

A economia brasileira entre crises e reformas

POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: análise das temáticas tratadas nas pesquisas acadêmicas sobre o Programa Bolsa Família

GT – Políticas Públicas e Desenvolvimento

Tamires dos Santos Macedo¹
Angye Cássia Noia²
Carlos Eduardo Ribeiro Santos³
Lessi Inês Farias Pinheiro⁴

RESUMO

A finalidade dessa pesquisa foi a de identificar e analisar os enfoques empregados em pesquisas acadêmicas que analisaram o Programa Bolsa Família no Brasil. Para isso, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: a) construir um arcabouço teórico acerca do ciclo da política pública, enfatizando a etapa de avaliação; b) elaborar uma revisão de literatura acerca dos programas de transferência de renda desenvolvidos no Brasil, demonstrando a evolução e inter-relações; c) discutir os objetivos, a estrutura e a operacionalização do Programa Bolsa Família; e d) Analisar os enfoques das pesquisas acadêmicas que avaliaram o Programa Bolsa Família no Brasil. Metodologicamente foi utilizada a pesquisa qualitativa, seguida dos métodos descritivo e comparativo, bem como pesquisa bibliográfica e documental. Assim, pode-se inferir, através dos documentos analisados, que o Programa Bolsa Família instigou a elaboração de diversas pesquisas acadêmicas em várias universidades do país, dada a relevância, abrangência e distinção desse programa de transferência de renda. Pode-se verificar que grande parte dos trabalhos publicados tem uma visão mais criteriosa quanto ao cumprimento das condicionalidades de saúde e educação do PBF, assim como do desempenho escolar, da situação nutricional familiar, e da influência do Programa no cenário político. Assim, observa-se grande atenção voltada às fases de implementação/gestão do PBF, de execução/funcionamento e de avaliação dos efeitos gerados pelo Bolsa Família.

Palavras-chave: Políticas públicas. Políticas sociais. Programa Bolsa Família.

¹ Graduada em Ciências Econômicas (DCEC), da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Foi Bolsista ICB (PROIC//UESC). E-mail: tamiresmacedo2010@hotmail.com

² Doutora em Ciências Sociais, em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ/RJ), Mestre em Cultura e Turismo (UESC/BA), Graduada em Economia (UESC/BA). Professora titular do Departamento de Ciências Econômicas (DCEC) da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA). E-mail: acnoia@uesc.br

³ Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia (PPGCMDR/UNEB), em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS/BA). Professor Assistente no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (DCEC/UESC). E-mail: cersantos@uesc.br

⁴ Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, mestre em Economia Européia e Políticas Comunitárias pela Faculdade de Economia - Universidade de Coimbra, Graduada em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora Plena do Departamento de Ciências Econômicas (DCEC) da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA). E-mail: lifpinheiro@uesc.br

A economia brasileira entre crises e reformas

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são decisões e ações governamentais que podem ser desenvolvidas nas três esferas: nacional, estadual ou municipal. Essas ações visam solucionar problemas de interesse público, atendendo a grande parte da sociedade, buscando assegurar o bem estar social, as necessidades fundamentais do indivíduo, e os direitos de cidadania. As políticas públicas abrangem ações estatais em áreas diversificadas, tais como saúde, educação, transporte, habitação, reforma agrária, entre outras.

Segundo Piana (2009), a origem da política social enquanto decisão/ação governamental se deu com o advento do capitalismo, especialmente no século XIX, quando as classes operárias começaram a exigir direitos e melhores condições de trabalho através de movimentos populares. Os governos tinham o papel de transformarem seus projetos e pretensões vinculadas à sociedade em programas e ações que produziriam mudanças e resultados, com o intuito de promover o bem estar e a inclusão social. A partir dessas demandas com caráter de proteção social surgem às políticas de transferência de renda que são de grande relevância para a sociedade brasileira como combate a pobreza, possibilitando acesso a seus direitos sociais para uma melhor qualidade de vida.

De acordo com Maior (2010), os programas de transferência de renda foram implantados na Europa a partir de 1930, mas só ganhou uma significativa visibilidade a partir dos anos 1980, como resposta a situação agravante de empobrecimento e desemprego da população diante das transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho. No Brasil, essa questão adentra a agenda pública a partir de 1991, com o debate sobre Programas de Transferência de Renda, sendo aprovado um Projeto de Lei para o Programa de Garantia de Renda Mínima. Desde então, as políticas sociais foram evoluindo, tendo sido criados diversos programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Benefício de Prestação Continuada, o Auxílio Gás, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, o Programa Fome Zero e o Bolsa Família, que tem grande relevância no Brasil e trata-se do foco desta pesquisa.

Mas, vale ressaltar que o interesse e a implementação de políticas públicas e sociais pelos governos não passaram despercebidas pelas instituições de pesquisa. Com base na complexidade e no entrelaçamento das fases que envolvem o processo de criação e execução de uma política social, diversos estudos e pesquisas acadêmicas foram construídos evidenciando discussões diversas sobre o Programa Bolsa Família, com o intuito de contribuir com o avanço das ações governamentais e de resultados positivos para seu público alvo. A

A economia brasileira entre crises e reformas

partir disso, essa pesquisa buscou responder a seguinte questão: Quais os enfoques das pesquisas acadêmicas que buscaram analisar o Programa Bolsa Família no Brasil?

Nesse sentido, o objetivo geral foi analisar os enfoques empregados em pesquisas acadêmicas que analisaram o Programa Bolsa Família no Brasil. Para isso, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: a) construir um arcabouço teórico acerca do ciclo da política pública, enfatizando a etapa de avaliação; b) elaborar uma revisão de literatura acerca dos programas de transferência de renda desenvolvidos no Brasil, demonstrando a evolução e inter-relações; c) discutir os objetivos, a estrutura e a operacionalização do Programa Bolsa Família; e, d) Analisar os enfoques das pesquisas acadêmicas que avaliaram o Programa Bolsa Família no Brasil.

A abordagem da pesquisa foi qualitativa, tendo sido utilizada, na primeira etapa, a pesquisa bibliográfica a fim de elaborar um arcabouço teórico sobre o ciclo das políticas públicas, bem como realizar a revisão de literatura para a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil e sobre o Programa Bolsa Família. Para a pesquisa bibliográfica foram utilizados materiais já elaborados e publicados como livros, revistas, dissertações, teses, artigos e monografias. Para a análise dos enfoques das pesquisas foi utilizada a pesquisa documental.

Foram utilizados também os métodos descritivo e comparativo, o que possibilitou a descrição e análise dos enfoques das pesquisas acadêmicas, bem como a comparação entre pesquisas realizadas, analisando suas particularidades por instituição e programa de pós-graduação, assim como entre as regiões brasileiras.

