

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

LÚCIO RANGEL ALVES ORTIZ

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE FRANCA
(PERÍODO 2012-2016)**

FRANCA - SP

2018

LÚCIO RANGEL ALVES ORTIZ

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE FRANCA
(PERÍODO 2012 – 2016)**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. **Área de Concentração:** Instituições, Governança e Desenvolvimento.

Orientadora: Professora Doutora Regina Aparecida Leite de Camargo

Coorientador: Professor Doutor Agnaldo de Sousa Barbosa

FRANCA - SP

2018

Ortiz, Lúcio Rangel Alves.

O Programa Bolsa Família na cidade de Franca (Período 2012 – 2016) / Lúcio Rangel Alves Ortiz. –Franca: [s.n.], 2018.

107 f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas).
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas
e Sociais.

Orientadora: Regina Aparecida Leite de Camargo
Coorientador: Agnaldo de Sousa Barbosa

1. Políticas públicas. 2. Cidadania. 3. Renda - Distribuição.
I. Título.

CDD – 362.582

LUCIO RANGEL ALVES ORTIZ

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE FRANCA
(PERÍODO 2012 – 2016)**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Área de Concentração: Desenvolvimento Social.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo

1ª Examinador: _____

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes

2ª Examinadora: _____

Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo

Franca, 9 de abril de 2018.

AGRADECIMENTOS

Gratidão é o que expresso, primeiramente a Deus, minha inspiração e meu guia, por eu ter realizado e concretizado este trabalho, este sonho, e por eu ter conhecido pessoas fantásticas e a vivência de momentos inesquecíveis.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP Franca e toda sua equipe de professores, funcionários e colaboradores.

À Professora Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo, pela orientação, paciência, incentivo, parceria, amizade e oportunidade em desenvolver o presente trabalho.

Ao Professor Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa, pela coorientação, entusiasmo, ensinamento, companheirismo e possibilidade de enriquecer a presente dissertação.

Muito obrigado aos meus professores orientadores por fazerem parte do meu processo de aprendizagem e desenvolvimento.

Agradeço minha família, principalmente, minha esposa Regiane, minha filha Monalise, minha mãe Ana, meu pai Lúcio e minha irmã Luciana, pelo total apoio.

Agradeço aos meus amigos e colegas da Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho” – Campus Franca.

Agradeço aos funcionários da Prefeitura Municipal de Franca, principalmente, o Secretário Municipal de Ação Social (2017) e da Educação (2018) Edgar Ajax dos Reis Filho, que acreditou e deu maior apoio ao desenvolvimento do presente trabalho, o Alisson, a Lucinéia, e ao Secretário Municipal da Saúde Dr. Rodolfo Moraes.

Agradeço às assistentes sociais e coordenadoras dos Centros de Referência da Assistência Social das regiões da cidade de Franca.

E com muito apreço, agradeço ao meu amigo pessoal Frei José Carlos Jacinto Barbosa, que sempre me apoiou desde o início desta fase da minha vida, em fazer o mestrado e desenvolver a presente dissertação.

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves. **O Programa Bolsa Família na cidade de Franca (Período 2012 – 2016)**. 2018. 107 f. Dissertação apresentada a Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

RESUMO

A presente dissertação é o resultado de uma pesquisa que toma por base referencial teórico sobre o Estado de Bem Estar Social, uma pesquisa de campo na forma de estudo de caso e o levantamento de dados oficiais sobre o cadastramento, execução, controle e avaliação do Programa Bolsa Família (PBF) na cidade de Franca, Estado de São Paulo no período de 2012 a 2016. A Lei n. 10.836, de 28 de dezembro de 2004 instituiu o referido Programa, de caráter nacional, num modelo de Estado desenvolvimentista inclusivo. O trabalho tem como principal objetivo analisar e debater o Programa Bolsa Família no município de Franca, no período de 2012 a 2016, a fim de verificar a implantação formal e os resultados de inclusão social desse Programa, nesse contexto sócio-histórico-político e econômico, com devido material bibliográfico como respaldo do esboço teórico. Além disso, caracterizar a cidade de Franca e analisar o processo seletivo do Programa na cidade como triagem, cadastramento, confirmação e checagem da veracidade das informações. Com os referidos dados, buscou-se realizar uma análise de resultados do Programa em relação à frequência escolar e diminuição de taxa de mortalidade infantil das crianças das famílias beneficiárias. Em termos metodológicos, o levantamento bibliográfico é referenciado por fontes nacionais, composto por livros, artigos, jornais, relatórios e leis. Na pesquisa de campo foram realizadas visitas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) na cidade de Franca, que são divididos por regiões, com entrevistas com as assistentes sociais e visitas nas Secretarias Municipais da Ação Social, da Educação e da Saúde do município para coleta de dados e informações. Os resultados apontam para um número considerável de famílias beneficiárias do PBF, com um destacado contingente de pessoas em situações de risco, como moradores de rua e de famílias que têm algum membro encarcerado ou internado em medida socioeducativa, como no caso de adolescente infrator. A partir desta constatação, são levantadas questões a respeito da eficácia, eficiência e até efetividade do Programa Bolsa Família em relação aos beneficiários, como uma melhoria da renda, estímulo para que as crianças e os adolescentes frequentem as escolas da rede pública municipal ou estadual e prevenção e redução de mortalidade infantil no âmbito local.

Palavras-chave: Cidadania; Estado; Política Pública; Inclusão Social; Transferência de Renda.

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves. **The Bolsa Família Program in the city of Franca (Period 2012 - 2016)**. 2018. 107 f. Dissertation presented at the Faculty of Human and Social Sciences, University Paulista State "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2018.

ABSTRACT

The present dissertation is the result of a research based on the theoretical framework on the Welfare State, a field research in the form of a case study and the collection of official data on the registration, execution, control and evaluation of the Bolsa Família Program (BFP) in the municipality of Franca, State of São Paulo from 2012 to 2016. The Law no. 10,836, dated December 28, 2004, instituted the Program, of national character, in a model of State inclusive developmental. The main objective of this study is to analyze and discuss the Bolsa Família Program in the municipality of Franca, from 2012 to 2016, in order to verify the formal implementation and results of social inclusion of this Program, in this socio-historical-political and economic context, with due bibliographical material in support of the theoretical outline. In addition, to characterize the city of Franca and analyze the selection process of the Program in the city, including the screening, registration, confirmation and verification of the veracity of the information. With these data, the results of the Program were analyzed in relation to the school attendance and reduction of the infant mortality rate of the children of the beneficiary families. In methodological terms, the bibliographic survey is referenced by national sources, composed of books, articles, newspapers, reports and laws. In the field research, visits were made to the Centers of Reference of Social Assistance (CRAS) in the city of Franca, which are divided by regions, with interviews with social workers and visits to the Municipal Secretaries of Social Action, Education and Health of the municipality for the collection of data and information. The results point to a considerable number of PBF beneficiary families, with an outstanding contingent of people at risk, such as homeless people and families that have a member incarcerated or hospitalized for socio-educational measures, as in the case of adolescent offenders. Based on this finding, questions are raised about the effectiveness, efficiency and even effectiveness of the Bolsa Família Program in relation to the beneficiaries, such as an improvement in income, a stimulus for children and adolescents to attend schools in the municipal or state public network and prevention and reduction of child mortality at the local level.

Keywords: Citizenship; State; Public policy; Social inclusion; Transfer of Income; Franca.

LISTA DE SIGLAS

BB	Benefício Básico
BF	Bolsa Família
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BV	Benefício Variável
BVJ	Benefício Variável Jovem
BVSP	Benefício Variável de Situação de Extrema Pobreza
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DAS	Descrição de Atividade Econômica Secundária
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEM	Democratas
EF	Ensino Fundamental
EJA	Escola de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNRURAL	Fundo Nacional da Previdência Social dos Trabalhadores Rurais
IAA	Instituto Nacional de Açúcar e Alcool
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPETEC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados de Transportes de Cargas
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice Geral de Descentralização do Programa Bolsa Família
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social

IPASE	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Programa de Assistência Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Programa Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RPC	Renda Per Capita
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SICON	Sistema de Condicionalidades
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	População total, população urbana e população rural no município de Franca nos anos 1991, 2000 e 2010.....	53
Tabela 2:	Dados do PBF em Franca 2012/2016.....	62
Tabela 3:	Famílias beneficiárias do PBF por faixa de Renda Per Capita em dezembro de 2016.....	64
Tabela 4:	Famílias beneficiadas segundo faixa de renda entre 2012 e 2016.....	65
Tabela 5:	Tipos de Benefícios e Perfil das Famílias beneficiárias na cidade de Franca, de 2012 a 2016.....	66
Tabela 6:	Valores do Bolsa Família conforme Nível de Renda das Famílias Beneficiárias.....	67
Tabela 7:	Mortalidade Infantil entre Famílias Cadastradas PBF Franca.....	68
Tabela 8:	Acompanhamento da Educação dos beneficiários do PBF no município de Franca em 2016.....	68
Tabela 9:	Frequência Escolar de Alunos do EF de famílias beneficiadas pelo PBF no município de Franca entre 2012 e 2016.....	69
Tabela 10:	Frequência Escolar – Porcentagem – Alunos EF do PBF Franca.....	69
Tabela 11:	Frequência Escolar de alunos do Ensino Médio de famílias beneficiadas pelo PBF no município de Franca entre 2012 e 2016.....	70
Tabela 12:	Frequência Escolar Porcentagem dos Alunos pelo PBF EM Franca.....	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Regiões do Município de Franca	54
Figura 2:	Sexo do Chefe das Famílias Beneficiárias do PBF Franca 2016.....	63
Figura 3:	Número de famílias por faixa de Renda per Capita	64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1. O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL	8
CAPÍTULO 2. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	16
CAPÍTULO 3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	22
3.1. A criação e a operacionalização do PBF	22
3.1.1. A junção dos programas de transferência de renda	22
3.1.2. O Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família do Governo Lula	25
3.1.3. Dos benefícios e beneficiados	28
3.1.4. As condicionalidades do Programa Bolsa Família	33
3.1.5. A operacionalização descentralizada do Programa Bolsa Família	35
3.1.6. Os resultados positivos e as críticas do Programa Bolsa	40
3.2. Uma reflexão sobre o Bolsa Família como política do Estado de Bem Estar	46
CAPÍTULO 4. CAMINHOS METODOLÓGICOS	51
CAPÍTULO 5. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE FRANCA	61
CAPÍTULO 6. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE FRANCA NA VISÃO DAS ASSSISTENTES SOCIAIS E ANÁLISE DE RESULTADOS	72
CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS	89
ANEXOS	98
ANEXO 1	98
ANEXO 2	104
ANEXO 3	107

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tematiza o Programa Bolsa Família (PBF) como programa de política pública que pode promover a inclusão social através de transferência de renda, estímulo ao consumo e ação de cidadania.

O “Bolsa Família”, como política social, contextualiza-se em áreas da Ciência Política e das Ciências Sociais, principalmente quando se caracteriza como parte de uma política de “Estado de Bem Estar Social”, o que permite seu estudo no contexto das Teorias do Estado, Ciências Políticas, Políticas Públicas e Direito Constitucional, já que trata da atuação do Estado e sua base de intervenção.

Nesta perspectiva, defende-se que política pública é uma decisão de um governo que a realiza, e pode ser analisada como um processo que inclui as variáveis: quem, por que, para quê, quando e como foi executada, e qual sua efetividade em gerar impactos para a sociedade, ou para os beneficiários, ou ainda para uma comunidade.

Efetividade, por sua vez, é a aferição dos resultados. No caso do Programa Bolsa Família é importante verificar se o mesmo trouxe melhoria de vida e mobilidade social aos beneficiários, proporcionando uma transformação na realidade dessa população.

O PBF traduz uma ação do Estado na busca de satisfazer os anseios da sociedade, uma vez que o Estado brasileiro precisa combater a desigualdade social a fim de promover o desenvolvimento no seu aspecto amplo (social, econômico e humano), diante de um quadro de concentração de renda e baixos indicadores sociais no país, que requerem medidas de transferência e distribuição de renda.

Para a compreensão do papel do PBF no município de Franca, o presente trabalho está dividido em seis partes: I) a questão do “Estado de Bem Estar Social”, como modelo referencial de Estado e de política pública racional, ao promover programas sociais para a população em situação de vulnerabilidade social; II) as políticas sociais na história do Brasil: seus antecedentes e como o Brasil enfrentou a questão da pobreza e da fome; III) o Programa Bolsa Família no seu aspecto conceitual como política pública e dispositivos da Lei nº. 10.836/2004; IV) os caminhos metodológicos que justificam a escolha da cidade de Franca, o caminho teórico-bibliográfico, documental e entrevistas na pesquisa de campo; V) o Programa Bolsa Família na cidade de Franca com os devidos dados, tabelas e procedimento na sua execução; VI) o Programa Bolsa Família na visão das assistentes sociais da Prefeitura Municipal de Franca e a análise dos seus resultados no município e a Conclusão.

Nas considerações conclusivas da pesquisa, é feita uma reflexão e observação de resultados sobre como o Programa Bolsa Família pode auxiliar milhões de pessoas no país na conquista de sua dignidade de vida, que é requisito para uma devida cidadania.

A pertinência de focar o PBF na pesquisa relaciona-se com o espectro da fome, sempre presente na história brasileira, desde sua independência e a fase inicial republicana, quando foram tentadas algumas medidas de políticas públicas na área social para amenizar o problema. A realidade da má nutrição e fome, juntamente com a falta de acesso escolar e a mortalidade infantil, sempre contrastou com a abundância da produção de alimentos e sua exportação.

A pesquisa baseou-se em referências bibliográficas sobre a temática, levantamentos documentais nas Secretarias da Ação Social, da Saúde e da Educação na Prefeitura Municipal de Franca e entrevista com as assistentes sociais dos Centros Referenciais de Assistência Social das regiões administrativas de Franca.

Justifica-se esta pesquisa, dentro da ótica desenvolvimentista do “Estado de Bem Estar Social”, pelo objetivo de se analisar o Programa Bolsa Família como promotor da cidadania e dignidade de vida dos seus beneficiários, buscando concretizar o que consta na Constituição Federal.

O estudo sobre o PBF tomou como matriz teórica alguns autores que se destacam nas metodologias de análise nas Ciências Sociais e Política e no desenvolvimento das políticas públicas e sua estudo na pesquisa acadêmica brasileira.

O aspecto ontológico das políticas públicas contribui, efetivamente, para o conhecimento e questiona o paradigma das fronteiras do conhecimento na análise do “Estado em ação”, mais precisamente, no estudo de programas governamentais, particularmente sua importância e operação na ordem social e econômica do Brasil. Na cidade de Franca a pesquisa resultou no estudo de uma política de transferência de renda, com a consequente interação entre valores, normas, interesses, critérios técnicos da assistência social e restrições orçamentárias da administração pública federal e municipal.

A proposta buscou discutir a problemática da efetividade do Bolsa Família no município francano, diante do levantamento documental e entrevista com as assistentes sociais, o que faz da pesquisa um trabalho descritivo e analítico e um estudo inédito na cidade de Franca.

O objetivo da pesquisa foi analisar e debater o Programa Bolsa Família na cidade de Franca, no período de 2012 a 2016, a fim de verificar sua implementação formal pelo

cadastramento, operacionalização e resultados de inclusão social, e avaliar se está sendo colocado em prática um modelo de Estado desenvolvimentista inclusivo.

As questões políticas sobre o programa são tratadas na discussão teórica, onde o PBF é defendido como processo político, quando executado e operacionalizado para atender os beneficiários. Suas críticas estão mais no plano ideológico do que na ação governamental em si, já que esta apresenta satisfatória efetividade social, como proposto nos objetivos do Programa. Assim, o Bolsa Família pesquisado na cidade de Franca tem como seu modelo racional a ação do Estado, que busca atingir seu objetivo de reduzir a extrema pobreza.

Pelos resultados alcançados é possível considerar que houve alguns avanços, embora a crítica acadêmica se atenha na possibilidade de uma abrangência maior do Programa, ainda que se faça necessário focar nos grupos sociais mais vulneráveis, com propósito de atingir um contingente maior de beneficiários de modo gradual.

Apesar da permanência de uma postura neoliberal, o PBF trouxe um conjunto de mudanças políticas, econômicas e sociais que indicam uma agenda de orientação pós-neoliberal do Governo Federal no período de 2003 a 2016, o que pode então caracterizar o Programa como uma nova contribuição para o campo das políticas públicas. Esse contexto de uma administração e gestão pública que busca contribuir para a cidadania e de uma intervenção do Estado na distribuição da renda no país configuram-se como medidas de um Welfare State.

Assim, a dissertação lançará mão de contribuições teóricas, de coleta de dados e de entrevistas que auxiliarão no estudo do Programa Bolsa Família como política pública da ação governamental federal e municipal.

CAPÍTULO 1: O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

Inicialmente, para reportar ao conceito de Estado de Bem Estar Social, é necessário compreender a importância deste conceito, uma vez que o Estado, considerado na sua esteira moderna com as proposições de Montesquieu (2007), em “*O Espírito das Leis*”, bem como outros teóricos a respeito de uma concepção de ente coletivo, é o representante da nação e da sociedade, o qual considera a supremacia da força para estabelecer as normas que imperam sobre todos.

Assim, para o Estado não ter poder ilimitado sobre o cidadão, deve se basear na Lei Maior, a Constituição, que estabelece limites e determina como serão elaboradas as leis, com seus pesos e contrapesos, mantidos pelos Poderes da República, dentro de um regime democrático, a fim de atender o interesse maior, que é o bem público.

Na concepção moderna do Estado constitucional e democrático preconizado por Rua (2009), e diante da realidade das mazelas sociais, o mesmo tem que zelar pelos cidadãos, usuários do serviço público e razão de ser do próprio Estado, que é constituído por um povo dentro de um território que tem um governo para o exercício de sua soberania e legitimando como nação.

Diante dessa concepção, surge a necessidade de o Estado zelar pelos seus cidadãos, conforme expõe Rua (2009), através das medidas denominadas políticas públicas, além de garantir a segurança pública, dando as condições necessárias para que os cidadãos exerçam sua participação política, que possam votar e serem votados, ocupar cargos e funções públicas. Incluem-se nos serviços que deve prestar o Estado, preparar seus cidadãos por um sistema educacional para o exercício pleno da cidadania, e prestar cuidados por um sistema de saúde e segurança pública, que permita a todos se manter, subsistir e se desenvolver pessoalmente e coletivamente.

O Estado deve manter, como organização, o direito, numa ordem social de condições universais, preconizadas por um pacto social, como argumentou Rousseau (2006), no livro “*Do Contrato Social*”. Tendo como supremo bem a liberdade, o Estado deve representar a vontade geral, de toda a sociedade e coletividade, ou seja, uma associação de cidadãos que produz uma união, uma unidade em assembleia, que forma a pessoa pública que é o Estado, soberano, ativo de poder e autoridade suprema submetida às leis.

Na teoria social, de acordo com Santos (2012), o Estado é um ente que tem sua gênese decorrente de fatores históricos, sociais e econômicos, o que relaciona sua derradeira finalidade com fundamentos doutrinários que coadunam seu ser com a própria nação, o que o

torna uma criação da vontade humana com autoridade, logo, executor da soberania nacional e instituição de poder absoluto maior.

Ante essas premissas contextuais e conceituais do Estado, a problemática da pobreza e exclusão social sempre foi alvo de críticas no sistema capitalista moderno, o que fez emergir, na Europa, a preocupação humanitária diante da acumulação do capital. Assim foi que surgiu na Inglaterra a Lei dos Pobres, editada pela Rainha Elizabeth I, que no seu corpo normativo estabelecia obrigatoriedade ao trabalho para aqueles que apresentassem condições para tanto, a fim de aliviar a pobreza, bem como determinava que o próprio Estado britânico distribuísse alimentos e abonos (complementações salariais) para garantir uma renda mínima aos pobres. Tais medidas são consideradas o surgimento da instituição das “políticas públicas” ou “políticas sociais”.

As leis sociais britânicas do século XIX foram uma resposta às críticas de teóricos socialistas em relação a situação do proletariado explorado pelo sistema capitalista logo após a Revolução Industrial.

Em contrapartida, nesse mesmo período histórico, surgiu o socialismo científico propugnado por Karl Marx e Friedrich Engels, também denominado comunismo, com influência do socialismo utópico (igualitário) de Thomas Moore, Saint-Simon, Tomasso Campanella, Fourier e Proudhon, mas com uma nova metodologia e visão de mundo, também denominada metodologia marxista ou materialismo histórico, pois os acontecimentos históricos são analisados à luz das condições materiais e econômicas de cada período histórico. Surgem assim as noções de mais-valia - exploração do trabalhador na produção capitalista; luta de classes - conflito permanente entre exploradores e explorados, e materialismo dialético - compreensão dinâmica das transformações históricas, que se contrapõem ao idealismo do socialismo utópico, critica o capitalismo industrial e faz a dialética entre a realidade e o pensamento crítico.

O marxismo observa as contradições do capitalismo, e aponta para uma transformação da realidade através de um processo histórico revolucionário, ou seja, a transformação da realidade capitalista para uma realidade socialista, através de uma revolução, economia planificada e ditadura do proletariado, que seria a tomada do poder sociopolítico-econômico pela classe trabalhadora, o que consta nas principais obras “Manifesto Comunista” e “O Capital” de Karl Marx e Friedrich Engels (Marx & Engels, 1998 e 1996).

Posteriormente, o sistema de Bismarck na Alemanha, no início do século XX, tinha como objetivo combater a pobreza através de uma rede complexa de cooperação de grupos do

terceiro setor com o governo para colocar em práticas políticas de objetivos sociais, como assistir as crianças e grupos vulneráveis com o fornecimento de suprimentos (alimentação, remédios e artigos de primeira necessidade).

Buscava-se proporcionar o devido “Bem Estar Social”, conforme considera Rua (2009), para que as pessoas de maior necessidade pudessem se manter e subsistir até conseguirem emprego ou terem sua própria renda, estimulando assim o sistema econômico capitalista de consumo, produção, renda e investimento.

