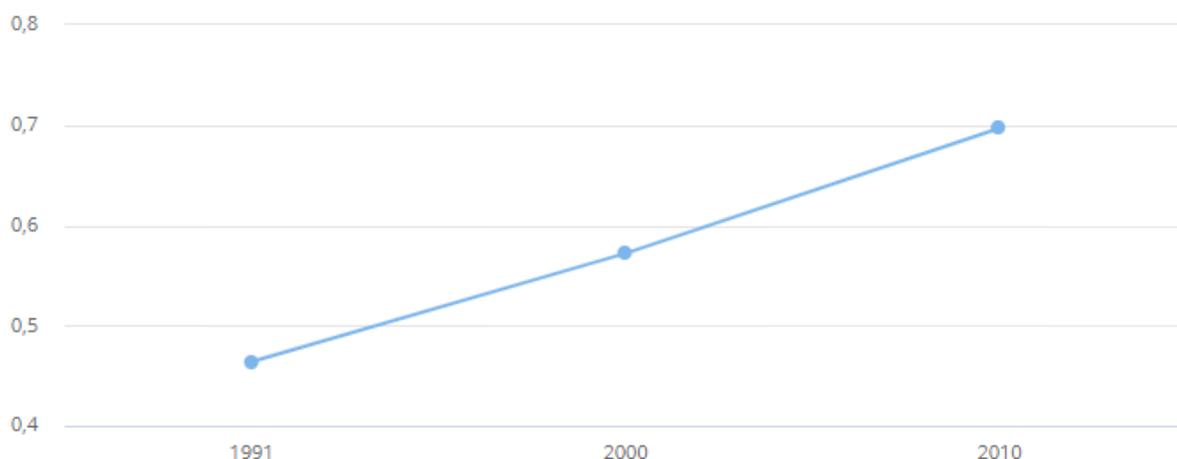
Com relação ao assunto de trabalho e renda dos habitantes, de acordo com os últimos dados disponibilizados pelo IBGE, em 2017, o município de Porciúncula tinha como salário médio mensal, com base nos trabalhadores formais, o valor de 2,2 salários mínimos, o que correspondia a uma média de R\$ 2.061 e cerca de 38% da população porciunculense tem renda nominal per capita de até ½ salário mínimo.

Além disso, apenas 2.103 pessoas estavam ocupadas, ou seja, apenas 11,5% da população.

Já no tema de escolaridade, a cidade possui números mais satisfatórios aos de trabalho e renda. De acordo com os últimos dados do IBGE, em 2010 a taxa de escolarização chegou ao valor de 99,1%, isto é, crianças entre 6 e 14 anos matriculadas em escolas. Comparado a outros municípios, Porciúncula se encontrava na 6ª melhor posição, quando confrontada aos 92 municípios do estado, na 522ª melhor posição do país e em 1º, comparando dentro de sua microrregião. Todavia, isso não reflete no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Ainda segundo dados do IBGE, o IDEB do município para as escolas de rede pública era de 5,2 para os primeiros anos do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano) e caía ainda mais para os anos finais (do 6º ao 9º ano), recebendo uma nota de 3,9 segundo o índice.

Na questão da economia, o município de Porciúncula apresenta através dos dados do IBGE, um PIB per capita de R\$ 17.507,39. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), responsável por medir, em um valor entre 0 e 1, a longevidade, educação e renda municipal, atualmente em 0,697 segundo o último Censo, vem apresentando um crescimento significativo pelos últimos anos, como retratado na figura a seguir:

**Figura 3:** O IDHM em Porciúncula nos últimos Censos:



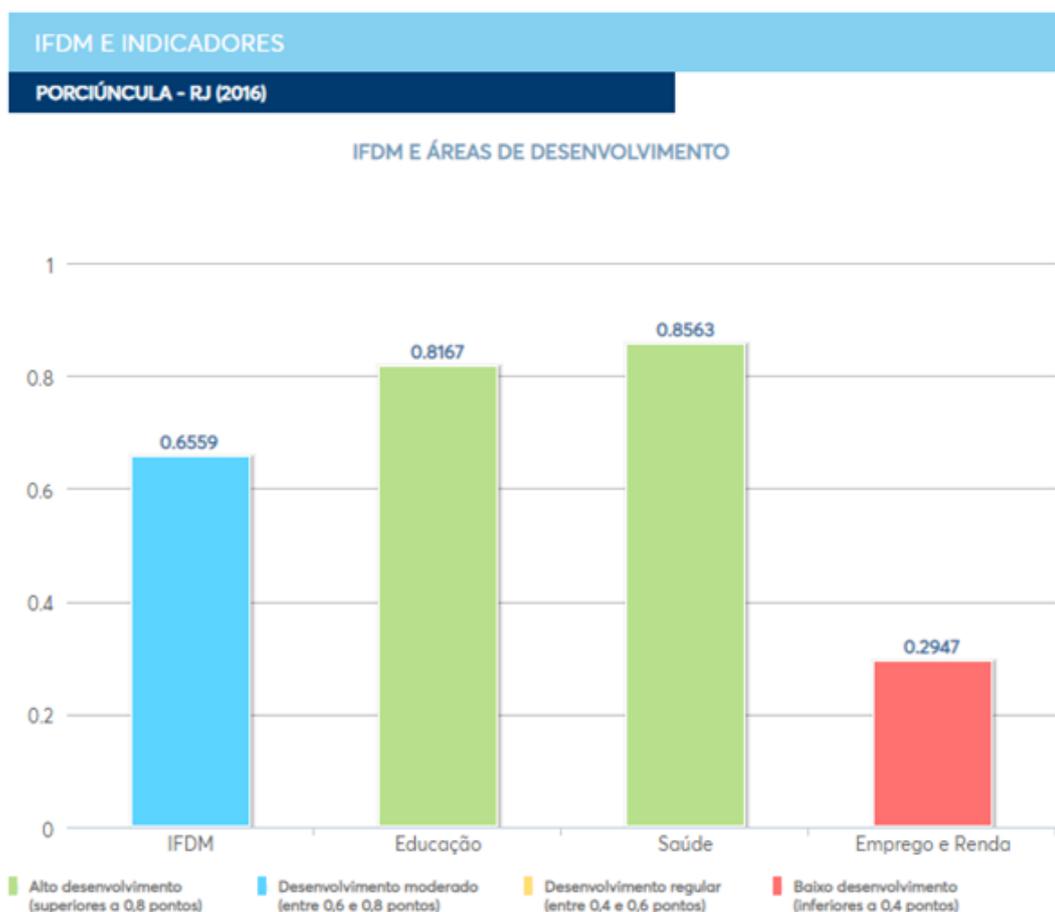
**Fonte:** IBGE

### 3.1.1 – ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Desenvolvido em 2008, o IFDM é um índice simples com variação de 0 (zero) a 1 (um) que visa classificar quantitativamente os municípios brasileiros através de três áreas: Emprego e renda, saúde e educação. Sua classificação varia em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1). É desenvolvido com base em estatísticas disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Saúde e Educação.

O município de Porciúncula, segundo o IFDM publicado em 2018, referente aos dados do ano base de 2016, último publicado até então, possuía um índice consolidado (média entre a nota das três áreas) de 0,6559 e se encontrava nas posições 71º e 3161º entre os municípios do Rio de Janeiro e do país, respectivamente. As notas de cada um podem ser observadas na imagem 4 abaixo:

**Imagem 4:** O IFDM em Porciúncula



**Fonte:** FIRJAM

### 3.2 – O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO MUNICÍPIO EM PORCIÚNCULA

No município de Porciúncula, o IGD-M e seus indicadores são considerados positivos. Segundo o último RI, a cidade possui nota 0,85 no setor Fator de Operação e notas 1,00 em todos os outros três fatores. Entretanto, não alcançam valor nenhum no quesito de incentivos.

### 3.3 – AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

O Programa Bolsa Família está implementado no município desde 2004 e anteriormente já possuía implementado os programas base. Segundo o Relatório de Informações Sociais do MDS, no município de Porciúncula, em outubro de 2019, 7.819 pessoas eram inscritas no Cadastro Único, como total de 2.821 famílias, sendo elas:

- 957 com renda *per capita* familiar de até R\$ 89,00;
- 415 com renda *per capita* familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00;
- 729 com renda *per capita* familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo;
- 720 com renda *per capita* acima de meio salário mínimo.

Dentre essas 2.821 famílias, 1.091 – ou 38,7% do total do CadÚnico na cidade - são beneficiárias também do Bolsa Família, o que representaria 68,5% da estimativa de famílias pobres no município. Esse número apresenta uma queda no número de famílias beneficiárias, tendo em vista que, segundo o Relatório de Informações Sociais, em julho do mesmo ano esse número era de 1.137 famílias. O mesmo se deu na inscrição no CadÚnico, que, também em julho, possuía 2.879 famílias inscritas.

