



UMA VISÃO HOLÍSTICA SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E SUAS CONDICIONALIDADES

GT – Política Pública e Desenvolvimento

Cristian Arnecke Schröder¹

Carlos Eduardo Ribeiro Santos²

Angye Cássia Noia³

RESUMO

Para entender o processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil é necessário observar a conjuntura social, política e econômica na qual as Políticas Públicas de combate à pobreza, desigualdade e vulnerabilidade social, passaram a focalizar e demandar ações conjuntas por meio da intersetorialidade e, assim, condicionar o benefício pago às famílias, com o intuito de diminuir o ciclo da pobreza no país. Nesse intuito, metodologicamente, para tanto, enquanto abordagem metodológica, o trabalho pautou-se, enquanto abordagem, na discussão teórico-exploratória por buscar evidenciar os aspectos originados com a implementação da política e, enquanto procedimento metodológico, contou-se com uma revisão de literatura e bibliográfica, através de textos especializados que abordam o tema, assim como o levantamento e a leitura documental dos materiais disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelas leis que regem o Programa Bolsa Família como um todo. Assim, enquanto resultados, observou-se, principalmente, que a implementação do PBF, dado o seu caráter focalizado, deve ser visto como fundamental para o combate das desigualdades e da pobreza. Assim, afirma-se que com as condicionalidades existentes, o PBF torna-se uma possibilidade para o fim do ciclo intergeracional da pobreza, para as famílias beneficiárias, já que condicionam os beneficiários à situação de pobreza relacionadas individualmente à cada família.

Palavras Chaves: Política Pública. Programa Bolsa Família. Condicionalidades.

¹ Graduando em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Bolsista de Iniciação Científica, modalidade UESC/FAPESB, no Projeto de Pesquisa “Pobreza, Políticas Públicas e Qualidade de Vida”. Colaborador voluntário no Centro de Acompanhamento de Conjuntura Econômica e Social (CACES/DCEC UESC). E-mail: c.schroder@live.com.

² Economista pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Mestre em Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional (PPGCMR/UNEB). Professor Assistente no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (DCEC/UESC). E-mail: cersantos@uesc.br.

³ Economista pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Mestre em Cultura e Turismo (UESC). Doutora em Ciências Sociais, com ênfase em Políticas Públicas e Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Professora Titular no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (DCEC/UESC). E-mail: angyecassianoia@yahoo.com.br.



1 INTRODUÇÃO

O desenho de um Estado, que prevê em sua ação o âmbito social, se dá pela oferta de mecanismos que busquem a fundamentação de um Estado de Bem Estar à sociedade e, num contexto mais particular (quando da impossibilidade de o mercado promover, em sua estrutura, essa concessão), sua organização se dará em torno da implementação de Políticas Públicas (PPs) que, segundo Souza (2006), podem ser definidas como componentes de um campo holístico de ação, ou seja, um campo que leva em consideração não somente o aspecto a ser mudado, mas todo o processo que deverá ocorrer para que tal aspecto possa ser mudado, evidenciando, assim, uma maior participação e gestão do Estado desde o processo da identificação dos gargalos/problemas enfrentados pela sociedade que o compõe, perpassa pela alocação de seus recursos, não apenas no entendimento do cumprimento (apenas, de sua eficiência), até a execução e conquista final proposto pelas políticas de ação propostas.

No Brasil, apesar de ter acontecido tardiamente, o fomento às Políticas Públicas passou a ocorrer em um momento de transição de governos com características estritamente neoliberais, para um governo que passou a estabelecer, além de mecanismos que visavam a satisfação do mercado econômico, também, propostas de estímulo à efetiva existência de um Estado de Bem Estar Social. E isso se deu por meio de políticas públicas (PPs), como afirma Machado (2003).

Ao longo do tempo e, antes da expansão do entendimento da necessidade de correção de aspectos que o mercado econômico, por si só, não conseguia suprir à sociedade de maneira igualitária, muitas PPs de combate à pobreza e inclusão social foram elaboradas e implementadas, porém, com baixo desempenho e alcance, como foi o caso dos diversos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado, implementados na região Nordeste do Brasil desde a década de 1970 (ALBUQUERQUE, 1995).

Foi então, a partir dos anos de 1990, que o Governo Federal, à época, iniciou gradativamente, a pensar em políticas públicas focalizadas na questão socioeconômica, quando foram criados diversos programas de auxílio ao cidadão, que tinham como objetivo diminuir o número de pessoas localizadas nas situações de pobreza e extrema pobreza no Brasil, podendo ser citados quatro grandes programas criados e que, posteriormente, foram incorporados a um programa maior, no ano de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF).



VI SEMANA DO ECONOMISTA & VI ENCONTRO DE EGRESSOS

O que esperar da economia brasileira?



Sobre esses programas, cronologicamente, no ano de 2001 foi implementado o programa de auxílio ao cidadão nomeado de Vale Gás, que era administrado pelo Ministério de Minas e Energia e que garantia um benefício de R\$15,00, em um ciclo bimestral, para as famílias que apresentavam renda inferior a de um salário mínimo. Nesse mesmo período foi implementado, também, o programa Bolsa Escola que tinha como objetivo fornecer auxílio financeiro às famílias que se encontravam na linha de extrema pobreza, tendo como intuito estimular a permanência da criança e do adolescente por mais tempo nas escolas.

Outro programa, também criado em 2001, foi o Bolsa Alimentação, que fornecia auxílio financeiro de R\$15,00 reais mensais para gestantes, lactantes e crianças com idade entre onze meses a seis anos e que possuíssem riscos nutricionais. Outro grande programa criado e que, posteriormente, também foi incorporado ao Programa Bolsa Família foi o Cartão Alimentação, que fornecia benefício mensal de R\$50,00 às famílias que possuíam renda familiar igual ou inferior a meio salário mínimo *per capita* (BRASIL, 2015).

Posteriormente, a partir de 2003, uma nova agenda política foi estabelecida pelo Governo Federal, e essa passou a ser mais voltada às questões sociais, como a base das políticas públicas (e não apenas com caráter de complementariedade como se praticava anteriormente). Assim, políticas sociais foram criadas com o intuito de diminuir o nível de pobreza e extrema pobreza no Brasil e, assim, pautar, para além da superação imediata da situação de pobreza, as políticas em uma busca de mudança social, ao prever inserir, na sociedade, pessoas que faziam parte da camada social considerada mais pobre (financeira, de educação, de saúde e de moradia, o que se atrela à questão da qualidade de vida dessa população).