Pode-se então considerar que o Estado de Bem Estar Social é uma forma política dominante nos países centrais do capitalismo organizado, que baseia seus elementos estruturais no pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, e compatibiliza a democracia e o capital, o que proporciona uma relação de legitimação e acumulação de lucratividade e produção. Ao mesmo tempo, mantém um nível elevado de despesas de investimentos e consumos sociais, mediante uma estrutura administrativa do Estado que se preocupa com os direitos sociais dos cidadãos. Tal situação de benevolência estatal, que também é considerado Estado providência, embasa o entendimento de que o Estado deve atender as pessoas com serviços sociais, para amenizar as mazelas provocadas pelo capitalismo.

O Estado de Bem Estar Social assume a proteção social de todos os cidadãos, e regula os sistemas de saúde, educação, habitação, previdência e assistência social, bem como normatização das relações de trabalho e salários, a fim de garantir renda, diante de situação de desemprego.

Historicamente, foi após a crise econômica mundial de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, que o capitalismo no Ocidente passou da sua fase liberal imperialista para o “Estado de Bem Estar Social”, que o sociólogo Claus Offe, chamou de *Welfare State Keynesiano*, enquanto que o sociólogo Pierre Rosanvallon o denominou de Estado Providência. Outros teóricos chamaram esta fase de Estado Assistencial. Mas, depois se consolidou sua denominação de *Welfare State* (“Estado de Bem Estar Social”).

Tais denominações são referências de como o Estado deve se relacionar com o mercado e implementar ações denominadas “políticas públicas”, que visam intervir nas leis do Livre Mercado, a fim de assegurar que seus cidadãos tenham um patamar mínimo de subsistência ou padrão mínimo de dignidade de vida, e por isso que o chamam de “Bem Estar”.

Há um consenso entre os historiadores que do Estado absolutista passou para o Estado Liberal e do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar Social, no decorrer do

capitalismo da Idade Moderna para a Idade Contemporânea. Contudo, tal caminho cronológico não foi reto e linear.

Houve, obviamente, uma mudança de mentalidade cultural no decorrer das fases do Estado capitalista. As classes ricas nunca apoiaram o Estado em si, pois o viam como mal necessário, mas se acostumaram com sua presença e atuação, até que se consolidasse o liberalismo, que é um sistema econômico de forte cultura individualista e de consumo.

Diante do problema da pobreza, criminalidade, violência, miséria, prostituição, informalidade econômica, entre outros problemas sociais, os países ocidentais pacificaram a ideia de que o Estado deve viabilizar a vida dos mais pobres, em prol da coletividade, o que estimulou uma cultura mais solidária, onde o Estado se preocupava em resolver tais problemas sociais. Essa mudança de mentalidade coletiva no liberalismo se deve a constante presença da pobreza, que atestava a insuficiência do desenvolvimento econômico e avanço industrial, num sistema de livre mercado autorregulado.

Exemplo disso foram os Estados Unidos, sob a presidência de Franklin Roosevelt, quando lançou o programa de assistência social para dirimir efeitos do desemprego na classe trabalhadora, também denominado *Federal Emergency Relief Act* de 1932, o que criou o chamado “Seguro Desemprego”, que teve resistência dos sindicatos operários. O referido programa deu certo e influenciou outros países a adotarem medida parecida, fazendo o *Welfare State* ser considerado bem sucedido até a década de 1970. Pode-se considerar que foi o período em que o Estado expandiu sua ação de intervenção e regulação sobre o livre mercado. Já no *New Deal* (“novo acordo”), Roosevelt condicionou a promoção do desenvolvimento econômico nacional e de bem-estar social.

A Europa imitou os Estados Unidos, conforme constata Rua (2009), principalmente na Alemanha, Reino Unido, França e Itália, além dos países escandinavos, onde o Estado interviu fortemente na economia capitalista através de regulação, estatização de empresas e criação de empresas públicas. Também criaram um sistema de proteção social que elevou o nível de vida de seus habitantes.

Há de se ressaltar que o modelo político de “Estado de Bem Estar Social” foi concomitante com o modelo econômico industrial do “fordismo”, que é um sistema de produção em massa, inicialmente desenvolvido na fábrica de automóveis de Henry Ford, no século XX, que tinha como princípio “produção em massa para consumo de massa” e aplicava os métodos científicos da administração dos teóricos Taylor e Fayol.

Assim como o *New Deal* e *Federal Emergency Relief Act*, o fordismo ajudou o *Welfare State* funcionar na prática, pois o estímulo do consumo pelos trabalhadores e os

acordos coletivos fez a produção de vários produtos aumentarem, o que impulsionou em grande escala a demanda por bens duráveis industrializados.

Przeworsky (1991) explicita, de modo claro, que o proletariado deveria continuar a revolução iniciada pela burguesia (revoluções francesa e americana) a fim de alcançar o devido arrebatamento do poder social, e construir uma sociedade dentro da sociedade, ou seja, produtores e consumidores administrarem suas próprias atividades, sem mediação capitalista. Com o decorrer do tempo, os trabalhadores buscariam alcançar o poder das instituições políticas, através da democracia e não pelo método da revolução. Os direitos a serem alcançados, deveriam ser alcançados pelas vias legais, do Estado democrático, pela maioria dos países ocidentais.

Assim, os partidos europeus da Social Democracia tornaram-se partidos de processos de bem-estar coletivo, que aos poucos adotaram um modelo de Estado, quando no governo, de cunho social, não tomando a decisão de ruptura com o *status quo*, mas com o objetivo de instalar gradativamente o socialismo nos países que já tinham uma tradição democrática. Nessa busca de um Estado social surge a política pública, que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico de um país (emprego, renda, bens e serviços), em harmonia e equilíbrio com o desenvolvimento social.

As políticas sociais, como parte das políticas públicas, são consideradas fundamentais para o Estado assegurar aos seus cidadãos direitos básicos, dentro de um modelo de “Estado de Bem Estar Social”, e tem John Keynes (2001) como seu principal teórico que assim preceitua:

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada (KEYNES, 2001, p. 62).

Keynes (2001) estabeleceu uma nova concepção de Estado que pudesse resolver as mazelas e anomalias do capitalismo, o que representou um avanço no entendimento do Estado como garantidor e protetor dos direitos sociais aos trabalhadores e das classes menos favorecidas da sociedade.

Em seu livro “*A Teoria do Juro, da Moeda e do Emprego*”, Keynes (2010) enfatiza a questão do montante do investimento corrente, ou seja, incentivo para investir a fim de estimular a economia, propulsão pela iniciativa do Estado, que posteriormente estimularia

investimento da iniciativa privada, uma vez que ensejaria o consumo e o estímulo, de modo cíclico, à produção.

Para Keynes, o Estado deve fazer investimentos públicos na produção para garantir o pleno emprego, pois segundo o autor, se todos trabalham, haverá renda para o consumo, o que gera o círculo virtuoso da produção e consumo, o que então garante o funcionamento do capitalismo.

Assim, o *Welfare State* ganhou a dimensão de garantidor de direitos universais, como educação, saúde, habitação, seguridade social, com efetivação de políticas públicas compensatórias. Segundo Hobsbawm (1995), esse período do *Welfare State* é chamado de reforma do capitalismo com a adoção de políticas desenvolvimentistas, no século XX, principalmente entre as guerras mundiais e pós-Segunda Guerra Mundial, com os partidos da socialdemocracia e o *New Deal* do presidente Roosevelt dos Estados Unidos.

O Estado, neste caso, para reduzir a pobreza, deve conduzir as políticas públicas no sentido de proporcionar um desenvolvimento integral da sociedade e promover o crescimento econômico e a justiça social. Os partidos políticos da Social Democracia adotaram políticas de metas de pleno emprego, redistribuição de renda e consumo popular, o que fez o Estado ser provedor, e, ao mesmo tempo, mediador de conflitos sociais.

Dupas (1998) relata que o keynesianismo sofreu duras críticas após a Segunda Guerra Mundial, pois a expectativa de harmonizar o Estado com a propriedade privada dos meios de produção e a democracia econômica não favorecia o livre mercado.

Contudo, como já colocado, o paradigma social do capitalismo perdeu força no final da década de 1970, por causa da crise do petróleo que gerou grande recessão em vários países. A crise no mundo capitalista desencadeou uma série de críticas ao Estado de Bem-estar Social, e impulsionou, na década de 1980, o neoliberalismo que defendia a redução do Estado.

Fagnani (2011), no seu artigo “Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil” argumenta que o neoliberalismo começou a ser o balizador do “bem estar social” do Estado quando o Banco Mundial passou a adotar indicadores de pobreza e equacionar políticas públicas na área social com uma agenda de ajuste fiscal. A lógica da focalização se efetuou pelas ideias neoliberais que fizeram reformar o regime do *Welfare State*, no sentido de assegurar padrão máximo de seguridade com padrão mínimo de gasto social.

Giddens (2001) esboça que o Estado, no seu aspecto reformador, seguiu um processo de orientação política de terceira via, ou seja, um governo que faz parcerias com setores da sociedade civil e continua fomentando e regulando a economia do setor privado, o que o caracteriza um “Estado de Bem-Estar Social”, aquele que tem o papel essencial de investir em

recursos de infraestrutura e em gestão de pessoas. Sua função é distribuir recursos para combater a desigualdade social, através de melhorias na qualidade da educação pública, financiamento do serviço público de saúde e, de modo adequado, proporcionar segurança suficiente para diminuir a criminalidade.

Bauman (2001) argumenta que o Estado-nação foi o único “caso de sucesso” de comunidade na modernidade, ou seja, única entidade com estatuto de comunidade com grau de convicção e efeito, o que apresenta uma ideia de etnicidade, base legítima de unidade de autoafirmação; e que o fez ganhar fundamentação histórica e oscilar a soberania do Estado e sua necessidade de ser mais flexível, ou seja, fluídico. O Estado-nação como comunidade natural, ou corpo e comunidade como amplo conjunto de mudanças na modernidade líquida, o responsabiliza para ser um provedor monopolístico de segurança e garantias nas aspirações e segurança dos cidadãos, o que caracterizaria no modelo diferente no *Welfare State*.

Piketty (2013), admite que o *Welfare State* ajudou países como França, Alemanha e Japão a se recuperarem de seu atraso no crescimento econômico, depois de suas desolações de 1914 a 1945 com políticas públicas implantadas num sistema de estatismo.

Contudo, tal modelo de estado foi afetado pela “revolução conservadora” de Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos, que procuraram retornar o capitalismo puro do século XIX.

Sen (2010) defende o Estado como propiciador de direitos sociais para oferecer oportunidades sociais para as pessoas exercerem sua liberdade, o que vai ao encontro com o modelo de *Welfare State*. O autor argumenta, ao analisar a renda em si, quando transferida pelo Estado, que ela permite aos indivíduos realizarem o que almejam em suas vidas, o que então influi na qualidade de vida.

E por final, há de se considerar que o Estado de Bem-Estar Social teve três grandes modelos diferentes, de modo significativo, estudados pelo cientista social Esping-Andersen (1990), o qual verificou arranjos de proteção social num conjunto de dezoito países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e constatou despesas com proteção social, abrangência de cobertura aos cidadãos e grau de descomodificação da força de trabalho, que é quando as pessoas têm acesso aos bens e serviços de que necessitam para a sobrevivência providos pelo Estado, enquanto direito social.

Os países de maior grau de descomodificação, segundo Esping-Andersen (1990), foram os países governados por regime socialdemocrata, caso da Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega, os que apresentam maior universalidade dos direitos e participação do Estado na seguridade social.

Já nos países governados por regime conservador, a taxa média de descomodificação é de nível intermediário, sendo que a universalidade dos benefícios sociais segue a via corporativa, como aconteceu com a França, Áustria, Bélgica, Holanda, Suíça e Itália. Em relação a este modelo, há situação de excluídos no sistema.

E por fim, há o modelo de baixa descomodificação em regime liberal, em que a universalidade é muito reduzida e há baixíssima participação do Estado nos gastos sociais. Exemplos de países assim são Estados Unidos, Reino Unido (pós-1980), Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

Esping-Andersen (1990) defende que as teorias do Estado de Bem-Estar Social explicam os resultados das descomodificações de acordo com o poder de mobilização dos trabalhadores em instituições políticas e sociais, que faz com que o Estado seja mais ou menos interventor através do políticas sociais e propiciador de direitos universais.

A partir de 1970, por causa da crise do petróleo, o Estado de Bem-Estar Social começou a ser questionado e contestado por não apresentar soluções para a nova crise capitalista, que gerou inflação no mundo todo e desemprego em massa. Os países entraram num processo de estagflação¹, considerada a pior situação para a economia.

Foi nesse contexto que o liberalismo retornou com novas ideias e propostas, agora denominado neoliberalismo, colocando a economia capitalista novamente no trajeto da liberalização do mercado, enxugamento e redução do papel do Estado, privatização de estatais e ajustes fiscais, com a conseqüente redução de direitos sociais, ou seja, volta-se ao princípio de deixar o mercado regular produção e o consumo com suas próprias regras.

No Brasil, o neoliberalismo se fez presente sobretudo no final da década de 1980 e início da década de 1990, período mais intenso de privatizações e cortes de serviços estatais. Apenas na segunda metade da década de 1990, com a estabilização da inflação e retomada do crescimento econômico vão surgir novos programas de políticas públicas direcionadas aos segmentos mais vulneráveis da população. Ainda que essas iniciativas não coloquem o Estado Brasileiro como um *Welfare State*, nos moldes, por exemplo, dos países escandinavos, as políticas sociais iniciadas na década de 1990 e grandemente fortalecidas nos anos 2000, não deixam de ser medidas que buscam amenizar as desigualdades sociais e trazer algum bem estar para os setores menos favorecidos da população, mesmo que de forma paliativa.

¹ Situação de estagnação econômica acompanhada de inflação.

CAPÍTULO 2: AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Soares e Satyro (2010) contextualizam, historicamente, o que foram as políticas sociais no Brasil:

Tal como a maior parte dos países latino-americanos, o Brasil consolidou inicialmente um sistema de proteção social contributivo e excludente. Adaptando modelos de sociedades que não compartilhavam a nossa história, o Estado Novo nos legou um arranjo que, apesar de representar o primeiro esforço de criação de um sistema de proteção social, também reproduzia as desigualdades da nossa sociedade. Era um sistema urbano, contributivo, formal e predominantemente branco. Grande parte dos nossos vizinhos latino-americanos seguiu caminho semelhante, copiando modelos europeus para sociedades que tinham apenas recentemente saído da escravidão negra ou da servidão indígena, caracterizadas pela exclusão da imensa maioria. (SOARES e SATYRO, 2010, p. 27)

No Brasil, a ideia do *Welfare State* foi aplicada, de modo tentativo, pelo presidente Getúlio Vargas, através de seu governo ditatorial, a fim de aparelhar o próprio Estado e intervir na regulação da vida econômica e social dos brasileiros. O que Vargas fez foi promover o desenvolvimento econômico nacional, ou seja, induzir a política de industrialização do país. Por isso que no Brasil, esse modelo de *Welfare State* foi denominado de Estado desenvolvimentista.

Entre 1930 a 1934, o Brasil criou vários órgãos públicos para intervir nas relações industriais, no sentido de estimular, coordenar e controlar a produção industrial e agrícola, como o Departamento Nacional do Trabalho, Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, Departamento Nacional de Produção Mineral, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Instituto Nacional do Cacau da Bahia, Departamento Nacional do Café, Instituto Nacional do Açúcar e Alcool (IAA), Ministério da Educação e Saúde Pública, Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM).

Posteriormente, o Governo brasileiro criou o Conselho Federal do Serviço Público em 1936 e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938.

O DASP teve como função formar quadros do Estado e estruturar a administração pública federal, o órgão instituiu os concursos públicos, estruturou carreiras públicas e profissionalizou o serviço público.

Importante ressaltar que no início dos anos 1930, o médico Josué de Castro, na sua obra *Geografia da Fome* (Castro, 1983), enfatizou a fome como uma das questões sociais no Brasil. Em sua pesquisa observou que o país tinha uma situação bem característica de

subdesenvolvimento, com uma economia colonial que procurava investir em produtos primários para exportação, o que mantinha sua situação de país subdesenvolvido.

O autor, com o tempo e reedições da obra que o consagrou, adaptou seus argumentos à nova realidade industrial brasileira, mas manteve sua tese essencial que contrasta o progresso econômico do país com o fracasso da melhoria das condições de alimentação da população, permanecendo a miséria no Brasil.

Enfatizava Castro (1983) que o grande problema da fome crônica do país é decorrente de má vontade das autoridades públicas, que permitiam a permanência do flagelo da fome e da alimentação inadequada. Ao analisar a causa do problema, o autor percebeu que decisões políticas eram o que causava situações de subnutrição e carências, o que se contrapõe as ideias anteriores, que defendiam que a fome no Brasil era decorrente de causas naturais.

No Brasil, as políticas públicas de transferência de renda têm seu marco inicial em 1930, momento em que o país passou por uma transição do modelo econômico de desenvolvimento agroexportador para um modelo urbano-industrial, e teve de atender as demandas da classe operária emergente, através da criação do Sistema de Seguridade Social, uma medida do modelo “Estado providência” dos países desenvolvidos para atender as camadas carentes da população, garantindo aposentadoria e benefícios securitários.

O Sistema de Proteção Social no Brasil, de 1940 a 1970, baseou-se nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o que proporcionou certa expansão do Estado a fim de atender a proteção social, que garantiu a reprodução da força de trabalho e, na época da ditadura militar, a legitimação do estado de exceção.

Em 1938, Vargas criou o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho da Integração e Colonização e Instituto Nacional do Mate. Em 1940, criou-se a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional e Instituto Nacional do Pinho e Instituto Nacional do Sal, Fábrica Nacional dos Motores (FNM), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciais (IAPC), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados dos Transportes de Cargas (IAPETEC), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE).

Em 1941, criou-se a Comissão Nacional de Ferrovias, Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes, Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e em 1942 a Comissão do Vale do Rio Doce e o Banco do Crédito da Borracha.

Em 1943 foi promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o que configurou a Era Vargas como o período do Estado desenvolvimentista brasileiro, e fez expandir o desenvolvimento nacional, criando vários programas, instituições e comissões para a área econômica e área social.

Na década de 1950, após o período ditatorial do Estado Vargas, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que teve como objetivo financiar o desenvolvimento de empresas privadas nacionais e atrair grandes empresas internacionais. Foi nessa década que deu-se a criação da Petrobrás e a vinda de multinacionais automobilísticas e outras fábricas no Brasil. O governo de Juscelino Kubitschek atraiu bancos e empreendeu-se na construção da cidade e capital do país, Brasília.

Na década de 1960, sob o Regime Militar, o Governo brasileiro expandiu a rede de políticas sociais. Criou-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1965 e foram unificados os diversos IAPs no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) aos trabalhadores e o projeto social MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização) em 1967.

Na década de 1970, foi criado o FUNRURAL (Fundo da Previdência Social aos Trabalhadores Rurais), mais precisamente em 1971, e em 1973 foi criada a previdência urbana estendida aos empregados domésticos e trabalhadores autônomos. Foi nessa década que os governos militares elaboraram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), com intenção de aumentar o processo de industrialização no país. Também se criaram novas empresas estatais como a EMBRAER (Empresa Brasileira Aeronáutica), EMBRATEL (Empresa Brasileira de Telecomunicações) e EMBRAPA, além da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Mas também na década de 1970 ocorreu a crise mundial do petróleo, que atingiu também o Brasil, e o Estado teve que reduzir medidas de Bem Estar Social em várias áreas.

Em 1980 movimentos sociais, igrejas, sindicatos e instituições rearticularam suas ações políticas em busca da volta da democracia, o que desencadeou a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). No programa do PT, constava atender as demandas sociais por participação política e universalização de direitos, o que culminou na inserção de dispositivos de cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, assegurando avanço significativo nos direitos sociais e cidadania regulada. No mesmo período, o país assistiu o movimento pelas “Diretas Já” e o processo de redemocratização no Brasil, que legalizou os partidos clandestinos e possibilitou a criação de novos partidos políticos. A década de 1980 assistiu também a estagnação econômica da América Latina, a hiperinflação e o desgaste do Estado por causa de obras públicas caríssimas.

Na Constituição de 1988, foi incluído o capítulo de Seguridade Social na Política de Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social, o que proporcionou a criação de uma agenda política para atender os cidadãos excluídos do mercado de trabalho.

No contexto pós-Constituição de 1988, surgiram os debates sobre programas de transferência de renda, sendo apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei nº. 2561/1991, do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), o qual se destinava a beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de vinte e cinco anos com uma renda correspondente a 2,25 salários mínimos, tendo como condicionalidade manter os filhos na escola. Este projeto do então senador Eduardo Suplicy é considerado o primeiro programa de transferência de renda que propiciou debates na agenda política.

Num segundo momento debateu-se articular a garantia de uma renda mínima com a educação, o que fez nascer a proposta de transferência monetária de um salário mínimo a toda família que mantivesse seus filhos dependentes, de 7 a 14 anos de idade, matriculados e frequentando a escola pública, a fim de garantir o duplo propósito de amenizar a pobreza e proporcionar formação educacional como forma de romper o ciclo da pobreza, ou seja, uma associação de política compensatória (transferência de renda) com uma política estruturante (educação).

Ressalta-se que a década de 1990, no Governo Fernando Collor de Melo, o país passou pelo “Plano Collor”, “Plano Verão” e o “Plano Bresser”, que tentaram controlar inflação, mas que não obtiveram êxito. Collor foi quem iniciou a abertura do mercado nacional aos estrangeiros, tomou medidas impopulares, como o confisco da poupança, e se envolveu com problemas de corrupção, que culminaram no seu impeachment.

Sucedeu a Collor, seu vice Itamar Franco, que em 1994 criou a moeda Real, tendo Fernando Henrique Cardoso como seu ministro da fazenda, que depois foi eleito presidente da república e governou o país por dois mandatos consecutivos (1995-2002). O Governo FHC deu continuidade a abertura comercial, privatizou estatais, como a Vale do Rio Doce e criou a Lei de Responsabilidade Fiscal para atender proposições do FMI e do Banco Mundial, como o ajuste fiscal no Brasil.

Vale lembrar que em 1993, o sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, lançou o programa social e ONG “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela vida”, a fim de mobilizar vários segmentos sociais para a participação cidadã em ações ligadas a comitês regionais e locais, integrados numa coordenação nacional, com sede no Rio de Janeiro, que conseguia doação de alimentos. A iniciativa estimulou agendas de políticas para

geração de emprego e renda, educação, creches, esporte, lazer, arte e cultura, saúde e assistência aos moradores de rua.