Desses 1.091 beneficiários, 954 (87,5%) são acompanhados pela condicionalidade da educação para crianças e jovens até 15 anos, e 162 (12%) são acompanhados pela condicionalidade da educação para jovens de 16 e 17 anos. Deles, segundo o Relatório de Informações Sociais, no primeiro caso, durante o último bimestre apresentado, 926 (97% de 954) dos beneficiários possuíam

frequência escolar acima da exigida, enquanto que no segundo caso, o número de beneficiários com a frequência mínima exigida foi de 153 (94% de 162).

Na área da saúde, segundo o RI, a quantidade de pessoas acompanhadas nessa área é de 1.764, sendo elas 1359 mulheres, 81 gestantes e 405 crianças. Destes números, vale ressaltar, que todas as gestantes apresentaram o acompanhamento do pré-natal em dia e todas as crianças possuíam a vacinação e os dados nutricionais regularizados.

### 3.4 – O PROGRAMA SOB A PERSPECTIVA DOS GESTORES

Muitos pontos precisam ser levantados sobre o Bolsa Família, tendo em vista que esse envolveu diversas discussões já apresentadas no capítulo anterior. Para conhecer mais o programa e quais as opiniões sobre eles, começou-se pelo problema ao qual o PBF tenta resolver. Quando questionados sobre o que era pobreza, ambos acreditavam que, como alguns autores citados anteriormente, ela não poderia ser relacionada apenas pela questão financeira em si, como pode-se observar na fala de um dos entrevistados:

Me baseando aqui em Porciúncula, a pobreza depende muito do contexto aonde você está, porque, às vezes, a pobreza de grande centro é uma coisa e pobreza no interior pode ser outra. Então podemos colocar que a pobreza pode ser falta de oportunidade, porque eu nunca coloco a pobreza como a falta de dinheiro, envolve muita coisa, não só a falta de dinheiro em si. Eu entro também na pobreza de espírito e na falta de visão [...] porque muitas das vezes eu entro em casa de família que o marido tá preso, tem três crianças e você vê que ela (a mãe) tá usando o dinheiro ali com coisas básicas pro filho. Diferente de muitas que você vai, a família tem até uma condição melhor, mas tem prioridade de comprar coisas materiais, sem prioridade nenhuma para as crianças. (ENTREVISTADO I)

Apesar de favorável ao Programa Bolsa Família, fora apresentado por um dos entrevistados uma crítica sobre sua atual forma de ser executado, crítica essa que foi um dos pontos debatidos durante as polêmicas que o cercavam:

Eu acho uma utopia você achar que uma família vai sair da pobreza com o dinheiro do Bolsa Família. Eu acho que o programa é falho, tem muita falha, ele hoje, pra mim, atende muito mais ao lado político, um carro chefe mesmo de política. Ele tem desde falha na execução, porque você vê que os próprios cadastros feitos lá em 2004, basicamente continuam os mesmos até hoje. O cadastro está ultrapassado. (ENTREVISTADO II)

A principal discussão exposta sobre o Bolsa Família gira entorno da acomodação ou não do beneficiário. No município pudemos perceber que, apesar de não ser generalizado, como dito por um dos entrevistados: *“Já tive famílias que vieram, disseram que não estão mais precisando mais, que estão se virando”*, realmente o problema existe. *“Aqui, em Porciúncula, a grande maioria é assim: ‘Eu não quero sair, eu quero ficar ganhando isso aqui!’.”* (ENTREVISTADO II). Com isso, existe uma mobilização por parte dos gestores e equipe para a conscientização dos beneficiários quanto a emancipação do programa.

Tem família que tem uma vida (inscrita no PBF). Tem família que está há mais de 5, 6, 7 anos. E é aí que vem a minha dificuldade, porque você tenta fazer um trabalho com a família através do PAIF, tem família que alcança aquilo que você está propondo, mas a maioria não quer perder o Bolsa Família. [...] Estamos fazendo diversas palestras explicando sobre a importância de ter o Microempreendedor Individual, o Governo deu a oportunidade de você contribuir o INSS mais baratinho, então a gente está em uma campanha em cima disso, para o pessoal contribuir. [...] eles acham que se tiverem MEI eles vão perder o Bolsa Família, mas não é assim, existe todo um cálculo por trás a ser feito. (ENTREVISTADO I)

Sendo assim, em grande parte, a saída da família beneficiada do programa se daria, pela falta de atualização cadastral. Podemos então notar uma outra deficiência do programa pela visão das pessoas que trabalham em sua execução. A grande reclamação se dá pelo fato da demora do governo federal na averiguação dos dados declarados pelos beneficiários e a falta de autonomia do próprio governo municipal de fazer essa verificação, ficando dependente da autodeclaração do representante familiar.