Para contemplar o último objetivo específico, foi realizada, inicialmente, uma busca exploratória na base de dissertações e teses da Capes, mas observou-se a inviabilidade de utilizar essa base para a realização da pesquisa em função dos seguintes fatores: a) foram encontrados mais de 40 mil resultados utilizando a palavra-chave Programa Bolsa Família; b) os enfoques de muitos trabalhos não se aplicavam a esta pesquisa, visto que não tinham como objeto a análise do programa, apenas o citavam; c) não havia a possibilidade de filtragem das pesquisas; e d) muitos trabalhos não estavam disponíveis para download.

Assim, optou-se por utilizar o site da Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses, mantido pelo IbiCT, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. Essa fonte foi escolhida por conta da confiabilidade dos dados, da facilidade de acesso e download de pesquisas acadêmicas defendidas e, principalmente, pelas condições de filtragem das pesquisas no site, diminuindo a quantidade de trabalhos que não interessavam à análise, o que

A economia brasileira entre crises e reformas

viabilizou a execução desse trabalho. Foram utilizadas apenas teses e dissertações. Os dados foram coletados no final do segundo semestre de 2016.

O período de análise dos dados foi definido a partir da implantação do Programa Bolsa Família, no ano de 2004, até o ano de 2016. A filtragem dos trabalhos foi feita através de uma busca por meio da palavra-chave Bolsa Família. Foram encontradas 571 pesquisas acadêmicas através dessa filtragem. Desse total, foi feita uma nova filtragem através da verificação dos títulos das pesquisas, buscando aquelas que empreendesse algum tipo de análise acerca do Programa Bolsa Família, foram selecionadas 201 pesquisas. Após a filtragem, foi feito o download dos trabalhos para fins de organização e tratamento qualitativo das informações.

2 POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICAS SOCIAIS

Souza (2007, p.69) define a política pública como um “campo do conhecimento que busca colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação e propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Acrescenta, ainda, que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. A intervenção do governo através de políticas públicas busca a melhoria da qualidade de vida da população, regulando e facilitando o acesso aos direitos do cidadão, como resposta às demandas específicas da sociedade.

Nesse contexto, Rua (2009, p. 74) define as demandas como uma expressão de “necessidades e aspirações quanto à solução de um problema”. A autora esclarece que a formulação das demandas pode se dar de forma objetiva “definidas por fatores externos ao indivíduo: sua posição na estrutura econômica, no sistema de estratificação social, nas relações de gênero etc”, como também pode ser gestada por aspectos subjetivos dos atores sociais e econômicos envolvidos no processo de formação da agenda e construção de uma política pública.

Rua (2009) destaca, ainda, que resistências a algumas demandas (de natureza social, econômica ou política) podem inviabilizar a solução de problemas por obstrução decisória, mesmo que tenham sido inseridos na agenda governamental. Ou ainda, o governo pode chegar a propor alguma solução, mas não a executar.

A construção e implementação das políticas públicas perpassa um processo composto por etapas, denominado ciclo da política pública. Segundo Rua (2009, p. 37) “o ciclo das

A economia brasileira entre crises e reformas

políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas do processo de produção de uma política”. O encadeamento entre as etapas do ciclo, bem como o acompanhamento e avaliação de cada fase proporcionam a elaboração de políticas mais consistentes e com maior potencial de gerar resultados positivos para a sociedade e os governos.

Deste modo, segundo Tude (2010) os estágios que compõem o ciclo são: a) Formação da agenda (é o momento de reconhecimento do problema); b) Formulação de políticas públicas (o governo formula propostas com vistas a solucionar o problema em pauta, escolhendo a melhor solução); c) Implementação da política pública (trata de colocar a proposta escolhida em prática); e, d) Avaliação da política pública (esse momento possibilita a percepção de erros, o que leva ao aperfeiçoamento depois). Vale ressaltar que nem sempre as etapas são desenvolvidas separadamente, estando inclusive sujeitas a improvisação ou realização desordenada.

Mesmo com as limitações inerentes ao processo, as políticas públicas têm grande significância quando bem elaboradas e executadas, gerando benefícios políticos, sociais e econômicos, visando atender a direitos sociais conquistados pela sociedade e previstos por lei, guiando-se pelo princípio do interesse comum e não do interesse particular. De acordo com Holfling (2001, p. 31),

políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Portanto, são ações estatais voltadas para a sociedade, visando ampliar e efetivar os direitos e proteção social para o enfrentamento da redução da pobreza, desemprego e desigualdades na população, atendendo as suas necessidades sociais e respondendo suas respectivas demandas, alterando a situação existente.

“As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais” (HOLFLING, 2001, p. 31). Devido ao agravamento do cenário, os movimentos populares foram à luta para que surgissem as políticas sociais, o que contribuiu com a modificação do cenário do operariado e sociedade em geral notadamente ao longo do século XX.

A economia brasileira entre crises e reformas

No Brasil, esses movimentos e demandas impulsionaram as significativas mudanças na constituição de 1988 no âmbito social, a qual trouxe conquistas sociais, ampliou os direitos em termos de Educação, Saúde, Assistência, Previdência Social, do Trabalho, Lazer, da Maternidade, Infância, Segurança e entre outras consolidações conquistadas. Assim o Sistema Brasileiro de Proteção Social é responsável por um conjunto de políticas e programas governamentais que visam a prestação de bens e serviços e a transferência de renda (PIANA, 2009). De acordo com Neme et al. (2013, p. 294), “proteção social é um termo que designa toda espécie de transferência de renda, auxílio, serviço e garantia que vise proteger a população pobre, necessitada ou em situação de risco”.

2.1 Políticas de Transferência de Renda no Brasil

De acordo com Bichir (2010), os programas de transferência de renda são inseridos em um padrão de programas sociais que se voltam à população mais pobre. “É com o objetivo de promover igualdade de oportunidades e desenvolvimento econômico e social que surgem os programas de transferência de renda (TR)” (NEME et al., 2013, p. 291).

Soares (2010) afirma que o Brasil aderiu aos programas de transferência de renda principalmente como estratégia majoritária de redução da pobreza no país, buscando amenizá-la, e isso se relaciona a um modelo de proteção social vigente no país.

E nesse sentido esses programas foram formados com o intuito de que o beneficiário tenha a liberdade para escolher como melhor utilizar tal benefício por ter conhecimento de suas necessidades mais urgentes, embora alguns deles já tragam no próprio nome a destinação.

De acordo com Bichir (2010), os programas de transferência de renda surgiram como ações de garantia de renda mínima. Criou-se em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e, no ano de 2001, teve início, no governo de Fernando Henrique Cardoso o Programa Bolsa Escola (2001). Criou-se também o Benefício de Prestação Continuada, o Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Fome Zero. E depois com a unificação das diversas ações surge o Programa Bolsa Família em 2003, já no Governo Lula, tornando-se o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo.