O programa realizou vários fóruns de debate, que formularam diretrizes e planejamento de ações, tendo parceria com outras ONGs, universidades e poder público. Tal iniciativa ganhou dimensão nacional e teve como destaque a questão de combate a fome, como uma das causas do flagelo do país, retomando os argumentos de Josué de Castro e sua geografia da fome.

A problemática da fome no país e busca de políticas públicas que pudessem resolver a questão da desnutrição, alta mortalidade infantil e índices alarmantes de analfabetismo, propiciou pensar-se em um programa governamental que pudesse transferir renda mínima direta às famílias mais carentes, e assim proporcionar a mudança de sua realidade.

No terceiro momento histórico dos programas de transferência de renda, pode se mencionar, a partir de 1995, as experiências municipais no Estado de São Paulo, mais precisamente, nas cidades de Campinas, Ribeirão Preto e Santos; e no Distrito Federal, que foram bem desenvolvidos e tiveram êxito em proporcionar elevação de escolaridade mediante a condicionalidade da frequência escolar.

Finalmente, em 1996, o Governo Federal adotou a política nacional de transferência de renda, “Programa Bolsa Escola”, juntamente com a criação do Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI) com implementação de Benefício de Prestação Continuada (BPC) prevista pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Entre 1997 e 1998, as cidades de Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiá, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luís, Tocantins e Vitória criaram seus programas municipais de transferência de renda condicionada.

Há de se ressaltar que na mesma época foi criado o Bolsa Alimentação, que teve como contrapartidas: aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação de crianças, ficando a cargo do Ministério da Saúde.

Em 2003, criou-se o programa Cartão Alimentação para famílias cuja renda *per capita* não alcançava meio salário mínimo, devendo ser usado, exclusivamente, na compra de alimentos.

Pode-se dizer que as políticas sociais no Brasil foram formas de se buscar responder às questões sociais dentro de uma economia capitalista, marcada pela busca do desenvolvimento

nacional e industrial, e que no correr do tempo as mesmas foram implantadas de forma gradual e reativa diante das necessidades sociais, como no caso das pensões e aposentadorias.

Na Constituição Federal de 1988 as políticas sociais foram garantidas como direitos fundamentais, o que possibilitou, posteriormente, a criação da Lei Orgânica da Assistência Social e a própria Lei do Programa Bolsa Família, no sentido de tirar do papel o que consta como cláusula pétrea na Carta Maior, de forma que esta fosse concretizada e aplicada.

CAPÍTULO 3: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 – A criação e operacionalização do PBF

3.1.1 – A junção dos programas de transferência de renda

Segundo Grau (2014) o Brasil passou, com a Constituição Federal de 1988, para adoção de um Estado de ordem econômica intervencionista, através de políticas públicas com o objetivo de transformação e preservação da livre iniciativa conjugada com o trabalho humano.

No segundo mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso houve expansão de programas sociais de transferência de renda, através de programas como o “Bolsa Escola” e o “Bolsa Alimentação”, que alcançaram 5.561 municípios brasileiros, o que proporcionou uma grande rede de proteção social. Esses programas foram precursores do Programa Bolsa Família, principal iniciativa do Programa Fome Zero do Governo Lula. O PBF foi regulamentado pela Lei nº 10.836/2004, que assim estipula no seu início:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. (BRASIL, 2004)

Observa-se que após o artigo 1º da referida lei, o seu parágrafo único prevê a eliminação gradativa dos programas de transferência de renda anteriores, com a finalidade de unificar uma transferência única de renda para os beneficiários contemplados no Cadastro Único. Assim consta no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.836/2004:

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004)

O comando dos vários programas sociais unificados foi centralizado no Ministério do Desenvolvimento Social, mas em cooperação com os Ministérios da Educação e Ministério da Saúde, para controle das condicionalidades das políticas públicas abordadas. Ao mesmo tempo, estabeleceram-se convênios com os Estados-membros, Distrito Federal e municípios

para o PBF ser, efetivamente, de caráter nacional, na sua operacionalização, execução, após planejamento e implementação a nível nacional. É através dos controles municipais e estaduais, que se fazem as estatísticas e as avaliações a respeito dos resultados do Programa Bolsa Família a nível geral.

O parágrafo 8º do artigo 2º também esclarece a respeito da gradual unificação dos programas de transferência de renda num procedimento só, limitando o valor a ser recebido pela família como benefício variável, considerado de caráter extraordinário. Observa-se:

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo. (BRASIL, 2004)

No parágrafo 1º do artigo 7º da Lei 10.836/2004, também consta a previsão gradativa do procedimento único de renda dos programas sociais anteriores de transferência de renda.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios. (BRASIL, 2004)

Ou seja, a lei estabelece dispositivo de competência administrativa da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família na questão da execução orçamentária e financeira dos recursos públicos federais, que também operacionaliza o Cadastramento Único na referida execução. Já o parágrafo 2º do mesmo artigo legisla sobre a responsabilidade orçamentária no período anterior a completa unificação dos programas.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis. (BRASIL, 2004)

Dessa forma, é mantida a competência administrativa nos ministérios e órgãos públicos federais da execução do Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Auxílio Alimentação e Auxílio Gás, na época que em que foi criado o Programa Bolsa Família, até a completude da unificação dos programas sociais.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2004)

Gradativamente, os programas anteriores de transferência de renda foram todos unificados no Cadastro Único do Bolsa Família, de modo a operar uma única vez a transferência de renda em conta bancária da Caixa Econômica Federal, mediante o Cartão Magnético do Bolsa Família do beneficiário.

Para Mercadante (2010), tal medida buscou sanar disparidades no acesso dos benefícios dos programas anteriores:

Cada um deles dispunha de agências executoras, sistemas de informação e fontes de financiamento próprias que foram unificadas, assim como os critérios de ingresso, os valores de benefícios e a gestão dos programas. Tal unificação aumentou a eficácia desses instrumentos de transferência de renda e pôs fim a situações em que uma família podia receber mais de um benefício, enquanto outras famílias, em condições semelhantes, não tinham qualquer tipo de cobertura social. (MERCADANTE, 2010, p. 363)

O Governo Federal procurou resolver o problema da precariedade dos cadastros dos programas sociais com a criação do Cadastro Único para unificar os referidos programas para atender melhor os beneficiários e gerir melhor os recursos públicos a serem direcionados para uma política social efetiva de transferência de renda.

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em janeiro de 2004, a partir da fusão do Mesa com o Ministério da Assistência Social, as principais ações do Fome Zero foram absorvidas pela nova pasta, ao mesmo tempo em que a aposta na mobilização social como estratégia de combate à fome deu lugar à articulação prioritária com os entes públicos locais, especialmente com as prefeituras, para o cadastramento, seleção e acompanhamento das famílias incluídas no programa Bolsa Família, bem como para a montagem da rede de políticas de inclusão social. O Bolsa Família converteu-se, então, no cerne da política de combate à pobreza, em torno da qual passaram a se articular outros programas do governo federal, como é o caso do programa Territórios da Cidadania. (MERCADANTE, 2010, p. 362)

O Cadastro Único do Governo Federal foi sancionado pela Lei nº. 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que teve três grandes eixos: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares, com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no comando do referido programa de política pública.

Dessa forma, no primeiro mandato do Governo de Luís Inácio Lula da Silva aumentou-se a abrangência das política pública de transferência de renda a fim de enfrentar a questão da fome, com a implementação do Plano Fome Zero de modo gradual, e em conformidade com o Programa de Renda Básica de Cidadania proposto pelo Senador Eduardo Suplicy. Sua concepção se originou no Programa de Renda Mínima, que se baseia em proporcionar a todo cidadão brasileiro uma renda suficiente para prover necessidades vitais. Essa seria uma forma de garantir o direito de todos participarem um pouco da riqueza do país, aquilo que é algo comum a nação pela Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2014, conforme defendeu e defende Suplicy (2002).

3.1.2 – O Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família do Governo Lula

É bom enfatizar a respeito do Governo Lula, o contexto histórico e internacional em que se encontrara. Inicialmente Lula manteve a estabilidade macroeconômica alcançada no governo anterior de Fernando Henrique a fim de demonstrar responsabilidade nas finanças públicas, bem como acalmar o mercado interno. Lula focou seu projeto econômico de mercado interno nas pequenas, micro e médias empresas, bem como investiu em infraestrutura e capacidade tecnológica. Para isso, efetuou reformas institucionais parciais, conforme defende Novaes (2010), na área fiscal, previdenciária, agrária, trabalhista e política, o que então propugnou um “pacto social” do trabalho e capital produtivo, o que caracterizou uma “convenção de desenvolvimento”, numa alternativa governamental diferente do projeto neoliberal do Consenso de Washington e de inserção do país como ator global mais atuante no plano internacional.

Segundo Erber (2011), para governar, Lula teve que fazer um “presidencialismo de coalizão” para que seu “pacto social” amplo acontecesse. A estratégia deu certo, com expansão comercial de liquidez internacional, bem como o aumento da produção das *commodities* primárias, que se concentraram e se tornaram vantajosas para o país.

Contudo, o que marcou o Governo Lula foi a centralidade das políticas públicas de inclusão social e redistribuição de renda, o que o caracterizou como governo de política econômica denominada de Novo Desenvolvimentismo.

Conforme expõe Mercadante (2010), foram adotadas várias ações sistemáticas de combate à pobreza e às desigualdades sociais, com forte direcionamento de políticas para dinamizar o mercado interno de consumo de massa, o que proporcionou crescimento econômico consistente e substancial.

Houve uma combinação de crescimento econômico sustentado, com PIB quase ao dobro da média histórica; estabilidade econômica pelo controle da inflação; contenção de déficit público e redução da vulnerabilidade econômica externa; distribuição de renda com retirada de 28 milhões de pessoas da condição de pobreza; consolidação da democracia com participação da sociedade no gerenciamento das políticas públicas e controle social com a devida transparência. Além disso, o novo governo buscou liderança na agenda ambiental com investimento em energias renováveis e uso de recursos naturais estratégicos e biodiversidade a fim de reduzir o desmatamento e emissões de gases de efeito estufa; crescimento do protagonismo internacional, fazendo o país alcançar e consolidar novos mercados externos e respeito em variados temas como meio ambiente, economia, segurança e combate a fome.

Com tais medidas do Governo Lula, o Brasil se tornou protagonista internacional e exemplo em várias áreas, principalmente, quando deixou de ser devedor do FMI e passou a ser credor, bem como fez as maiores reservas cambiais internacionais da história, o que foi uma medida de prevenção acertada em relação à crise financeira internacional de 2008.

Conforme Erber (2011) o presidente Lula teve que adotar um “presidencialismo de coalizão”, aceitando as regras do jogo político e do mercado, como manter superávit primário, inflação controlada, estabilizar os preços, conforme convenção institucionalista de desenvolvimento. O autor pontua e explica:

Mas ao mesmo tempo adotou políticas públicas que pudessem proporcionar a redistribuição de renda prometida na sua campanha, o que o levou a focar num determinado segmento da população, no caso dos mais pobres, a fim de articular uma política de transferência de renda com intuito de melhorar os índices econômicos, de educação e saúde da população mais vulnerável socialmente. Reconhecida a prioridade a ser dada a uma distribuição de renda mais equitativa, inclusive para os objetivos de maior crescimento, recomendava-se não só o investimento em capital humano através da educação, como políticas “focalizadas” nos “pobres”. A “focalização”, que seguia o cânone estabelecido por instituições internacionais como o Banco Mundial, encontrava apoio no diagnóstico de que os gastos sociais feitos pelo Estado brasileiro eram significativos. A solução, pois, era a “focalização” nos “pobres” através de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, mesmo que tal orientação estivesse em oposição ao “universalismo” defendido pelo PT. O Bolsa Família viria a concretizar a focalização. (ERBER, 2011, p. 33).

Em sua tese de doutorado na UNICAMP, Mercadante (2010) defende que o Governo Lula procurou elaborar um Plano que abrangesse um conjunto de políticas públicas de proteção social que pudesse envolver os três entes da federação, uma vez que o tema da fome é transversal, ou seja, de responsabilidade do poder público com entidades privadas empresariais, filantrópicas e não governamentais.

Criado no final de 2003, o Programa Bolsa Família transformou-se em pouco tempo em uma das iniciativas mais exitosas de redução da pobreza e de inclusão social. Seu lançamento foi, no entanto, precedido por uma estratégia abrangente de combate à fome, traduzida no Programa Fome Zero, cujo foco original era a construção participativa de uma política de segurança alimentar e nutricional, a articulação de um extenso conjunto de políticas públicas de proteção social, envolvendo os três níveis de governo, e a realização de mutirões contra a fome, com a mobilização de empresas privadas, organizações sociais e voluntários. Tratava-se de uma política transversal, coordenada à época pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). (MERCADANTE, 2010, p. 362).

Contudo, o mesmo autor aponta as dificuldades encontradas na implantação do Programa:

A implementação do Fome Zero enfrentou, porém, diversos problemas. O primeiro deles decorreu da criação do Cartão-Alimentação, iniciativa do governo Lula que veio se somar a outras semelhantes lançadas por governos anteriores e que, em princípio, reforçou a tendência à fragmentação de programas e à dispersão de recursos, situação que viria a ser superada com o surgimento do Bolsa Família. O segundo problema foi o tímido resultado do esforço de articulação de governo e de mobilização social, que, de um lado, esbarrou na complexidade das ações previstas e no grande número de atores envolvidos, e, de outro, na fragilidade ou ausência de organizações com capacidade para coordenar o processo de mobilização social nos municípios mais carentes do país. Por último, o Fome Zero deparou-se com dificuldades relativas à definição dos critérios e do processo de seleção das famílias beneficiárias do programa, sobretudo no que se refere à precariedade dos cadastros disponíveis e a outros procedimentos operacionais. (MERCADANTE, 2010, p. 362)

Para Sader (2013), o Governo Lula criou e implantou políticas públicas para repensar o papel do Estado, e retomar a sua importância e atuação no fomento ao desenvolvimento econômico com redistribuição de renda e Justiça Social.

O programa Fome Zero, segundo Suplicy (2003), uma das bandeiras sociais do Governo Lula, foi importante para garantir o direito a alimentos básicos, com iniciativas de ajuda financeira às famílias de maior vulnerabilidade social, como consta em Rego e Pinzani (2013) e Campelo (2014). O cartão Bolsa Família, a criação de cisternas no sertão nordestino, a construção de restaurantes populares, a instrução sobre hábitos alimentares e o empréstimo de microcrédito para famílias mais pobres foram algumas de suas ações complementares.

Há de ressaltar que este papel assumido pelo Estado deu maior ênfase às questões sociais, o que proporcionou elevação social dos miseráveis e pobres a uma situação de cidadania, de acesso a bens de consumo, com devido estímulo ao atendimento à educação, à nutrição e à saúde.

Para Campelo (2010), caberia ao Programa Bolsa Família articular três dimensões necessárias para a superação da fome e da pobreza, que são: 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2) reforço ao exercício de

direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, a fim de as famílias romperem o ciclo da pobreza; e 3) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo, o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Rego e Pinzani (2013) teorizam que o Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, com estratégia de combater a desigualdade social e beneficiar famílias em situação de pobreza extrema em todo o país. É uma política pública compensatória, que estipulou várias condicionalidades a fim de diminuir o déficit nutricional, o déficit escolar e a mortalidade infantil. As autoras consideram que o PBF veio a ser uma política pública de resposta a histórica cobrança em se concretizar um Estado social democrático, conforme propugnava Constituição de 1988, a fim de incorporar de modo concreto a justiça distributiva, e com o viés de proporcionar autonomia individual dos beneficiários do referido programa, sem impedi-los de usufruir sua liberdade de consumo.

As autoras observam que o PBF proporcionou empoderamento econômico para as mulheres beneficiárias do programa, uma vez que possibilitou a elas autonomização e sentimento pessoal de autorrespeito, o que lhes deu “vozes” no sentido de serem ouvidas na recuperação de sua dignidade de vida.

3.1.3 – Dos benefícios e beneficiados

A Lei 10.836/2004 previu os tipos de benefícios que podem ser concedidos as famílias beneficiárias do PBF: Benefício Básico (BB), Benefício Variável (BV), Benefício em Situação de Extrema Pobreza (BSP), Benefício vinculado ao adolescente ou jovem (BVJ), conforme consta no dispositivo do artigo 2º:

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente:

- a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e
- b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (BRASIL, 2004)

Ou seja, os benefícios estabelecidos pela Lei nº 10.836/2004 dividem-se em: benefício básico, benefício variável (nutriz, gestante), benefício variável jovem (adolescente de 16 a 17 anos, denominado, BVJ) e benefício variável de superação de extrema pobreza (também denominado BVSP). Tais benefícios foram assim classificados para possibilitar os acréscimos na transferência de renda principal, conforme a realidade de cada família, com o fim de cumprir o objetivo de justiça social e financeira do Programa, em consonância com a Constituição e com um conceito de cidadania mais crítica e participativa.

A referida lei também previu os conceitos de família e renda familiar mensal.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros; (...)

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento. (BRASIL, 2004)

Nesta parte, o dispositivo do artigo 2º da Lei 10.836/2004 configura a família como unidade nuclear de indivíduos que possuem relação de parentesco ou de afinidade, ou seja, de família natural (pai, mãe e filhos, avós com netos, mãe só com filhos, pai só com filhos, tios com sobrinhos, entre primos de primeiro grau) e família civil (os afins, que são padrasto, madrasta, enteado, enteada, tios afins, primos afins).

Os montantes a serem pagos ficaram assim estabelecidos pela Lei do Programa Bolsa Família nos seguintes parágrafos do artigo 2º:

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais).

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição:

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (BRASIL, 2004)

Os valores que constam nos benefícios variáveis estão de acordo com a mudança da Lei 10.836/2003 pela Lei nº 11.692/2008, quando a renda mensal per capita da unidade familiar considerada para receber o benefício era até R\$ 120,00.

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV.

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (BRASIL, 2004)

Prevê possibilidade de pagamentos acumulados de famílias beneficiárias de acordo com os limites fixados pela própria Lei 10.836/2004.

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º. (BRASIL, 2004)

Um dos dispositivos mais importantes da Lei nº. 10.836/2004, pois trata de como serão aumentados os valores dos benefícios e referenciais, de acordo com a condição socioeconômica do país, conforme estudos técnicos do IBGE, IPEA e Banco Central do Brasil, geralmente, de acordo com a inflação pelo IPCA e PIB bruta *per capita* do país.

O total recebido pela família beneficiária é uma soma do Benefício Básico mais os benefícios variáveis conforme a situação em que se enquadra: se tem filhos em idade escolar fundamental (obrigatória), filhos adolescentes de 16 e 17 anos, Bolsa Família perfil Saúde, Benefício de Situação de Extrema Pobreza. Ou seja, o valor recebido por cada família vai ser condizente com a situação que se apresenta e se enquadra. Mas de qualquer forma, os benefícios devem elevar a renda familiar para acima de R\$ 70,00 per capita:

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (BRASIL, 2004)

Mas esse valor será reajustado ao longo do tempo, como prevê o parágrafo 16:

§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. (BRASIL, 2004)

Conforme explica Mercadante (2010), o Programa Bolsa Família visou um público alvo com os seguintes valores a serem distribuídos:

O público alvo e o valor médio do benefício foram ampliados ao longo dos anos para atender um maior número de famílias em situação de extrema pobreza e a famílias pobres com crianças. No final de 2009, o Bolsa Família era destinado a famílias com renda per capita até R\$ 140 mensais, sendo o benefício composto por uma parcela fixa e outra variável. O valor do benefício básico, para famílias em situação de extrema pobreza, era de R\$ 68,00; o benefício variável, para famílias com crianças de até 15 anos, era de R\$ 22,00, por criança, limitado a três benefícios; e o benefício variável vinculado ao jovem, destinado a famílias com filhos de 16 a 17 anos de idade, era de R\$ 33,00, por filho, limitado a dois benefícios. O valor máximo do benefício estava estipulado em R\$ 200,00. (MERCADANTE, 2010, p. 363)

Outros dispositivos da lei regulam a continuidade do benefício, e sua forma de recebimento constam da seguinte maneira, quando tipifica término das condições da seleção dos beneficiários.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem. (BRASIL, 2004)

Neste dispositivo se prevê a possibilidade dos beneficiários saírem do programa, quando a situação econômica financeira familiar de renda *per capita* não configurar mais a necessidade do benefício.

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (BRASIL, 2004)

Previsão de dispositivo para facilitar o recebimento do benefício do Bolsa Família pelo cartão magnético fornecido pela Caixa Econômica Federal, que tem a identificação do responsável e Número de Identificação Social fornecido pelo Governo Federal, que consta no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social, que já é também próprio do Programa Bolsa Família.

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil:

- I – contas-correntes de depósito à vista;
- II - contas especiais de depósito à vista;
- III - contas contábeis; e

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (BRASIL, 2004)

Estabelece as possibilidades de tipos de contas para repassar os valores conforme adotadas pelo Banco do Brasil, que são contas correntes, contas especiais, contas contábeis e outras espécies de contas, colocando opções de tipos de contas a serem criadas de caráter discricionário pelo órgão bancário.

Outro dispositivo de suma importância da Lei 10.836/2004 é o § 14 do artigo 2º, que estabelece que o pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família seja efetuado para a mulher responsável pela unidade familiar, pois na grande maioria das famílias em condições vulneráveis, é a mulher a chefe de família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento. (BRASIL, 2004)

Mas a lei prevê também a possibilidade de inclusão dos beneficiários do Programa Bolsa Família nos seus programas complementares que são cursos de qualificação, Escola de Jovens e Adultos (EJA) e Cursos Supletivos para auxiliar na formação e escolaridade dos jovens das famílias beneficiárias e facilitar seu acesso a emprego, trabalho e renda por si próprios. É um dos dispositivos em que o PBF mostra uma porta de saída, para os beneficiários não ficarem dependentes do Programa.

§ 17. Os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos e os mencionados no inciso III do caput deste artigo poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais. (BRASIL, 2004).

