



SAMANTHA COSTA FERREIRA

**DIREITO SOCIAL COM ÊNFASE NO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

LAVRAS - MG

2021

SAMANTHA COSTA FERREIRA

**DIREITO SOCIAL COM ÊNFASE NO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Projeto apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel.

Orientador

Izadora Ribeiro e Garcia de Oliveira

LAVRAS – MG

2021

SAMANTHA COSTA FERREIRA

DIREITO SOCIAL COM ÊNFASE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Projeto apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para obtenção do título de Bacharel.

LAVRAS - MG

2021

RESUMO

O objetivo do estudo é entender a eficácia do Programa Bolsa Família enquanto uma política pública que visa através da transferência de renda garantir os direitos sociais da população. Ou ainda, descobrir se o programa causa apenas dispersão aos os usuários e evita que haja cobrança em ações que realmente quebrem o ciclo de vulnerabilidade – como investimento educação, saúde, etc. O método de revisão de bibliográfica permite incluir pesquisas e análises feitas por outros autores, obtendo a combinação de dados empíricos e teóricos que podem direcionar a definição de conceitos, identificação de lacunas nas áreas de estudos, revisão de teorias e análise metodológica dos estudos sobre o determinado tópico. O presente estudo também busca entender qual o papel da Administração Pública enquanto máquina administradora e responsável por garantir e conduzir a população seus direitos sociais e humanos básicos e como o Programa Bolsa Família pode trazer não só a garantia dos direitos como a emancipação das famílias.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Políticas Públicas; Assistencialismo; Direito Social.

ABSTRACT

The objective of the study is to understand the effectiveness of the Bolsa Família Program as a public policy that aims, through the transfer of income, to guarantee the social rights of the population. Or, find out if the program only causes dispersion to users and prevents them from charging for actions that really break the cycle of vulnerability – such as investment in education, health, etc. The literature review method allows for the inclusion of research and analysis carried out by other authors, obtaining the combination of empirical and theoretical data that can guide the definition of concepts, identification of gaps in the fields of study, review of theories and methodological analysis of studies on the given topic. This study also seeks to understand the role of the Public Administration as an administrative machine responsible for guaranteeing and leading the population to their basic social and human rights and how the Bolsa Família Program can bring not only the guarantee of rights but also the emancipation of families.

Keywords: Bolsa Família Program; Public policy; Welfare; Social Law.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - História do PBF..... 26

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas.....	20
Figura 2 - Famílias Beneficiadas pelo PBF.....	30

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 Direito social	11
2.2 A assistência social	13
2.3 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	15
2.4 Cidadania	17
2.5 Políticas públicas e assistencialismo	19
2.6 Programas de transferência de renda	22
2.7 O Programa Bolsa Família (PBF)	24
3. METODOLOGIA	31
4. RESULTADOS	32
5. CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

Os direitos sociais são aqueles que visam resguardar direitos mínimos à sociedade. Têm como objetivo mitigar as vulnerabilidades sociais ocasionadas pelos modos de produção capitalista. No Brasil, estão previstos pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Entre eles estão: a saúde, a educação, a moradia, o lazer, o transporte e o trabalho (PANTOJA, 2020).

A função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Sendo assim, os governos utilizam das Políticas Públicas para desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diversas áreas, tais como saúde, educação e meio ambiente, com o objetivo de alcançar os resultados e garantir o bem-estar da sociedade. As políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução, ou não, de problemas da sociedade. Dito de outra maneira, as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (LOPES, et al., 2008).

Uma das maneiras de o Estado garantir o acesso a esses direitos e políticas públicas é através dos programas de transferência de renda. A literatura define estes programas como programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Os mesmos têm o objetivo garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada linha de pobreza (RAMOS, 2006). Ou seja, são programas que visam garantir os direitos sociais e a cidadania do indivíduo através da transferência de um valor financeiro em prol de aliviar a pobreza de forma imediata.

A assistência social é o instrumento utilizado pelo Estado para se conectar com a população carente. O Ministério da Cidadania define a assistência social como uma política pública e um direito de todo cidadão que dela necessitar. A mesma está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e presente em todo o Brasil, cujo o objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoio a indivíduos,

famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos.

Uma das principais políticas sociais do Governo brasileiro é o Programa Bolsa Família (PBF) que é definido pelo Ministério da Cidadania como um programa de transferência de renda que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. O programa atende famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. O PBF possui três eixos principais: i) o complemento da renda - onde as famílias recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal e garante o alívio mais imediato da pobreza; ii) o acesso a direitos, onde as famílias devem cumprir alguns compromissos que tem o objetivo de oferecer condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças às oportunidades de inclusão social; e iii) a articulação com outras ações de políticas sociais, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Dessa forma, o presente estudo tem como base teórica os direitos sociais, as políticas públicas e a cidadania, além de discutir o papel da assistência social dentro da efetivação destes conceitos e entender funcionamento teórico e prático do PBF. Para o alcance do objetivo, foi coletado artigos em bases científicas, os quais foram analisados por meio de técnica de análise sistemática.

A escolha dos objetivos e do objeto de estudo mostra-se pertinente tendo em vista a experiência anterior da pesquisadora no tema e seu interesse em obter com esta pesquisa um estudo inicial que servirá como base para estudos futuros e mais aprofundados sobre o tema. A atuação como Gestora do Programa Bolsa Família no ano de 2020 no Município de Iguatama/MG, e os conhecimentos adquiridos durante o curso de Administração Pública trouxeram o questionamento sobre a aplicação das políticas públicas sociais de maneira realista, efetiva.

Assim, o problema de pesquisa proposto é verificar se o Programa Bolsa Família é uma política pública realmente eficiente ou uma política assistencialista.

O objetivo geral é explorar como o programa funciona e se tem sido efetivo na luta contra a pobreza e extrema pobreza ou se ele dribla a população e impede que exijam outras ações do Estado. Nesse sentido, tem-se como objetivos específicos, identificar: i) se o PBF é uma política pública

efetiva ou apenas assistencialista; ii) se somente a transferência de renda garante os direitos sociais, a cidadania e a dignidade da população.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Direito Social

Os Direitos Fundamentais ou Direitos Humanos são definidos como um conjunto de direitos e garantias do ser humano institucionalizado. A finalidade principal é o respeito a sua dignidade, com proteção ao poder estatal e a garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento do ser humano. Ou seja, visa garantir ao ser humano, o respeito à vida, à liberdade, à igualdade e a dignidade, para o pleno desenvolvimento de sua personalidade. Esta proteção deve ser reconhecida pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais de maneira positiva (SILVA, 2006).