Aqui, quando deixam o programa mesmo, ou é alguma denúncia, que aí a gente vai ver, ou porque na hora de atualizar os dados a gente fica com ‘a pulga atrás da orelha’ e cai em campo para ver se na realidade é aquilo mesmo, isso aqui no município menor é mais fácil, ou pelo próprio Ministério Público Federal, que agora está cruzando os dados e vem aqui fazer as visitas e pega muita irregularidade. Isso é um ponto que eu falo que é muito falho no sistema. O governo demora muito pra passar para a gente uma questão de avaliação cadastral, por que que eu tenho que esperar quase um ano pra ver se aquela família ali ‘tá’ em situação irregular? Por que que o Governo não dá um acesso ao gestor pra gente entrar no CPF da família, de cada um dos integrantes, que é o que o governo faz, e ver qual é renda real dele hoje? Aí hoje mesmo eu já poderia estar excluindo eles do sistema. (ENTREVISTADO I)

No município, o maior problema observado se relaciona com a rede escolar e ademais problemas gerados por ela. Isso é observado como uma deficiência, não

somente no programa em si, mas também na área social como um todo. O simples fato de exigir-se que a criança ou o jovem esteja na escola não necessariamente faz com que o aluno aprenda, ou que ele esteja motivado a aprender.

A condicionalidade em si, a gente faz. O acompanhamento a cada seis meses, a orientação pra mãe, a orientação pro jovem, pra criança, tenta dar estímulo pra tentar retornar pra escola. Retorna, mas muitas vezes pela obrigação da condicionalidade. (ENTREVISTADO I)

Na visão dos entrevistados, a forma como é realizada a educação no país é excludente com muitos e apresenta falhas gravíssimas para o ensino.

O governo deveria ter um programa de incentivo a escolaridade. Porque hoje a gente 'tá' vendo a própria exclusão com a promoção automática. Eu enxergo a promoção automática como uma exclusão. [...] A promoção automática é pra mostrar que no Brasil não tem analfabeto, mas não, o que mais tem no Brasil é analfabeto funcional, só assina o nome. E hoje, o que a gente mais tem na rede escolar são jovens que estão largando por falta de estímulo porque realmente não aprenderam. Se você não sabe somar, você não vai aprender a multiplicar, então ele quer sair daquela sala. Eu sempre coloco com os pais assim: 'se você entrar em uma sala em que todo mundo fala russo, como você vai se sentir? É assim que seu filho está se sentindo, excluído, pra baixo. Pra ele, é uma tortura ir à aula todos os dias.' e é isso que é a promoção automática pra mim. [...] a gente vê muito a reincidência de condicionalidade, na maioria é falta de estímulo porque não acompanha a turma, pelo menos aqui no município. Existem alguns casos de negligência, da mãe que quer dormir até mais tarde e não leva a criança pra aula? Existe, mas a maioria é criança que não quer ir pra aula. (ENTREVISTADO I)

Além da falta de incentivo para a educação das crianças e jovens, vê-se uma necessidade de incentivar o próprio adulto de se qualificar para buscar uma melhor qualidade de vida e possivelmente se desvincular do benefício concedido.

Eu acho que é um programa que deveria 'tá' entrelaçado com outros, principalmente geral trabalho e renda e escolaridade, alguma coisa nesse sentido, porque a gente começa a pecar desde daí. Hoje em dia, por exemplo, se você pega o PRONATEC, um programa de geração de renda, a maioria deles tem nível de escolaridade, não é pro nosso público do Bolsa Família, as famílias nossas mal tem ensino fundamental, então a maioria não alcança. [...] Além disso, é muito difícil para um pai que sustenta sua família, trabalha um dia inteiro, ainda chegar em casa a noite e sair para fazer um EJA ou um CEJA. (ENTREVISTADO I)

As condicionalidades do programa com relação a saúde são consideradas positivas até mesmo em sua execução e não possuem muito o que ser debatido por, no geral, serem cumpridas sem muitos problemas no município:

No caso da saúde, o governo 'tá' pegando mais pesado também, e acredito que deva pegar pesado mesmo, principalmente agora nessa questão de vacinação, de mãe que não quer levar, eu acho que aqui no município não é tanto, não tem tanto essa falta na condicionalidade da saúde. (ENTREVISTADO II)

O cadastro no município é alimentado por duas pessoas e sua atualização é cobrada anualmente, apesar de, por lei, ser cobrada a cada dois anos. Os cadastros de Purilândia e Santa Clara são realizados dentro dos respectivos CRAS, posteriormente são enviados para Porciúncula, onde são alimentados pelo CRAS de lá. Em época de maior movimentação, como no início do ano, o município realiza a contratação decerca de mais três pessoas que recebem capacitação para dar apoio na entrevista por papel para acelerar o processo.

Segundo os dois entrevistados, em Porciúncula existe uma grande colaboração por parte da população, principalmente com relação a denúncias de irregularidades e alertas sobre possíveis casos de famílias que necessitam de apoio social-econômico. Isso se dá pelo fato dos próprios incentivarem a união governo-sociedade.

Aqui nas reuniões que a gente faz, a gente pede a parceria da população pra ver isso. [...] Quando alguém chega até a gente e fala de alguma situação assim, ai sim, a equipe do CRAS vai atrás da família para fazer o cadastro. Já houve caso que a família era caso de BPC (Benefício da Prestação Continuada). A gente pede apoio a população porque as pessoas acham assim: 'Ah, Porciúncula é pequenininho, dá pra ver tudo.', mas não, principalmente o pessoal escondido na zona rural. Mas tem muita gente que ainda passa despercebido? Tem! (ENTREVISTADO I)

Para os entrevistados, o Bolsa Família em Porciúncula, apesar de bem executado pela gestão, ainda não é o suficiente para suprir as necessidades e incentivar as famílias e beneficiários a romperem com a pobreza. Além disso, há pontos no programa, como principalmente no cadastro que estão desatualizados quanto à forma de cobrança e não possuem meios rápidos que possam ajudar numa forma de ser avaliados. Segundo um dos entrevistados, "*eles pararam no tempo*".

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir dessa breve análise sobre o Programa Bolsa Família foi possível conhecer melhor seu desenho institucional, histórico, os debates acadêmicos dos posicionamentos e contradições e as opiniões sobre o mesmo, em geral e a nível municipal.

Assim, foi possível concluir que o programa foi criado e tem sido um dos principais meios de enfrentamento à pobreza no país. Todavia, existem grandes falhas em seu desenho e execução que estão impedindo que ele consiga ser mais eficaz e consiga superá-la de fato.

No decorrer do trabalho, evidenciado pelo Capítulo III, foi possível observar que o principal problema para a eficiência do programa, com base na óptica dos envolvidos na execução do programa, está ligada à educação e qualificação dos beneficiários. Entretanto, nota-se que o problema educacional do Brasil vai muito além do Bolsa Família em si, envolvendo fatores externos que apenas o programa não é capaz de sanar, principalmente na questão do incentivo.

Com relação aos serviços de saúde, foi possível verificar que, no município, esse é um dos pontos mais fortes do programa, com uma boa adesão, facilidade das famílias ao acesso e cumprimento das condicionalidades.

Um agravante do PBF é a fragilidade de articulação entre os três níveis de governo. Isso porque, mesmo com a descentralização do programa, faltam certas autonomias para o governo municipal e muitas das vezes existe uma demora no diálogo entre eles.

Observou-se também que, mesmo não generalizando, no município, muitas das vezes é de escolha do próprio beneficiário manter-se no programa, vivendo do benefício como sustento familiar.

Por fim, apesar de possuir um bom desenho institucional, o Programa Bolsa Família perdeu-se durante sua execução, em grande parte, por problemas externos a ele e pela falta de uma boa articulação com outras políticas. Não minimizando a importância do programa, é possível perceber também que o mesmo não está sendo suficiente para criar uma ruptura da pobreza no país, pois não combate o problema

estrutural dela. Contudo, mesmo não sendo suficiente para o fim da pobreza, é inegável que o mesmo contribui, ainda que não o idealizado, para a redução da desigualdade socioeconômica no Brasil em razão ao benefício transferido que gera uma mínima autonomia às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Por fim, pode-se dizer que o programa ainda possui uma longa caminhada a ser percorrida para aumentar a sua efetividade e, para isso, a sociedade civil precisa, através da suas forças de cobrança, voto e interesse, lutar para que os governos em gerais, junto a eles próprios, busquem formas de melhorar os pilares básicos do Brasil, e não somente gerar como cobrança em formas de condicionalidades.

## REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata Mirandola. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda.** Novos estudos CEBRAP n. 87, p. 115–129, jul. 2010. <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.209**, 17 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm)>

BRASIL. **Lei nº 10.836**, 9 de Janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>.

BRASIL – MDS. **Portaria Nº 754**. 20 de Outubro de 2010. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/portarias/2010/Portaria\\_n\\_754\\_2010\\_com\\_alteracoes.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2010/Portaria_n_754_2010_com_alteracoes.pdf)>

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Bolsa Família.** Programas Sociais – Caixa. [S.l.: s.n.] Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx/a>>

CASTRO, Jorge Abrahão de e MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vol. 2. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3246/1/livro\\_bolsafamilia2003-2010\\_vol2.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3246/1/livro_bolsafamilia2003-2010_vol2.pdf)>

COSTA, Marli M. Moraes; LOBO, Tatiani de Azevedo. **O Programa Bolsa Família: origem deste modelo, formas de implementação e desafios contemporâneos.** 2014. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11811/1538>>

FERREIRA, Richelly. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2009. Disponível em:

<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Consolidacao\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf)>

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. 2018. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=RJ&IdCidade=330410&Indicador=1&Ano=2016>>

FONSECA, Ana Maria M. da; ROQUETE, Claudio. Proteção social e programa de transferência de renda: o Bolsa Família. **Caderno de Pesquisa NEPP**, n 86, p. 9-31, junho, 2018. Disponível em <<https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/ff1c596ec283c44e422b843f3a7e13a0.pdf>>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades – Panorama**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/porciuncula/panorama>>

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família**. Dados-Revista de Ciências Sociais v. 52, n. 1, p. 53–83, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100002)

LANZARO, J. La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. **Working Papers Online Series**, pp. 1-48. Disponível em <<http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>>, consultado em 4 mar. 2008.

LIMA, Adriana Barbosa; BORGES, Carolina Machado; BADINNI, Cláudia Regina. et al. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Brasília. 2015. 2ª edição. Disponível em: <[ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos\\_a\\_enviar/MIOLO%20-%20Manual\\_Gestao\\_Bolsa\\_Familia\\_18082015%20-%20print.pdf](ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos_a_enviar/MIOLO%20-%20Manual_Gestao_Bolsa_Familia_18082015%20-%20print.pdf)>

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabrício; CAMPELO, Guaracyane. **Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?**, vol. 65, n. 3. Rio de Janeiro, setembro, 2011

MESQUITA, CamileSahb. **O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e significado social**. Brasília. Março, 2007. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3144/1/2007\\_CamileSahbMesquita.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3144/1/2007_CamileSahbMesquita.pdf)>

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **O que é**. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Agosto, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>>

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Relatórios de Informações Sociais**. Relatório sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único. Setembro, 2019. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio\\_form.php?p\\_ibge=330410&area=0&ano\\_pesquisa=&mes\\_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,464,601](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=330410&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,464,601)>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Caderno do IGD-M**. Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Brasília. Abril, 2018.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; SCHOTTZ, Luciene. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Ciênc. saúde coletiva, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, Rio de Janeiro. Dezembro, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000600008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008&lng=en&nrm=iso)>

MONNERAT, Giselle Lavinias. **Transferência Condicionada de Renda, Saúde e Intersetorialidade: Lições do Programa Bolsa Família**. Tese de doutorado. ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro. 2009.

SAMBIASE, Ana GabrielaFilippi; OLIVEIRA, Blenda Cavalcanti, BASTOS, Bruna Barreto. et al. **Manual de Gestão do Cadastro Único**. Brasília. 2017. 3ª edição.

SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. **“Portas de saída” da pobreza: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família em Manguinhos, Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <[https://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25730\\_santoscrbm.pdf](https://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25730_santoscrbm.pdf)>

SENNA, Mônica de Castro Maia; BURLANDYI, Luciene; MONNERAT, Giselle Lavinas; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. **Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?**. Rev. Katálysis, vol.10, no.1, p. 86-94. Florianópolis. Junho, 2007

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Texto para discussão nº 1424. Brasília. Outubro, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf)

WEYLAND, K. **The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela**. Princeton: Princeton University Press, 2002

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil**. In: Sur – revista internacional de direitos humanos, São Paulo, Ano 3, n. 4, 2006, p. 144-159.