Em relação a dotação orçamentária do Programa, o Art. 6º e 7º dispõe sobre a previsão de administração pública financeira e orçamentária de acordo com o Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, todos nacionais:

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes. (BRASIL, 2004)

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de

renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º. (BRASIL, 2004)

Em casos de calamidade pública ou situação de emergência, o seguinte dispositivo assim previu:

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros. (BRASIL, 2004)

Previsão de possibilidade de, em caso de calamidade pública, como enchentes e desastres naturais, ou situações de emergência de caráter temporário, a família receber o benefício temporariamente, respeitando-se limites orçamentários e financeiros, que geralmente são recursos de fundo de despesa de caráter excepcional para essa situação, respeitando-se as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1.4 – As Condicionalidades do Programa

Para que a família tenha acesso aos benefícios do PBF, é necessário que a observância das condicionalidades impostas pelo Programa. Barbosa (2010) explicita a origem do Bolsa Família pelo Fome Zero. Ele escreve:

Lula criou o programa Fome Zero para combater a pobreza extrema. Em 2004-2005, a estratégia foi aperfeiçoada por intermédio da integração das diversas ações de combate à pobreza em único programa, o Bolsa Família. Baseado em experiências similares na esfera municipal, tal programa consiste na transferência de renda para famílias em extrema pobreza e tem como principais condições para acesso ao benefício o acompanhamento de nutrição, da saúde e da frequência escolar das crianças das famílias atendidas (BARBOSA, 2010, p. 6-7)

O primeiro artigo da Lei nº 10.836/2004 estabelece a criação do Programa Bolsa Família, como política pública de transferência de renda, mediante condicionalidades, no sentido de que o programa não ser de caráter meramente assistencialista, mas estímulo para que as pessoas na linha de pobreza ou abaixo da pobreza sejam resgatadas para cidadania e dignidade de vida, no acesso dos serviços públicos próprios para o cidadão mais elementares, que são saúde e educação.

Segundo Campello (2014), o Programa Bolsa Família teve como objetivo contribuir para inclusão social das famílias em situação de miséria, a fim de estimular avanços na saúde

e educação e interromper o ciclo de pobreza entre gerações deste segmento social vulnerável. Para isso, precisou unificar os programas de transferência de renda no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), como estratégia federativa de gestão, acompanhada da garantia de oferta e acesso a serviços básicos de cidadania, com suas devidas condicionalidades. Segundo Campello (2014), o Programa atingiu seu objetivo e superou as expectativas nos impactos nas condições de vida da população.

Os valores do Programa Bolsa Família foram estabelecidos por níveis, conforme renda per capita por família, para serem os mais justos possíveis. O acesso a valores maiores depende, dentre outras variáveis, do cumprimento de suas condicionalidades.

O Bolsa Família é concedido, em princípio, por um período de dois anos, estando sua renovação sujeita ao cumprimento de certas condições e à atualização de dados cadastrais. Para recebê-lo, a família deve enviar seus filhos à escola e submeter-se regularmente a acompanhamento nutricional e de saúde, contrapartidas que têm sido consideradas tão importantes quanto o benefício monetário concedido. No final do primeiro semestre de 2010, 14,3 milhões de estudantes de 6 a 17 anos estavam sujeitos ao acompanhamento de frequência escolar e aproximadamente 10 milhões de famílias estavam sendo monitoradas quanto ao cumprimento dos requisitos de saúde. (MERCADANTE, 2010, p. 364)

As condicionalidades do PBF foram bem consideradas para fiscalização e acompanhamento a fim de que dados de indicadores sociais fossem efetivos na proposição e objetivo do referido Programa.

Dados do Ministério da Educação sugerem que tem havido um impacto bastante positivo na trajetória dos alunos beneficiários desse programa, que estudam na rede pública de ensino. E o Ministério da Saúde avalia que o Bolsa Família, em conjunto com o Programa Saúde da Família, também tem contribuído para a redução dos índices de mortalidade infantil e de desnutrição, principalmente nas regiões mais pobres do país, do Norte e Nordeste. (MERCADANTE, 2010, p. 364)

Os próximos dispositivos da Lei nº 10.836/2004 estabelecem as condicionalidades para recebimento do benefício do Programa Bolsa Família. Assim segue que:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (BRASIL, 2004).

O referido dispositivo estabelece quais são as condicionalidades para se ter o frequente benefício mensal, no caso, exames “pré-natal”, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde (mulheres de 14 a 65 anos), frequência escolar de 85% em ensino fundamental, independentemente da idade do aluno e frequência escolar de 75% em ensino médio.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família proporcionaram às famílias o acesso a serviços básicos em educação, saúde e assistência social, o que demandou uma articulação intersetorial institucional e a necessária parceria com estados e municípios para sua execução. Com o CadÚnico, o programa atingiu 13,8 milhões de beneficiários em 2014, e para ser eficaz, promoveu ações periódicas de checagem dos dados informados pelo beneficiários, com o cruzamento dos registros administrativos do Governo Federal, proporcionando os resultados esperados, com baixo custo nos cofres públicos.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família obrigam as famílias a cumprirem, nas áreas de saúde e educação, determinadas ações, como manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprirem cuidados básicos no quesito saúde, mais precisamente, seguir o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós natal para as gestantes e mães em amamentação (Brasil, MDS, 2010).

3.1.5 – A operacionalização descentralizada do Programa

A operacionalização do Programa Bolsa Família teve no dispositivo da sua lei a possibilidade da descentralização operacional para sua execução. Observa-se assim no artigo 8º:

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. (BRASIL, 2004)

O Artigo 8º estabelece a *previsão* legal da publicidade e transparência da gestão do Programa Bolsa Família e participação de controle social para fiscalização dos seus recursos, se estão sendo corretamente utilizados.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2004)

Aqui a adesão voluntária dos demais entes da federação acontecerá de modo gradual e sequencial, na formalização do Convênio de Pacto de Federação do Programa Nacional do Bolsa Família.

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (BRASIL, 2004).

Estabelecimento administrativo de um índice específico do PBF, denominado Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD) para ser utilizado em todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para medir resultados, obtenção qualitativa de resultados e montante de recursos financeiros.

O IGD é medido da seguinte forma: 1) a porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único; 2) a porcentagem das famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único, cuja última visita ou atualização foi há menos de dois anos, 3) a porcentagem das crianças beneficiárias com informação sobre contrapartidas, 4) a porcentagem das famílias beneficiárias com informação sobre contrapartidas de saúde completa.

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (BRASIL, 2004)

A transferência de recursos para serem ampliados nos entes federados dependerá do desempenho dos resultados do IGD, pelo menos no patamar mínimo, buscando garantir a eficiência do Programa.

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará:

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos;

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (BRASIL, 2004).

Nessa previsão de regulamentação administrativa, o Governo Federal pode adotar procedimentos, instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e acompanhamento da execução do PBF nos entes federativos.

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos (BRASIL, 2004).

Previsão administrativa de prestação de contas dos recursos transferidos de acordo com os resultados da gestão do PBF nos entes federados.

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2004).

Ou seja, são os resultados aferidos pelos índices de IGD que determinam o cumprimento do Programa e a destinação adequada dos recursos recebidos pelo Governo Federal. No caso de resultados abaixo do mínimo previsto no IGD, o ente federado terá que restituir os recursos financeiros para o Fundo de Assistência Social.

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (BRASIL, 2004).

Previsão administrativa orçamentária do montante total que poderá receber cada ente federado, não podendo exceder a três por cento da previsão no orçamento total dos benefícios do PBF:

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada. (BRASIL, 2004).

O Art. 9º consolida a gestão descentralizada do Programa, através da criação de um conselho ou comitê responsável por seu controle e participação social, que deverá ter membros não remunerados e com caráter de serviço público.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicar-se-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa. (BRASIL, 2004).

Previsão legal de aplicação de legislação relacionada a gestão do Programa Bolsa Família para sua devida aplicação.

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais. (BRASIL, 2004).

A Caixa Econômica Federal ficou como agente operacional do PBF, em ligação direta com Governo Federal, como órgão encarregado de transferir os valores para os beneficiários.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.
Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento. (BRASIL, 2004).

De acordo com o princípio constitucional da publicidade no artigo 37 da Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação, será publicada a relação dos beneficiários do Programa Bolsa Família, em sitio eletrônico governamental. O PBF, em termos de gestão e operacionalização, buscou melhorar seu controle de dados e informações para que os benefícios fossem devidamente distribuídos sem que houvesse falhas.

Outra criação da Lei nº 10.836/2004 foi o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, que ficou assim estabelecido.

Art. 4º. Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo. (BRASIL, 2004).

Esse dispositivo legal estabelece a criação do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, que tem a função de formular e integrar políticas públicas (ações planejadas), definir normas, diretrizes e procedimentos de como implementar o PBF no país, assim como apoiar iniciativas de outras políticas públicas que possam emancipar as famílias beneficiárias do programa e demais famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo então órgão regulado, administrativamente, pelo Poder Executivo Nacional.

O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família é formado por um membro do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Casa Civil da Presidência da República e Caixa Econômica Federal.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. (BRASIL, 2004).

O Conselho Gestor Interministerial do PBF tem um órgão interno executivo, denominado Secretaria-Executiva, que tem função de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a sua operacionalização, abrangendo o sistema do Cadastramento Único, também denominado, CadÚnico, e que tem a função do controle do cumprimento das condicionalidades, sistema de monitoramento, avaliação, gestão financeira e orçamentária, e controle social e interlocução com outras instâncias públicas governamentais.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2004).

Estabeleceu o Código DAS 101.6 para o cargo de Secretário Executivo do Programa Bolsa Família no Conselho Gestor Interministerial do PBF.

A Lei nº 10.836/2004 prevê casos de ilícitos civis, penais e administrativos, caso haja fraude no Programa. Assim, estabelece:

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela

organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente:

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. (BRASIL, 2004).

Previsão de punição de responsabilidade administrativa de agente ou servidor público que burlarem o sistema do PBF, pode ser caracterizada improbidade administrativa, com possibilidade de sindicância e processo disciplinar administrativo.

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. (BRASIL, 2004)

Previsão legal de aplicação de multa administrativa por ressarcimento integral ao dano causado aos recursos públicos do PBF, e *previsão* legal de medida administrativa por inserção de ilícito administrativo de beneficiário ou manter, indevidamente, com previsão de ressarcimento.

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família.

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. (BRASIL, 2004).

3.1.6 – Os resultados positivos e as críticas do Programa Bolsa Família

No segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), houve a consolidação da estabilidade econômica e crescimento sustentado pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o que proporcionou investimento público em infraestrutura, aprimorando-se as Parcerias Público-Privadas, e estabelecendo novo padrão de desenvolvimento. Apesar das críticas em relação ao “Custo Brasil”, houve, no período, redução da dívida pública, PIB e inflação com devido controle do orçamento, sem apelar para processos de privatização do patrimônio público ou criação de novos tributos.

Por esse cenário de resultados positivos da economia brasileira, o país foi então considerado modelo de Estado do novo desenvolvimentismo.

Segundo Barbosa (2010, p 6-7): “Ao final de 2005, o valor total do Bolsa Família atingiu 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias”. Isso significa que, numa situação econômica confortável, o então presidente Lula destinou um pequeno percentual do orçamento público para o PBF com notório resultado inicial de ganho social.

Segundo Grisa e Schneider (2013), os gastos do Governo Federal com políticas sociais saltou de R\$ 1,3 bilhões em 1995, no início do Governo Fernando Henrique, para 18,8 bilhões em 2005, perfazendo um total de gasto social treze vezes maior após período de dez anos. Mas conforme Pochmann (2013):

A despeito da ampliação da cobertura e dos valores pagos aos aposentados e pensionistas, da incorporação de mais de 12 milhões de famílias no programa Bolsa Família e da inclusão bancária e creditícia de milhões de brasileiros, o endividamento público caiu de mais de 55% do PIB, em 2002, para cerca de 40% do PIB, em 2010. Simultaneamente, a pobreza caiu mais de 30% desde 2003 e o Brasil conseguiu voltar a permitir a ascensão social para milhões de brasileiros, após mais de duas décadas de congelamento das oportunidades educacionais, de renda e de ocupação. (POCHMANN, 2013, p. 154).

Foi nesta perspectiva que se abandonou a ética da responsabilidade fiscal em favor da ética da eficiência fiscal e social, o que fundamentou políticas compensatórias sociais e não mais redistributivas sociais e regionais. No entanto, a persistência no Brasil de situações sociais preocupantes gerou novas propostas de políticas de reestruturação econômica e de estímulo de caráter social (Silva, 2013).

Pochmann (2014), na obra “Dez Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil”, coordenada por Emir Sader, explica que os governos do presidente Lula e presidenta Dilma representaram uma nova lógica de atuação do Estado no sentido de ser, efetivamente, de “Bem Estar Social”, com devidas políticas sociais inseridas no contexto do crescimento econômico e pujança governamental, o que fez o Brasil saltar de 13^a para 8^a maior economia mundial.

Mercadante (2010) defende e explicita, de modo claro, que o programa Bolsa Família foi o principal programa social de transferência de renda do Governo Lula, que proporcionou ganho social ao elevar a frequência escolar no ensino fundamental no país bem como reduzir a mortalidade infantil e desnutrição, o que vai de encontro com sua tese de que Lula efetuou uma política neodesenvolvimentista, que aplica princípios do capitalismo, na perspectiva de um Estado de Bem-Estar Social, fomentador de políticas de desenvolvimento social.

Essa articulação combinada do Governo Lula trouxe resultados expressivos, com criação de mais de 14,5 milhões de empregos, transferência de renda propulsionada pelo Bolsa Família, que atingiu 68 milhões de pessoas, ou seja, 1/3 da população brasileira, junto com aumento real do salário mínimo que proporcionou forte expansão do mercado interno de consumo de massa, o que concretizou a experiência brasileira de redução de desigualdades, comprovada por inúmeras pesquisas do IBGE e do IPEA.

Em relação às críticas ao PBF, a acusação parte, principalmente, de partidos políticos como o PSDB e DEM, conforme aborda Novaes (2010), que consideram o referido Programa como “assistencialismo”. Mas na verdade, o Programa Bolsa Família, como política pública, focaliza os mais pobres, por ser um programa de assistência social. A crítica de assistencialismo do programa não se justifica, pois sua realização depende de critérios e não de favores para sua concessão.

Mas essa crítica parte também de quem esteve diretamente ligado à implantação do Programa. Novaes (2010) apresenta a visão de Frei Betto como crítico ao PBF:

Mesmo representantes do campo da “esquerda” no Brasil tecem críticas ao Bolsa Família, a exemplo do frade dominicano Carlos Alberto Libânio Christo, o Frei Betto, que foi um dos líderes do Fome Zero, principal programa social do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, e durante dois anos foi assessor especial da Presidência e coordenador de mobilização social para o Fome Zero. Frei Betto lamenta a substituição de um programa "emancipatório" (o Fome Zero) por um "assistencialista" (o Bolsa Família) e pede reformas estruturais para que o Brasil alcance a "democracia econômica". Mesmo assim, ainda apresenta esperanças... (NOVAES, 2010, p. 13).

Frei Betto acreditava que o Programa Fome Zero tinha um caráter mais emancipatório do que o Programa Bolsa Família, assim como considerava o Bolsa Família uma medida sobretudo assistencialista. Já, o Fome Zero, na sua amplitude como política pública, emanciparia as famílias empobrecidas, pois o seu caráter era mais educativo, de promoção cidadã, de protagonismo dos cidadãos para saírem da miséria e de esses mesmos cidadãos direcionarem suas próprias vidas.

Zimmerman (2006) considera que o Bolsa Família não atende ao direito humano de alimentação, uma vez que limita o acesso de famílias ao benefício do Programa, porque para cada município existe um quota a ser preenchida, o que dificulta que novas famílias tenham acesso ao PBF, ou seja, não garante o devido direito universal e humano de acesso a bens de consumo e alimentação.

Outra crítica observada refere-se a imposição de condicionalidades para se garantir tais direitos, o que é destoante do propósito a que se aplica. As condicionalidades fazem o Estado ser mais impositivo aos beneficiários do que cumpridor e garantidor de direitos

básicos ao cidadão. Outro dado perceptível é que os valores do PBF, muitas vezes, não permitem consumir uma cesta básica condizente e digna para manutenção de uma família. O programa deveria considerar como valor a Cesta Básica Nacional, o que seria mais coerente.

Moura (2007) faz uma crítica ferrenha ao Programa Bolsa Família, por ser um programa social em que não se aplica o referencial conceitual da metodologia *ongoing analysis* conjuntural, ou seja, uma vez que a solução escolhida pelo governo é para atender uma demanda de marketing governamental, o que faz lembrar uma atuação mais paternalista de Estado do que o atendimento concreto dos direitos dos cidadãos ao acesso a uma renda mínima digna.

O autor argumenta que para promover desenvolvimento social, o Estado tem que ser indutor neste propósito, precisaria investir em capacidades permanentes de pessoas e comunidades, a fim de afirmarem sua identidade e superarem problemas de satisfação de suas necessidades. O autor também aponta a persistência dos altos níveis de segregação espacial dos pobres, o que contribui para a reprodução da desigualdade, no sentido oposto dos resultados das políticas públicas oficiais de combate à pobreza.

Bichir (2010) destaca que o novo padrão de política social redefiniu um arranjo federativo no Brasil de capacidade decisória, funções e recursos da União, estados e municípios. Assim, proporcionou aos três entes da federação objetivos claros de superar a pobreza e reduzir a desigualdade, principalmente, para atingir aos grupos mais vulneráveis, a fim de garantir uma rede de proteção social voltada para os mais pobres. Entretanto, os problemas derivam da focalização do PBF em determinado grupo de beneficiários, o que vai contra ao propósito da universalização de direitos; e a transferência de renda, que na verdade resolve em parte o problema, mas não o todo.

Questiona Bichir (2010) também, o caráter do PBF ser complementar, por focalizar no universalismo de acesso a bens e serviços públicos, além da imposição das condicionalidades, o que faz a política pública proporcionar um “quase direito” do beneficiário, o que é uma postura contraditória do Programa.

Por outro lado, se só transferisse renda sem exigir contrapartidas, a característica do programa seria totalmente assistencialista e proporcionaria ócio e comodismo dos beneficiários. Diante de tal dilema, o Programa em si funciona, apesar do preconceito e imaginário generalizado pelos meios de comunicação e grupos sociais que consideram o Programa como “ciclo da preguiça”.

Outra crítica forte ao programa é a utilização política eleitoral e clientelista do Bolsa Família, quando os beneficiários mais pobres, que são de regiões mais carentes, como Nordeste, enaltecem e exaltam o Lula e o PT, o que teoriza um tipo de “neopopulismo”.

Apesar dessas críticas, o Programa Bolsa Família não pode ser reduzido a esta ótica passada pelos meios de comunicação, mas é necessário verificar se realmente é uma prática clientelista de assistencialismo, ou está alcançando os objetivos propostos de reduzir a pobreza no país.

Destaca Bichir (2010) a respeito de Ruth Cardoso, esposa do ex-presidente da república Fernando Henrique Cardoso, que tal ideia neopopulista é decorrente de um criticismo simplista, destituído de informações consistentes para tal assertiva. É evidente que há um uso político do PBF, principalmente em época de eleições, mas não se pode invalidar o Programa com essa visão que peca pela falta de fundamentação científica mais sistematizada. Na perspectiva de programa de política social, o PBF tem contribuído para a redução da pobreza e desigualdade no país, apresentando números estatísticos positivos neste sentido. A política redistributiva de renda que se pretende pelo Programa Bolsa Família é a redução da pobreza no menor tempo possível no Brasil, sua principal finalidade.

Assim, o PBF como programa de transferência direta de renda é uma política redistributiva, que aloca recursos a grupos específicos da sociedade, no caso, os mais pobres, o que reforça estudos de caso como método recorrente em políticas públicas, uma vez que o programa se originou no reconhecimento do problema de concentração de renda e elevado número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza. E para sua implantação, o PBF exigiu a tomada de inúmeras decisões, que foram analisadas na ótica racional, até se chegar a uma solução.

Depois de implementado, o PBF passou e ainda passa por um processo de monitoramento e avaliação constantes, que gera *feedbacks* aos gestores públicos e propostas de aperfeiçoamento do próprio programa.

Pacheco (2011) elaborou um artigo interessante a respeito dos impactos do Programa Bolsa Família, que o considera como política nacional de transferência de renda que contribui com a redução lenta da desigualdade social no Brasil. Apesar de ter sido implantado com características neoliberais, ofereceu condições mínimas para a população mais necessitada, ou seja, o objetivo do Programa conseguiu atender parte das demandas sociais, diante do modelo capitalista imperante.

O autor observa o que vai de encontro com os atores anteriores, que o PBF é uma política compensatória social focalizada e fragmentada, mas, no entanto, faz os recursos

públicos oriundos de impostos incidirem mais na população pobre do que nos mais ricos, ou seja, retornam ao público alvo direto que precisa de complementação de renda para ter acesso a bens e serviços de subsistência. O problema é que o Programa Bolsa Família não oferece uma porta de saída da linha de pobreza, pois seu caráter é temporário e não permanente para os beneficiários, segundo Pacheco (2011).

Observa o autor que os benefícios do PBF estão atrelados ao cumprimento das condicionalidades para o recebimento da transferência de renda, como a vacinação das crianças, acompanhamento de gestantes e nutrizes, frequência do estudante de ensino fundamental e ensino médio na escola e frequência nos programas de Serviços de Convivências e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV), que compõem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Ressalta o autor que o Programa Bolsa Família não oferece forma eficaz de maior autonomização e garantia de dignidade de vida, o que requer articulação dos programas de transferência de renda com política macroeconômica sustentáveis no seu crescimento e redistribuição de renda (PACHECO, 2011).

Na análise de Bonavides (2007), o Estado evoluiu, sistematicamente, de Estado Liberal para um Estado Social, que se consagrou como Estado Democrático de Direito, o que o caracteriza como um Estado planejador e executor de políticas públicas, cujo alvo são as pessoas de maior vulnerabilidade social.

Segundo Bonavides (2003):

A implementação da igualdade ultrapassa o conteúdo da isonomia, passando à exigência de tratamentos distintos para tornar os indivíduos iguais, ou ao menos, oferecer-lhes acesso proporcional as oportunidades para que possam, segundo seu mérito, progredir dentro da sociedade. A igualdade material acompanha a noção de discriminação positiva, ou a prestação positiva de políticas que efetivem essa igualdade. Ela é o critério mais elevado do sistema constitucional, e representa o critério maior contido na Constituição para a interpretação dos Direitos Sociais. (BONAVIDES, 2003, p. 373).

No capitalismo, interesses individuais prevalecem sobre as pessoas ou grupos sociais, o que faz a concentração de renda aumentar de modo crescente num processo de maior iniquidade.