Para Silva (2006), os direitos humanos possuem a responsabilidade de atingir um ideal - que é a conciliação entre os direitos do indivíduo e os da sociedade – mas também precisa assegurar um campo legítimo para a democracia. A Constituição Federal de 1988, trouxe em seu Título II, os Direitos e Garantias Fundamentais, subdivididos em cinco capítulos:

Direitos individuais e coletivos: são os direitos ligados ao conceito de pessoa humana e à sua personalidade, tais como à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade. Estão previstos no artigo 5º e seus incisos;

Direitos sociais: o Estado Social de Direito deve garantir as liberdades positivas aos indivíduos. Esses direitos são referentes à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Sua finalidade é a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, concretizando assim, a igualdade social. Estão elencados a partir do artigo 6º;

Direitos de nacionalidade: nacionalidade, significa, o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um certo e determinado Estado, fazendo com que este indivíduo se torne um componente do povo, capacitando-o a exigir sua proteção e em contra partida, o Estado sujeita-o a cumprir deveres impostos a todos;

Direitos políticos: permitem ao indivíduo, através de direitos públicos subjetivos, exercer sua cidadania, participando de forma ativa dos negócios políticos do Estado. Está elencado no artigo 14;

Direitos relacionados à existência, organização e a participação em partidos políticos: garante a autonomia e a liberdade plena dos partidos políticos como instrumentos necessários e importantes na preservação do Estado democrático de Direito. Está elencado no artigo 17.” (SILVA, 2006)

Os direitos sociais se diferenciam dos demais, pois são aqueles que têm por objetivo garantir ao indivíduo condições materiais para sobrevivência e o pleno gozo dos seus direitos. Partindo desse pressuposto os direitos sociais buscam garantir a qualidade de vida e dar dignidade aos indivíduos. Os direitos sociais estão previstos no Art. 6º na Constituição Federal (CF) de 1988 que diz:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (CF, 1988).

Os direitos sociais, maturados pelas novas exigências da sociedade industrial, implicam em um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza. Ou seja, os direitos sociais precisam garantir uma estabilidade de sobrevivência para o indivíduo, ele precisa ter certeza que nada vai te faltar para sobreviver e viver dignamente (RAMOS, 2005).

O princípio que direciona os direitos sociais é o argumento de que as desigualdades de provimentos (condições sociais e econômicas) não

podem se traduzir em desigualdades de prerrogativas (direitos civis e políticos). Sendo assim, adquiriu-se a noção de que determinado grau de pobreza priva os cidadãos de participação cívica. E como finalidade, os direitos sociais não têm por objetivo eliminar por completo as desigualdades sociais e econômicas e as diferenças de classe social. Sua finalidade é assegurar que elas não interfiram no pleno exercício da cidadania. (CANCIAN, 2021)

2.2 A assistência social

As instituições públicas que asseguram dos direitos sociais são conhecidas como os pilares da Seguridade Social, são eles: a saúde, a assistência social e a previdência. O presente estudo focará na assistência social que é quem norteia o Programa Bolsa Família. A Assistência social é uma política pública prevista na Constituição Federal de 1988 e direito de cidadãos e é um dos direitos sociais. É regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social. De acordo com o Artigo 3º do Decreto 3.048 de 6 de maio de 1999:

A assistência social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência independentemente de contribuição à seguridade social. (CF, 1988).

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social:

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- A promoção da integração ao mercado de trabalho;

- A habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a de sua integração à vida comunitária;
- A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (Constituição Federal, 1988).

A Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio e dá outras providências, faz referência, em seu Art.4º, sobre como será a forma de atuação da assistência social:

Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Parágrafo único. A organização da Assistência Social obedecerá às seguintes diretrizes:

- a) descentralização político-administrativa;
- b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis. (Constituição Federal, 1988).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social. Esta é decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e fragilização de vínculos afetivo-relacionados e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras). A literatura afirma que a função das políticas públicas de assistência social é oferecer a proteção básica, prevenir situações de risco, desenvolver potencialidades, bem como buscar fortalecer os vínculos familiares e comunitários com o objetivo de tentar sanar a vulnerabilidade dos indivíduos e garantir o mínimo de existência digna (FREITAS; RODRIGUES, 2019).

A área social tornou-se, notadamente, um campo de reivindicação coletiva em que os segmentos menos favorecidos se manifestam e exigem um novo direcionamento das políticas sociais. Embora, o Estado ainda não reconhecesse com amplitude os direitos da população mais pobre, mantendo uma política excludente e baseada em benefícios oferecidos como privilégios de alguns, e não como direitos efetivos de todos. O Brasil apresenta um capitalismo moderno caracterizado pela extrema concentração de renda em contraponto com profundas desigualdades sociais. Portanto, o Estado deposita na assistência social a responsabilidade de diminuir as tensões da população carente ao invés de fornecer propriamente um meio de promover a cidadania (FREITAS; RODRIGUES, 2019).

A partir das concepções sobre assistência social e de como ela é o elo entre o Estado e a população, será apresentado a seguir as LOAS, pois se trata da lei que rege e orienta a prestação de serviços e as políticas públicas que garantem aos cidadãos seus direitos sociais.

2.3 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é a lei que rege os serviços assistenciais ligados ao governo. Foi instituída pelo Governo Federal em 1993 e está presente no art. 203, inciso V da Constituição Federal e regulamentada pela Lei 8742.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (CF, 1988).

A LOAS surge como uma alternativa ao enfrentamento dos vários problemas sociais vivenciados no país enraizando uma nova forma de concepção na Assistência Social pautada no direito social. O movimento de construção da LOAS representa uma conquista em relação ao avanço democrático e ao alcance dos direitos de cidadania que ela proporciona. A LOAS rompeu com a visão da prática assistencialista que era fragmentada e tuteladora, incluindo a lógica do direito, sendo entendida agora como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Ao propor uma nova forma de gerir a prática da Assistência Social, a LOAS prevê uma

estrutura descentralizada e participativa, através da criação de Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social articulados ao comando único da área nas três esferas do Governo: federal, estadual e municipal. (LIMA, 1988)

O Art. 2º da LOAS trata dos objetivos da Assistência Social e garante o amparo de pessoas à margem da sociedade, que não têm condições de prover seu sustento ou que não podem contar com o auxílio de sua família:

Art. 2º - A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Constituição Federal, 1988).

Sendo assim, o Governo Federal passou a disponibilizar um valor financeiro como forma de garantir às pessoas seu próprio sustento, e a LOAS deu origem ao Benefício do Prestação Continuada (BPC), que é pago através do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Por se tratar

de um benefício assistencial, o BPC não pode ser acumulado com outros benefícios previdenciários, como aposentadorias e é revisto a cada dois anos para garantir que o beneficiário ainda esteja dentro dos requisitos solicitados pela lei 8742 (INSS, 2020).