A economia brasileira entre crises e reformas

2.2 O Programa Bolsa Família

A transferência de renda no Brasil atualmente tem como principal Programa o Bolsa Família, o qual foi instituído no Governo Lula, sendo direcionado a beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (MAIOR, 2010). O PBF foi criado por meio da Medida Provisória (MP)nº 132, que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007, e novamente alterado pelo Decreto nº 6.157 de 26 de junho de 2008.

No ano de 2004, o Decreto nº 5.209 regulamentou a Lei e atribuiu ao MEC a responsabilidade de fazer o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento da condicionalidade educação. Esse acompanhamento é realizado desde 2005 pelo MEC e, de acordo ao Censo de 2013, estima-se em aproximadamente 17,5 milhões de crianças, adolescentes e jovens que representam um terço do total de matrículas da Educação básica. Vale frisar que esse acompanhamento pode ser realizado através de formulários impressos do Sistema de Presença e distribuídos às escolas; através também do registro das informações no Sistema de Presença realizado pelo operador máster, o MEC, e por meio de compartilhamento de arquivos entre o município e o MEC com a utilização da funcionalidade disponibilizada pelo sistema e base de dados (FREITAS, 2016).

Ressaltando que, segundo Campello e Neri (2013, p. 13), o “Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família”. De acordo com Soares et al. (2006), o PBF trata-se do principal programa de transferência de renda do governo federal, o qual é administrado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Consiste em um programa em que o seu público alvo são famílias pobres com uma renda mensal per capita de R\$ 100,00 e que estão registradas no Cadastro Único. Castro e Modesto (2010, p. 13) afirmam que, com a utilização do Cadastro Único, “cada um dos municípios brasileiros pode conhecer as famílias e identificar suas vulnerabilidades, contando com um instrumento de planejamento para a promoção das políticas públicas e do desenvolvimento social”.

Campello e Neri (2013) afirmam que a consolidação do registro das famílias brasileiras de baixa renda, fez com que o Cadastro Único passasse a ser utilizado em outros programas e ações sociais tais como a Carteira do idoso; Programa Brasil Alfabetizado; Isenção da taxa de concursos públicos, Programa Próximo Passo; Programa de Cisternas; Minha Casa, Minha Vida, entre outros programas.

A economia brasileira entre crises e reformas

Para atuar juntamente com o Cadastro Único foi criado também um mecanismo que visava fortalecer a relação entre Governo Federal, os Estados e os Municípios, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), criado pela Portaria GM/MDS nº 148/2006, seguido pela criação do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), Portaria GM/MDS nº 76/2008 (CASTRO; MODESTO, 2010). Assim foi possível identificar quantas famílias de baixa renda se deparam com dificuldades para ter acesso aos direitos básicos como educação e saúde, dificuldades em manter crianças na escola e entre outras dificuldades que ficaram mais visíveis através desses mecanismos. Lembrando que o benefício é concedido pelo período de dois anos, e a cada dois anos os agentes municipais visitam as famílias para atualizar o cadastro e analisar se suas condições de vida mudaram ou continuam as mesmas. Campello e Neri (2013) ressaltam que até o período de 2013 o CadÚnico possuía o registro de 25 milhões de famílias, 23 milhões com renda declarada de até meio salário mínimo per capita.

Vale ressaltar que segundo as afirmações de Soares et al. (2006), cada município possui uma cota de beneficiários, de acordo ao número de pobres da Pnad 2001, que deve ser preenchida. No que se trata do valor do benefício, famílias com a renda per capita entre R\$ 0,00 e R\$ 50,00, recebem o benefício no valor de R\$ 50,00, independente da sua composição. As famílias com renda mensal per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 apenas são beneficiadas se possuírem em sua composição crianças entre 0 a 15 anos e/ou uma mulher grávida, esse benefício consiste no valor de R\$ 15,00, podendo ser acumulado até R\$ 45,00 que corresponde a três crianças. Frisando que famílias em situação de extrema pobreza com renda per capita até R\$ 50,00 podem acumular o benefício por criança com a renda básica de R\$ 50,00, podendo assim o valor máximo do benefício atingir R\$ 95,00. A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador, o qual cabe, segundo Castro e Modesto (2010), processar as informações contidas no Cadastro Único levantadas pelos municípios, e assim fazer o cálculo da renda per capita familiar, calculando qual valor cada família deve receber, emitir os cartões magnéticos para as famílias, pelos quais receberão seus benefícios mensalmente.

Soares (2010) ressalta que, além do pagamento mensal ser efetuado pela Caixa Econômica Federal em suas agências, também pode ser feito pelos postos de atendimento e terminais de auto-atendimento bancários, bem como em unidades lotéricas e correspondentes bancários credenciados e habilitados por ela. É necessário frisar que, segundo Campello e Neri (2013), o recebimento do benefício ocorre com o auxílio do cartão magnético pessoal, o qual a mulher foi priorizada como titular do cartão, e hoje 93% dos titulares do cartão são

A economia brasileira entre crises e reformas

mulheres, o que gera o empoderamento da mulher tanto em espaços públicos, como privados. Castro e Modesto (2010) apresentam a linha de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família, onde são expostos os avanços de elevação de valores do benefício (Tabela 1).

Tabela1 – Linhas de elegibilidade e benefícios do Programa Bolsa Família

Descrição	Janeiro de 2004	Julho de 2007	Junho de 2008
Legislação	Lei nº 10.836	Decreto nº 6.157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6.491
Linha de pobreza extrema	R\$ 50,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00
Linha de pobreza	R\$ 100,00	R\$ 120,00	R\$ 120,00
Benefício variável	R\$ 15,00 (0 a 14)	R\$ 18,00 (0 a 14)	R\$ 20,00 (0 a 15) e R\$ 30,00 (16 e 17)
Benefício fixo	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00

Fonte: SENARC/MDS, extraído de Castro e Modesto (2010, p. 35).

“Desde sua criação formal, o programa Bolsa Família sofreu diversas alterações em seu desenho, especialmente no que diz respeito ao valor e racionalidade da concessão dos benefícios” (SOARES, 2010, p. 22).

Segundo Ribeiro (2013), segundo o Decreto nº 6.197, de 30 de julho de 2009, foram realizadas algumas modificações nos valores limites para elegibilidade das famílias ao Programa Bolsa Família, assumindo o valor de R\$ 140,00 per capita para famílias consideradas pobres que possuam crianças e adolescentes até 17 anos de idade e R\$ 70,00 per capita para famílias em extrema pobreza, a qual independe da composição familiar. O Valor do benefício varia de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 (Quadro 2).