Conforme Abreu (2011):

As políticas de renda mínima são marcadas assim, pelo foco nos mais excluídos. Destaca-se que essa focalização das políticas sociais permite a identificação (localização) dos indivíduos que, sozinhos (pela via do mercado) não obtêm as condições mínimas para sobreviverem. No governo Lula, os principais programas sociais foram destinados à população pobre. No caso específico do Bolsa Família, são os pobres e os extremamente pobres. (ABREU, 2011, p. 1).

O impacto do PBF sobre cidadãos brasileiros beneficiários é possibilitar a conquista dos direitos fundamentais, o direito básico à alimentação, a fim de efetivar o direito à vida e à dignidade humana.

A erradicação da pobreza, que é um dos objetivos do direito constitucional, conforme Machado (2010), está ligada aos direitos humanos, o que consubstancia um desafio de efetivar, fundamentalmente, proteção e garantias jurídicas às pessoas em sua dignidade e integridade, conforme expõe Piovesan (1997), de acordo com o artigo 1º, incisos II e III da Constituição: entrelaçar direitos fundamentais com os direitos humanos, e que os ratifica com Tratados Internacionais, consoante no artigo 4º, inciso II da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, inciso III, determina como fundamento a dignidade da pessoa humana, o que então lhe garante o respeito do direito às liberdades civis, e a garantia fundamental de cada cidadão ter uma renda mínima para sua própria subsistência.

Ora, na realidade social brasileira observa-se que o princípio da dignidade da pessoa humana não é devidamente respeitado, uma vez que grande parte da população brasileira não tem uma alimentação adequada, não tem uma educação de qualidade, não tem uma saúde pública condizente com suas necessidades e não tem moradia digna, o que então requer do Estado assumir seu caráter de “Bem-Estar Social”.

No artigo 3º, inciso III da Constituição Federal, consta como objetivo a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Bem, diante da realidade em questão, falta muito para construir uma sociedade livre da pobreza e extrema pobreza. Logo, a Justiça Social se torna imperativa, como cláusula pétrea, para se construir a devida sociedade justa, solidária e igualitária.

3.2. Uma reflexão sobre o Bolsa Família como política do Estado de Bem- Estar Social

Ao analisar o Programa Bolsa Família nos capítulos 1, 2 e 3 do presente trabalho, observa-se que o mesmo tem objetivos e estratégias no padrão clássico da intervenção do Estado no campo das políticas sociais para combater a miséria e a fome.

Um dos seus principais aspectos é a sua legislação específica, que estipula procedimentos metodológicos para coleta de dados e informações através do Ministério do

Desenvolvimento Social do Governo Federal. Sendo uma política pública, o Programa desperta vários interesses organizacionais e reúne um conjunto de atores para a sua realização

Na realidade o Bolsa Família foi criado e realizado de 2003 a 2016, num contexto global da crise do *Welfare State* que levantou questões sobre serem as políticas sociais suficientes para responder às demandas sociais para intervenções públicas. Nesse sentido, o PBF colocou o Brasil em evidência, e governos de outros países adotaram programas semelhantes de transferência de renda para responder também as suas demandas sociais, como no caso do Japão, Índia e Itália, por exemplo.

A busca da equidade e Justiça Social foram fundamentos para vários programas sociais brasileiros, mas mesmo assim tais programas não alcançaram uma efetividade concreta e plena a ponto de se poder considerar o Brasil como Estado de Bem Estar Social, como ocorreu na Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido, França e Suécia.

Mas apesar de o Brasil não ter alcançado plenamente o Estado de Bem Estar Social, implantou políticas sociais como tentativas e busca de *Welfare State*, como, por exemplo, quando se tentou combater a pobreza extrema.

Com o devido objetivo de erradicar o trabalho infantil, aumentar o nível de escolaridade de crianças e adolescentes, proporcionar redistribuição de renda e diminuir a taxa de mortalidade infantil, o Governo Brasileiro assumiu compromissos e agendas políticas a fim de romper o ciclo da pobreza, apostando no Programa Bolsa Família como instrumento para alcançar esse objetivo.

Entretanto, o Programa Bolsa Família quando unificou os programas sociais anteriores de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Gás e Cartão Alimentação), priorizou a família como unidade de intervenção, principalmente as famílias na situação de pobreza ou extrema pobreza, focando em determinados grupos sociais para a intervenção, o que força, necessariamente, uma seleção de beneficiários do Programa.

A seleção do PBF é realizada pelo Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal, que tem suas unidades espalhadas pelo Brasil, e operacionalizado através das prefeituras que aderiam ao programa, o que facilitou seu desenho institucional e planejamento. Essa foi uma decisão acertada, que possibilitou o alcance de resultados positivos pelo Programa.

Outro fator inédito do PBF, também responsável por seus bons resultados, é a estipulação das condicionalidades nas áreas da saúde e educação, uma vez que gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos passam a ter acompanhamento nutricional e de vacinação, além

da frequência escolar mínima obrigatória para crianças de 6 anos à adolescentes de 15 anos, e facultativa para adolescentes de 16 e 17 anos.

Pode-se frisar também, que grande parte da implementação das condicionalidades e gestão de acompanhamento, cumprimento de obrigações e fiscalização das famílias ficou a cargo dos municípios. Logo, são estes que tem maiores demandas na sua capacidade financeira e de gestão e grande responsabilidade na boa execução do Programa.

Para que o Programa Bolsa Família obtenha bons resultados, as condicionalidades são imprescindíveis, mas o que garante que esta política pública tenha total êxito são os programas complementares, que são os cursos profissionalizantes, programas de geração de emprego e renda, microcrédito, oficinas de empreendedorismo, economia solidária, cooperativismo, etc., pois são estes a porta de saída para combater e erradicar a exclusão social.

Foi a conjugação da fiscalização do cumprimento das condicionalidades mais os programas complementares que fizeram do Bolsa Família um programa bem sucedido, conforme defende Senna et al (2007).

Outro arranjo institucional importante do Programa Bolsa Família foi a descentralização, o que favoreceu espaços nos três entes da federação, numa lógica de relacionamento intergovernamental. É preciso fazer uma gestão pública compartilhada, o que só é possível com o uso do mesmo sistema de Intranet de Relatório de Informações Sociais do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social, para todos os entes terem acesso, apesar dos limites estruturais da sociedade numa rede de proteção social.

Outro aspecto a ser considerado é a transparência do portal Governo Federal e a institucionalização do controle social, o que faz a sociedade civil ajudar na fiscalização e obrigação do PBF. Apesar de descentralizada a execução do programa, mostra sua capacidade de cumprir a Lei de Acesso à Informação e devida publicidade dos seus atos.

Desde a implantação do Programa Bolsa Família do Governo Federal, o mundo assistiu a financeirização do capital, o que provocou uma série de prestação de serviços globalizados, desregulação e flexibilização do trabalho, aumentando a distância entre os muito ricos e as classes menos favorecidas dos países, o que provocou a desconstituição do Estado de Bem-Estar Social, como aponta Pochmann (2017).

O Brasil teve sua transição rural-agrária para urbano-industrial, de modo tardio, de 1900 a 1954, o que faz o seu capitalismo específico tentar seguir o rumo de crescimento dos países desenvolvidos, sendo que sua grande oportunidade ocorreu na década de 1970 e início da década de 1980, mas se declinou por causa das instabilidades econômica e política, no início da

década de 1990, tendo retomado de 1994 até 2015 uma estabilidade econômica nos patamares aceitáveis por órgão internacionais, como o Banco Mundial e o FMI.

Há de considerar que o Brasil, no período da guerra fria entre 1945 a 1985, teve um Estado de caráter mais desenvolvimentista nacional do que Estado de Bem-Estar Social, uma vez que o crescimento econômico pouco acompanhava as questões e políticas sociais para propiciar um bem-estar pleno para a população.

Ora, a onda globalizante pós-segunda guerra mundial fez o país crescer, com a segunda revolução industrial e tecnológica, fazendo o Brasil entrar no padrão monetário sem ser indexado dólar-ouro e buscar a estabilidade de juros e de câmbio. O Estado, após Constituição de 1988, buscou uma politização da economia nos moldes do *Welfare State*, mas depois foi, na realidade, deslocado para o Estado mínimo neoliberal, numa onda de busca de investimentos de transnacionais e de capital financeiro internacional, o que provocou um processo de desindustrialização.

Pode-se então considerar que houve uma nova onda de globalização capitalista e que esta mudança de modelo de Estado, com certeza, foi decorrente da aceitação das regras do livre mercado como possível melhor solução para o crescimento econômico, mas com pouco compromisso com os problemas sociais.

Hall (2006), quando analisou o Programa Bolsa Família e o Fome Zero, observou que tais políticas públicas contribuíram, consideravelmente, para reduzir e combater a fome e a pobreza no Brasil e na América Latina, e pelos seu estudos, gerou dados positivos na satisfação das necessidades básicas dos beneficiários, com devido funcionamento das condicionalidades, o que garantiu o êxito de combate à extrema pobreza.

Segundo Piedade e Moreira (2014):

...segundo dados da Pnad/IBGE 2009, enquanto no estrato dos 20% mais ricos da população a escolaridade média dos que têm mais de 15 anos é de 10,7 anos, os 20% mais pobres nessa faixa etária têm apenas 5,3 anos de estudo. Nessa mesma faixa etária, entre os 20% mais ricos, 86% concluíram o ensino fundamental, enquanto no estrato dos 20% mais pobres apenas 40% alcançaram esse privilégio...

(...)

Silva ressalta que o objetivo do programa bolsa família é de que ele possua um caráter provisório, buscando paulatinamente dar eficácia ao princípio da dignidade da pessoa humana contido na Constituição Federal de 1988.

(...)

Em conformidade com o pensamento da autora, acredita-se, dessa forma que a principal finalidade do programa é conseguir diminuir a miséria e desigualdade social, e não é incentivar a reprodução de mais brasileiros, até porque o Brasil não sofre problemas de natalidades e não promover comodismo.

Neri et al (2014) expõem a respeito dos resultados do Programa Bolsa Família:

O PBF tem um efeito consideravelmente maior que os outros. De acordo com o modelo, se o governo aumentasse os gastos com o Bolsa Família em 1% do PIB, a atividade econômica aumentaria 1,78%. Outra transferência focalizada, o BPC, vem em segundo lugar. Apenas três transferências – a previdência do setor privado e dos servidores públicos e os saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – tiveram multiplicadores menores que 1 – ou seja, as injeções exógenas nestas transferências vazam cedo no fluxo circular de renda.

Os multiplicadores dos outros agregados macroeconômicos relevantes – consumo da família e total, renda disponível e assim por diante – revelam um padrão semelhante com PBF, no topo, e com as previdências e o FGTS, nas posições mais baixas. Assim, sob os pressupostos reconhecidamente rígidos do modelo brasileiro, os resultados confirmam, de modo geral, a hipótese de que grande parte das transferências do governo direcionadas aos pobres – como o PBF – ajuda a promover o crescimento econômico. Naturalmente, deve-se ressaltar que os multiplicadores relacionam injeções marginais nas transferências do governo ao desempenho econômico de curto prazo. No longo prazo, não há dúvida de que o que realmente importa é a expansão da capacidade produtiva do país.

Apesar da conjuntura econômica e histórica brasileira, pode-se também considerar que as políticas públicas oriundas da Constituição de 1988 foram decorrentes da busca do modelo do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que este modelo foi o propósito idealizado na Carta Magna para se chegar no patamar do capitalismo avançado, a fim de estabilizar o regime democrático alcançado.

CAPÍTULO 4: CAMINHOS METODOLÓGICOS

Ao percorrer os caminhos metodológicos da presente pesquisa, abordar-se-á porque Franca foi a cidade escolhida, como área e localização geográfica, para se analisar o Programa Bolsa Família; as entrevistas semiestruturadas realizadas na pesquisa de campo; o levantamento de documentos e dados oficiais municipais e federais e análise dos resultados para uma conclusão de acordo com a hipótese levantada do Programa Bolsa Família ser uma política pública de inclusão social.

A escolha da cidade de Franca deu-se por tratar-se de um município com alto índice de desenvolvimento humano, e uma rápida e recente passagem de uma economia ancorada no setor primário para uma economia industrial. Franca situa-se na região noroeste do estado de São Paulo e é a 74ª maior cidade brasileira, com 342.112 habitantes e área de 607.333 Km², conforme o site do IBGE *on line*; o PIB anual do município foi de R\$ 8.443.011.620,00 (oito bilhões, quatrocentos e quarenta e três milhões, onze mil e seiscentos e vinte reais) e PIB per capita de R\$ 24.679,09 (vinte e quatro mil e seiscentos e setenta e nove reais e nove centavos) em 2015.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o IDH de Franca passou de 0,568 (baixo) em 1990 para 0,688 (médio) no ano 2000 e 0,780 (alto) em 2010. A elevação do IDH na primeira década dos anos 2000 deveu-se principalmente a uma melhora significativa nos índices de longevidade e educação – dois quesitos afetados diretamente pelo Programa Bolsa Família aqui estudado. Em 2010, o IDH Municipal² de Longevidade era de 0,842, com esperança de vida ao nascer no município de 75,5 anos e taxa de mortalidade infantil de 14,3 por mil nascidos vivos, índices considerados bons pelo PNUD. Já o IDHM Educação em 2010 foi de 0,753, com expectativa de anos de estudo de 11,19 anos, e o de renda 0,749 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2018), e com 12,87 % da população com vulnerabilidade à pobreza.

Na economia, destacam-se em Franca o café, a cana-de-açúcar, milho e soja no setor primário, e a indústria calçadista, de confecções, produção de joias e lapidação de diamantes no setor secundário.

² Índice de Desenvolvimento Humano Municipal composto por três dimensões de desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda (PNUD no Brasil. O que é o IDHM. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em 01 jun. 2017).

O município de Franca possui também indústrias de alimentos, de bebidas, de cosméticos, siderurgia e metalurgia, de produtos elétricos, de fertilizantes agrícolas, de tecidos e de móveis.

No setor terciário o município destaca-se na produção e difusão do conhecimento tecnológico de softwares e no comércio, com dois *Shopping Centers*, lojas varejistas e hipermercados.

Conforme informações do site da Prefeitura de Franca, a cidade foi fundada em 1805, logo após a expansão da interiorização pelos bandeirantes paulistas a caminho de Minas Gerais, e denominada inicialmente de Freguesia de Nossa Senhora da Conceição da Franca e do Rio Pardo. Em 1821, o Rei Dom João VI de Portugal nomeou a freguesia Vila Franca Del Rey, mas três anos depois a renomeou para Vila Franca do Imperador, em homenagem ao Imperador Dom Pedro I. Em 1856 a vila foi elevada à cidade, e em 1889 a Câmara Municipal decidiu renomeá-la uma vez mais como apenas Franca.

A cidade de Franca, conforme Laisner et al (2013), cresceu com a chegada da Companhia Mogiana de Estrada de Ferro e dos imigrantes italianos, que vieram para trabalhar na lavoura do café entre o final do século XIX e início do século XX.

Com o declínio da economia cafeeira na década de 1930, a insipiente indústria artesanal de couro expandiu-se para a grande produção de calçados, o que fez a cidade ser chamada “Capital do Calçado”. Os fatores que contribuíram para o desenvolvimento da indústria calçadista foram: 1) matéria-prima de couro abundante; 2) farta mão-de-obra com experiência por causa das associações familiares fabricantes de calçados; 3) demanda do mercado interno pela dificuldade de se importar calçados e pelo aumento populacional urbano causado pelo êxodo rural e a chegada de imigrantes; 4) expansão das exportações; 5) incentivo governamental para o desenvolvimento da indústria brasileira. Esses fatores fizeram com que Franca se tornasse a maior exportadora de calçados masculinos do país.

Na década de 1990, Franca passou por um período de declínio na produção calçadista em decorrência da crise gerada pela concorrência internacional. Após este período as relações de trabalho foram remodeladas, com maior incentivo da terceirização da mão-de-obra e a criação de vários pontos de pespontos e outras atividades relacionadas com a produção (cola, preparação de cola de couro, etc.), sendo realizadas em oficinas caseiras.

Com isso aumentou o trabalho doméstico familiar conjugado com as atividades de fabricação de calçados, o que provocou a informalização dos empregos. Na verdade, houve uma expansão do subemprego e utilização de trabalho infantil por causa das famílias produtoras de calçados artesanais.

Daquela época para cá, Franca sofisticou a produção de calçados masculinos do tipo *comfort shoes* (sapatos confortáveis), o que faz a cidade ser mundialmente famosa pela qualidade dos seus calçados. É importante ressaltar que essa realidade tornou inúmeras famílias francanas dependentes da renda deste tipo de trabalho terceirizado pelas grandes fábricas de calçados, e a tradição e o sucesso da cidade na referida área industrial depende atualmente do trabalho informal.

Mas, ainda assim, a oferta de emprego da cidade de Franca é considerada alta, uma das maiores do estado de São Paulo. Em 2010, a indústria de transformação era responsável por 35,45% das ocupações dos maiores de 18 anos, seguida pelo setor de serviços, responsável por 33,16% das ocupações. O setor agropecuário respondia por apenas 2,45% das ocupações (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2018). O desenvolvimento industrial fez de Franca uma cidade com população altamente urbanizada, como podemos observar na Tabela 1.

Tabela 1: População total, população urbana e população rural no município de Franca nos anos 1991, 2000 e 2010.

Ano	População Total	População Urbana	%	População Rural	%
1991	233.098	227.854	97,75	5.244	2,25
2000	287.737	282.203	98,08	5.534	1,92
2010	318.640	313.046	98,24	5.594	1,76

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2018.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2018), entre os anos 1991 e 2000, a taxa média anual de crescimento populacional na cidade de Franca foi de 2,37%. No mesmo período a população do estado de São Paulo cresceu a uma taxa de 1,78% e no país a taxa de crescimento foi de 1,63%. Esses dados indicam que Franca recebeu migrantes de outras regiões do estado ou do país, atraídos pela oferta de empregos. Já na década seguinte a taxa média anual de crescimento da população cai para 1,03%, inferior a taxa brasileira de 1,17%, o que pode indicar uma retração na oferta de empregos.

No site do Ministério do Trabalho e Emprego do Governo Federal, aparece que Franca, no período de 2012 a 2016, teve uma variação absoluta de emprego de -2.542 vagas, o que, apesar de indicar redução no número de postos de trabalho formal, é melhor que a variação para o estado de São Paulo, que foi de -13.437 vagas e da brasileira que finalizou o período com 49.181 postos de trabalho a menos.

A presente pesquisa foi realizada com dados documentais na Secretaria da Ação Social, Secretaria da Saúde e Secretaria da Educação do Governo da Prefeitura Municipal de

Franca, com apoio da atual gestão (2017/2020) municipal. Foram realizadas visitas para coleta de informações nos órgãos públicos mencionados e também nos Centros de Referências de Assistências Sociais (CRAS) das regiões Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro da cidade de Franca, e no Cadastro Único dos Programas Sociais do município de Franca (CadUnico). A Figura 1 ilustra a divisão da área urbana do município nas cinco regiões mencionadas.

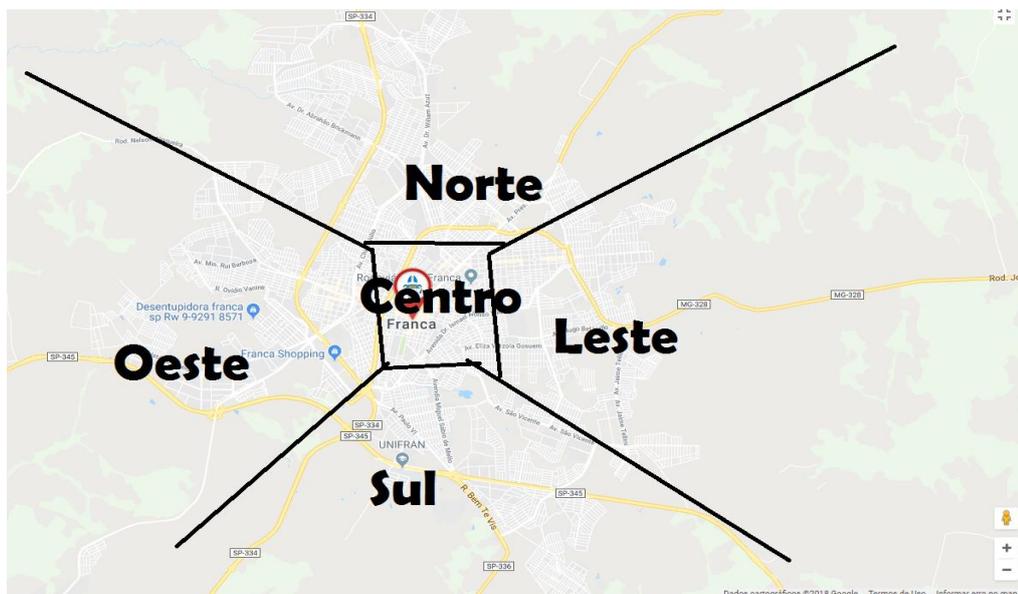


Figura 1: Regiões de atuação dos Centros de Referências de Assistências Sociais do município de Franca.

Fonte: Organizado pelo autor a partir do Google Maps, 2018.

A Secretaria da Ação Social da Prefeitura Municipal de Franca implementa um conjunto de ações com fundamento nas diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.472/1993), da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS), do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2005), como órgão de efetivação da assistência social como política pública, que tem a família como foco prioritário nas suas ações, conforme consta no portal da Prefeitura Municipal.

Na realidade, para sua operacionalização a Secretaria descentraliza seus serviços por meio de uma rede organizada com a sociedade civil, a fim de assegurar os índices de padrões de qualidade, que são fiscalizados, acordados e deliberados pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Essa rede de serviços visa garantir os direitos de cidadania, de alcance social amplo e inclusivo, e conta em sua estrutura com o Gabinete do Secretário, Divisão Administrativa,

Divisão Técnica de Proteção Social Básica, Divisão Técnica de Proteção Social Especial, Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Executiva, Conselho Municipal de Assistência Social, Programas de Transferência de Renda (Renda Cidadã, Renda Mínima, Benefício de Prestação Continuada, Ação Jovem, Oxigenoterapia Familiar), com sua sede administrativa localizada na Avenida Champagnat, nº 1750 da cidade de Franca.