Outro ponto a ressaltar é que os beneficiários da LOAS recebem o valor de 1 (um) salário mínimo, não têm direito ao pagamento do 13º salário e, em caso de falecimento do beneficiário, essa assistência não gera direito à pensão por morte. Para garantir este benefício, é preciso se encaixar em alguns requisitos, como: ter idade superior a 65 anos, ou possuir alguma deficiência incapacitante, e ser de baixa renda, estar inscrito no Cadastro Único (CadÚnico) e ter nacionalidade brasileira ou portuguesa (CMP, 2019).

O governo brasileiro tem uma série de programas e benefícios sociais para amparar a população mais vulnerável sendo o Programa Bolsa Família e o BPC os maiores. Os programas se destinam a públicos distintos e cada um deles possui mecanismos administrativos próprios de identificação e seleção de beneficiários. Ambos são objeto de um debate quanto à efetividade, à sustentabilidade e aos possíveis impactos adversos, e apesar de algumas dificuldades, uma análise da distribuição de ambos os programas na população indica que o BPC e o Bolsa Família estão cumprindo, em boa medida, seus propósitos e sendo efetivamente direcionados à população mais pobre (MEDEIROS et al., 2007).

Segundo Freitas e Rodrigues (2019), o valor recebido é insuficiente para atender às necessidades básicas dos beneficiários e há muito que ser feito para promover melhorias reais, já que o Estado não fornece condições de existência digna, embora o referido princípio seja forma expressa como um direito fundamental.

O tópico seguinte trará o conceito de cidadania e como ele está diretamente ligado aos direitos sociais e a assistência social, pois se trata da inserção do indivíduo na sociedade, a garantia dos direitos e a responsabilidade de seus deveres.

2.4 Cidadania

Para Carrion (2014), o termo cidadania refere-se aos direitos e deveres dos membros de um Estado-Nação. Corresponde à celebração e ao surgimento do indivíduo como unidade política, independente da

pertença a corporações profissionais. Já Bello (2007), conceitua cidadania como um *status* que corresponde à titularidade, por parte dos indivíduos, de direitos e obrigações formalmente instituídos por declarações de direitos e/ou textos constitucionais/legais.

As discussões sobre a temática cidadania e direitos sociais não é nova e durante os anos ganhou novos e inovadores paradigmas, e a constituição de cidadania e dos direitos do cidadão é vista como resultado de uma luta histórica. Hullen (2018) trouxe a partir dos estudos do sociólogo inglês T.H. Marshall que os direitos do cidadão devem ser na seguinte uma ordem e esta ordem não deve ser invertida. Inicialmente têm-se os direitos civis, depois os direitos políticos e por últimos os direitos sociais e é na combinação desses direitos que o exercício de um deles levava à conquista do outro. Dessa forma, observa-se que a cidadania foi uma construção lenta da própria população, uma experiência vivida: tornou-se um sólido valor coletivo pela qual se achava que valia a pena viver, lutar e até mesmo morrer.

O termo cidadania tem origem etimológica no latim *civitas*, que significa "cidade" e estabelece ao indivíduo a inclusão em comunidade politicamente organizada e lhe atribui direitos e deveres. A cidadania moderna possui duas categorias: cidadania formal e substantiva. A cidadania formal é um indicativo de nacionalidade, de pertencimento a um país; a partir da visão das ciências políticas e sociais é definida também como a posse de direitos civis, políticos e sociais. Já a cidadania substantiva é aquela que descreve a extensão dos direitos civis, políticos e sociais para toda a população de uma nação que aconteceu, a partir de 1945 com o aumento substancial dos direitos sociais por meio da criação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que acabou estabelecendo princípios mais coletivistas e igualitários (CAMARGO, 2021).

Cidadania é a expressão máxima do direito e refere-se aos direitos e deveres dos indivíduos e do coletivo perante o Estado-Nação. Cidadania também significa obedecer às leis e às normas que se relacionam com a vida em sociedade e o bem comum. A cidadania pode ser dividida em: cidadania política (direitos à participação política); cidadania civil (direitos relativos à liberdade - de expressão, de locomoção, entre outros); e a cidadania social (direitos sociais que garantem a sobrevivência e a dignidade). Todos esses direitos surgem a partir da ideia do que é melhor para o grupo social (MENEZES, 2020).

Portanto, é importante ressaltar que a cidadania é um processo em constante transformação e o ciclo de mudanças está no poder participativo que emana do povo, pois é desse poder e dessa participação que o Estado se submete e retorna com as políticas públicas que garantem a cidadania. Como veremos no próximo capítulo, as políticas públicas tem a função de garantir os direitos sociais, e conseqüentemente a cidadania e a dignidade da sociedade.

2.5 Políticas públicas e assistencialismo

O conceito de política pública está em constante transformação e sua definição altera-se conforme o contexto social, cultural e econômico de cada sociedade. A origem da palavra política deriva do grego *politikós*, que significa tudo aquilo que é proveniente do Estado, e diz respeito às questões urbanas, civis e sociais, ou seja, a todas as relações e acontecimentos ocorridos na cidade denominada pelos gregos como pólis (PAGANINI, et al., 2015).

O termo política pública remete a um conceito nas Ciências Políticas que tem por objetivo analisar e explicar o papel do Estado enquanto uma instituição administrativa que impacta e regula diversos aspectos da vida em sociedade. Sendo assim, as políticas públicas estão diretamente associadas às questões políticas e governamentais que mediam a relação entre Estado e sociedade. As políticas públicas, de modo geral, também são atravessadas pelos campos da Economia, Administração, do Direito e das Ciências Sociais. Elas se traduzem em políticas econômicas, políticas externas (relações exteriores), políticas administrativas e tantas outras com referência nas ações do Estado. As políticas públicas que mais se aproximam da vida cotidiana são as políticas sociais, comumente organizadas em políticas públicas setoriais como, por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, transporte e segurança (DINIZ, 2019).

Para Diniz (2019), compreender o que são políticas públicas também implica no entendimento do processo de elaboração e execução das mesmas. De forma didática, é possível compreender o desenvolvimento das políticas públicas a partir do ciclo de políticas públicas. A figura abaixo apresenta um esquema de visualização que organiza as fases envolvidas nesse processo:



Figura 1 - Ciclo das Políticas.

Fonte: Diniz, 2019.