Por conta disso, em 9 de janeiro de 2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) através da Lei nº. 10.836, que incorporou e ampliou os programas anteriores de auxílio ao cidadão, com o intuito de melhorar a qualidade de vida de famílias que se encontrassem em situações de pobreza e extrema pobreza. A proposta era que a mudança socioeconômica dessa população se desse por meio de benefícios diferenciados e ligados à estrutura de composição das PPs implementadas, ao se levar em consideração as particularidades de cada família. Os benefícios deveriam ser pagos mensalmente, tendo como contrapartida dos beneficiários, a obediência às condicionalidades exigidas pelo programa. Assim, o PBF assumiu, de forma essencial, a centralidade nas Políticas de Transferência Direta de Renda (PTDR) no Brasil, tornando-se referência de política pública em todo o mundo.



Em todo esse contexto, na atualidade, muito se questiona a função das condicionalidades enquanto componentes de uma Política Pública, mas pouco se discute sobre a sua real influência na eficácia e na manutenção dessas políticas enquanto políticas públicas transversais. Com isso, esse trabalho tem como objetivo principal explicar as condicionalidades do PBF em relação à transversalidade do mesmo⁴, analisando a conjuntura que levou o Programa Bolsa Família a ser criado pelo Governo Federal, assim como, associar a lógica de uma esperada efetividade nos resultados do PBF em relação ao cumprimento das suas respectivas condicionalidades.

Para tanto, enquanto abordagem metodológica, o trabalho pautou-se na discussão teórico-exploratória por buscar evidenciar os aspectos originados com a implementação da política e, enquanto procedimento metodológico, contou-se com uma revisão de literatura, através de textos especializados e que abordam o tema, assim como o levantamento e a leitura documental dos materiais disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome⁵ (MDS), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelas leis que regem o Programa Bolsa Família como um todo.

2 O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

O Estado de Bem Estar Social, também conhecido como *Welfare State*, surgiu como um ideal contrário ao pensamento liberal vigente no período pós-segunda guerra mundial, mais especificamente, na Alemanha e na Inglaterra ao se buscar entender as bases que tornavam os países desiguais econômica e socialmente, entre si. Kerstenetzky (2012) afirma que os principais objetivos de um Estado de Bem Estar se pautam, desde então, em restaurar o nacionalismo estatal, assim como promover a melhoria de vida para a população que, até então, sofre com a precariedade distributiva dos resultados econômicos.

⁴ A transversalidade do PBF se atrela ao buscar atingir, não apenas o foco central de transferência direta de renda aos beneficiários, mas, nesse contexto, estabelecer, por suas condicionalidades, melhorias nos aspectos que preconizam a transferência intergeracional da pobreza, atrelada a fatores que, teórica e historicamente, impossibilitam a evolução socioeconômica do indivíduo e de sua família na máxima que sinaliza que “pai pobre terá filho pobre que lhe dará netos pobres”. Ou seja, a transversalidade supõe o alcance das PPs não apenas na transferência da renda, mas sua relação quanto aos aspectos de saúde e, principalmente, a educação, enquanto promotora do aperfeiçoamento e qualificação para o mundo produtivo (trabalho e geração própria de renda necessária para uma vida mais digna).

⁵ À época inicial da construção da pesquisa, o MDS ainda possuía a característica de órgão federado de combate à fome e ao desenvolvimento social. Atualmente, o mesmo passou a cumprir outros papéis inerentes à sua funcionalidade e perfil de gestão do Governo Federal, passando, inclusive, à nomenclatura não mais de MDS, mas de MDSA (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário).



Ainda de acordo com Kerstenetzky (2012), inicialmente, em seu sentido mais institucionalizado, o Estado de Bem Estar passou a intervir em espaços considerados vazios de intervenção do setor privado, de regulação e garantia de direitos, quando, em um primeiro momento, passou a destinar seus esforços em políticas voltadas para a seguridade laboral e garantia da manutenção de uma renda posterior à cessação de capacidade laboral pelo indivíduo. Assim, o Estado de Bem Estar passou a focar sua ação, também, na criação da aposentadoria por tempo de serviço, a criação do FGTS⁶ e do sistema PIS/PASEP⁷. Em um terceiro momento, bem mais à frente temporalmente, passou a destinar esforços para a criação de benefícios às famílias, diretamente, mais conhecido através da prestação de benefícios familiares.

Assim, como nas diversas transformações ocorridas na forma de intervenção do Estado sobre o problema a ser enfrentado, os critérios de elegibilidade e de cobertura das PPs também foram mudando e sendo ampliados no decorrer do desenvolvimento social alcançado. Segundo Kerstenetzky (2012), inicialmente, o alcance era limitado aos funcionários de indústrias, por exemplo, porém a expansão passou a atingir outros setores produtivos (como a aposentadoria rural) e outras camadas da sociedade, até chegar, por fim, na população de uma forma generalizada e sem restrições (dada aqui, a universalidade dos objetivos, embora a não universalidade das ações⁸).

Apesar de não existir um caminho exato que marque a implementação do *Welfare State* em uma sociedade, Pierson (1998) afirma que é possível destacar três elementos que delimitam a introdução do Estado de Bem Estar em uma nação. (i) O primeiro marco será o

⁶ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Programa criado com a função de induzir à formação de um patrimônio financeiro para o trabalhador que atua sobre as normas do mercado formal de trabalho estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

⁷ Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. Criados como mecanismos de inter-relação entre o crescimento dos setores produtivos da economia e a distribuição desse crescimento entre seus trabalhadores. Pode ser considerado, de certa forma, como um mecanismo de garantia da distribuição de parte dos lucros das empresas a seus funcionários, contribuindo para a construção de um patrimônio pessoal.

⁸ A política pública deve ter um caráter universal, caso contrário, os benefícios passam a considerar apenas um grupo da sociedade, o que a leva a criar distorções entre a universalidade e a particularidade de suas ações. Muito do que se questiona, atualmente, sobre as políticas de transferência de renda é a manutenção de uma particularidade de sua ação contínua e não a busca da universalidade da mudança do quadro socioeconômico que impõe sua implementação (algo muito mais amplo e que deve se relacionar com todo o sistema econômico e produtivo. Por exemplo, não adianta afirmar: “o PBF tem que levar seus beneficiários ao trabalho e, assim, a reduzir seu tamanho ao longo do tempo” se o setor produtivo, especificamente, o empresariado não está disposto a abrir mão dos ganhos de escala e tecnológica da produção e, conseqüentemente, a não ampliação de vagas de emprego). Assim, universalidade da política, então, deve preconizar o público, mas, acima de tudo, principalmente, a solução do seu fator gerador, devendo contar, também, com a evolução da sociedade em que se insere.



da seguridade social, que passa a ser responsável por garantir os direitos aos cidadãos que trabalham em situações de risco. (ii) O segundo é o da escolha por meio de voto universal, quebrando a hegemonia elitista e sexista. (iii) Já o terceiro marco é aquele reconhecido quando o Estado passa a gastar mais de 3% do seu Produto Interno Bruto (PIB) com os direitos sociais, firmando assim um Estado responsável pela assistência e democracia social. Em alguns países, a ordem de surgimento das ações estatais foi inversa, o que representa o seu viés, de fato, Estado promovedor do Bem Estar, mas sempre respeitando a cadeia de acontecimentos apresentados por Pierson (1998). Tal ponderação é relevante por ser possível observar que alguns países optaram por buscar implementar um processo inicial de bem estar após a indicação de organismos internacionais.