Há outros órgãos públicos fora da sede que são: Cadastro Único, Família Acolhedora, Ateliê da Família, Centro de Referência de Assistência Social Centro, Centro de Referência de Assistência Social Norte, Centro de Referência de Assistência Social Sul, Centro de Referência de Assistência Social Oeste, Centro de Referência de Assistência Social Leste, Centro de Referência Especializado da Assistência Social, Abrigo Provisório Antônio de Carvalho, Sementes do Amanhã, Franca Cidade Amiga do Idoso e Encontro das Artes.

A pesquisa de campo foi realizada por entrevistas semiestruturadas com as assistentes sociais de cada região do município, segundo o roteiro do Anexo 3, e registradas por meio de Gravador de Voz.

A pesquisa de campo buscou verificar a pertinência do Programa Bolsa Família para a sobrevivência das famílias consideradas de classe social baixa, a abrangência do Programa, sua operacionalização pelos CRAS, e a percepção das assistentes sociais sobre seus benefícios e entraves.

Os indicadores sociais, entre os anos 2012 e 2016, disponibilizados pelo próprio Programa Bolsa Família, foram coletados, organizados e analisados com base na bibliografia adotada, com enfoque numa interpretação neodesenvolvimentista e pós-neoliberal, conforme proposto. Tais informações, análises e reflexões visaram averiguar se o Bolsa Família estimula a cidadania participativa das famílias beneficiárias, principalmente no que tange à participação nos programas complementares, proporcionando a inclusão social e dignidade de vida dos cidadãos de extrema pobreza e reforçando o papel do Estado como fomentador de redistribuição e transferência de renda (Rego e Pinzani, 2013 e Campelo, 2014).

Assim, a análise da política pública de inclusão social pretendida inseriu-se na abordagem teórico-metodológica bibliográfica, com a utilização de documentos oficiais institucionais do Governo Federal e da administração municipal na cidade de Franca.

Uma análise sistemática dos dados do PBF permite verificar sua eficiência e efetividade como medida redistributiva de renda e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários; a evolução de indicadores de mortalidade infantil e de frequência escolar; bem

como de melhoria de renda da família beneficiária, que passa a ter condições de ter acesso a um maior número de bens de consumo como alimentação, roupas e itens de subsistência.

Por conseguinte, ao abordar o Programa Bolsa Família há de se reportar ao estudo das políticas públicas em relação aos seus modelos, que têm utilidade no estudo dos conceitos básicos da ciência política, uma vez que se pode pensar nas causas e consequências de se adotar determinado modelo. Os modelos conhecidos das políticas públicas são: modelo institucional, modelo de processo, modelo de grupo, modelo das elites, modelo racional, modelo incremental, modelo da teoria dos jogos, modelo da opinião pública e o modelo sistêmico. O modelo de política pública para o Bolsa Família é o modelo racional.

O modelo mais adequado para caracterizar o Programa Bolsa Família como política pública é o racionalismo, onde a política é vista como o máximo ganho social, conforme expõe Novaes (2010), uma vez que os governos devem “optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor” (Dye, 2005, p. 12).

Neste aspecto, o racionalismo preconiza o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos alcançados por uma política pública.

Entretanto, a teoria da escolha pública que coaduna com o modelo da política racional contesta a noção de que os indivíduos agem de maneiras diferentes quando atuam no âmbito político e no aspecto do mercado, uma vez que os atores políticos procuram maximizar seus benefícios pessoais.

O modelo da política racional se utiliza do método “Racional-Compreensivo”, que é uma seleção final que combina a escolha de valores e a escolha de instrumentos para concluir a validade da tomada de decisão de determinada política para alcançar um ganho social, ou seja, uma efetividade social, conforme se buscou verificar nos resultados da pesquisa sobre o Programa Bolsa Família.

A maximização racional dispõe de critérios essenciais para uma base consistente de uma teoria que ligue o comportamento humano às políticas de grande repercussão social e até econômica.

A racionalidade limitada, como crítica ao referido modelo, aponta para os limites da adaptação da teoria da escolha racional, uma vez que se pode constatar contraste entre a realidade e aplicação do método, por questões burocráticas e mascaração estatística. Porém, o modelo da política racional, com seu método racional-compreensivo, apresenta estruturação fundamentada por testes empíricos, o que vai de encontro com a fundamentação metodológica científica.

Por fim, o referido modelo tem sua validade enquanto método de estudo para formulação de políticas e tomada de decisão, apesar da complexidade social em que se encontram os beneficiários e grupo visado pelo PBF.

Assim, o Programa Bolsa Família pode ter mais característica de política assistencial governamental do que direito propriamente dito, como será averiguado nos dois próximos capítulos.

No capítulo seguinte apresentam-se dados do PBF para o município de Franca, segundo informações colhidas nos órgãos responsáveis pelo seu acompanhamento. Para esclarecimento e melhor compreensão das informações coletadas na Unidade do Cadastro Único da Secretaria da Ação Social da Prefeitura Municipal de Franca, seguem explicações sobre como são divididos os dados. As mesmas informações são apresentadas na íntegra no Anexo1.

Estimativa de famílias pobres – perfil Bolsa Família: é o número aproximado de famílias que residem em Franca com perfil para serem atendidas pelo Programa Bolsa Família.

Cadastro único: é uma plataforma de cadastro de famílias de baixa renda para elaboração de políticas públicas.

Famílias cadastradas: São todas as famílias e pessoas cadastradas no programa, divididas por faixa de renda.

Total de famílias cadastradas: total de famílias cadastradas em dezembro de 2016.

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 85,00:

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 85,01 até R\$ 170,00:

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 170,01 até meio salário mínimo:

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita acima de meio salário mínimo:

Atualização cadastral: consta o número de famílias que estão com cadastro atualizado há menos de 2 anos.

Total de famílias com cadastro atualizado

Famílias com cadastro atualizado e renda per capita até ½ salário mínimo

Benefícios: são os benefícios ligados ao Programa Bolsa Família, que se subdivide em alguns tipos.

Quantidade de famílias beneficiárias do PBF: número de famílias que recebem o benefício do PBF.

Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios de famílias: valor atualizado dos recursos públicos destinados aos beneficiários do PBF.

Quantitativo de Tipo de Benefício: quantidade de benefício específico.

Benefício Básico: devido às famílias que possuem renda per capita de até R\$ 85,00, que vai receber o benefício no valor de R\$ 85,00, mas que depois pode receber as variáveis, se tiver criança ou jovem, conforme até 5 variáveis.

Benefícios Variáveis: valor recebido por cada criança de 0 a 15 anos, que inclui as crianças de frequência escolar de 6 a 15 anos (Ensino Fundamental) – R\$ 39,00 por criança e de no máximo 5, sendo que se a renda per capita for acima de R\$ 85,00, a família só vai receber as variáveis, sendo que pode acrescenta a variável jovem e as demais variáveis (nutriz e gestante).

Benefício Variável Jovem (BVJ): benefício de valor recebido por cada jovem de 16 e 17 anos por família, no valor de R\$ R\$ 46,00 (quarenta e seis reais), tendo no máximo, por cada família, dois benefícios.

Exemplo: se uma família recebe renda per capita acima de R\$ 85,00, e tem 2 crianças entre 0 e 15 anos e 2 jovens (entre 16 e 17 anos), ela recebe as variáveis referentes às pessoas. Se a criança não estiver em idade escolar, também, recebe a variável. Agora, se estiver na idade escolar, deve cumprir a condicionalidade da escola e da saúde. Do benefício variável por criança e adolescente até 15 anos na escola é um valor diferente do benefício do adolescente de 16 e 17 anos. O benefício por cada adolescente de 16 e 17 anos é denominado BVJ.

Benefício Variável Nutriz (BVN): variável referente à presença de crianças de 0 a 6 meses de idade. A família então recebe R\$ 39,00 a mais durante 6 meses corridos, sendo que a criança deve ser cadastrada neste período de idade (0 a 6 meses), e entra no cálculo das 5 variáveis. Exemplo: se a mãe tem 5 filhos e engravida e tem mais um filho, ela vai receber apenas as 5 variáveis, sem acrescentar o BVN.

Benefício Variável Gestante (BVG): variável referente à mulher grávida que recebe o benefício durante 9 meses corridos, sendo que pode se cadastrar durante qualquer mês no período da gestação.

Benefício de Superação de Extrema Pobreza (BSP): caso a renda per capita da família somada ao benefício do PBF ainda seja inferior a R\$ 85,00, é concedido o BSP com o valor necessário para a família superar este limite.

Exemplo: se família de 3 pessoas (pai, mãe e filho) e não possui renda nenhuma, sua renda per capita com benefício do BF seria de R\$ 41,33 ($R\$ 85,00 + R\$ 39,00 = R\$ 124,00 / 3$), assim é concedido o BSP no valor de R\$ 133,00, para que a renda per capita da família

ultrapasse os R\$ 85,00. Assim, a família vai receber R\$ 257,00, que pelo cálculo deu R\$ 255,00 e mais R\$ 2,00 para superar a condição de extrema pobreza. No caso, é necessário superar a renda per capita de R\$ 85,00, e que por isso se acrescenta os R\$ 2,00.

Grupos em situações conjunturais

Famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura (cadastradas e beneficiárias do PBF): caso de famílias que têm suas propriedades que sofrem intervenção do domínio público para obras de infraestrutura da cidade.

Famílias com pessoa presa no sistema carcerário (cadastradas e beneficiárias do PBF): só pessoas maiores de 18 anos que estão presas sejam condenadas ou não, desde que a família comunique esta situação.

Famílias em situação de rua (cadastradas e beneficiárias do PBF): que vieram se cadastrar no CadÚnico, que moram na rua.

Famílias de Catadores de Material Reciclável (cadastradas e beneficiárias do PBF): famílias que declaram que catam latinha de alumínio e papelão

Famílias em situação de Trabalho Infantil (cadastradas e beneficiárias do PBF): são famílias que comunicam que têm crianças que trabalham, e o CadÚnico comunicam o CREAS a respeito, são caso de famílias em extrema vulnerabilidade social. Ex: caso de família que coloca o filho o dia inteiro para vender, que é menor de 12 anos.

Condicionalidades

Público acompanhamento

Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos): total de alunos de famílias beneficiárias do BF no Ensino Fundamental, mas que pode ter do EM.

Total de beneficiário com perfil educação (16 a 17 anos): total de alunos de famílias beneficiárias do BF que podem estar EF, mas é mais provável que estejam no EM.

Total de famílias com perfil saúde (com crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos): acompanhamento de vacinação, pesagem e nutrição das crianças e mulheres em idade fértil.

Resultados do Acompanhamento

Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)

Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)

Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 – 15 anos: 85%)

Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 – 15 anos: 85%)

Perfil Saúde: são as famílias que têm perfil para cumprir as condicionalidades da saúde, que são famílias com crianças que são acompanhadas de 0 a 12 anos, com vacinação e pesagem em dia, e que têm mulheres de 14 a 44 anos que recebem vacinação, acompanhamento médico gestante e nutriz.

Total de crianças acompanhadas: até 12 anos de idade

Total de crianças com dados nutricionais: implica acompanhamento da saúde, com pesagem para ver o desenvolvimento da criança, se não está tendo caso de desnutrição ou subnutrição

Total dos efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) sem BVJ: quando não cumpre frequência escolar mínima e quando não leva a criança para pesar ou vacinar; só considera as crianças de 0 a 15 anos

Advertência: comunica que não está cumprindo a condicionalidade; a cada bimestre é avaliado o cumprimento da condicionalidade. Se a família não está cumprindo é encaminhada uma Carta para advertir que não está cumprindo a condicionalidade, numa primeira e única vez.

Bloqueio: caso se descumpra uma segunda vez, o benefício é bloqueado por 1 mês, depois recebe o atrasado se sua condicionalidade voltar a ser cumprida.

Suspensão: se descumpra pela terceira, a família fica com o benefício suspenso por 2 meses e depois não recebe o atrasado, quando regulariza a situação.

Cancelamento: Se não regulariza no 6º bimestre, e recebeu 3 suspensões, o benefício é cancelado. Não é definitivo. A família pode, depois da carência de 6 meses, refazer o cadastro e se tiver atendendo os critérios do programa, ela pode voltar a receber. Depois de um ano, o sistema é reiniciado e volta como se fosse pela primeira vez.

Efeito do descumprimento de condicionalidade (16 e 17 anos): a mesma coisa da anterior, mas o público é dos jovens de 16 e 17 anos; no caso do BVJ, só bloqueia o valor do BVJ

Recursos On Line registrado no Sistema de Condicionalidade (SICON): caso não pode cumprir a condicionalidade, caso a criança sofreu acidente ou está grávida, ou é caso de depressão.

Total de recursos cadastrados e avaliados (deferidos e indeferidos): não é todo recurso que o sistema aceita, por isso que se avalia, se entra no recurso.

Acompanhamento Familiar: (total de famílias em fase de suspensão – com registro de acompanhar familiar no SICON): total de famílias beneficiárias acompanhadas no município, que utilizam o acompanhamento familiar.

CAPÍTULO 5: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE FRANCA

O Programa Bolsa Família na cidade de Franca é gerido pela Secretaria da Ação Social da Prefeitura Municipal de Franca, tendo a coordenadora-executiva do Bolsa Família como a principal responsável. É ela que recebe o controle do acompanhamento dos benefícios do Programa pelas coordenadoras dos CRAS nas regiões da cidade (Norte, Sul, Centro, Leste e Oeste).

A coordenadora-executiva conta também com o órgão do Cadastro Único do município de Franca, que atende as famílias pobres que solicitam cadastramento nos programas sociais da cidade. Os cadastros são enviados para os CRAS, para verificação das condições socioeconômicas das famílias e realização da triagem para selecionar quem, realmente, vai receber o benefício do Bolsa Família.

Apesar dos dados constantes no cadastro pelas declarações dos solicitantes, para fazer a triagem as assistentes sociais verificam quem tem o perfil para receber o Bolsa Família, pois além da renda *per capita* da família, verifica-se se a responsável da família é mulher com vários filhos, se é gestante ou nutriz, se há crianças em idade escolar obrigatória (Ensino Fundamental) e se há adolescentes no Ensino Fundamental, bem como se enquadra no perfil do BF saúde (crianças de 0 a 6 anos e mulheres de 13 a 64 anos) para acompanhamento, ou se há caso de adolescentes de 16 e 17 anos, que habilita a família a receber o BVJ.

Em relação a cidade de Franca, de acordo com Laisner et al (2013):

O programa de maior destaque desde meados dos anos 2000 é o Bolsa Família – que atende a 15,8% do total das famílias pesquisadas. É um programa de transferência de renda federal que atende a famílias cuja renda mensal per capita não ultrapassava R\$ 140,00. (LAISNER et al, 2013, p. 53).

Há de se ressaltar que a averiguação e fiscalização da frequência escolar são de competência da Secretaria da Educação da Prefeitura Municipal de Franca, onde fica o órgão público responsável denominado “Bolsa Família Educação”.

A averiguação da vacinação de crianças, acompanhamento e vacinação de mulheres, é feita pelo órgão público responsável denominado “Bolsa Família Saúde”, onde a coordenadora recebe os cadastros dos beneficiários, e verifica as vacinações e a nutrição das crianças, numa das partições da “Casa dos Diabetes de Franca”.

Ao pesquisar na Unidade do Cadastro Único dos Programas Sociais da Secretaria da Ação Social da Prefeitura Municipal de Franca, constatou-se que os dados mais atualizados eram de dezembro de 2016, apresentados na tabela abaixo:

Tabela 2: Dados do Bolsa Família em Franca em Dezembro de 2016

Total de benefícios ativos	5962
Total de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias	21017
Famílias beneficiárias residentes em área URBANA	5907
Famílias beneficiárias residentes em área RURAL	55
Responsáveis familiares do sexo MASCULINO	432
Responsáveis familiares do sexo FEMININO	5475
Média de filhos por família	2,04

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Unidade do Cadastro Único da Secretaria da Ação Social da Prefeitura Municipal de Franca, 2017

Segundo a Tabela 2, pelos dados dos cadastrados ativos do Programa Bolsa Família em Franca, em dezembro de 2016 haviam 21.017 pessoas beneficiárias do Programa.

Conforme consta no site do Bolsa Família, os recursos repassados no ano de 2015 foram no valor de R\$ 9.541.353,00 (nove milhões quinhentos e quarenta e um mil e trezentos e cinquenta e três reais), sendo que naquele ano foram beneficiadas 18.590 famílias.

Observa-se, que entre os beneficiários, há uma grande predominância de moradores na área urbana, mais precisamente, 99,07%, sendo que os beneficiários do meio rural representam o ínfimo 0,03%.

Em relação aos responsáveis pela família, 92,68% são do sexo feminino, ou seja, uma predominância altíssima, comparado com apenas 7,32%, de responsáveis do sexo masculino.

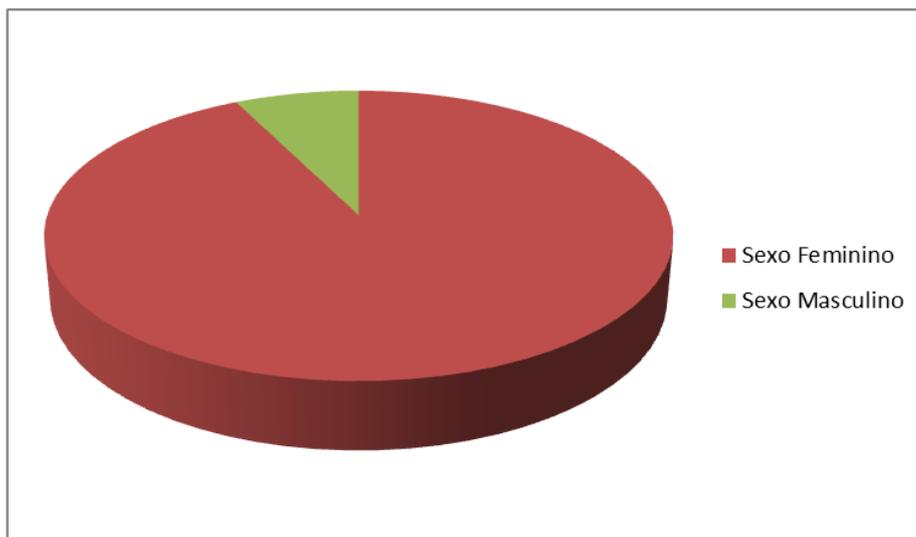


Figura 2: Sexo do chefe das famílias beneficiárias do PBF Franca – 2016
Fonte: CadUnico da Secretaria da Ação Social do Município de Franca, 2017

A média de filhos entre as famílias beneficiárias é de 2 em termos unitários, o que pode ser considerada uma média baixa.

Em relação a renda *per capita* por família beneficiária no município de Franca, o número maior, 43,56%, encontrava-se na faixa de R\$ 86,00 a R\$ 170,00. A segunda maior faixa de famílias beneficiadas por renda *per capita* é a que apresentava nenhuma renda, que corresponde 31,33%. Ao verificar as famílias que não têm nenhuma renda, segundo as assistentes sociais dos CRAS são casos de famílias que não têm renda fixa, pois a renda é variável conforme o serviço informal que membros da família realizam. Esses serviços estão geralmente ligados à indústria calçadista, como os realizados em bancas de pesponto, onde se recebe por produção, ou em unidades terceirizadas de confecção de sapato, além de serviços de faxina, serviços de pedreiro, pintor e outros no setor da construção civil. Um ou outro é ainda vendedor ambulante na rua.

No gráfico da figura abaixo, pode-se visualizar a distribuição das famílias por faixa de renda *per capita*.

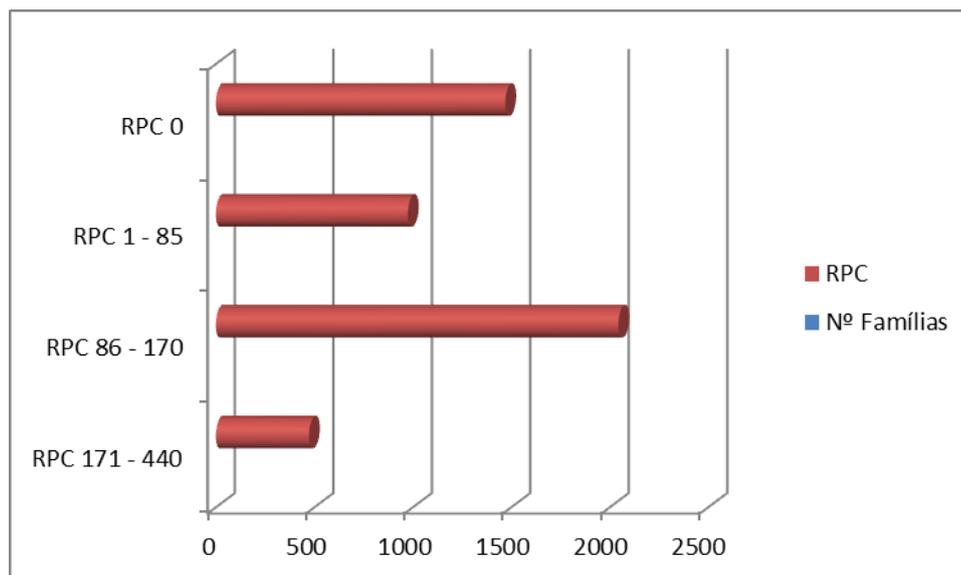


Figura 3: Número de famílias por faixa de Renda per Capita

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do CadÚnico da Secretaria da Ação Social de Franca, 2017.

Ao continuar a verificação dos dados, os mesmos se apresentaram da seguinte maneira no Relatório de Informações Sociais do Cadastro Único e Bolsa Família da cidade de Franca, denominado RIS dos beneficiários cadastrados e atendidos em dezembro de 2016. A Tabela 3 demonstra como estão distribuídas as famílias em relação a renda.