Quadro 2 – Tipologia dos benefícios do Programa Bolsa Família

TIPO DE BENEFÍCIO	DISCRIMINAÇÃO
Benefício Básico	É concedido um valor de R\$ 70,00 mensais a famílias com renda per capita de R\$ 70,00, independente da composição familiar.
Benefício Variável	As famílias com renda per capita de até R\$ 140,00 que tenham gestantes, nutrizas, crianças e adolescentes de até 15 anos de idade, recebem um benefício variável no valor de R\$ 32,00, podendo acumular até cinco benefícios variáveis.
Benefício Variável à gestante	Às famílias que possuam gestantes em sua composição é concedido o valor de R\$ 38,00 por mês, pagos por nove meses.
Benefício Variável Vinculado ao Jovem (BVJ)	A família que possuir jovens com idade entre 16 e 17 anos frequentando a escola recebe R\$ 38,00 por cada jovem, podendo receber até dois BVJ's.
Benefício Variável Nutriz	Às famílias que possuam crianças de até 6 meses de idade, é concedido o valor de R\$ 39,00 mensais por seis meses.
Benefício de Superação de Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP)	É concedido a renda mensal de até R\$ 70,00 às famílias com crianças de até 6 anos, que mesmo recebendo benefícios financeiros do PBF, permanecem em situação de extrema pobreza.

Fonte: Extraído de RIBEIRO (2013, p. 11), baseado em informações do Ministério do Desenvolvimento Social/ Programa Bolsa Família (MDS, 2012).

A economia brasileira entre crises e reformas

E sobre as condicionalidades do programa, afirma Soares et al. (2006), que as famílias beneficiadas dos programas, comprometem-se com a frequência das crianças em idade escolar às aulas que devem consistir no mínimo de 85%, a frequente atualização do cartão de vacinação de crianças de 0 a 6 anos e visitas regulares a postos de saúde para pré-natal e enquanto estiver amamentando. Vale lembrar que, segundo Castro e Modesto (2010, p. 32), “o PBF não é um direito. Ao contrário, se encontra explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias”.

É importante salientar que, segundo Soares (2010), o PBF funciona com a retirada gradual do benefício das famílias extremamente pobres, que deixam de receber o benefício básico na classificação de extrema pobreza cujo aumento da renda passe a os classificar em situação de pobreza e passam a receber o benefício variável.

Castro e Modesto (2010) relatam que, através de diversos estudos, é evidente que a ampliação do programa Bolsa Família e a vinculação de outras transferências de renda ao salário mínimo tiveram efeito significativo tanto na redução da pobreza, quanto na redução da desigualdade. Em sua estratégia de integração com políticas de saúde e educação, o programa proporciona o aumento do acesso da camada mais pobre da sociedade brasileira a esses direitos sociais fundamentais.

“Em dezembro de 2009, o PBF representava 12.370.915 benefícios, de um total de 42.581.308 benefícios concedidos pelos diversos programas federais de garantia de renda” (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 7). Em 2003, 3,6 milhões de famílias eram beneficiárias, já em 2010 houve um salto para 12,7 milhões de famílias beneficiárias, essa expansão trouxe consigo aperfeiçoamentos do programa afirma Castro e Modesto (2010), e de acordo a Campello e Neri (2013), no ano de 2013, os beneficiários do PBF atingiram 13,8 bilhões de famílias em todo o país correspondendo a um quarto da população brasileira. Ressaltando que o Programa Bolsa Família representa o custo de apenas 0,38% do PIB e 3% do total de gastos com benefícios previdenciários e assistência do país. Trata-se de um custo baixo para o efeito benéfico que promove nas atividades econômicas das localidades em que sua existência é maior.

Segundo Campello e Neri (2013), até o ano de 2013, o Bolsa Família apresentou resultados bastante significativos na redução da desnutrição e insegurança alimentar e nutricional, no aumento dos gastos nas famílias com alimentação, na redução da prevalência de baixo peso ao nascer, na melhoria das condições de saúde das crianças, o atendimento básico de saúde aos grupos mais vulneráveis foi fortalecido, o programa também ajudou a

A economia brasileira entre crises e reformas

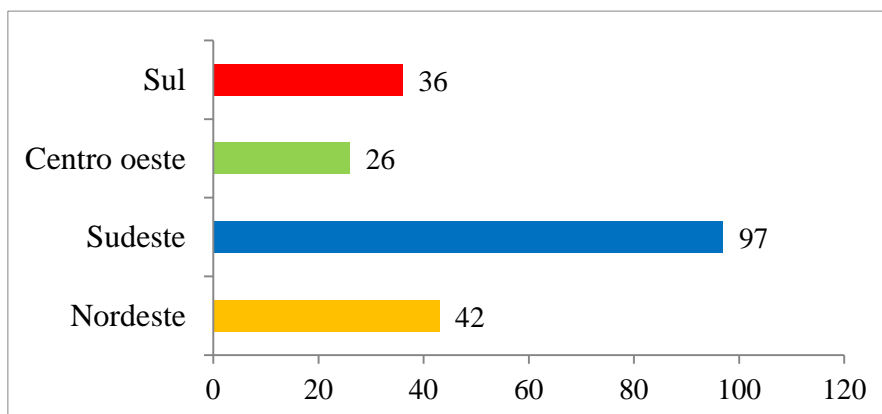
reduzir o número de internações entre menores de 5 anos, as taxas de número de crianças fora da escola foi reduzida, houve regularização na frequência escolar, permitindo melhores médias de frequência e aprovação, as taxas de abandono escolar no ensino fundamental e no ensino médio foi reduzido, entre outros resultados benéficos.

O PBF tem se certificado com uma experiência bem sucedida, o que provém da sua vasta cobertura e ótima focalização e também sobre os significativos impactos sobre a vida da população beneficiária. Diversos pontos positivos foram destacados pelas avaliações do programa tais como os objetivos que foram alcançados e o avanço em muitos aspectos não previstos. E que no decorrer dos anos o Brasil com o Programa Bolsa Família pôde enfim renunciar a histórica banalização e naturalização da pobreza e da fome e anunciar um novo patamar de garantias sociais, que requerem o reconhecimento e a progressiva expansão de padrões mínimos de bem estar a todos os cidadãos (CAMPELO; NERI, 2013).

3 ENFOQUES DAS PESQUISAS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

As pesquisas acadêmicas filtradas foram categorizadas por região, a saber: Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. A região Norte não foi indicada visto que na filtragem de trabalhos não foi encontrada nenhuma pesquisa de programa de pós-graduação da região. No processo de categorização foram destacados elementos como: o quantitativo de pesquisas de cada universidade, os programas de pós-graduação (mestrado e doutorado), o ano de defesa, frisando também a linha de análise das pesquisas. Os trabalhos que foram detectados com a temática do Programa Bolsa Família perfizeram o período de publicação de 2005 a 2016. Pode-se observar, na Figura 1, um comparativo do total de pesquisas por região.