É válido salientar que essa hierarquia leva a um contexto mais amplo e considerável de um processo de desenvolvimento socioeconômico equilibrado e justo como bem preconiza Sen (2005), ao considerar os fatores constantes dessa hierarquia como os fundamentos para o que vem a considerar o desenvolvimento enquanto aspecto que ultrapassa a característica socioeconômica apenas, mas se atrela diretamente com a liberdade (em seu entendimento mais amplo, não só o de ir e vir, mas o de ser, participar, escolher, atuar, integrar e se sentir pertencente àquele espaço físico, emocional ou econômico onde vive).

2.1 Estado de Bem Estar e Políticas Sociais no Brasil, até os anos de 1990

A partir do contexto exposto anteriormente, no Brasil, a lógica do Estado de Bem Estar Social não fugiu dos marcos expostos, anteriormente, por Pierson (1998). Único fato característico diferenciado foi o tempo em que levou para o *Welfare State* ser implementado no país que, para Kerstenetzky (2012), não foi muito distante dos demais (embora países com maior grau de desenvolvimento socioeconômico), mas que não pode ser deixado de levar em consideração, pois evidencia que, por tal motivo, o Brasil (enquanto país em processo de desenvolvimento) tornou-se referência em algo que o mesmo não foi o expoente. Assim, o primeiro registro de um impulso ao Estado de Bem Estar Social foi dado, segundo Kerstenetzky (2012), ainda no final do século XIX, com os benefícios oferecidos aos servidores do Estado e militares, sendo estendido, posteriormente, para todos os trabalhadores e, sequentemente, para todas as famílias.

Como em toda nação, a eficiência de uma política social demanda dos Governos outra política social ainda maior e mais eficiente para atender à população. Nesse sentido, Reis



(1997) e Kerstenetzky (2012) destacam que após a instauração da assistência médica, da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e, também, com a pressão dos sindicatos, cobrando uma maior participação do Estado nas falhas do mercado, o Governo do então Presidente Getúlio Vargas converteu-se à linha da modernização industrial mundial dando suporte para a indústria nacional, porém, preocupando-se e acolhendo as reivindicações social e sindical, com o intuito de instaurar uma sociedade mais justa. Foi o início do Estado garantindo os direitos trabalhistas, por exemplo.

Mesmo com o Estado acolhendo as reivindicações populares, as transformações econômicas que passaram a acontecer a partir da década de 1930 impulsionaram a concentração de renda e a desigualdade social no território brasileiro. Com isso, nesse período, o Estado passaria a focalizar seus esforços no chamado “populismo” convergindo, assim, as propostas dos trabalhadores com as propostas da indústria em um único objetivo, de fomentar a produção interna, respeitando as exigências da sociedade de um ambiente menos desigual (KERSTENETZKY, 2012).

Com o passar do tempo, outras PPs sociais foram criadas e, nesse contexto, entre as décadas de 1960 e 1970 estavam centradas em estimular o poder de compra da então classe média, como forma de manter a estrutura e ampliação da economia interna, como afirma Corbucci (2003). A característica principal foi que observou-se uma maior abrangência no alcance das políticas dada a emergência da criação de diversos órgãos suplementares, criados para estimular o combate às desigualdades, principalmente regionais (criação/ampliação das superintendências regionais de desenvolvimento), mas que eram comandados por grupos que passariam a agir por interesse próprio dentro dessas instituições, criando assim várias assimetrias nas Políticas Sociais implementadas até então⁹.

Em meados da década de 1990, o Brasil, então, passou a priorizar o mercado como forma de reestruturação das políticas econômicas e sociais com o intuito de conter o déficit público e reestruturar a máquina estatal, pois, durante três décadas consecutivas, ocorreram expansões tanto nas políticas econômicas quanto sociais, porém, nenhuma forma de reestruturação na “máquina” estatal foi feita (movimento que grande parte dos países estava seguindo naquele momento dada as políticas de ajustes propostos pelo FMI e Banco Mundial,

⁹ Por outro lado, de acordo com Corbucci (2003), essa estrutura provocou a sobrecarga fiscal nos cofres do Estado, dados os inúmeros órgãos criados com o intuito de atender as demandas regionais, tais como a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Nordeste (a SUDENE) e do Centro-Oeste (a SUDECO) que, nos anos 2000, viriam a ser extintos inicialmente, depois reestruturados e replantados.



aos países devedores, como forma de renegociação de dívidas). Por conta disso, as PPs destinadas às agendas sociais foram estagnadas ou suprimidas, em sua maioria, assumindo um caráter universal (na questão do espaço) e não mais regional, para que o Estado pudesse se reformular e o mercado interno continuar se desenvolvendo (CORBUCCI, 2003).

Tal fato mostra que até o ano de 1994 não exista uma preocupação com a demanda populacional por Políticas Sociais, já que as mesmas seriam supridas, naturalmente, pela eficiência do mercado em prover aquilo que fosse necessário à sociedade não mais por intermédio de um Estado Provedor (controlador), mas simplesmente via a existência, apenas, de um Estado Observador e regulador, quando necessário, através das agências de regulação. O resultado, inclusive socioeconomicamente, seria oriundo de um bom funcionamento do mercado que equalizaria as diferenças, via meritocracia, interesses individuais e livre escolha dos agentes socioeconômicos.

Por outro lado, é possível perceber, também, que até esse momento não existia uma estrutura político-financeira que fiscalizasse o volume de recursos alocados para as políticas públicas, uma vez que a máquina do Estado estava sem recursos, como afirma Corbucci (2003). Tal fato evidenciou a necessidade de diversas adequações pelas quais passaram as políticas sociais nos anos 1990, como, por exemplo, a instalação do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico).

2.1 Do Programa Comunidade Solidária ao Programa Bolsa Família

Segundo Cardoso e Jaccoud (2005), no ano de 1995, a economia brasileira estava cercada por uma estrutura financeira mal planejada, dada característica rudimentar do sistema de gestão financeira do Estado e, também, de gestão das Políticas Sociais, prejudicando uma alocação de recursos mais transparente. Com isso, ainda para Cardoso e Jaccoud (2005), era necessário uma descentralização e uma flexibilização das Políticas Sociais para que o processo de alocação dos recursos pudesse seguir de maneira mais fluida e, também, possibilitasse uma maior participação do setor privado nesse cenário.