Tabela 3: Famílias beneficiárias do PBF por faixa de Renda Per Capita (RPC) em dezembro de 2016

Famílias com RPC 0 (zero)	1.470
Famílias com RPC de 1 a 85 reais	975
Famílias com RPC de 86 a 170 reais	2.044
Famílias com RPC 171 a 440 reais	473

Fonte: Elaborada pelo autor conforme dados da Unidade de Cadastro Único da Secretaria da Ação Social da Prefeitura Municipal de Franca, 2017

Em números absolutos, as famílias de RPC de R\$ 86,00 a R\$ 170,00 eram as de maior predominância em 2016, com 2044 famílias. Depois, temos na segunda posição, as famílias de RPC zero, ou seja, sem nenhuma renda fixa, com números absolutos de 1470 famílias que recebem o Bolsa Família. Na terceira posição, as famílias de RPC de R\$ 1,00 a R\$ 85,00, com números absolutos de 975 famílias. E na quarta posição as famílias de RPC de R\$ 171,00 a R\$ 440,00, ou seja, meio salário mínimo na época, em números absolutos de 473 famílias.

Portanto, no momento em que esses dados foram coletados, para 1470 famílias do município de Franca, o Programa Bolsa Família era sua única fonte de renda fixa.

Ao continuar a observação das informações dos cadastros no CadÚnico e beneficiários do PBF, podemos observar a evolução do número de famílias beneficiadas, conforme apresentado na Tabela 4.

Tabela 4: Famílias beneficiadas segundo faixa de renda entre 2012 e 2016.

Dados	2012	2014	2015	2016
Número Total de Famílias	16.379	18.379	18.590	17.655
Famílias Recadastradas com renda per capita de nível 1	4.776	10.886	3.210	3.774
Famílias cadastradas com renda per capita de nível 2	6.828	3.484	3.080	2.571
Famílias cadastradas com renda per capita de nível 3	11.604	6.864	27.160	23.425
Famílias cadastradas com renda per capita de nível 4	n/c	4.577	4.722	4.798
Total de pessoas cadastradas	76.200	59.481	59.368	55.479
Quantidade de famílias beneficiárias do BF	7.566	5.920	5.856	6.045

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do CadÚnico da Secretaria da Ação Social da Prefeitura Municipal de Franca, 2017.

Há de observar que na tabela apresentada, não consta o ano de 2013 porque a Unidade do Cadastro Único de Franca não tinha no seu arquivo o Relatório de Informações Sociais impresso com os dados daquele ano.

Nesta tabela, pode-se verificar que entre 2012 a 2015 houve um aumento no número total de famílias de modo crescente, sendo que de 2015 a 2016, houve um decréscimo, decorrente da crise econômica que o Brasil sofreu, por causa da instabilidade política, o que afetou a disponibilidade de recursos para os programas sociais.

De 2012 a 2014, houve uma elevação considerável de famílias cadastradas com renda per capita de nível 1, passando de 4.776 para 10.886, sendo que de 2014 a 2015, o número de famílias caiu bruscamente de 10.886 para 3.210, voltando a aumentar para 3.774 em 2016. Novamente observa-se a correlação com a crise econômica que o país sofria, sendo que Franca, cidade de médio porte, foi bem afetada.

No nível 2 de renda per capita das famílias cadastradas, houve decréscimo nos anos de 2012 a 2016, de modo seguido, enquanto que o número das famílias de nível 3 apresentou decréscimo considerável de 2012 a 2014, mas depois quadruplica em 2015, voltando a cair um pouco em 2016.

As famílias de nível 4 de renda *per capita* ficaram em números equivalentes próximos no período de 2014 a 2016, não havendo decréscimo ou acréscimo considerável.

Tabela 5: Tipos de Benefícios e Perfil das Famílias beneficiárias na cidade de Franca, de 2012 a 2016

Dados	2012	2014	2015	2016
Benefício básico	5.248	4.376	4.272	4.072
Benefícios variáveis (número de pessoas)	14.388	10.760	10.315	10.570
BVJ	1.275	1.353	1.484	1.061
BVN (Nutriz)	80	81	167	210
BVG (Gestante)	139	130	77	84
Benefício de Superação de Extrema Pobreza	545	1.145	1.399	2.105
Famílias indígenas que recebem BF	3	0	0	1
Famílias em situação de rua que recebem BF	16	90	103	171
Famílias de pescadores artesanais que recebem BF	2	2	1	2
Famílias de Agricultores Familiares que recebem BF	3	1	1	0
Famílias com pessoa presa no sistema carcerário que recebem BF	19	56	47	55
Total de alunos beneficiários no Perfil Educação (6 a 15 anos)	10.622	7.605	7.435	7.140
Total de alunos beneficiários no Perfil Educação (16 e 17 anos)	1.542	1.502	1.347	1.302
Total de famílias com perfil Saúde	7.340	6.109	4.466	4.393

Fonte: Tabela Elaborada pelo autor com dados do CadÚnico da Secretaria da Ação Social - Prefeitura de Franca, 2017.

De 2012 a 2016, o número total de famílias beneficiárias diminuiu, assim como aconteceu com as de Benefício Básico. Nos Benefícios Vulneráveis, houve diminuição de 2012 a 2015, enquanto que o período de 2015 a 2016, apresenta um pequeno acréscimo.

O BVJ aumentou de 2012 a 2015, mas de 2015 a 2016, houve uma diminuição considerável, caindo para um número menor que em 2012.

Já o Benefício de Superação de Extrema Pobreza, quadruplicou de 2012 a 2016. Isso significa que houve uma procura maior pelo PBF no Cadastro Único de Franca por pessoas em situação de extrema pobreza.

O número de famílias em situação de rua que recebem Bolsa Família, em casos específicos, subiu de 16 para 171 famílias no período. Além do PBF, um conjunto de políticas públicas municipais foi criado para atender essas pessoas em situação de vulnerabilidade social que não possuem uma moradia fixa. Outro número que chama a atenção são famílias que possuem alguém no sistema carcerário, que aumentou de 19 para 55 famílias, entre 2012 a 2016, indicando um aumento na busca de ajuda do Estado por famílias com alguém encarcerado.

Já as famílias com beneficiários com perfil educação de 6 a 15 anos diminuiu entre 2012 a 2016, o mesmo acontecendo com as famílias com beneficiários com perfil educação de 16 e 17 anos, mas em proporção menor. Tal diminuição ocorreu, em parte por causa da crise, e também pela busca dessas famílias por outras políticas públicas, como as de qualificação, formação e educação, bem como de geração de emprego, trabalho e renda.

Concluindo a análise da tabela, o número de famílias com perfil saúde, de 2012 a 2016 também diminuiu de 7.340 para 4.393.

Tabela 6: Valores do Bolsa Família conforme Nível de Renda das Famílias Beneficiárias

Nível	2012	2014	2015	2016
1	De 0 a R\$ 70,00	De 0 a R\$ 77,00	De 0 a R\$ 77,00	De 0 a R\$ 85,00
2	De R\$ 70,01 a R\$ 140,00	De R\$ 77,01 a R\$ 154,00	De R\$ 77,01 a R\$ 154,00	De R\$ 85,01 a R\$ 170,00
3	De R\$ 140,01 até ½ s.m.	De R\$ 154,01 até ½ s.m.	De R\$ 154,01 até ½ s.m.	De R\$ 171,01 até ½ s.m.
4	Acima de ½ s.m.			

Fonte: Elaborada pelo autor pelos dados da Secretaria Municipal da Ação Social Prefeitura de Franca, 2018

A Tabela 6 apresenta a evolução da faixa de valores recebidos pelas famílias segundo o nível de renda per capita, entre 2012 e 2016. Nota-se que não houve aumento dos valores entre 2014 e 2015, mas os mesmos aumentaram em 2016.

A visita técnica à Secretaria Municipal da Ação Social do município de Franca possibilitou o levantamento de um número considerável de dados sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família.

A interpretação e análise desses dados corroboram o embasamento teórico de adoção de um modelo de Estado neodesenvolvimentista no período. Ou seja, o Governo Federal investiu no setor econômico de modo desenvolvimentista, seguindo as regras do livre mercado e expandiu exportações para vários outros parceiros internacionais, mas com direcionamento de certa parte dos recursos públicos para políticas sociais, como o Bolsa Família, o que pode ser considerado como a adoção de políticas públicas de características pós-neoliberais no Brasil.

Na Secretaria Municipal de Saúde de Franca observou-se os seguintes dados do Bolsa Família na Saúde, na base de dados DATASUS, que traz informações gerais sobre famílias beneficiárias com crianças de 0 (zero) a 15 (quinze) anos, conforme tabela abaixo:

Tabela 7: Mortalidade Infantil entre Famílias Cadastradas do PBF em Franca

Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Famílias Beneficiárias	7.340	7.759	6.104	4.486	4.393
Famílias Acompanhadas	7.340	7.759	6.104	3.110	2.879
Número de Crianças Falecidas	0	0	0	6	4

Fonte: Elaborada pelo autor conforme Secretaria Municipal da Saúde da Prefeitura de Franca, 2017.

Conforme os dados, os casos de mortalidade infantil são muito difíceis de ocorrerem entre os beneficiários do programa Bolsa Família, o que faz o programa ser considerado muito eficiente e, também eficaz, quando se trata em acompanhar as famílias que têm crianças que devem ser vacinadas em idade adequada, ou seja, é possível verificar que o programa atende seu objetivo nesse quesito. Observou-se que crianças que faleceram no ano de 2015 e 2016, foi por causa de doenças crônicas, como tuberculose, febre amarela e, também, decorrente de acidentes.

Já, na Secretaria Municipal da Educação, verificaram-se os seguintes dados dos beneficiários do PBF pelo Relatório de Acompanhamento da Frequência Escolar dos beneficiários do município de Franca no ano de 2016.

Tabela 8: Acompanhamento da Educação dos beneficiários do PBF no município de Franca em 2016

Informações dos Beneficiários do BF	Público Total	Total acompanhado	Total em cumprimento de Frequência Escolar	Total em descumprimento com efeito	Total em descumprimento sem efeito
Números totais	8.239	8.239	7.447	526	266
Porcentagem	100%	100%	90,39%	6,38%	3,23%

Fonte: Elaborada pelo autor conforme Secretaria Municipal da Educação da Prefeitura de Franca, 2017.

Pelas informações é possível verificar que o índice de frequência escolar é muito alto entre crianças e adolescentes do grupo de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em Franca, o que indica atingimento da meta do Programa no quesito educação.

Os dados do Total em descumprimento com efeito são os casos de alunos que tiveram sanções por cumprir ou não cumprir as condicionalidades, e o Total em

descumprimento sem efeito são casos de crianças e adolescentes que não cumpriram determinações de sanções administrativas, quando não cumpriram as condicionalidades. Isso se deve a especialidade dos alunos, caso, de deficiência física ou mental, ou por serem casos de crianças e adolescentes acompanhados por alguma doença ou síndrome que são consideradas exceção por apresentarem atestado médico e estarem em tratamento de saúde.

Pelo sistema de frequência escolar do PBF consta que 85% dos alunos de famílias beneficiárias apresentaram índice de frequência mínima. A Tabela 9 apresenta os dados para alunos na faixa etária do Ensino Fundamental em Franca no período de 2012 a 2016, considerando o mês de outubro e novembro dos referidos anos:

Tabela 9: Frequência Escolar de Alunos do EF de famílias beneficiadas pelo PBF no município de Franca entre 2012 e 2016.

Ano	Cumpriram a frequência mínima	Não cumpriram a frequência mínima	Sem informação	Total
2012	9973	549	80	10598
2013	6013	208	1548	7747
2014	6907	491	5	7403
2015	6606	395	0	7001
2016	6418	666	80	7062

Fonte: elaborada pelo próprio autor conforme dados da Secretaria Municipal da Educação de Franca, 2018.

Em números absolutos, a frequência escolar das crianças e adolescentes que frequentaram a escola pública, seja municipal ou estadual, diminuiu, comparando os anos de 2012 a 2013. De 2013 a 2014 esse número aumentou, mas voltou a cair de 2014 a 2016.

Em porcentagem, para melhor visualização, podemos verificar a seguinte frequência escolar no período mencionado.

Tabela 10: Frequência Escolar – Porcentagem % (100% - Total) – Alunos EF do PBF Franca

Ano	Cumpriram a frequência mínima	Não cumpriram a frequência mínima	Sem informação
2012	94,86%	5,18%	0,75%
2013	77,62%	2,68%	19,98%
2014	93,30%	6,63%	0,07%
2015	94,36%	5,64%	0%
2016	90,88%	9,43%	0,85%

Fonte: elaborada pelo próprio autor conforme Secretaria Municipal da Educação de Franca, 2018.

Também verificou-se, pelo sistema de frequência escolar do PBF, que 75% dos alunos de famílias beneficiárias do BF Jovem apresentaram índice de frequência mínima. A

Tabela 11 apresenta os dados para alunos do Ensino Médio em Franca no período de 2012 a 2016:

Tabela 11: Frequência Escolar de alunos do Ensino Médio de famílias beneficiadas pelo PBF no município de Franca entre 2012 e 2016.

Ano	Cumpriram a frequência mínima	Não cumpriram a frequência mínima	Sem informação	Total
2012	912	386	28	1291
2013	1007	151	227	1230
2014	1047	272	4	1323
2015	873	258	0	1117
2016	757	119	38	914

Fonte: elaborada pelo próprio autor conforme Secretaria Municipal da Educação de Franca, 2018.

Em números absolutos, a frequência escolar dos adolescentes que frequentaram o Ensino Médio nas escolas públicas na cidade de Franca apresentou um pequeno aumento de 2012 a 2014, depois houve decréscimo de 2014 a 2016. Em porcentagem, a frequência escolar desses jovens é mais bem visualizada na tabela abaixo.

Tabela 12: Frequência Escolar Porcentagem dos Alunos pelo PBF Ensino Médio Franca

Ano	Cumpriram a frequência mínima	Não cumpriram a frequência mínima	Sem informação
2012	69,14%	29,26%	2,12%
2013	81,87%	12,28%	18,46%
2014	79,14%	20,56%	0,3%
2015	78,16%	23,1%	0%
2016	82,82%	13,02%	4,16%

Fonte: Elaborada pelo próprio autor conforme Secretaria Municipal da Educação de Franca, 2018.

Em porcentagem verificou-se que a frequência oscilou no período de 2012 a 2016, sendo que no último período (2015/2016), houve aumento considerável. Tal aumento ocorreu em decorrência de uma campanha de conscientização pelo acesso ao Ensino Médio e por proporcionar renda para a família beneficiária do PBF.

Conforme dados atualizados (2018) do Bolsa Família na cidade de Franca no Portal Brasil, há 6.654 famílias beneficiárias, que corresponde a 5,22% da população total do município, sendo que no mês de janeiro, foram transferidos R\$ 1.095.704,00 (um milhão, noventa e cinco mil e setecentos e quatro reais) às famílias do Programa, dando em média R\$ 169,51 por família. Há uma cobertura de 77,52% em relação à estimativa das famílias pobres na cidade de Franca.

Em 2017, um total de 2.671 famílias não atualizaram o cadastro e podem ter seu benefício cancelado. O mesmo ano apresentou um repasse total de R\$ 11.080.224,00 (onze milhões, oitenta mil e duzentos e vinte e quatro reais) de recursos do Governo Federal para as famílias beneficiárias do PBF na cidade de Franca.

O desempenho da frequência escolar das crianças das famílias beneficiárias do PBF é considerado muito bom, com taxa de 0,99, e na área da saúde, 3.023 famílias são acompanhadas atualmente, com taxa de 65,02%. Comparativamente, o IGD-M³ da cidade de Franca, em dezembro de 2017, era de 0,77, um índice considerado alto, o que evidencia o acompanhamento dos índices da educação e saúde do PBF em relação ao índice geral de descentralização.

Enfim, o Programa Bolsa Família na cidade de Franca se destaca nos dados do acompanhamento da saúde e da educação entre as famílias beneficiárias, e demonstra que a transferência de renda e suas condicionalidades possibilitaram que os beneficiários tenham melhor acesso aos serviços públicos que contribuem, significativamente, para melhoria na qualidade de vida.

³ Índice de Gestão Descentralizada do Município do Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO 6: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE FRANCA NA VISÃO DAS ASSISTENTES SOCIAIS E ANÁLISE DE RESULTADOS

Conforme o proposto no projeto da pesquisa, foram realizadas entrevistas com as assistentes sociais do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em cada região do município (Norte, Sul, Centro, Leste e Oeste), para corroborar as hipóteses levantadas na bibliografia e o levantamento documental do Programa Bolsa Família na cidade de Franca, no período de 19 de setembro a 16 de fevereiro de 2017. Os resultados das entrevistas mostraram-se em acordo com o que se apontava na hipótese inicial da pesquisa.

Na primeira pergunta da entrevista, que indagava a respeito do que significa o Programa Bolsa Família para as famílias beneficiárias de Franca, todas as entrevistadas convergiram de que se trata de um programa social que visa atender necessidades básicas das famílias de baixa renda, no sentido de as mesmas se sentirem seguras em pagar, minimamente, bens de consumo básicos, ou seja, poder pagar suas contas - o que, então, corrobora a hipótese principal da pesquisa de ser o Bolsa Família um programa, efetivamente, de transferência de renda para as classes sociais mais vulneráveis, na escala da linha da pobreza e abaixo da pobreza.

Na segunda pergunta, questionou-se como as entrevistadas julgavam o Programa Bolsa Família na cidade de Franca, e as respostas mais uma vez convergiram: é um programa necessário, de caráter nacional, mas que precisa rever os critérios de renda, pois a renda das pessoas que moram na região sudeste do país não é a mesma coisa que a renda de pessoas que moram no nordeste e norte do Brasil. Mais famílias poderiam ser beneficiadas com o referido Programa, mas este focaliza em um número pequeno de famílias, pois os recursos são poucos. Como atende as famílias de alta vulnerabilidade social, o Programa atinge e auxilia quem mais precisa em Franca.

A terceira pergunta tratava da região onde cada assistente social atua, como ela avaliava o PBF na sua região de atuação. Houve variação nas respostas para esta pergunta. Na região sul da cidade, percebe-se que há muitas famílias que vivem na precariedade e que necessitam da renda do BF. Na região oeste, falta maior operacionalização para alcançar número maior de famílias. Na região leste, destacou-se que o CRAS atende famílias da Zona Rural. Na região central, a assistente aponta o programa como focalista e funcionando como renda principal, e não complementar, como deveria ser o propósito da transferência de renda. A região norte abriga a maior parte da população francana onde vivem, praticamente, 1/3 dos habitantes da cidade, o que dificulta o atendimento de todas as famílias carentes.

Na quarta pergunta, questionou-se se o Programa Bolsa Família alcança efetividade no seu propósito na cidade de Franca e se houve melhora na qualidade de vida dos seus beneficiários. Todas as assistentes sociais concordaram que o PBF alcança parcialmente seus resultados e propósito de melhoria na qualidade de vida dos beneficiários, pois o programa ajuda os usuários a terem uma renda um pouco melhor, e caso não existisse, a precariedade seria ainda maior.

A quinta pergunta referia-se aos programas complementares do Programa Bolsa Família, se o programa oferece meios alternativos para os beneficiários não ficarem na dependência da transferência de renda.

Segundo as assistentes sociais, os CRAS tem o serviço de Proteção Integral às Famílias (PAIF), que é um conjunto de ações e atividades para as famílias cadastradas do Cadastro Único, inclusive, beneficiários do PBF.

Os programas complementares são oficinas e outros programas de transferência de renda, como Renda Mínima da Prefeitura de Franca e Renda Cidadã do Governo do Estado de São Paulo.

Atualmente, os programas complementares do PBF estão associados ao Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) pelos CRAS, e tem os seguintes serviços oferecidos: orientação e acompanhamento às famílias em vista a superação de dificuldades; ações de convivência social, educacional, de lazer, voltadas para pessoas a partir de 60 anos de idade; ações de convivência socioeducativa e oficinas para adolescentes de 12 a 17 anos; cursos de geração e renda com devida capacitação para o trabalho; oficinas ocupacionais e visitas domiciliares.

Assim, os beneficiários começam a buscar capacitação para conseguirem qualificação melhor para o mercado de trabalho. Os usuários, com as oficinas, percebem que a transferência de renda não é um favor, mas um direito, por ser uma política pública.

Quanto ao que cada assistente social enfatizou, por sua experiência profissional, pode-se ressaltar algumas questões, reflexões e resultados do Programa Bolsa Família na cidade de Franca, conforme se discorre. Em termos qualitativos do resultado das entrevistas, podemos destacar alguns pontos das falas das entrevistadas.

A Assistente Social 1 do CRAS Sul enfatiza que o PBF é complexo, uma vez que é complicada a falta do número de profissionais necessários para realizar uma política pública social de tal envergadura nacional. Alguns pontos se destacam na sua fala. Ela diz o seguinte:

“- Vamos dizer assim em nossa análise, então as nossas observações, né, a nossa percepção, a nossa observação empírica, porque o que a gente percebe é que ainda existe muitas famílias, né, que têm como esse Programa, o Bolsa Família, a garantia de alguns acessos elementares, né, são coisas assim muito básicas (...) a oportunidade de comprar um alimento, a oportunidade de fornecer a uma criança da família o material escolar, algum brinquedo, ou alguma coisa simples assim do dia-a-dia, um vestuário, um calçado, né, às vezes, um pagamento de tarifa, porque tem famílias que praticamente as tarifas, elas são garantidas por conta do valor que recebem do Bolsa Família.” (Assistente Social 1, 2017)

A assistente social enfatiza que há um grande contingente de famílias que precisam da renda do Bolsa Família como garantia de consumo básico na questão alimentar, o que faz o programa atingir o seu objetivo principal de proporcionar renda para as famílias vulneráveis comprarem alimentos para subsistirem. Contudo, a Assistente 1 destaca:

“- O objetivo central do Programa Bolsa Família é justamente a auxiliar, a gente chama de quebrar o ciclo de produção da pobreza. Que a pobreza não é mais assim observada só como muito falta de acesso a renda. A pobreza ela é vista como caráter multidimensional, que é a falta de informação, né, infelizmente, a baixa escolaridade, a falta de capacitação profissional, porque tudo isso agrega para acabar tornando-se assim mais difícil para essas famílias. Então, a partir do momento que vai se repetindo, né, de geração em geração, vai se perpetuando o ciclo de pobreza. Só que isso ainda para nós profissionais trabalhamos diretamente com essas famílias. Observamos que (...) recebem o benefício quanto a sociedade em geral. (...) A gente enfrenta muitos questionamentos do Programa. Então, é que a gente percebe tanto internamente, junto as próprias famílias quanto externamente e se trabalha muito quanto ao significado desse Programa e se há repercussões também. Quais são. E que as famílias percebem também como política pública. Uma coisa de direito.” (Assistente Social 1, 2017)

Na sua avaliação profissional, a Assistente Social 1 afirma que o Programa Bolsa Família é uma política pública que conscientiza seus beneficiários que o que recebem é um direito e não uma esmola do Estado, uma vez que o Programa tem um significado importante para as próprias famílias beneficiárias sobreviverem.