Figura 1 – Número de Pesquisas acadêmicas sobre o Programa Bolsa Família por região



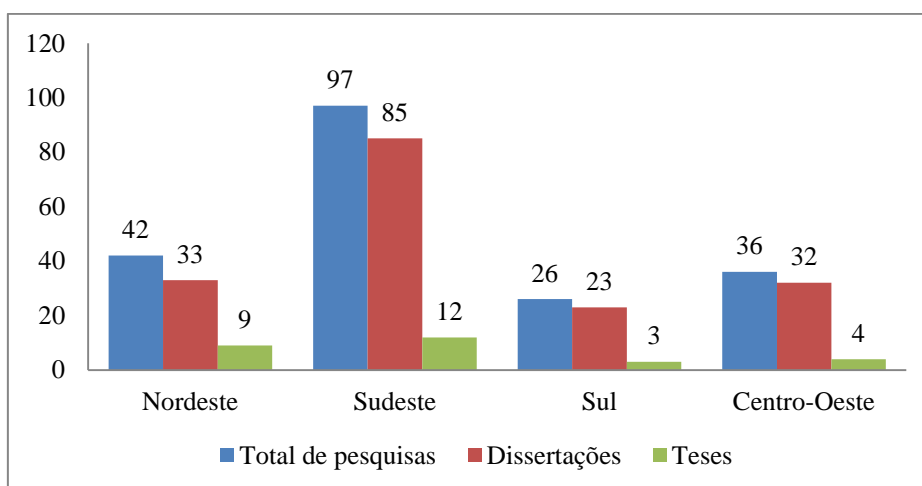
Fonte: Dados da pesquisa.

A economia brasileira entre crises e reformas

A região Sudeste aparece em primeiro lugar com o maior número de pesquisas acadêmicas (97) abordando a temática do Programa Bolsa Família; em segundo lugar, a região Nordeste, com 42 pesquisas; em terceiro lugar, a região Sul, com 36 pesquisas acadêmicas; e, em último lugar, a região Centro-Oeste, com 26 pesquisas.

Quando esses valores totais são desagregados em dissertações e teses já publicadas, conforme Figura 2, pode-se observar o predomínio da produção de dissertações em todas as regiões.

Figura 2 – Número de dissertações e teses sobre o PBF por região



Fonte: Dados da pesquisa.

A região Sudeste manteve seu destaque em relação às demais regiões tanto que se refere às dissertações produzidas quanto ao total de teses. O Nordeste ocupou o segundo lugar; em terceiro o Centro-Oeste; e, em quarto lugar, o Sul.

3.1 Região Nordeste

A Região Nordeste apresenta um quantitativo relevante de 42 pesquisas acadêmicas coletadas, voltadas para a análise do Programa Bolsa Família. São pesquisas resultantes de programas de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, sendo esse total de pesquisas composto por 33 dissertações e 9 teses, que foram publicadas pelas seguintes instituições: Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Católica de Salvador; Universidade de Fortaleza; Universidade Federal do Maranhão; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal da Bahia; Universidade

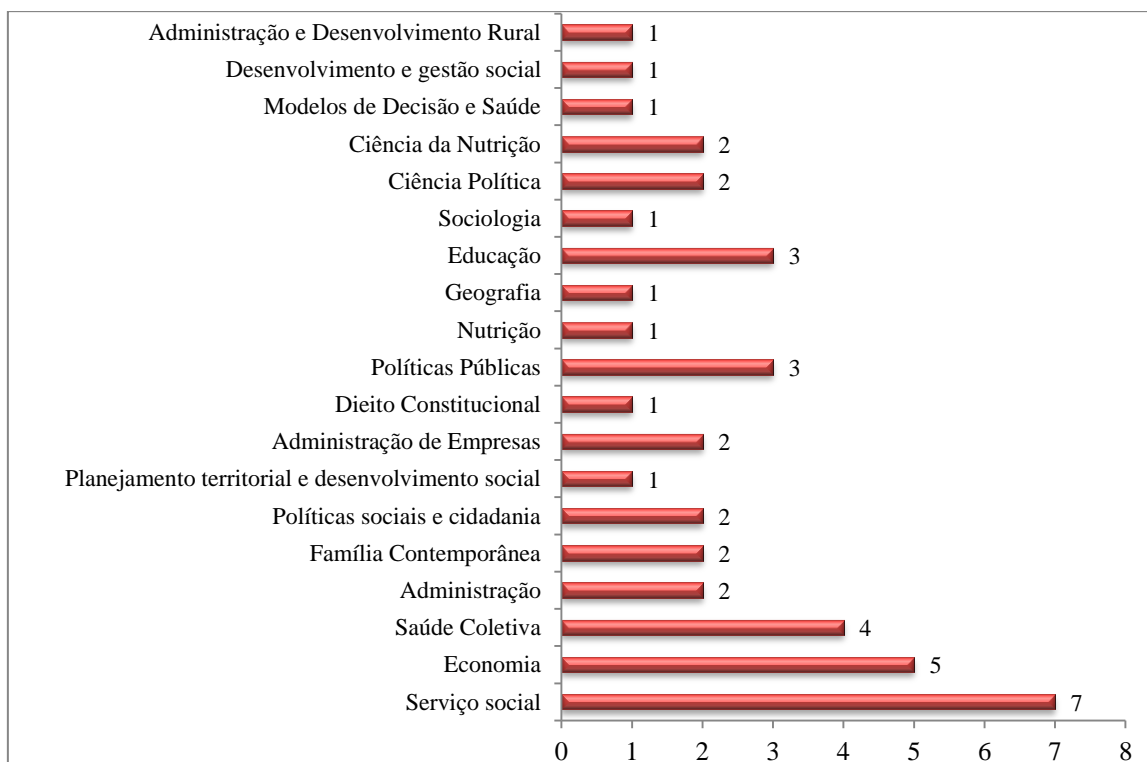
A economia brasileira entre crises e reformas

Federal de Sergipe; Universidade Federal do Ceará; Universidade Estadual de Feira de Santana; e Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Com base nos dados coletados e analisados constatou-se que, nos primeiros anos de implementação e execução do Programa Bolsa Família, não foram realizadas pesquisas acadêmicas com esse enfoque, elas começaram a surgir na Região Nordeste a partir do ano de 2007. E foi detectado o ano de 2015, como o ano de maior concentração de número de pesquisas acadêmicas publicadas com enfoque no Programa Bolsa Família na Região Nordeste (um total de 8 pesquisas). Destacaram-se também os programas de mestrado com maior concentração de pesquisas em diversas áreas.