Há uma demanda gigantesca por diversas políticas públicas que solucionem a vasta lista de problemas sociais. Porém, sabe-se que os recursos não são infinitos. Desse modo, a gestão das políticas públicas depende fortemente, entre outras coisas, da capacidade técnica dos servidores públicos e do orçamento público (DINIZ, 2019). O ciclo das políticas públicas segue as seguintes etapas:

- 1) Identificação do problema - é do olhar técnico-administrativo da gestão pública em conjunção com as demandas sociais que os problemas são identificados;
- 2) Formação de uma agenda - itens que precisam ser trabalhados com urgência e prioridade pelo governo;
- 3) A formulação de alternativas - é fundamental para que os gestores identifiquem soluções possíveis; é necessário levar em consideração a capacidade técnica e o orçamento público;
- 4) Tomada a decisão - qual a solução mais viável;
- 5) Implementação da política pública;
- 6) Avaliação: O processo de avaliação envolve um olhar crítico (quantitativo e qualitativo) para a implementação da política pública. É importantíssimo que haja avaliação e monitoramento constante por parte dos gestores públicos e da sociedade civil. Só assim é possível observar

se a política pública em questão conseguiu ser eficiente, eficaz e efetiva em relação ao problema identificado (DINIZ, 2019)

O ciclo das políticas públicas nada mais é que um processo que busca desvendar e compreender algo ou uma situação e leva em conta: a participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas - ou seja, governantes, políticos, trabalhadores e empresas; o poder que esses atores possuem e o que podem fazer com ele; o momento atual do país no aspecto social (problemas, limitações e oportunidades); organização de ideias e ações (ANDRADE, 2016). Assim, observa-se que as políticas públicas afetam a todos os cidadãos, e com o aprofundamento e a expansão da democracia, as responsabilidades do representante popular se diversificaram.

Enfatizando a política social que é o tema do presente estudo, a mesma é própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. É uma gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho (MACHADO; KYOSEN, 1998).

As políticas sociais são aquelas políticas públicas voltadas para a oferta de bens e serviços básicos à população, compreendendo às áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (C.F., 1988). Ou seja, são as ações do Estado a fim de garantir os direitos sociais. O instrumento que media tais ações é a assistência social, que por muitas vezes é confundida com assistencialismo.

Durante a história brasileira a assistência social foi confundida com práticas de caridade, bondade, clientelismo, e favores, devido à herança cultural de que o cidadão teria a opção de realizar tais condutas em relação a outrem ou não, sendo o Estado, totalmente alheio a essa responsabilidade. Com a regulamentação da LOAS, a assistência social passou a ser inscrita como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, sendo resultante das lutas dos movimentos sociais e uma conquista para toda a sociedade (PAGANINI, et al., 2015).

Paganini e Vieira (2015) demonstraram que buscando romper com ideias retrógradas de que ações da assistência social advindas do Estado

são resultados da bondade do governante, o Governo Federal, através dos Ministérios e Secretarias responsáveis, elaborou, aprovou e tornou pública a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A PNAS é um instrumento de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo o objetivo é de prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem, bem como assegurar que as ações no âmbito da assistência social, tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PAGANINI, et al., 2015)

A política pública tratada no presente trabalho será a de transferência de renda através do Programa Bolsa Família (PBF) que tem por principal objetivo o alívio imediato da pobreza através da transferência de valor financeiro. Para Eiró (2017) o PBF é o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (em número absoluto de pessoas assistidas) e seu o impacto do vai além da redução de vulnerabilidades materiais. Portanto, o próximo capítulo trará a definição de programas de transferência de renda, a história do PBF, a lei que o rege e seus principais alcances e funções.

2.6 Programas de transferência de renda

Os programas de transferência de renda foram elaborados em um momento histórico cuja situação socioeconômica era marcada pelo grande crescimento do desemprego, pela diminuição da renda oriunda do trabalho, o aumento da pobreza e da desigualdade social. A transferência de renda é um incentivo ao acesso a políticas sociais principalmente nas áreas da saúde, educação e trabalho. A família beneficiária, precisa cumprir determinadas contrapartidas para poder continuar a participar dos programas e receber a renda oriunda deles, mas somente a transferência de renda não é o suficiente para que estas famílias superem a condição de pobreza que se encontram. Assim, são necessárias outras ações que paralelamente às contrapartidas, possam garantir condições de superação da pobreza (RUSCHEL, et al., 2015).

Os programas de transferência de renda são políticas públicas importantes para a diminuição da pobreza no Brasil. No entanto, alguns autores argumentam que esses programas são ineficazes em função de grande parte dos recursos não serem destinados aos verdadeiramente

pobres ou porque geram o fenômeno da armadilha da pobreza (MARINHO, et al., 2011)

Há alguns anos o governo brasileiro vem adotando políticas de transferência de renda para os mais vulneráveis com o objetivo de combater a pobreza. No entanto, a literatura alega que existem muitas controvérsias quanto à eficácia dessas políticas e que as transferências de renda governamentais podem desmotivar os indivíduos pobres a procurar emprego ou a qualificação profissional o que os deixa dependentes dessas transferências. Sendo assim, muitas famílias se acomodam na pobreza para continuar recebendo os benefícios sociais. (MARINHO, et al., 2011)

Dentre outros motivos para o efeito limitado dessas políticas, Marinho, Linhares e Campelo (2011) dizem que tanto o pequeno volume dos recursos transferidos para cada família quanto à má gestão dos programas é responsável pela baixa redução na pobreza, e que se não forem instituídas políticas complementares de educação e de geração autônoma de renda, a probabilidade de uma família contemplada por esses programas retornar à condição de pobreza com o seu término é muito alta. Ou seja, sem a soma da transferência de renda com políticas de emancipação dificilmente o ciclo da pobreza encerrará.

Para Ruschel, Jurumenha e Dutra (2015), esses programas apresentam dupla face, uma que é a compensatória, pela transferência de renda para a sobrevivência imediata destas famílias, garantido a aquisição de alimentos e a redução da pobreza. E a outra é a do acesso a políticas sociais que devem ser ofertadas a todos os beneficiários dos programas de transferência de renda, a fim de que estes ofereçam condições de emancipação destas famílias.

O Brasil apresentava diversos programas de transferência de renda, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Vale-Gás, porém durante a transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva, uma equipe foi montada para elaborar um relatório-diagnóstico de como estavam os programas de transferência de renda. Destacaram uma série de problemas na implementação e funcionamento desses programas, entre eles a existência de programas concorrentes e sobrepostos em seus objetivos e no público-alvo, gerando tratamento diferente e diferença no valor do benefício, causando competição entre as instituições proponentes (RUSCHEL, et al., 2015).

Sendo assim, em 20 de outubro de 2003, o governo federal lança a Medida Provisória N°.132, e em 9 de janeiro de 2004, o então Presidente

da República, Luiz Inácio Lula da Silva, cria o Programa Bolsa Família, através da Lei Nº. 10.836. Essa unificação dos programas serviria para reunir todos os programas de transferência de renda que existiam pelos municípios e no Brasil, para que ocorresse uma articulação entre todas as políticas sociais a fim de que o público alvo desses programas tivesse um acompanhamento continuado e com ações que se complementariam (RUSCHEL, et al., 2015).