Tal fato evidencia o esforço governamental, àquele momento, em reestabelecer metas e aumentar a eficiência das políticas públicas no Brasil, como forma de subsidiar uma maior amplitude nas mesmas, sem diminuir a alocação dos recursos voltados para a diminuição das desigualdades sociais e da pobreza. Este quadro só viria a mudar, de fato, posteriormente, no

início da década seguinte quando da implementação da Lei nº101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelo Decreto Federal nº 9.364/2001, que criou CadÚnico.

É possível notar, então, que o Programa Comunidade Solidária, idealizado em 1994 e concretizado em 1995, foi fruto de todo esse esforço redirecionado para um novo recorte de Políticas Públicas até 2003. Tal programa tinha como propósito diminuir a pobreza com a unificação de programas já existentes naquele período e com a criação de novas secretarias de execução e fiscalização dos mesmos (ITAMARATY, 1997).

Mas, foi em 2002 que, segundo Oliveira e Albuquerque (2002), aconteceram as principais mudanças e avanços nas Políticas Sociais nacionais. A mais importante delas foi a concretização da, esperada, descentralização da implementação e a focalização das metas, que foi defendida anteriormente, com a criação da Rede de Proteção Social, que possuía importante contribuição dos ministérios criados até então, com o objetivo de fiscalizar e implementar as PPs no Brasil. Assim como a criação do Cadastro Único, sob responsabilidade das prefeituras de cada município e, também, a coordenação e manutenção dos bancos de dados das famílias cadastradas e beneficiadas sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF).

Em um primeiro momento, toda essa movimentação propiciou ao governo a criação e focalização mais eficaz das políticas elaboradas para combater as desigualdades. Em um segundo, por conta da criação do Cadastro Único, os pagamentos dos benefícios das políticas criadas, podendo citar como exemplos o Bolsa Escola, os Bolsas Alimentação e Auxílio Gás, passaram a ser feitos através do Cartão Cidadão, fornecido pela CEF (ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 2002).

Tais mudanças na conjuntura, tanto sociopolítica quanto socioeconômica, foram extremamente relevantes, porém, outras mudanças posteriores foram necessárias, haja vista que, durante a expansão das Políticas Sociais (entre as décadas de 1960 e 1980), uma agenda voltada para o fomento e focalização dessas políticas foi rústicamente criada e, em 2003, grande parte de tal agenda já havia sido cumprida, com parcial êxito, demonstrando melhorias nos índices de escolaridade, nos índices de saúde e, sobretudo na diminuição da pobreza, mesmo não havendo mudança significativa quando pautadas as desigualdades, como afirma Pinheiro Júnior (2014).

Assim, em um primeiro momento, após 2003, o Estado Federal voltou-se para a manutenção do modelo econômico que vinha sendo aplicado desde o governo anterior, como proposta de prevenir o aumento da inflação e de controlar os gastos do governo, obtendo êxito



em sua execução, como afirma Pinheiro Júnior (2014). Porém, ao começar a planejar a continuidade das Políticas Sociais no Brasil a partir de então, segundo Rocha (2006), o Governo Federal encontrou o país com sua base de Políticas de Transferência de Renda (PTR) extremamente descentralizada e defasada, pois, as políticas adotadas anteriormente eram rígidas e generalizadas. Ou seja, tinham um critério comum para o acesso das famílias aos benefícios pagos pelos programas (eram focalizadas em características mais generalistas tanto no aspecto da essência quanto da espacialização do que se considerava pobreza). Característica da maioria das políticas públicas implementadas no Brasil até hoje, de formulação sob a lógica *top down*¹⁰ e de implementação sob a lógica *bottom up*¹¹.

Assim, tendo consciência da urgência na mudança desse cenário, o governo criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, de acordo com Rocha (2006), passou a responder por todas as Políticas de Transferência de Renda do Brasil, que passou a ser unificada por conta da criação, em 2003, de um novo programa, o Fome Zero e, posteriormente, a junção final de todos eles por meio da criação do Programa Bolsa Família, inicialmente através de uma medida provisória, em outubro do mesmo ano.

Então, programas como o Auxílio Gás, o Bolsa Escola e a Bolsa Alimentação foram unificados, ampliados e sua estrutura de acesso ao benefício, assim como critérios e cadastros familiares tornaram-se mais rígidos. Com isso, uma nova forma de gerir as PPs Sociais, no Brasil, foi criada.

2.2 Os primeiros anos de implementação do Programa Bolsa Família (PBF)

O PBF tem por objetivo combater, diretamente, a pobreza social e também promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiados. E assim, através dos benefícios pagos às famílias, possa alcançar o seu desenvolvimento social e econômico para que, posteriormente, essas famílias saiam do grupo de pobreza ao qual pertencem (BRASIL, 2003). Assim, de acordo às características do programa, evidencia-se que

[...] os Programas de Transferência de Renda (PTR) possuem papel fundamental para o fim do ciclo de pobreza, e o PBF assume esse papel de maneira imediata

¹⁰ Característica de formulação de políticas públicas, de cima para baixo, do Estado (União) para os municípios, indiferente às especificidades de cada realidade da situação e característica de cada espaço em si e por si.

¹¹ Característica de implementação de políticas públicas de baixo para cima. Ou seja, implementadas pelo demandante da ação (os municípios), mas sob a égide da formulação da política por uma instância acima, política e espacialmente (o Governo Federal).



através dos critérios e benefícios adotados (BRASIL, 2006 *apud* PIRES; LONGO, 2008, p. 7).

Os critérios de acesso ao PBF, àquele momento, eram: (i) ser considerado extremamente pobre, para as famílias que possuíam renda familiar mensal inferior a R\$60,00 por pessoa e (ii) ser pobre, relativo às famílias que possuíam renda familiar entre R\$ 60,01 e R\$120,00 por pessoa.

Adotados esses critérios, os benefícios seriam pagos às famílias que se encontrassem na situação de extrema pobreza, para as quais, (i) independentemente da forma que a família fosse composta, seria pago, mensalmente, o valor de R\$50,00; (ii) de acordo com a forma que a família fosse composta, seria pago o benefício adicional de R\$15,00 para cada filho, tendo um limite máximo de três filhos por família. (iii) As famílias consideradas pobres teriam direito de acesso a, no máximo, dois benefícios; enquanto (iv) as famílias que participavam de Programas anteriores que foram incorporados ao Programa Bolsa Família, passariam a receber, temporariamente, o chamado Benefício Variável tendo um limite máximo de R\$ 95,00 por família.

Assim, tal estrutura de diferenciação adotada, até então, pelo Governo Federal, mostrava que as ações estavam voltadas para o combate às desigualdades sociais (e, principalmente, de renda) transferindo rendas diferenciadas aos seus beneficiários, ou seja, o governo passou a levar em consideração as particularidades encontradas em cada família, para poder elaborar uma política de amplo acesso e ampla eficácia (o que determina o caráter focalizado dessa política e o que ampara a crítica a ela, na atualidade).