No que se refere aos enfoques tratados nas pesquisas acadêmicas coletadas na região Nordeste, dentre as diversas áreas do conhecimento identificadas, notou-se uma grande concentração de pesquisas na área de estudo de Serviços Sociais, apresentando 7 trabalhos com a temática do PBF, seguida de 5 trabalhos na área de Economia, e 4 em Saúde Coletiva (Figura 3).

Figura 3 – Pesquisas acadêmicas por área de estudo, região Nordeste



Fonte: Dados da pesquisa.

As temáticas identificadas nas pesquisas que analisaram o Programa Bolsa Família demonstraram interesse pelos seguintes assuntos: a influência do PBF no desenvolvimento

A economia brasileira entre crises e reformas

local de determinada região, um olhar atencioso quanto ao cumprimento das condicionalidades do programa em relação à saúde e educação, ressaltando a importância do desempenho educacional, frisando também o acompanhamento das famílias beneficiárias, e os impactos e efeitos do PBF no combate à pobreza.

Vale ressaltar que entre os programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) da Região Nordeste, destaca-se que o curso de Economia e a área afim de Administração são os que se destacam em relação a uma visão mais aguçada nas pesquisas acadêmicas sobre o PBF para a etapa de avaliação, que corresponde ao último estágio do ciclo das políticas públicas, buscando avaliar impactos do PBF, efeitos e resultados aplicados a sociedade, e também frisando nas pesquisas a etapa da execução que é a terceira fase do ciclo das políticas públicas, focalizando o cumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família.

3.2 Região Sudeste

A Região Sudeste apresentou um total de 97 pesquisas acadêmicas com enfoque no Programa Bolsa Família, associadas a programas de pós-graduação de mestrado e doutorado. Desse total, 85 trabalhos correspondem a dissertações e 12 teses, publicadas pelas seguintes universidades: Universidade Presbiteriana de Mackenzie; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal de Viçosa; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Universidade de São Paulo; Universidade Federal do ABC; Universidade Estadual Paulista; Universidade Estadual de Campinas; Universidade Católica de Santos; Universidade Federal de São Carlos; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Pontifícia Universidade Católica de Campinas; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Uberlândia; Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Metodista de São Paulo; Fundação Oswaldo Cruz-Diretoria de Administração; Universidade Federal de Ouro Preto; Universidade Nove de Julho; e Fundação Getúlio Vargas.

O PBF foi abordado em pesquisas de 21 universidades, no período de 2005 a 2016, exceto o ano de 2007, que não obteve nenhum registro de pesquisa sobre o PBF.

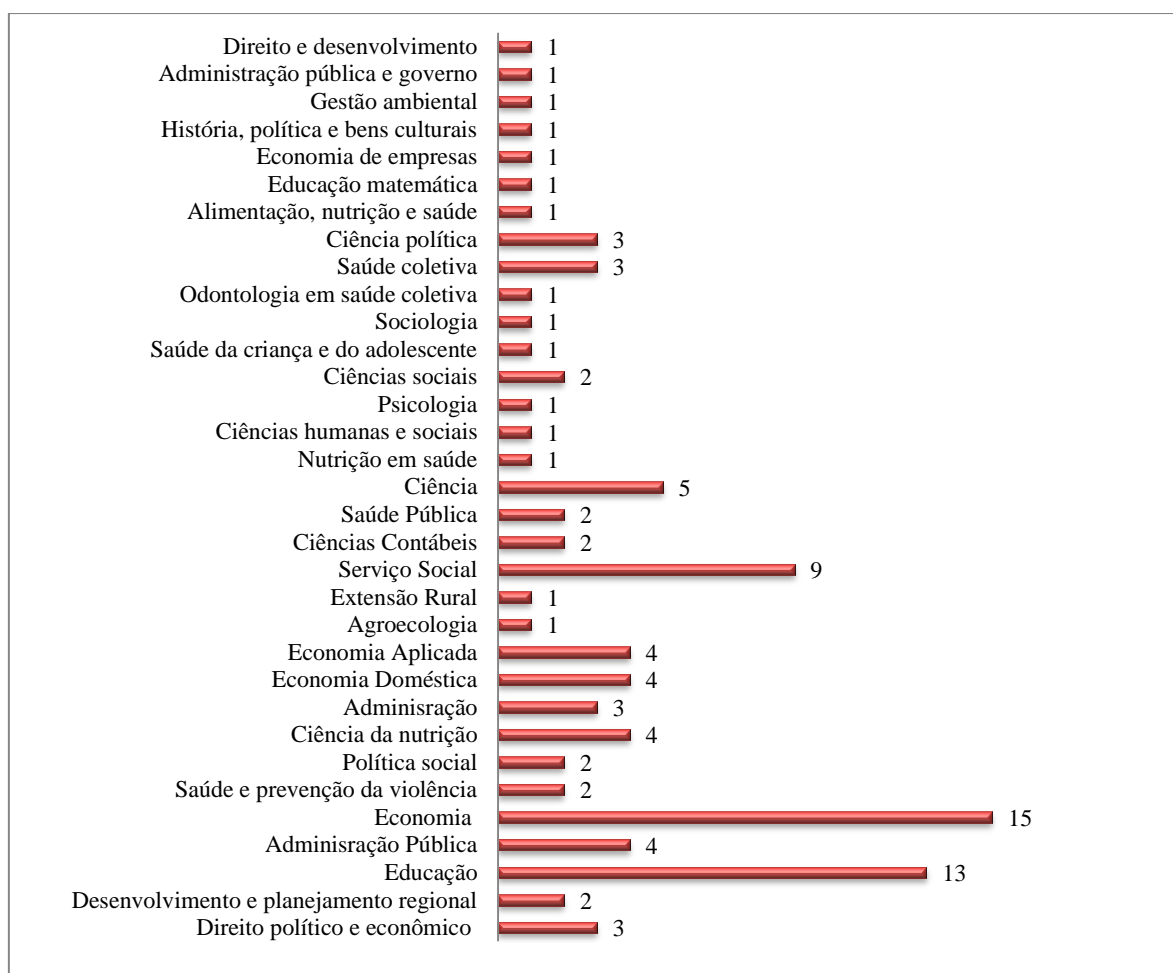
Constatou-se através do tratamento dos dados, que as pesquisas que tratam do Programa Bolsa família, na Região Sudeste, começaram a surgir a partir do ano de 2005, estando presente, consecutivamente, até o ano de 2016, exceto no ano de 2007. Vale ressaltar que os anos que obtiveram maior concentração de pesquisas coletadas através da filtragem nessa região, foram os anos de 2013 e 2014, com 14 pesquisas acadêmicas publicadas em cada ano. Cabe frisar que na categorização, foi observada uma grande concentração de

A economia brasileira entre crises e reformas

trabalhos de programas de pós-graduação em Educação, Economia e Serviços Sociais (Figura 4).