O próximo capítulo trará detalhes da criação do PBF que é destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, unificando os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência da renda às famílias ao nível federal.

2.7 O Programa Bolsa Família (PBF)

Segundo o Ministério da Cidadania, o PBF é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Foi criado em 2003 e possui três eixos principais, sendo eles: i) complemento da renda, onde todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro que garante o alívio imediato da pobreza; ii) acesso a direitos, que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social e serve para que as futuras gerações quebrem o ciclo da pobreza, graças às oportunidades de inclusão social; iii) articulação com outras ações, pois o PBF tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (Brasil, Ministério da Cidadania. 2021).

O Ministério da Cidadania ressalta que as condicionalidades não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços. O Programa Bolsa Família está previsto em lei - Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (C.F., 1988).

O PBF atende às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Podem fazer parte do Programa as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais, e famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Não existe um cadastro específico do Programa, portanto a família interessada em ingressar deve realizar seu cadastro no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou apenas Cadastro Único que normalmente é realizado nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Os municípios e o Distrito Federal são os responsáveis pelo cadastramento e acompanhamento das condicionalidades das famílias. (Brasil, Ministério da Cidadania. 2021). Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos através do cartão do PBF.

A tabela abaixo trás um breve resumo da história do PBF onde é possível observar linhas de continuidade e descontinuidade entre gestões, e enquanto algumas inflexões são derivadas de ajustes administrativos, outras representam reorientações políticas em termos do lugar que esse programa deve ocupar na agenda de proteção social brasileira:

2001	Criação do Bolsa Escola (Fernando Henrique Cardoso)	Primeiro programa nacional de transferência de renda condicionada vinculado à educação; fornecia bolsas para crianças de 7 a 14 anos a partir de critérios de renda familiar.
	Criação do Cadastro Único (Fernando Henrique Cardoso)	Instrumento basilar para garantir a focalização e a cobertura do PBF. Inúmeros aprimoramentos técnicos e administrativos foram realizados a partir das gestões posteriores para garantir eficiência dessa base, que serve como cadastro para diferentes programas sociais, não somente o Bolsa Família (tais como Minha Casa Minha Vida, entre outros).
2003	Criação do Bolsa Família (Luiz Inácio Lula da Silva)	Este programa de transferência de renda condicionada surge a partir da agregação de quatro programas previamente existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Transformou-se em lei em 2004 (lei n. 10.836/2004).
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Luiz Inácio Lula da Silva)	A criação do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) foi essencial para a estruturação institucional do PBF e sua articulação com as áreas de assistência social.
2006	Monitoramento das condicionalidades de saúde e educação (Luiz Inácio Lula da Silva)	Após pressões na mídia e recomendações do Banco Mundial, começaram a ser verificadas, de fato, as condicionalidades de saúde e educação previstas desde o desenho do programa. Reforçam-se relações federativas e sistemas de informação para que esse acompanhamento seja realizado no nível municipal e informado ao governo federal.
	Criação do IGD-M (Índice de Gestão Descentralizada) em âmbito municipal (Luiz Inácio Lula da Silva)	Trata-se de um mecanismo de repasse de recursos federais para o cumprimento de metas de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades. Representa, também, atendimento de demanda dos gestores municipais cobrindo os custos do cadastramento.
2009	Criação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços,	O documento dá respaldo ao processo de integração do Bolsa Família no bojo do Suas

	Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Suas (resolução CIT n. 7) (Luiz Inácio Lula da Silva)	(Sistema Único de Assistência Social), uma vez que define que beneficiários de programas como o Bolsa Família e o BPC devem ser priorizados nos equipamentos públicos da assistência.
	Revisão Cadastral (instrução operacional n. 28 da Senarc, vinculada ao MDS) (Luiz Inácio Lula da Silva)	Seguindo recomendações do Banco Mundial, a Senarc passa a definir procedimentos para que gestores municipais atualizem, a cada dois anos, as informações declaradas no Cadastro Único. Desse modo, aprimoram-se os instrumentos que garantem a boa focalização e cobertura do programa.
2010	Desenvolvimento da versão 7 do Cadastro Único (Luiz Inácio Lula da Silva)	Esta primeira versão online do cadastro ampliou o reconhecimento dos públicos vulneráveis prioritários para cadastramento, como crianças submetidas a trabalho infantil, população em situação de rua, povos e comunidades tradicionais (como comunidades indígenas, populações ribeirinhas e quilombolas).
2011	Criação do Plano Brasil Sem Miséria (Dilma Rousseff)	Este plano inter-setorial e interministerial procurou articular as ações do Bolsa Família com outros eixos de integração social (transferência de renda, garantia de acesso a serviços públicos e inclusão produtiva), colocando a discussão da integralidade da proteção social na agenda federal. O plano amplia, ainda, a chamada “busca ativa”, ou seja, as iniciativas públicas de localização e inclusão de famílias com perfil para inserção no Cadastro Único.
	Criação do retorno garantido ao Bolsa Família (instrução operacional n. 48 da Senarc, vinculada ao MDS) (Dilma Rousseff)	Esta instrução passou a permitir que beneficiários do PBF que se desligam do programa por declaração voluntária de renda possam eventualmente retornar sem ir para o final da fila. Nesse sentido, a gestão do programa passa a reconhecer, administrativamente a volatilidade da renda das famílias mais pobres e a importância de uma rede de proteção para esses momentos.
2012	Nova portaria de controle de condicionalidades (portaria n.	Como reação às diversas críticas sobre o caráter “punitivo” do acompanhamento de

	251 da Senarc) (Dilma Rousseff)	condicionalidades, esta portaria definiu que nenhuma família terá o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes haja acompanhamento socioassistencial, visando a identificar os motivos que provocaram o descumprimento.
	Criação de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância (lei n. 12.722/2012) (Dilma Rousseff)	É criado um benefício para que famílias pobres com crianças de 0 a 6 anos incompletos, beneficiárias do PBF, tenham uma complementação de renda para superação da situação de extrema pobreza. O benefício é posteriormente estendido para todas as famílias extremamente pobres.
2016	Novo regime fiscal no âmbito do Orçamento fiscal e da Seguridade Social da União (emenda constitucional 95) (Michel Temer)	Popularmente conhecida como emenda constitucional do “teto de gastos”, impôs restrições à consolidação da seguridade social no Brasil, afetando a tendência de alta no orçamento do PBF e da assistência social como um todo.
2018	Nova portaria sobre a política de monitoramento do MDS (portaria n. 2.527/2018) (Michel Temer)	Em linha com declarações públicas sobre a importância de maior acompanhamento, fiscalização e transparência nos dados que balizam as escolhas de política pública no âmbito do MDS, define-se uma estratégia de monitoramento.
2019	Criação do 13º do Bolsa Família (medida provisória 898) (Jair Bolsonaro)	Cria-se uma parcela adicional do benefício relativo ao mês de dezembro, incluso na lei de criação do programa (lei n. 10.836/2004).