Após os três primeiros anos de implementação do PBF, os resultados foram positivos para todas as regiões do Brasil, a começar pela Região Nordeste, haja vista que

[...] o Nordeste ‘possuía’ em 2004 o maior número de famílias pobres do país. Provavelmente, por isso ‘era’ a região com maior cobertura nacional do Bolsa-Família em 2004: 53,58% das famílias atendidas no país ‘estavam’ nessa região. Em 2006, apesar de ainda possuir a maior concentração de famílias pobres do país, ‘era’ também a única região que detectou uma redução no número de famílias pobres, perto de 4,35% (PIRES; LONGO, 2008, p. 14).

Os Resultados da Região Nordeste descritos acima, são diferentes dos encontrados na Região Centro Oeste, por exemplo, pois

[...] o Centro–Oeste ‘era’ a região com a menor representação das famílias pobres do país nos dois períodos. Por isso, ‘possuía’ também a menor participação nacional quanto ao atendimento do Bolsa-Família. Porém, foi a segunda região com o maior



aumento da pobreza: cerca de 11,92% entre os anos de 2004 e 2006 (PIRES; LONGO, 2008, p. 14).

Assim como na Região Norte, já que

[...] o Norte teve o menor atendimento das famílias pobres em 2006: apenas 89% das famílias pobres da região tinham acesso ao programa social. Possivelmente, as distâncias geográficas e o difícil acesso a algumas localidades contribuíram para o atraso na implantação do Bolsa-Família (PIRES; LONGO, 2008, p. 14).

Outros resultados foram encontrados nas Regiões Sudeste e Sul. Nesse sentido, o Sudeste, àquela época,

[...] 'era' a segunda região do país com a maior porcentagem de famílias pobres, mas também 'era' a segunda região com o maior número de famílias atendidas. 'Possuía' o segundo melhor desempenho quanto o aumento da cobertura do programa: em 2004 eram 37,07% de famílias pobres atendidas, saltando para 95,47% em 2006. Consequência disso é que também teve o segundo melhor desempenho na pobreza: um aumento de apenas 1,65% no período (PIRES; LONGO, 2008, p. 14).

Por fim, a Região Sul também obteve dados importantes, pois

[...] detinha o melhor percentual de atendimento às famílias pobres em 2004: do total de famílias pobres existentes nessa região, 46,06% eram atendidas pelo Bolsa-Família, em 2004. Esse número 'progrediu' em 2006, perdendo apenas para o Nordeste: 96,3% de suas famílias carentes já 'recebiam' o Bolsa-Família. Isso não 'evitava', porém, o avanço da pobreza na região. Entre 2004 e 2006, o Sul foi a região brasileira que vivenciou um aumento de 18,47% no número de pobres (PIRES; LONGO, 2008, p. 14).

De acordo com os dados mostrados anteriormente pode-se notar que o PBF, entre 2004 e 2006, obteve resultados regionais que contrastam uns com os outros. Enquanto a Região Nordeste obteve um aumento no número de famílias beneficiadas e uma redução da pobreza no período em questão, as demais regiões demonstraram aumento no número de famílias beneficiadas, porém, aumento no número de famílias consideradas pobres.

Tal fato evidencia que as desigualdades sociais não diminuíram, pois a pobreza aumentou em quase todas as regiões brasileiras já que, segundo Barros et al. (2007), a redução das desigualdades está diretamente relacionada com a diminuição da pobreza.

Para aumentar a efetividade no combate da pobreza e das desigualdades, o Programa Bolsa Família passou a contar com as condicionalidades do acesso como forma de atingir o êxito esperado.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: universalização, focalização, condicionalidades e gestão

No Brasil os problemas da pobreza e da desigualdade são pertinentes e estão presentes em todos os momentos históricos, políticos e ou demográficos. Com isso, as Políticas Públicas e de Bem Estar passaram a ser tratadas como prioridade para o desenvolvimento econômico, social e político, como já foi observado ao decorrer deste trabalho. Os governos que passaram pelo poder elaboraram políticas em modelos que eram mais propícios ao momento e ao interesse próprio em questão. Assim, foram adotados vários tipos de políticas, porém, ainda existe um amplo debate voltado para dois tipos/características preponderantes a elas: a universalização e a focalização.

Conceitualmente, as políticas universais são aquelas que estão disponíveis para toda a população, sem a existência de alguma forma de restrição/distinção de acesso a ela ou a seu uso, como aborda Teixeira (2002). Basicamente, esta só passou a ser exercida no período pós-ditadura militar, por conta da Constituinte Cidadã, que dentre outros aspectos, diz que é dever do Estado proporcionar a proteção social por meio da educação, segurança, saúde e lazer, e com isso, erradicar a pobreza, a desigualdade social e fomentar o bem estar social, característica principal da universalidade da política (VILAS-BOAS, 2011). Entretanto, nesse sentido, por se tratar de uma política constitucional (amparada pelas diretrizes constitucionais de direitos e obrigações) não devem ser consideradas como políticas públicas¹².

As políticas focalizadas, por sua vez, são aquelas que têm como função melhorar a eficiência e a eficácia das políticas com as quais o Estado assume a responsabilidade de complementar uma política maior mais ampla, mas que não atinge, plenamente, sua função primordial, como afirma Gabriel (2008).

Assim, por outro lado, por conta da descentralização desigual na gestão pública promovida pela ótica neoliberal do Estado, ocorrida após a efetivação da Constituinte Cidadã, as políticas passaram a sofrer fragmentações em seu financiamento e aplicação, levando, consequencialmente a um processo de centralização de competências, não possuindo um setor

¹² De acordo com Santos (2010), embora sejam Políticas de Estado (assim como as Constitucionais), as PPs não se caracterizam pela sua obrigatoriedade (diferente das Constitucionais), mas pela utilização do Estado enquanto agente de ação quando da insuficiência da política Constitucional e/ou do mercado, em assegurar direitos e possibilidades previstas na Constituição. Sendo, então, geralmente, as Políticas Constitucionais, universais e as PPs, em sua essência, focalizadas, a exemplo não apenas das políticas sociais, mas também das políticas econômico-produtivas como a política de alocação produtiva, de incentivo e isenção fiscal, de subsídios à produção, em essência, políticas públicas, por buscar suprir falhas pontuais criadas e, ainda, não sanadas pela lógica do equilíbrio natural do mercado.



de controle e monitoramento, mas um caráter de federalismo cooperativo, que tem como objetivo compartilhar atribuições governamentais entre as esferas do governo na dissociação entre os mecanismos de prática da gestão, como afirmam Leite (2009) e Vilas-Boas (2011). Esse processo, inclusive, acabou por levar ao aumento de desigualdades, sob diversos olhares, dada a característica de competição que se instalou entre os estados federados, a exemplo da prática da política de incentivo/isenção fiscal como molde central das políticas de desenvolvimento socioeconômico (SANTOS, 2013).