Observou-se que as pesquisas filtradas carregam em si linhas de análise, as quais determinam em qual foco a pesquisa está concentrada. Na Região Sudeste, percebe-se grande atenção voltada aos seguintes temas: cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, e em especial as condicionalidades educacionais; atenção no que diz respeito à pobreza e o efeito do PBF aplicado a ela, observando se houve melhoria na qualidade de vida e bem estar da população beneficiada; observa-se também aspectos como o estado nutricional e o consumo de alimentos; e a preocupação com a gestão do programa.

Figura 4 – Pesquisas acadêmicas por área de estudo, região Sudeste



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que o curso de Economia, destaca-se nessa região com mais produção acadêmica abordando a temática do PBF, e as áreas afins como Administração Pública, Administração, Administração Pública e governo, Economia de empresas, Economia

A economia brasileira entre crises e reformas

Doméstica, Economia Aplicada e Ciências Contábeis, obtiveram uma visão mais concentrada para os efeitos do Programa Bolsa Família, assim como para os resultados e impactos na sociedade, os quais se enquadram na fase de avaliação, ou seja, a última fase do ciclo das políticas públicas, que se refere ao momento de percepção de erros e acertos, eficiência e aceitação e se obteve resultados positivos ou negativos.

3.3 Região Centro-Oeste

Na região Centro-Oeste, ao serem categorizadas as pesquisas acadêmicas, foi observado um total de 26 pesquisas acadêmicas com enfoque no Programa Bolsa Família. Esses trabalhos foram publicados entre os anos de 2007 e 2016. Estão associados a programas de pós-graduação de mestrado e doutorado e, dentre eles, destacaram-se 23 dissertações e 3 teses as quais foram realizadas por 4 universidades, que são: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; Universidade de Brasília; Universidade Federal de Goiás; e Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Através da categorização de dados é perceptível a concentração de maior número de pesquisas na área de estudo de Economia, contrapondo com as demais áreas analisadas que contribuíram com trabalhos acadêmicos, conforme exposto na Figura 5.

Figura 5 – Pesquisas acadêmicas por área de estudo, região Centro-Oeste



Fonte: Dados da pesquisa.

A economia brasileira entre crises e reformas

Com base na filtragem das pesquisas acadêmicas foram identificadas as linhas de análise das pesquisas que trataram da temática do Programa Bolsa Família. Percebeu-se que na Região Centro-Oeste há um olhar mais voltado para a questão da gestão do Programa Bolsa Família, sua eficiência e como funciona, para que possa gerar resultados positivos no campo econômico, social e político. Focaliza-se também nas estratégias governamentais, sua relação com o processo eleitoral e sua influência nesse cenário. Não deixando de focar também na pobreza, com um olhar criterioso na mudança desse estágio diante dos problemas sociais, e nas condicionalidades, tanto para a educação como para a saúde.

Nota-se uma relevância em quantidade de pesquisas e quanto aos focos tratados nas pesquisas pelos programas de pós-graduação de mestrado e doutorado da área de Economia e áreas afins como Economia do Setor Público, Ciências Contábeis e Administração Pública, que buscavam uma ótica mais atenta aos casos de avaliação, o que corresponde à quarta fase do ciclo das políticas públicas, a qual enfatiza nas pesquisas a contribuição do PBF, impactos, seus efeitos positivos e negativos, sua contribuição pessoal, social, econômica e política, e não deixando de frisar também na terceira fase do ciclo que trata-se da implementação, onde foi analisada nas pesquisas do curso de Economia e afins, a execução do PBF, assim como suas regras e objetivos.

3.4 Região Sul

Ao ser realizada a categorização da Região Sul, foram obtidas 36 pesquisas com enfoque no Programa Bolsa Família. As pesquisas foram publicadas no período de 2006 a 2016, através de programas de pós-graduação de mestrado e doutorado. E dentre essas pesquisas observa-se 32 dissertações e 4 teses, as quais foram publicadas pelas seguintes universidades: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal de Pelotas; Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal do Paraná; Universidade Estadual de Londrina; Universidade do Vale do Rio dos Sinos; Universidade Regional de Blumenau; Universidade Católica de Pelotas; e Universidade Federal de Santa Maria.

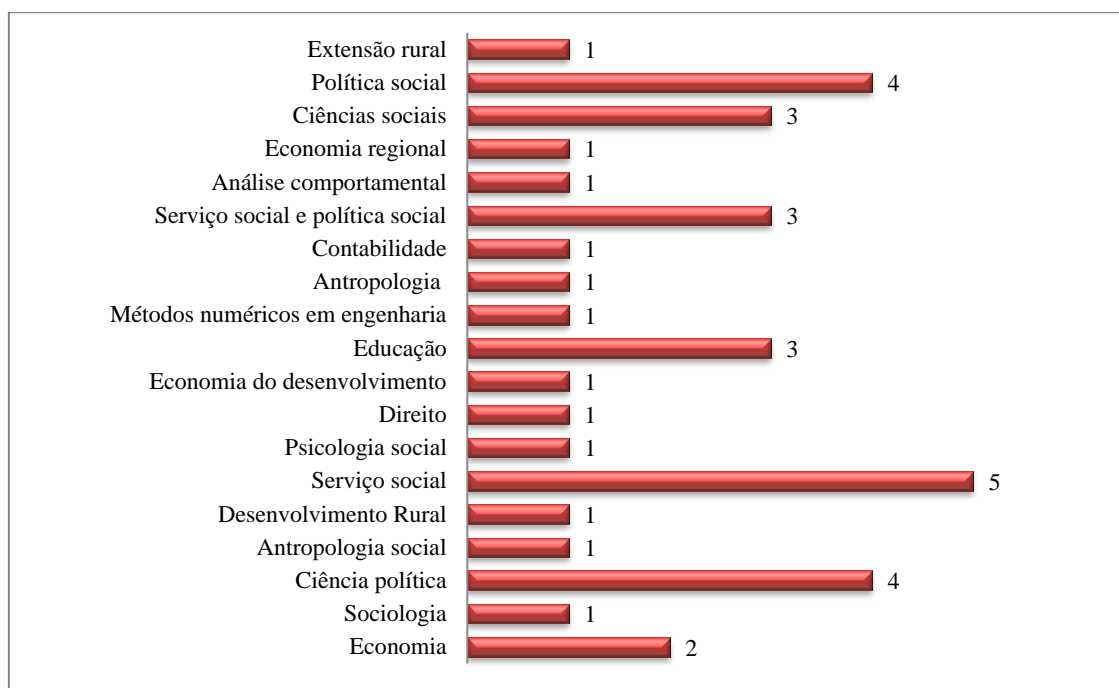
Observou-se, a partir da categorização, a concentração de maior número de pesquisas na região Sul no ano de 2011, apresentando um total de 6 pesquisas com enfoque no PBF. E notou-se, também, o destaque de maior envolvimento com esse tipo de trabalho, dos programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) em Serviços Sociais, Ciência Política e

A economia brasileira entre crises e reformas

Ciências Sociais. Sendo destaque também na Região Sul, de um quantitativo maior de pesquisas nos programas de mestrado, apresentando 32 pesquisas em diversificadas áreas.