Tabela 1 - História do PBF.
Fonte: Adaptado de Bichir, 2020.

Para o Ministério da Cidadania, o PBF tem um papel fundamental em reforçar o acesso das famílias à educação e à saúde, por meio das condicionalidades que trazem responsabilidade tanto aos usuários quanto ao poder público. O Estado tem por obrigação garantir e ofertar os serviços de saúde e educação para que as famílias possam cumprir com sua parte as condicionalidades exigidas pelo programa. As condicionalidades que as famílias beneficiárias têm que cumprir quanto à educação são as de: frequência escolar mensal mínima de 85% para beneficiários de 6 a 15 anos e frequência escolar mensal mínima de 75% para os adolescentes que recebem o BVJ. Já as condicionalidades da área da saúde são: vacinação e acompanhamento nutricional (peso e altura) de crianças menores de 7 anos e pré-natal de gestantes (Ministério da Cidadania, 2021).

O Governo Federal trata o acompanhamento das condicionalidades como um fato importante, pois é através desse monitoramento que há a identificação dos quadros de vulnerabilidade entre as famílias que estão com dificuldades para acessar os serviços públicos. Através desses dados o Estado sabe quais caminhos tem que seguir para garantir que os serviços de educação e de saúde cheguem efetivamente à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Além de, encaminhar essas famílias para a rede de assistência social para o acompanhamento a fim de superar as vulnerabilidades para que possam voltar a cumprir seus compromissos (Ministério da Cidadania, 2021).

A Fundação Getúlio Vargas em reportagem de 2020 trouxe alguns dados do PBF e apontou que desde 2016, o PBF é o melhor focalizado entre todas as transferências de renda oficiais no país. Seu índice de Concentração em 2018 era oito vezes melhor focalizado nos mais pobres que o do BPC. Ressalta também que o Índice de Concentração cresceu 3,76% entre 2016 e 2018 para o programa, e alega que pode ser resultado de um “pente fino” para evitar fraudes no programa.

A FVG (2020) apresentou alguns gráficos sobre o número de famílias beneficiadas pelo programa onde se pode observar o crescimento desde 2004 chegando a 2020 com 13.228.015 famílias. Observa-se que desde maio de 2019, quando atingiu o ápice da série de aproximadamente 14.4 milhões de famílias beneficiadas, a cobertura do programa caiu em mais de 1,1 milhões de famílias. A figura abaixo apresenta o gráfico que a FVG montou através de dados do Ministério da Cidadania e demonstra o número de famílias Beneficiadas pelo PBF ao longo dos anos:

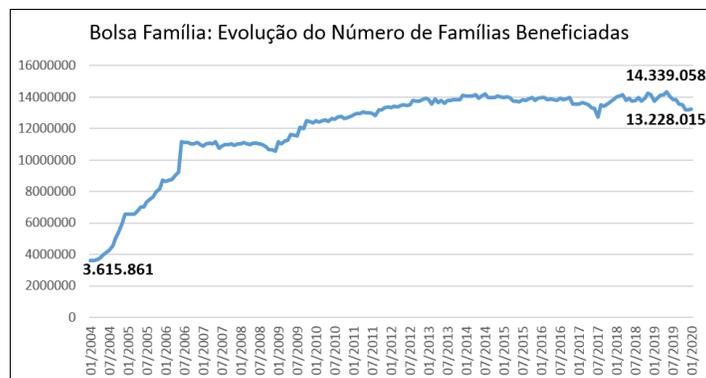


Figura 2 - Famílias Beneficiadas pelo PBF.
Fonte: FGV, 2020.

Associando o PBF com os conceitos de Direitos Sociais, Políticas Públicas e Assistencialismo pode se perceber que o programa é uma política que foi criada com o objetivo de garantir os direitos sociais, mas que comumente é acusado de ser somente assistencialista. A participação popular é essencial à legítima construção dos direitos constitucionais, que assim não dependem apenas da concepção política dos governos para a sua concretização. Os direitos sociais são conquistas que exigem uma resposta legítima do Estado, portanto, não são moedas de troca político-partidária. Sendo assim, a não observância de instrumentos de participação e controle social pode culminar no esvaziamento do próprio direito constitucional à assistência social em nome de práticas clientelistas (ABREU, 2011).

PBF se circunscreve no campo do conhecimento das políticas públicas, pois trata do “Estado em ação”, podendo ser estudadas suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e Econômica. O programa é definido como uma ação e escolha por parte do governo em fazer algo e tentar melhorar os indicadores sociais do país e combater o grave problema da extrema pobreza de parte significativa da população (NOVAES, 2010).

No governo do presidente Jair Bolsonaro, foi lançado o programada Auxílio Brasil, cujo é um programa para substituir o PBF e a fim de incorporar os trabalhadores informais contemplados com o auxílio

emergencial que foi pago durante a pandemia do COVID-19. Porém, para isso se tornar realidade, é necessário para governo mexer em algo que está efetivamente funcionando e é bem mais barato (FRANÇA, 2020). O PBF chega a 14 milhões de famílias que estão nas camadas mais pobres e custa menos de 0,5% do PIB, pagando algo em torno de R\$ 188 por mês às famílias beneficiárias. O auxílio emergencial, que atinge 65 milhões de reais, custa por mês mais do que o Bolsa Família consome em um ano. Para o ministro da Economia Paulo Guedes, o programa Auxílio Brasil é inviável, pois, não dá pra ser mantido por muito tempo sem estourar as contas. Até o fechamento desse trabalho não há confirmação que o programa Auxílio Brasil foi aprovado.

3. METODOLOGIA

Para a classificação desta pesquisa, toma-se como base a taxionomia que utiliza dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins classifica-se esta pesquisa como exploratória, que se apoia em revisão, análises documentais e bibliográficas, buscando sistematizar o assunto desenvolvido por outros autores de forma a atingir os objetivos propostos. Quanto aos meios de investigação optou-se pela pesquisa bibliográfica, que visa analisar ou explicar um determinado problema à luz do referencial teórico existente (MOURÃO, et al., 2011).

Segundo Gil (2017), as pesquisas exploratórias tendem a ser mais flexíveis em seu planejamento, pois pretendem observar e compreender os mais variados aspectos relativos ao fenômeno estudado pelo pesquisador. As pesquisas exploratórias mais comuns são os levantamentos bibliográficos, porém, em algum momento, a maioria das pesquisas científicas passa por uma etapa exploratória, visto que o pesquisador busca familiarizar-se com o fenômeno que pretende estudar.