Porém, com a dificuldade em arrecadar receitas para suprir os gastos com as políticas universais de acesso a saúde, educação, segurança e lazer, estabelecidos por lei na Constituinte Cidadã, tais políticas deixaram de ser atrativas para o Estado, tendo como opção a implementação das políticas focalizadas para o combate da desigualdade, pobreza e o aumento no bem estar no país (VILAS-BOAS, 2011).

Assim, Vilas-Boas (2011) afirma que a Constituinte Cidadã conseguiu “prever” a descentralização que aconteceria através do federalismo cooperativo, porém, tal descentralização foi o suporte para a necessidade da focalização de políticas, criando assim, a estrutura de gestão intersetorial entre os estados e municípios para melhorar o acesso aos serviços básicos. Prova de tal afirmação foi que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), no ano de 1993, deu suporte para que os ministérios criados na década de 1990 estabelecessem relações estreitas com os governos locais, com o intuito de monitorar e cadastrar tais políticas, focalizadas e fomentadas pelo Governo Federal (LEITE, 2009).

Tempos depois, como afirma Vilas-Boas (2011), os Programas de Transferência de Renda (PTR) passaram a assumir um caráter mais unificado quando, em 2003, foi implementado o Programa Bolsa Família (PBF), um Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) onde tais condicionalidades estavam concentradas na educação e na saúde como forma de diminuir as desigualdades e os principais déficits dos beneficiados em relação ao restante da população.

Assim, as condicionalidades atreladas às políticas públicas, principalmente sociais, possuem como objetivo “reforçar o capital humano das famílias, de forma que as futuras gerações tenham melhores condições de vida e oportunidades de geração de renda e de



trabalho” (WWP¹³, 2015, s.p.). Quebrando, assim o caráter vicioso do ciclo intergeracional da pobreza.

No Brasil as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família surgiram em um momento no qual as políticas universais de acesso à educação e à saúde básica, principalmente, estavam presentes em todos os estados e municípios, mas que, pela inequação da oferta do serviço, da qualidade ou funcionalidade do investimento público, da corrupção ou pela falta de acessibilidade, passaram a não atender famílias localizadas na região de pobreza e extrema pobreza como um todo, ampliando ainda mais as desigualdades socioeconômicas. Assim, fez-se necessária uma focalização nesses aspectos com o intuito de reforçar o acesso a essas políticas e, conseqüentemente, melhorar as condições de vida dessas famílias e, como consequência, da sociedade e do sistema econômico, como aborda a WWP (2015).

Por conta disso, é possível definir que

[...] as condicionalidades são os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do PBF nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social para continuarem a receber o benefício financeiro do Programa. Quanto pelo poder público, para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos (BRASIL, 2003).

Com isso, evidencia-se que o pagamento do benefício do PBF está condicionado ao cumprimento de certas obrigações firmadas pelas famílias ao ingressar no programa. Tais obrigações são divididas em dois eixos, (i) o eixo educação e (ii) o eixo saúde. As condicionalidades voltadas para o eixo da educação são: (i) matricular crianças e adolescentes com idade entre 06 e 15 anos em instituições de ensino; (ii) o aluno deve possuir frequência escolar de, no mínimo, 85% equivalente ao total da carga horária escolar; e (iii) garantir que as informações dos dependentes e 6 a 15 anos, que estão em instituições de ensino, serão atualizadas em questão de escola atual e série atual, para que haja o devido monitoramento da frequência escolar.

Quando ao eixo da saúde, as condicionalidades se dividem em dois subgrupos: o de gestantes e/ou nutrízes e o de responsáveis por crianças menores de 7 anos. Para tais grupos, as condicionalidades para gestantes e/ou nutrízes são: (i) comparecer às consultas previamente

¹³ World Without Poverty. Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (WWP), criada em 2013 pelo Governo Federal do Brasil através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), do Programa Nacional para o Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial para a criação de uma relação de aprendizagem conjunta a partir da implementação de inovações e em programas de redução da pobreza no Brasil e no mundo, a partir da experiência brasileira (WWP, 2015).



marcadas do exame pré-natal, portando o cartão gestante e obedecendo ao calendário¹⁴ mínimo estipulado pelo Ministério da Saúde; e (ii) participar de palestras e outras atividades fornecidas pelas equipes de saúde de cada município, voltadas para o aleitamento materno e o fornecimento de alimentos saudáveis às crianças.

Para os responsáveis por crianças de até 7 anos de idade são: (i) manter o cartão de vacinação da criança em dia, com as devidas doses aconselhadas pelo Ministério da Saúde, obedecendo ao ciclo de imunização proposto pelo Ministério; e (ii) levar a criança às unidades de saúde portando o cartão de saúde para acompanhamento nutricional, psicológico, entre outros, conforme estipulado pelo calendário mínimo do Ministério da Saúde.

Em caso de, por algum motivo, tais condicionalidades não sejam cumpridas, sem as devidas justificativas por parte do beneficiário, existem algumas medidas que passam a ser tomadas. Em um primeiro momento, a família apenas recebe uma advertência referente à ação descumprida. Caso haja reincidência do descumprimento, ocorre o bloqueio do benefício por um mês. Se existir mais um descumprimento a família fica suspensa por mais dois meses. O cancelamento total do benefício se dará, automaticamente, após o terceiro descumprimento estar disposto no Sistema de Condicionalidades, o SISCON.

No caso do Programa Bolsa Variável Jovem (BVJ), uma das modalidades discricionárias do PBF (dada a sua característica de diferenciação da população alvo de acordo com a característica familiar), que é destinado à adolescentes que possuem entre 16 e 17 anos, as condicionalidades são diferentes daqueles que possuem idade entre 6 e 15 anos. Já que para aqueles, a única condicionalidade existente é de possuir frequência escolar mínima de 75% equivalente à carga horária estabelecida pela instituição de ensino e estar relacionado a algum processo de aprendizagem de uma profissão.

Assim, como as condicionalidades, o descumprimento das mesmas possuem outros efeitos no BVJ. No primeiro descumprimento, o jovem recebe apenas uma advertência que não gera efeitos sobre o benefício pago. A partir do segundo o benefício fica suspenso por 60 dias, não dando direito ao jovem em receber as parcelas suspensas posteriormente. Quando ocorrer o terceiro descumprimento, o benefício é cancelado e o jovem não recebe mais a bolsa.