De acordo com a Figura 6, é possível notar uma concentração mais significativa das pesquisas acadêmicas na área de serviço social apresentando uma quantidade de 5 pesquisas, em contraposição com as demais áreas observadas na região Sul.

Figura 6 – Pesquisas acadêmicas por área de estudo, região Sul



Fonte: Dados da pesquisa.

A partir dos dados, pode-se observar que a Região Sul tem uma concentração de pesquisas ligadas principalmente às condicionalidades em educação como principal condicionalidade do Programa Bolsa Família, enfatizando seus desafios, o cumprimento desta, e não deixando de frisar a situação de pobreza das famílias e o que foi modificado na vida dos beneficiários com a inserção do PBF, olhando também, atenciosamente, para os direitos sociais dos beneficiários.

Também é notória a presença nos programas de pós-graduação de mestrado e doutorado a área de Economia e áreas afins como Economia do Desenvolvimento, Contabilidade e Economia Regional, os quais demonstraram através de suas pesquisas sobre o PBF, uma ótica mais associada à avaliação do programa, que se destaca como a quarta etapa do ciclo de políticas públicas, enfatizando a eficiência do Programa Bolsa Família, as

A economia brasileira entre crises e reformas

condicionalidades nas quais são baseados para o seu funcionamento, assim como seus resultados e impactos socioeconômicos positivos e negativos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família trouxe mudanças significativas no enfrentamento da pobreza e emancipação das famílias juntamente ao acesso a direitos sociais. É necessário ressaltar que essa inserção deu grande ênfase a publicações de pesquisas acadêmicas que tratam da temática.

Através das análises realizadas a partir da categorização das 201 pesquisas acadêmicas, referentes às quatro regiões do país – Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul – é perceptível a grande concentração de pesquisas na região Sudeste que abordam o Programa Bolsa Família, destacando-se das demais regiões com o total de 97 pesquisas acadêmicas, associadas a programas de mestrado e doutorado. Ressaltando que é a região que engloba o maior número de universidades identificadas na filtragem dos dados, ou seja, 21 universidades.

Vale ressaltar que através da categorização foi possível perceber que a universidade que concentrou mais pesquisas sobre o Programa Bolsa Família foi a Universidade de Brasília, localizada na região Centro-Oeste, constando 21 pesquisas acadêmicas.

Em todas as regiões houve maior concentração de dissertações comparada ao número de teses publicadas abordando a temática do PBF. Através da análise das áreas de estudo relacionadas às pesquisas englobando as quatro regiões, destacaram-se Serviço Social, Economia e Educação, com números relevantes de pesquisas em relação às demais áreas.

Em geral, as linhas de análise, em todas as regiões e pesquisas são voltadas, para as fases de implementação, execução e avaliação de uma política pública, enfatizando aspectos como o cumprimento de condicionalidades em saúde e educação; um olhar avaliativo da gestão do programa e suas influências em questões políticas; frisando também em que aspecto o PBF contribuiu para a melhoria de vida dos cidadãos beneficiários e fez com que tivesse um efeito na redução da pobreza no Brasil; focalizando a alimentação e a vida infantil; e, não deixando de ter um olhar criterioso ao andamento e funcionamento do Programa Bolsa Família.

Importante destacar também a visão dos cursos de Economia, uma das áreas de maior destaque em números de pesquisas sobre o PBF, e áreas afins, onde se aplicou um olhar

A economia brasileira entre crises e reformas

voltado às condicionalidades do programa, a sua gestão governamental e efeitos socioeconômicos, enfoques concentrados na terceira e quarta fase do ciclo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador. **Bahia Análise e Dados**, v.19, p. 993-1008. 2010. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/RenataBichir_BA&D.pdf>. Acesso em: 17 maio 2016.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013. 494 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf> Acesso em: 11 jul. 2016.

CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 1-336. Disponível em: <http://www.ipea.gov.com.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf> Acesso em: 10 Jul. 2016.

FREITAS, S. R. de. **Programa Bolsa Família e Condicionalidade educação: primeiras aproximações**. Reunião Científica Regional da ANPED. jul. 2016. UFPR. Curitiba/Paraná. p. 1-14. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/eixo4_SUELLEM-RAQUEL-DE-FREITAS.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

HOFLING, E. de M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. In: Cadernos Cedes. nov. 2001. p. 30-41. Disponível em <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 13 maio 2016.

MAIOR, A. S. **Trajetória da Transferência de Renda: considerações sobre o Programa Bolsa Família e Panorama atual na América Latina**. 2010. p. 1-17. Disponível em <<http://goo.glesafe.com/?q=Trajet%C3%B3ria%20da%20Transfer%C3%Aancia%20de%20Renda:%20Considera%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20e%20Panorama%20atual%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina%20Aline%20Souto%20Maior>> Acesso em: 14 maio 2016.

NEME, F. et al. **Programas de transferência de renda: um paradigma em proteção social e combate à pobreza**. 2013. p. 290-321. Disponível em <<http://goo.glesafe.com/?q=A%20EVOLUÇÃO%20DAS%20POLÍTICAS%20SOCIAIS%20NO%20BRASIL%20o%20periodo%20de%202013%20a%202010>> Acesso em 09 jul. 2016

A economia brasileira entre crises e reformas

PIANA, M. C. **As políticas sociais no contexto brasileiro**: natureza e desenvolvimento. São Paulo-SP: Ed.: UNESP. 2009. p. 20-37. Disponível

em:<<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

RIBEIRO, S. C. **Políticas Sociais e o Programa Bolsa Família**: uma abordagem teórica a luz da pobreza multidimensional. 2013. p. 1-20. Disponível em:

<http://www.uesb.br/eventos/semana_economia/2013/anais-2013/f03.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. Departamento de Ciências da Administração. UEF; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SOARES, F. V. et al. **Programas de Transferência de Renda no Brasil**: Impactos sobre a desigualdade. In: Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. out.2006. Cap. 17. p. 87-129. Disponível

em<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1228.pdf> Acesso em: 10jul 2016.

SOARES, L. de A. S. **Transferências de renda**: modalidades e finalidades. mar. 2010. 34 p. Disponível em:

<<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/luisaazevedoTransferenciasderendanoBrasil.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2016.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2007.

TUDE, J. M. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas**. Curitiba. 2010. p. 11-34. Disponível

em: <http://terreiros.vc/articles/0000/1494/Artigo_Jo%C3%A3o_Martins_Tude.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.