Para a elaboração da pesquisa, a metodologia aplicada ao objeto de estudo também se caracteriza como descritiva. Segundo Cervo e Bervian (2002) a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Para a construção do referencial teórico foram utilizados como fonte de pesquisa, livros, artigos, sites, revistas, que caracterizam a pesquisa como bibliográfica. A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a

partir de referências teóricas publicadas em documentos (CERVO; BERVIAN, 2002).

4. RESULTADOS

Os resultados da pesquisa foram bastante divergentes, pois cada autor vê o programa de uma forma diferente. Santos (2007) apontou que os aspectos positivos do PBF são notórios e incontestáveis. E que o programa fornece um alívio imediato à fome através da disponibilização do valor financeiro. Além disso, combate a evasão escolar quando exige que os filhos dos beneficiários frequentem os estabelecimentos de ensino regularmente e na saúde, com a exigência do cumprimento do calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Apesar de todas as vantagens que o PBF procura proporcionar as pessoas de classe baixa, Santos (2007) também aponta que o mesmo apresenta aspectos negativos que necessitam de uma mobilização por parte do Governo Federal tomar providências na busca de seu aperfeiçoamento. A eficácia desta política social é comprometida na medida em que são mensuradas falhas tanto na condução do mesmo, quanto a efeitos negativos que ele pode ocasionar. Além disto, o Bolsa Família é um programa cuja prática remete ao assistencialismo, que é ineficaz quando se aborda a necessidade de inserção do pobre no mercado de trabalho. Analisando sob esta ótica, portanto, é explicitado um dos principais pontos negativos desta política de combate à pobreza.

O que se observa é que o programa não estabelece como uma das metas principais a ser atingida a questão da inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. O programa estabelece regras de acesso ao mesmo, com o cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação, enquanto deveria também a obrigatoriedade de participação das famílias pobres em cursos de capacitação profissional. O objetivo do programa é promover uma maior distribuição de renda entre a população pobre beneficiada, porém há um equívoco ao não estabelecer uma fiscalização rígida e severa a quem recebe os benefícios, permitindo que indivíduos que não precisam desta contribuição o receba (SANTOS, 2007).

Para Jambeiro e Santos (2013) o programa possui seu lado positivo graças ao acesso ao crédito, pois esta facilidade tende a viabilizar possibilidades reais de melhoria da qualidade de vida das famílias, apesar das inúmeras limitações impostas pela condição de pobreza. Porém, Jambeiro e Santos (2013) apresentam vários aspectos negativos sobre o programa, como: a exigência de condicionalidades a qual se questiona a legitimidade, já que este benefício é um direito social e deve ter caráter incondicional. Outro ponto destacado refere-se ao monitoramento e avaliação do Programa que necessitam de uma maior abrangência para o dimensionamento dos resultados médio e longo prazo. E, por fim, acreditam que há uma ineficiência de inserção da população adulta no mercado produtivo bem como em acostumar as pessoas a viverem do benefício do Estado, pois as induziria a se empenharem menos na superação da pobreza pelos seus próprios meios.

Para Campello e Neri (2013) existência do programa parece ser um ativo importante para a sociedade brasileira, na medida em que o programa é capaz de articular diversos serviços e benefícios de modo rápido e eficiente, destinando-as à população mais vulnerável. Porém, acreditam que há um problema em assegurar o financiamento das políticas sociais, em geral, no longo prazo bem como de responder ao desafio de apoiar uma maior inserção de membros adultos das famílias beneficiadas na atividade econômica. O Programa deverá focar em aprofundar a articulação com as áreas de educação, formação profissional e intermediação de emprego.

Marques et al. (2009) concluem que o PBF e programas semelhantes não alteram as condições de reprodução da pobreza no Brasil. Afirmam que a pobreza e a desigualdade extrema fazem parte da dinâmica da reprodução do capital no País. Dessa forma, para se fazer frente a essa situação, é necessário que, conjuntamente, se alterem os fatores estruturais responsáveis pela manutenção dessa realidade.

5. CONCLUSÃO

Em razão de todo o estudo realizado e com base em pesquisadores renomados que dissertam acerca da questão, buscou-se garantir a credibilidade do estudo ao conclui-se que o Programa Bolsa Família é bastante instável. Possui seus aspectos positivos, mas ainda requer muitas melhorias. Como ponto positivo o estudo apontou que o principal aspecto se deve à transferência do valor financeiro às famílias, pois atende à necessidade imediata principalmente para suprir a fome. O programa também acaba contribuindo, e muito, para diminuição da evasão escolar, no cumprimento do calendário de vacinação e no acompanhamento pré-natal das gestantes.

Infelizmente, há algumas questões negativas em relação ao PBF e entre elas a principal é que raramente as famílias conseguem a emancipação e o desligamento do programa. Atuando na área muito se vê que o benefício causa uma certa acomodação por parte dos usuários e não há o interesse em adentrar no mercado de trabalho e se auto sustentar. Uma das condicionalidades do programa poderia ser de exigir a conclusão dos estudos e a inserção em pelo menos um curso profissionalizante.

Outra questão encontrada nas pesquisas é de que o Governo acaba se acomodando com o programa, pois é um programa relativamente barato de se manter. É mais fácil repassar esse valor às famílias do que realmente investir em ações que combatam efetivamente os níveis de pobreza. Portanto, conclui-se que o PBF é realmente uma política pública efetiva que garante aos beneficiários seus direitos sociais, porém requer um pouco mais de atenção, melhorias e investimento por parte dos Governos em todas as esferas para que seja efetivo em quebrar o ciclo da pobreza e não apenas em assistenciais os vulneráveis.

No que diz respeito a limitações do trabalho, este foi verificado apenas a partir dos constructos teóricos, podendo este ser diferentes em cada município. Assim, como sugestões futuras de pesquisa, indica-se: i) realizar uma entrevista aprofundada com aqueles que recebem benefícios do PBF no Município de Iguatama/MG e aqueles que participam como gestores; ii) realizar uma análise de conteúdo, seguida da triangulação com a perspectiva teórica sugerida.

REFERÊNCIAS

ABREU, Lidiane Rocha. **Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais.** Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/bolsa-familia-uma-politica-publica-de-acesso-aos-direitos-sociais/>> Acesso em: 26/10/2020.

ANANIAS, Patrus. **Por que o Bolsa Família não é assistencialismo.** Carta Maior – O portal da esquerda, 2005. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Por-que-o-Bolsa-Familia-nao-e-assistencialismo/20915>>. Acesso em: 28/10/2021.

ANDRADE, Danilo. **Conheça o ciclo das políticas públicas.** Politize, 2016. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>>. Acesso em: 27/10/2021.