¹⁴ O acompanhamento das condicionalidades é feito seguindo o calendário definido, anualmente, pelos Ministérios competentes, assim como são definidos também os períodos nos quais o município deverá realizar o acompanhamento e registrar as informações relativas a cada área no Sistema de Controle das Condicionalidades do Programa, do MDS (SISCON).



Como observado, as condicionalidades são diretas em propostas, porém complexas em sua análise e obtenção dos dados exatos. Isso exige uma complexa relação intersetorial de gestão da política, para que tais condicionalidades possam ser acompanhadas. Para tanto, o Governo Federal, através de vários Ministérios que inter-relacionam informações e papéis, acompanha o cumprimento das condicionalidades do Programa.

Segundo WWP (2015) cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estipular, em conjunto ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), não somente diretrizes a serem seguidas, mas também políticas¹⁵ de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, assim como das famílias que não cumpriram as mesmas, tendo em vista que tais informações devem ser repassadas para o SISCON com o objetivo de proporcionar, aos estados e municípios, informações essenciais para a promoção de políticas eficazes complementares, de assistência social, a esses beneficiados, através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por exemplo.

Com tais políticas definidas, a Secretaria de Assistência Social está apta a estabelecer diretrizes a serem seguidas para que as famílias que descumpriram as condicionalidades do programa possam se reestabelecer e seguir recebendo os benefícios do programa, caso o impedimento não seja definitivo (WWP, 2015).

Na esfera dos Governos Estaduais também existem setores que, juntos, fomentam o melhor funcionamento do Programa através das condicionalidades e de seu monitoramento, como a Coordenação Estadual do PBF que tem o objetivo de promover a gestão do programa por meio das diretrizes firmadas no âmbito de assistência social, educação e saúde estadual. Para tanto, faz-se necessário que tal coordenação esteja engajada na capacitação dos gestores municipais do programa, assim como no acompanhamento dos dados disponibilizados pelos sistemas de Frequência Escolar e Bolsa Família na Saúde, a fim de melhorar o atendimento e a qualidade desse atendimento aos beneficiários. Dessa forma, a Secretaria Estadual de Assistência Social auxilia os municípios a fim de desenvolver e monitorar trabalhos de caráter social objetivando, assim, priorizar o atendimento das famílias que possuem dificuldades em manter seus filhos dentro das condicionalidades, para que as mesmas possam melhorar sua capacidade de desenvolvimento social.

¹⁵ O acompanhamento das condicionalidades de saúde é semestral por meio das informações coletadas no Sistema Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde. O acompanhamento das condicionalidades da saúde e da educação é realizado de acordo com calendário definido anualmente pelo MEC e MDS, com os períodos que o município deverá realizar o acompanhamento e registrar as informações relativas a cada área nos sistemas próprios.



Já quando posto em pauta o âmbito municipal, as funções se tornam mais específicas e diretas. A Gestão Municipal do Programa Bolsa Família tem como função analisar e implementar políticas setoriais (de assistência social, educação e saúde) assim como identificar como o recurso municipal está sendo alocado e distribuído no PBF. Também é função municipal fornecer para os gestores do programa, no município, o cadastro no SISCON a fim de acompanhar o trabalho dos setores de saúde, educação e assistência social e, também, promover a articulação entre tais setores a fim de melhorar o alcance do programa.

Como consequência, cabe então a Secretaria Municipal de Assistência Social, prestar serviços e trabalhos sociais mediante suporte dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) às famílias que possuem maior risco ou vulnerabilidade social, fornecendo informações e ações implementadas através dos trabalhos sociais realizados pelos CRAS, através do SISCON, para melhor monitoramento do programa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social no Brasil pode-se perceber um desenho de Políticas Públicas Sociais oriundas de interesses centralizados, e que com o tempo e com as diretrizes formadas pelo Estado, passou a se descentralizar, nos aspectos da gestão e implementação, para atender os objetivos firmados de combate à desigualdade social e a pobreza.

Como foi visto, as políticas de universalização são responsáveis por buscar dar acesso a toda população às políticas de proteção social, saúde e educação. Porém, devido ao Brasil ser um país com contrastes demográficos, geográficos, econômicos e, principalmente, políticos, tal função acaba por não se concretizar de maneira eficaz. O que acaba por estabelecer a necessidade da formulação e implementação de Políticas Públicas e, ainda, seu desempenho. Assim, com a criação do Programa Bolsa Família, no ano de 2003, as Políticas Públicas de combate à pobreza e fome foram unificadas em um só programa, focalizando suas ações com a criação de condicionalidades que visam auxiliar o funcionamento e diagnóstico das principais falhas do programa.

Importante observar que a transversalidade do programa procura atender, não somente, a transferência de renda por meio dos benefícios, mas melhorar a capacidade de



desenvolvimento humano por meio das condicionalidades da frequência escolar e das amparadas nas políticas fomentadas pelas Secretarias de Assistência Social de todo o Brasil.

Quando pautado o monitoramento e gestão das condicionalidades do programa, pode-se notar um ciclo complexo de competências e obrigações que acabam seguindo uma ordem específica. Como foi observado, as políticas são organizadas pelo Governo Federal junto ao Ministério da Educação e Cultura e ao Ministério da Saúde (MS), que passam a ser aplicadas tanto na esfera estadual quanto na esfera municipal. Onde os municípios, por sua vez, têm a obrigação de fiscalizar a execução do programa e, também, repassar as informações referentes às condicionalidades ao Governo Federal, para que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) possa direcionar/formular/implementar ações ampliadoras e/ou complementares para as famílias que necessitem de assistência.

Nota-se então que as condicionalidades possuem grande relevância quando postas em prática no programa. Pois o seu monitoramento passa a ser a principal forma de detectar problemas, direcionar políticas adicionais e, acima de tudo, melhorar a articulação intersetorial da gestão do PBF, tendo em vista o cenário no qual a população que o programa atinge se encontra.

Assim, embora o fomento às políticas promotoras do Estado de Bem Estar Social no Brasil tenha acontecido de forma tardia, em detrimento ao nível de produção interna e de sua forma centralização, isso mostra que em grande parte do século XX, o Brasil estava situado em um meio social, político e econômico de cunho predominantemente centralizador e conservador e, somente a partir da década de 1980, por conta de uma maior demanda social estabeleceu-se uma universalização das políticas sociais, que por conta de sua rigidez e centralização, passaram a não atender de forma eficaz à sociedade. O que ampliou a demanda por políticas assistencialistas e focalizadas que tinham como objetivo diminuir o processo de desigualdade, pobreza e vulnerabilidade social no Brasil a curto e longo prazo.

Com isso na década de 1990 com a descentralização nas Políticas Públicas (PP) foi possível através de um processo de focalização das metas, objetivos e formulação de políticas públicas, unificando e ampliando programas já existentes e consolidando parcerias entre os governos municipais, estaduais e o federal, para o melhor atendimento e monitoramento, surgindo assim, no ano de 2003 o Programa Bolsa Família.