ANDRADE, Danilo. **Políticas Públicas: o que são e para que servem?.** Politize, 2016. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/politicas-publicas/> > Acesso em 27/10/2021.

ARRION, Rosinha da Silva. **Cidadania.** In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). dor: CIAGS/UFBA, 2014. p. 35-38.

BELLO, Enzo. **Cidadania e Direitos Sociais no Brasil: Um enfoque Político e Social.** 2007.

BICHIR, Renata. **A história do Bolsa Família.** Nexo Políticas Públicas, Agosto de 2020. Disponível em: < <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia>>. Acesso em: 26/10/2021.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Dicionário para a Formação em Gestão Social.** 2014

BRASIL. **Ministério da Cidadania.** Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>> Acesso em: 25/10/2021.

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

Câmara dos Deputados. **LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)**. 2ª edição. Brasília, 2015.

CAMARGO, Orson. "**Conceito de Cidadania**"; Brasil Escola, 2021. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/cidadania-ou-estadania.htm>>. Acesso em 23/10/2021.

CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - Brasília, 2013.

CANCIAN, Renato. **Cidadania e direitos políticos e sociais - Origem e importância**. Uol Educação, 2021. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/cidadania-e-direitos-politicos-e-sociais-origem-e-importancia.htm>> Acesso em: 23/10/2021.

CARVALHO, Vinicius. **Assistencialismo x Assistência Social**. Vinicius Carvalho – Deputado Federal, 2016. Disponível em <viniciuscarvalho.com.br/lernoticia.php?not=MzYw&arst=noticias> Acesso em: 27/10/2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - Volume 2. Brasília, 2010.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **A política pública de assistência social e o estado brasileiro: assistencialismo, universalização ou focalização?** 2018.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CMP. **BPC/LOAS: quem tem direito ao benefício e como solicitar**. CMP Prev, 2019. Disponível em: <<https://cmpprev.com.br/blog/bpc-loas/>> Acesso em: 29/10/2021.

Dicionário Online. **Significado de Assistencialismo**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/assistencialismo/>> Acesso em 27/10/2021.

Dicionário Online. **Significado de Cidadania**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/cidadania/>> Acesso em 24/10/2021.

DINIZ, Gabriel. **Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas**. CLP - Centro de Liderança Pública, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/?gclid=Cj0KCQjwiNSLBhCPARIsAKNS4_dW79aRHat12Zerm3qapf1LF-EwIipX13GRdzSir_qAp-HrO03p_0YaAp4KEALw_wcB>. Acesso em: 27/10/2021.

EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os Pobres “Não Merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. 2017.

FRANÇA Anna. **Assistencialismo temerário - Novo Renda Brasil deve repaginar o Bolsa Família, agrupando outros benefícios. Especialistas apontam o risco de desmonte de um programa de proteção social eficiente**. Revista Isto é, 2020. Disponível em: <<https://istoe.com.br/assistencialismo-temerario/>>. Acesso em: 27/10/2021.

FREITAS, Gabriel de Oliveira; RODRIGUES Wagner, 2019. **Efetividade do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Brasil no Contexto da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e da Constituição Federal**. Jus.com.br, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/74984/efetividade-do-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc-no-brasil-no-contexto-da-loas-lei-organica-da-assistencia-social-e-da-constituicao-federal>> Acesso em: 23/10/2021.

Front Line Defenders. **Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <<https://www.frontlinedefenders.org/pt/right/civil-political-rights>> Acesso em: 23/10/2021.

Fundação Getúlio Vargas, 2020. **FGV social comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no brasil**. Disponível em:

<<https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>> Acesso em: 26/10/2021

GIL, Carlos, A. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**, 6ª edição. São Paulo, Atlas, 2017.

HULLEN, Angélica Cristina Nagel. **Cidadania e Direitos Sociais no Brasil: Um longo percurso para o acesso aos Direitos Fundamentais**. 2018.

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social. **Benefício assistencial à pessoa com deficiência (BPC)**. Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>> Acesso em: 29/10/2021.

JAMBEIRO, Margarida Maria Andréa; SANTOS, Verônica Duarte dos. **Programa Bolsa Família: política social ou assistencialismo?** Cairu em Revista, 2013.

LIMA, Sandra Terezinha Conte de (1998). **O processo de Implantação da LOAS Lei Orgânica da Assistência Social**.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Sebrae/MG, 2008.

MACHADO, Ednéia Maria; KYOSEN; Renato Obikawa. **Política e política social**. Delimitação legal do preço da força de trabalho. Brasil, 1998.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabricio; CAMPELO Guaracyane. **Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?** 2011.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Transferência de renda no Brasil**. 2007

MGN, Blog. **Assistência social e assistencialismo: qual a diferença?**. MGN, 2020. Disponível em: < <https://mgnconsultoria.com.br/assistencia-social-e-assistencialismo-qual-a-diferenca/> >. Acesso em: 27/10/2021.

MOURÃO, Luciana; JESUS Anderson Macedo de. **Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro**. 2011.

NETTO, José Paulo **Assistencialismo e regressividade profissional no serviço social**. Universidade Lusíada, 2013.

NOVAES, Flávio Santos. **O Bolsa Família no Contexto das Políticas Públicas**. 2010.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A política nacional de assistência social no Brasil: Reconhecimento da assistência social enquanto política pública ou reprodução do assistencialismo?** 2015.

PANTOJA, Othon. **Entenda o que são os direitos sociais e qual o papel dos advogados na sua garantia**. Aurum, 2020. Disponível em: < <https://www.aurum.com.br/blog/direitos-sociais/> >. Acesso em: 28/10/2021.

RAMOS, Euélica Fagundes. **Os programas de transferência de renda no Brasil e o enfrentamento das expressões da questão social**. Meu artigo - Brasil Escola, 2006. Disponível em: < <https://meuartigo.brasescola.uol.com.br/sociologia/os-programas-transferencia-renda-no-brasil.htm> >. Acesso em: 29/10/2021.

RAMOS, Murilo César. **COMUNICAÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**. 2005.

RUSCHEL, Mariele Stertz; JURUMENHA, Mary Andrea Alves; DUTRA, Patrícia Vicente. **Os programas de transferência de renda no Brasil e a institucionalização do Programa Bolsa Família**. 2015.

SANTOS, Edvaldo Araújo dos. **Políticas públicas, controle estatal e superação do modelo assistencialista de Estado**. Cadernos de Direito, Piracicaba, 2012.

SANTOS, Iuri Sampaio. **Bolsa Família: concepções, aspectos positivos e negativos deste programa de transferência de renda com enfoque no assistencialismo**. Salvador, 2007.

SILVA, Flavia Martins André da. **Direitos Fundamentais**. Direito Net, 2006. Disponível em:
<<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2627/DireitosFundamentais>
> Acesso em 23/10/2021.