Em uma busca por resultados, quando pautados os objetivos centrais do Programa, foram criadas as condicionalidades, com características de transversalidade, na Educação e na Saúde, principalmente, com o intuito de aumentar a capacidade intelectual e qualificar a mão

de obra do beneficiado, assim como prevenir e diminuir o índice de mortalidade infantil no país, por meio de benefícios pagos como resultado do cumprimento de tais condições impostas pelo Programa. Tais condições, de maneira transversal, busca interromper o ciclo de pobreza dessas famílias.

Em suma, as condicionalidades representam um esforço positivo, tanto por parte governamental quanto por parte do beneficiário, uma vez que o cumprimento irá agregar um valor monetário e, também, um valor psicológico à transferência monetária paga à família, conforme evidencia a necessidade trazida por Sen (2005). E, assim, irá incentivar o beneficiado a procurar seu desenvolvimento para romper as desigualdades que possam ser encontradas no meio social ao qual pertence.

O cumprimento das condicionalidades também busca impulsionar a realização dos objetivos esperados pelo governo no momento que o Programa é implementado no país e, para que seja eficaz, como um todo, pode-se destacar o papel fundamental da transparência de gestão e monitoramento do Programa Bolsa Família feita por meio dos relatórios disponibilizados pelos Ministérios da Educação (MEC), do Ministério da Saúde (MS), das Secretarias de Assistência Social, e principalmente, dos governos municipais, estaduais e do federal que são os agentes promotores e fiscalizadores do PBF.

De maneira conclusiva, pode-se evidenciar que, ao se atrelar não apenas à característica monetária da pobreza, o PBF pode vir a ser, em muitos anos, a primeira iniciativa concreta de possibilidade de mudança da característica socioeconômica para determinada população que, por anos e, ainda, por ciclos intergeracionais, se acostumaram à pobreza. Acostumar não no sentido de aprender, aceitar e se tornar resiliente em relação a ela, mas a viver com a certeza de que tal situação não passará, por se tratar de uma determinação, mesmo que indireta, do próprio contexto em que vive.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. de. Estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 75-116, maio/ago., 1995.

BARROS, R. P. de. et.al. **A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Texto para discussão nº 1256. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1256.pdf>. Acesso em:

BRASIL. **Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível

em:<ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2015.

PIRES, D.C.S.; LONGO, L.A.F. de B. **A implantação do Bolsa Família e sua relação com a pobreza nas Regiões Brasileiras no período de 2004 e 2006.**In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), XVI. Caxambu: MG, 2008, Anais Comunicações Orais, Campinas: ABEP, 2008, p. 01-19. Disponível em:

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/abep2008_1145.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **O que é Bolsa Família?**. Brasília. 2003. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Condicionais.** Brasília. 2004. Disponível em:

<<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/condicionalidades>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **PBF – Programas Remanescentes.** Brasília. 2003. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/gestor/programas-remanescentes>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. JACCOUD, L. Políticas Sociais No Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília, DF: IPEA, 2005. Cap. 5, p. 181-260.

CORBUCCI, E.M. Políticas Públicas, Políticas Ambientais e Participação Social no Brasil. **Espaço & Geografia**, Brasília v. 6, n. 2, p. 59-87, 2003.

GABRIEL, E. M. Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política. In: **I Mostra Nacional e I Prêmio Nacional de Estudos sobre o Bolsa Família**, 2008, Brasília. Anais I Mostra Nacional e I Prêmio Nacional de Estudos sobre o Bolsa Família, 2008. Disponível: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/39M.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão:** A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEITE, C. K. da S. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: O Lugar dos Estados no Processo de Municipalização. **Revista Política Hoje**, UFPE, v. 18, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politicohoje/index.php/politico/article/viewArticle/33>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

MACHADO, A. F. Políticas públicas no estado do bem-estar social e no neoliberalismo: Alguns Aspectos. **Direito em Debate**, Ijuí, ano XI, n. 20, p. 73-98, jul./dez., 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (ITAMARATY). **Comunidade Solidária.** Textos do Brasil, Brasília, v.01, 1997.

OLIVEIRA, A. C. G. de; ALBUQUERQUE, A. C. de P. (Orgs.). **Brasil 1994-2002: a era do Real.** Brasília: SECOM, 2002.



PIERSON, C. **Beyond the welfare state?** The new political economy of welfare. Pennsylvania: Penn State Press, 1998.

PINHEIRO JÚNIOR, F. A. F. S. A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010. In: XVI Seminário sobre a Economia Mineira, 2014, Diamantina: MG. XVI Seminário sobre a Economia Mineira, 2014. Disponível em: <<http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

REIS, C. N. A Relação Estado – Sociedade: o desmonte das instituições sociais e a exclusão social. In: II Encontro Nacional de Economia Política. PUC, São Paulo, 1997.

ROCHA, S. **Transferências de renda focalizadas:** evidências recentes sobre implementação e impactos. IETS: Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.iets.inf.br/article.php3?id_article=752&var_recherche=Transfer%EAncias+de+renda+focalizadas%3A+evid%EAncias+recentes+sobre+implementa%E7%E3o+e+impactos>. Acesso em: 13 jan. 2016.

SANTOS, C. E. R. A política pública como concretização do Estado em ação: uma análise sobre a teoria da política pública e a atuação do Estado. In: PESSOTI, Gustavo Casseb, WANDERLEY, Livio Andrade (Org.) **Reflexões de Economistas Baianos 2013**. Salvador: Corecon-Ba, 2013, p.141-143.

SANTOS, C. E. R. **Política Pública e Incentivo Fiscal: Uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional (Linha de Pesquisa: Política Pública de Desenvolvimento Regional) Universidade Do Estado da Bahia (UNEB/PPCMDR) 250f, 2010.

SOUZA, C. et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano VIII, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo-SP: Companhia das Letras, 2005.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: Bahia, 2002.

VILAS-BOAS, L. **A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira:** Opostos e Complementares. CEDE/UFF, Rio de Janeiro, out. 2011. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD56.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2016.

WWP, World Without Poverty. **Condicionalidades no Programa Bolsa Família:** Apresentação. Brasil, p. 1-3, 2015a. Disponível em: <https://www.wpp.org.br/sites/default/files/1_condicionalidades_programa_bolsa_familia_apresentacao.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2016.

WWP, World Without Poverty. **Codicionalidades no Programa Bolsa Família:** Atores da gestão. Brasil, p.1-5, 2015b. Disponível em: <[https://www.wpp.org.br/sites/default/files/3_condicionalidades_programa_bolsa_familia_atores_d a_gestao.pdf](https://www.wpp.org.br/sites/default/files/3_condicionalidades_programa_bolsa_familia_atores_da_gestao.pdf)> Acesso em: 25 jan. 2016.