A Assistente Social 1 observa que os próprios beneficiários devem ter noção de que o PBF é um programa para quem realmente precisa, conforme ela declara na sua entrevista:

“- Acho que espaços que poderíamos trabalhar com as próprias pessoas, né, para entender que esse programa foi criado para quem realmente precisa. (...) A grande maioria que está recebendo este programa são de famílias que precisam deste benefício.” (Assistente Social 1, 2017)

Já, a Assistente Social 2, do CRAS Leste de Franca, destaca as dificuldades para se realizar o Programa Bolsa Família na cidade, conforme ela observa:

“- Eu acho que a dificuldade é a centralização porque como acabei de te dizer, né. É uma única central. Para favorecer a população mais carente, ou seja, menos favorecida, precisa de mais pessoas nas regiões de Franca, né, nos CRAS. No cadastro, há uma série de nível nacional. No pré é o agendamento. Então, facilita a operacionalização.” (Assistente Social 2, 2017)

A Assistente 2 foca na sua entrevista o problema da centralização dos dados para serem operacionalizados nas regiões da cidade, no sentido de atualização das informações, pois falta funcionários suficientes para o devido trabalho.

Já, a Assistente Social 3, do CRAS Oeste de Franca, enfatizou a questão da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família, como assim declarou:

“- Eu acho que ele alcança efeitos melhores, sim, porque principalmente do cumprimento das condicionalidades, né, porque as famílias têm se preocupado mais em permanecer as crianças na escola, levam a criança para fazer vacinação, ir no médico, isso virou uma preocupação que antes, praticamente, não existia, né. Então as famílias que recebem e que realmente querem continuar recebendo, elas se preocupam com isso e isso é uma consequência da melhora da qualidade de vida, de manter a criança na escola, de levar ao médico, vemos o CRAS participar das ações complementares.” (Assistente Social 3, 2017)

A entrevistada 4, Assistente Social do CRAS Centro de Franca, mostrou-se mais preocupada e crítica em relação ao Programa, quando assim respondeu:

“- A gente tem agora a PEC55, que a partir de 2018, vinte anos de congelamento de gasto. Isso me assusta um pouco. Porque a gente vê que a assistência, ela é uma das primeiras políticas a receber os cortes. Acho muito complicado. Eu vejo que, enquanto assistente social, tem famílias que nós atendemos, que a única renda é o Bolsa Família...” (Assistente Social 4, 2017)

A entrevistada deixa claro que o PBF sofre influência direta das decisões nacionais, e que a Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2018, do Governo Federal atual, que vai engessar os recursos necessários para que o referido Programa possa atender os que mais precisam da política pública assistencial, que muitas vezes é a única fonte de renda fixa da família beneficiária, como já visto nos dados desse trabalho.

A Assistente Social 4 tem uma visão crítica a respeito da execução do Programa Bolsa Família, como ela bem observa:

“- A gente teria que mudar um pouco a questão da pobreza, bem, né, porque a gente tem muito esse discurso: Ah, vai viver de Bolsa Família. Ah, porque é forte, precisaria estar trabalhando. Mas tem todo um contexto social também de flexibilização do trabalho, de desmonte de leis trabalhistas, de trabalho que não tem para todo mundo, que a gente vem dos modelos de crise do capital e que essa avaliação é meio errônea. Acho que precisaria trabalhar mais, profundamente, de

aumentar o número de profissionais, que ainda é pequeno. O investimento, né, neste tipo de política também, né, é muito pequeno e focalizado nos grupos, né. Aí, invés de investir mais nisso, a gente, aí, o governo que entra agora entra com “Criança Feliz”. Então, vai atender as crianças, então focalizado numa coisa, sendo que a gente tem um Sistema Único de Assistência Social para atender a família como um todo. Então acaba saindo um pouco, né, dessa totalidade do trabalho que deveria ser feito o trabalho para isso,...” (Assistente Social 4, 2017).

Em outras palavras, ao invés de o Governo Federal focar mais no programa nacional de assistência social do Bolsa Família para atender o maior número de crianças e adolescentes, resolveu criar um outro programa social, o “Criança Feliz”, o que faz pulverizar os recursos públicos destinados ao PBF, impedindo o atendimento do maior número de pessoas possíveis que precisam da transferência de renda para sobreviver, pois a realidade do desemprego e subemprego, afeta também a questão da renda delas.

A entrevistada 4 enfatizou a possibilidade de programas complementares mais abrangentes, para incrementar o Programa Bolsa Família:

“- Então, é importante, ele poderia ser pensado na ampliação, né, a possibilidade de outros trabalhos, é, cooperativas com as famílias, é, pensar também, eu acho o modelo da política que é um modelo do século passado. Eu acho que tem que ter outras leituras como a educação popular, arte, é uma economia criativa, eu acho que a gente poderia ter essas parcerias no serviço social, que ainda encara, a política social ainda não articulando efetivamente com a saúde e a educação.” (Assistente Social 4, 2017)

A entrevistada 4 explicita que precisa melhorar a articulação e integração das políticas públicas da assistência social, educação e saúde para haver uma efetividade maior no que se pretende com o PBF. Ela explica:

“- Depende de como a secretaria de trabalho que essa articulação também deixa um pouco capenga o trabalho que a gente precisaria realizar porque estaria que tá, já legitimado a parceria. Ele teria que está a educação, a saúde, a secretaria de, como fala, secretaria de geração de emprego e renda, e não é articulado legalmente. Como podemos dizer assim. Acho que isso, né, deixa o trabalho para a gente fortalecer essa família, a gente precisa solver a dívida, a educação, possibilidade de geração de renda e trabalho, eu não sei se hoje a gente consegue dentro da própria estrutura do capital. Que a grande parte das famílias que a gente atende, ou estudaram até 4ª série, ou estudaram até oitava, né, quando muito, algumas conseguiram o segundo grau completo, mas precisa estar olhando este mercado se está criando alternativas, até mesmo fora dele, do capital. Eu acredito que ele não vai absorver todo mundo, então a gente precisa de um trabalho assim, relevante, e o Bolsa Família é um Programa importantíssimo, mas precisa de uma consolidação das políticas muito maior e efetivação delas.” (Assistente Social 4, 2017)

A Assistente Social 4 mostra que o Programa Bolsa Família é uma forma alternativa de se enfrentar o problema do capitalismo, que não atende todas as pessoas na questão do

emprego e sobrevivência, o que ela então exemplifica é que o PBF é uma política pública, que dentro do capitalismo, nos moldes do “Estado de Bem Estar Social”, pode oferecer uma opção, quando o mercado de trabalho do sistema capitalista não absorve todas as pessoas.

Por fim, a Assistente Social 5, do CRAS Norte de Franca, relata também suas críticas na entrevista, quando se verifica a realidade da cidade de Franca, diante da indústria calçadista e como os beneficiários do Bolsa Família podem ser auxiliados. Diz ela:

“- A gente pode pensar que Franca é uma cidade industrial, o foco da nossa cidade é voltado para a indústria calçadista. A gente tem passado por crise de desemprego grande. E antes, as famílias viviam inclusive do calçado, é, que fazem calçados em casa. A gente tinha um pouco de trabalho infantil. E as crianças faltavam na escola para ajudar a trabalhar no calçado. E esse perfil está mudando” (Assistente Social 5, 2018)

Um dado importantíssimo na fala dessa entrevistada é que o Programa Bolsa Família reverteu a situação de trabalho infantil na cidade, o que é muito positivo. Contudo, ela comenta que:

“- E nós não temos mais aqueles bolsões de pobreza comum no nordeste, por exemplo, mas nós temos situações de famílias que não têm outra fonte de renda. Então, a gente acredita que o Bolsa Família vem suprir um pouco, apesar que tem família que tem, é muito dependente deste programa social.” (Assistente Social 5, 2018).

Apesar de o PBF ser uma política pública positiva para a cidade, deve-se tomar cuidado para não ser uma política de transferência de renda onde as famílias dependam deste benefício. Assim, ela se posiciona que o PBF tem outras ações além da transferência de renda, conforme se constata:

“- O programa procura outras ações, mesmo aquelas desenvolvidas pelo próprio CRAS, né, que existem cursos, uma forma de outras saídas, que as pessoas possam participar, também, de um público participativo assim. Eles começam receber, e participam demais de outras ações. Já teve um outro programa, um outro, que hoje as pessoas trabalham, né, em outras oportunidades, inclusive dos beneficiários do Programa Bolsa Família, e esse público, infelizmente, não procurava. A gente teve uma procura muito grande de outras pessoas na ação, interessada nos cursos.” (Assistente Social 5, 2018)

A Assistente 5 explica que as pessoas beneficiárias do Bolsa Família procuram o CRAS não só para receber o valor da transferência, mas também para cursos de qualificação para o mercado de trabalho, o que é um dado muito positivo.

A Entrevistada 5 apresenta outras questões sociais dos beneficiários do BF, como a questão do combate às drogas:

“- Mas por outro lado, ele vem suprir a necessidade econômica de uma família, que às vezes, a necessidade econômica ajuda um lado da pobreza, que a gente tem ainda a vulnerabilidade social. Muitas coisas são reconhecidas nisso. É... problemas com droga, usuários de droga, aí começa faltar na escola e tem as suas ações, né, de acompanhar. O programa vem a facilitar um pouco não só o lado financeiro, mas a medida que tem as condicionalidades” (Assistente Social 5, 2018).

Ou seja, quando não havia o Bolsa Família, muitas crianças e adolescentes das famílias pobres adentravam no mundo do tráfico de drogas para conseguirem renda para a família. Já, o PBF vai compensar e reduzir este problema social, embora não resolva integralmente a situação. A assistente 5 deixa claro a respeito também das condicionalidades. Observe-se o que ela disse:

“- A família tem que manter os filhos na escola. É, com a situação antiga, a gente acredita que melhorou muito essa parte, embora, é, não é apenas isso que vai garantir o aprendizado daquela criança. Mas pelo menos, as famílias, elas têm o compromisso de manter os filhos na escola, então as crianças, então, agora estão conseguindo atingir um número maior de crianças, e isso sem nenhuma criança fora da escola. Então, as famílias que perderam o Bolsa Família, que não conseguiu cumprir isso, mas a gente tem percebido que um dos lados positivos do Bolsa Família é esse de não dar apenas o lado financeiro, mas o de cobrar entre aspas essa participação, que é o direito dessa criança de estudar, de manter a vacinação em dia. Infelizmente, muitas famílias, a gente nota que só mantendo a vacinação em dia para manter o Bolsa Família. Eu acredito que isso é um ponto positivo, de estimular a família participar mais na vida dessa criança. De manter esses direitos básicos.” (Assistente Social 5, 2018)

Enfim, a Assistente 5 enfatiza que o Programa Bolsa Família fez os pais e mães participarem mais ativamente na vida escolar e saúde de seus filhos, o que é um dado muito positivo e faz valer a pena o PBF como política pública.

O resultado geral das entrevistas mostra que o Programa Bolsa Família é uma política pública importante para a cidade de Franca, mas precisa ser ampliado para atender maior número de famílias e melhorado com novas possibilidades nos programas complementares. Há um número maior de famílias cadastradas que precisam do PBF como possibilidade de renda auxiliar, e também a necessidade de mais programas complementares para qualificação para o trabalho, para que as próprias pessoas dessas famílias tenham condição de buscar emprego ou serviço condizente para manter o mínimo de dignidade própria.

Pelas entrevistas semiestruturadas realizadas, percebe-se a existência de uma dicotomia entre a positividade do PBF e suas limitações como política pública.

Naturalmente, o Programa Bolsa Família é uma política focalizada, e os beneficiários são fiscalizados se cumprem as condicionalidades para receberem o benefício de transferência de renda.

Verifica-se que há uma necessidade de o PBF se articular com demais programas sociais do Governo Federal e, também, do Governo Municipal e até do Governo do Estado de São Paulo.

Nessa articulação, o valor transferido do Bolsa Família e demais programas, deve ser disponibilizado de preferência para as mulheres. Bartholo et al (2017) explicitam que o PBF tem que ser conduzido por mulheres, uma vez que o programa reforça o vínculo com a identidade feminina, por questão da responsabilidade materna em manter a família. As mulheres sabem a necessidade dos filhos e da casa, e por isso a necessidade de o Bolsa Família ter como público alvo responsável as mulheres.

Pode-se verificar pelas entrevistas os possíveis impactos do PBF na participação no mercado de trabalho para os beneficiários, e a conscientização dos beneficiários sobre a política pública de que usufruem pela transferência de renda.

As entrevistadas, apesar de demonstrarem as limitações do PBF, afirmaram que o Programa Bolsa Família é necessário para os beneficiários, uma vez que vai lhes proporcionar maior acesso ao consumo de alimentos, vestuário, remédios e possibilidade de pagar contas como de luz e água.

Pode-se verificar nas entrevistas com as assistentes sociais, que o Programa Bolsa Família estabelece um vínculo do Estado com os beneficiários, os quais compreendem que a transferência de renda não é uma esmola ou benesse pública, mas um direito, mediante condicionalidades e a situação em que se enquadram socialmente.

Outra percepção que se constata é que o PBF propicia aos beneficiários uma vida comunitária mais ativa, quando participam dos programas complementares do PAIF e almejam perspectivas de mudança de vida, pois boa parte dos beneficiários deseja se qualificar para o trabalho e emprego formalizado com bom salário, ou seja, registrado em carteira de trabalho com as garantias trabalhistas.

Portanto, há uma expectativa dos beneficiários de melhorarem de vida, segundo a visão das assistentes sociais entrevistadas, pois eles desejam autonomia e ascensão social.

Pela percepção das entrevistas, as assistentes sociais acham que o número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família em Franca é muito pequeno, porque o número de cadastrados pelo CadÚnico é bem maior, fora aquelas famílias pobres ou de extrema pobreza que não estão cadastradas.

Os valores dos benefícios do PBF são ínfimos, o que não garante aos beneficiários total segurança alimentar, e também não atende outras necessidades básicas. Contudo, tais valores ajudam de modo considerável as famílias beneficiárias.

Há, em todos os CRAS, a necessidade de se ter mais funcionários para atender as demandas dos beneficiários do Programa Bolsa Família, além de outros programas sociais que os referidos Centros de Referência atendem.

Muitas vezes as condicionalidades são vistas pelos beneficiários como punições, já que não garantem qualidade na educação ou atendimento na saúde. Contudo, os beneficiários entendem que as condicionalidades fazem parte da realização do Programa Bolsa Família como política pública, a fim de terem acesso aos valores a que tenham direito.

Todas as assistentes sociais entrevistadas acreditam que o Programa Bolsa Família tem que existir e continuar, pois possibilita que os beneficiários tenham contato com outros programas sociais pelo PAIF e outros do Governo Federal, do Governo Municipal e do Governo Estadual, o que lhes proporciona consciência em busca de qualidade e melhoria de vida, o que caracteriza o Programa como política pública positiva neste aspecto.

Por conseguinte, os resultados do Programa Bolsa Família na cidade de Franca são positivos, apesar de críticas e possibilidades de ser melhorado, uma vez que o programa é necessário para respaldar as famílias beneficiárias que estão na linha da pobreza ou abaixo da pobreza, para lhes garantir o mínimo de dignidade de vida, com a renda que obtém para consumo alimentar e itens básicos de sua subsistência.

Ao fazer uma análise do Programa Bolsa Família como política pública de inclusão social, é necessário recorrer à base bibliográfica e observar o referido programa como prática do “Estado de Bem Estar Social”, conforme aparece no artigo 1º, incisos II e III e no artigo 3º, incisos I e III da Constituição Federal, onde constam os fundamentos constitucionais da cidadania, da dignidade humana, da construção da sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais para a devida comprovação da hipótese levantada na presente pesquisa.

De acordo com o levantamento de documentos nas secretarias da ação social, educação e saúde da Prefeitura Municipal de Franca, pode-se aferir que o Programa Bolsa Família cumpre, em quase total integralidade, seu propósito de propiciar direitos de renda, consumo para subsistência e alimentação, acesso à educação e à saúde, o que se pode dizer, direito à cidadania e à dignidade de vida, principalmente daqueles que vivem na linha da pobreza e abaixo da pobreza, que são beneficiários cadastrados do referido programa.

O que corrobora as entrevistas das assistentes sociais dos CRAS da cidade de Franca, de uma eficiência e efetividade no quesito da melhoria da qualidade de vida e redistribuição de renda para o grupo beneficiário focalizado.

Ao se fazer a discussão do Programa Bolsa Família, percebe-se que os beneficiários focalizados pelo Programa, ou seja, os mais vulneráveis, foram os que tiveram maior pontuação na seleção das assistentes sociais. Apesar de a transferência de renda não ser suficiente, algumas vezes é a fonte de renda principal daquela determinada família, por ser uma renda fixa, diferente do resultado dos “bicos” ocasionais que seus membros realizam no mercado informal de trabalho e aportam uma renda incerta e variável.

O que foi explicado pelas assistentes sociais é que as famílias sem renda são famílias versáteis em sobrevivência, que fazem serviços extraordinários como faxina, ou como autônomos na construção civil, pintura, marcenaria, para garantirem minimamente sua manutenção.

Pode-se então concluir que o Programa Bolsa Família é uma política necessária para o país, na sua atual realidade social, uma vez que cabe ao Estado, como consta na Constituição Federal, buscar e consolidar o “Bem Estar” de todos os cidadãos para garantir a devida qualidade e dignidade de vida plena e plena cidadania. Não se deve considerar o Programa como mera política assistencialista, como fazem seus críticos quando não buscam conhecer todo o procedimento desta política pública tão importante para as pessoas que estão em risco e vulnerabilidade social.

A restituição e acesso a direitos básicos como alimentação, saúde e educação, amplia a devida garantia dos direitos sociais que consolidam a democracia como valor no campo econômico. Resultados de pesquisas técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social, como constam resumidas no capítulo 2, “Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria” dos autores Luiz Henrique Paiva, Tiago Falcão e Leticia Bartholo (2013), do livro “O Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, organizado por Thereza Campello e Marcelo Cortes Neri (2013) comprovam que o programa mudou as condições de vida das famílias beneficiadas, principalmente daquelas que saíram da pobreza absoluta.

Os estudos em relação ao Programa Bolsa Família mostram que houve um impacto positivo na economia, principalmente, nos pequenos municípios, o que fez estimular o consumo.

Rego e Pinzani (2014), ao explanarem sua pesquisa qualitativa sobre o Bolsa Família, através de entrevistas aos beneficiários e beneficiárias, consideram que a cidadania é um processo de aquisição de direitos e de capacidades para as pessoas, ou seja, de que é possível

os próprios cidadãos experimentarem como partícipes da comunidade humana e terem consciência do valor do bem-estar material. As autoras concluem sua pesquisa afirmando que o Estado deve promover políticas de cidadania, como o PBF, a fim da sociedade sentir que é possível transformar a realidade do país e erradicar a pobreza, conforme consta no objetivo da Constituição Federal.

De acordo com os dados de Santos et al (2008), a Pesquisa Nacional por Amostragem (PNAD) e o Censo Demográfico evidenciaram, entre 2010 e 2011, que os benefícios do PBF necessitam de novas avaliações, que relacionem métodos ligados com as bases de dados existentes. Mas, pesquisas que se concentraram na observação da focalização e na frequência escolar, apresentaram bons resultados, pois não há programa melhor para fazer os recursos públicos chegarem aos estratos mais baixos de renda ou da população miserável.

Enfim, o Programa Bolsa Família faz pensar que é possível haver uma transformação social no Brasil, com medidas simples que estimulem o desenvolvimento do país.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal estabeleceu que o Estado Brasileiro possui como um dos seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Ora, a norma constitucional, para alcançar seus objetivos fundamentais, inovou e constou como cláusula pétrea o princípio da Justiça Social, que é um princípio que inclui o direito à assistência social no contexto socioeconômico brasileiro, para se efetivar direitos fundamentais a todo cidadão.

E por este aspecto de efetivação de direitos, o Estado pode e deve atuar em suas políticas públicas sociais, para concretizar os direitos sociais consagrados como direitos fundamentais na Carta Magna e Cidadã. É diante desses ditames constitucionais, que vinculam a ação estatal nas políticas públicas, os objetivos e os princípios constitucionais, bem como os direitos fundamentais, que são os pilares simultâneos nos limites da atuação dos órgãos públicos.

Entretanto, os direitos sociais na realidade brasileira ainda estão muito aquém na sua garantia e efetividade, o que requer maximização da concretude das normas constitucionais, que determinem ação do Estado em proporcionar o mínimo existencial para seus cidadãos e cidadãs a fim de promover a dignidade da vida humana.

E diante deste contexto, de as políticas públicas serem concebidas para proporcionar o devido desenvolvimento socioeconômico no sentido de concretizar e garantir direitos, pode-se concluir que o Programa Bolsa Família é uma política de caráter assistencial compensatória que, efetivamente, concretiza a mudança gradativa da realidade social de parte dos brasileiros em situação de vulnerabilidade social.

A Constituição Federal trouxe, no seu texto, avanço ao proteger os grupos de maior vulnerabilidade social, quando trata de proporcionar o mínimo existencial, como princípio da dignidade humana nos denominados direitos sociais.

Ora, o mínimo existencial não é apenas para preservar a vida humana, mas, também, almeja-se uma sobrevivência digna, que deve ser efetivada pela atuação do próprio Estado.

Assim, pode-se concluir que o Estado Brasileiro deve combater a pobreza, principalmente na realidade de extrema pobreza ou miséria, a fim de preservar os direitos humanos, seja como política de seguridade social, de saúde pública, de previdência social ou de assistência social.

A Constituição Federal garante, nos seus dispositivos, o exercício e a busca dos direitos sociais e individuais como valores fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, uma vez que visa a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O contraste, que se verifica entre os fundamentos e finalidades constitucionais e a realidade, projeta a necessidade de mudança da sociedade para diminuir a concentração de renda e exclusão social, a fim de proporcionar para a maior parte da população uma cidadania democrática concreta. O Brasil apresentava, antes do Programa Bolsa Família, um ciclo da pobreza preocupante de famílias de baixa renda, que ficavam mais excluídas no acesso aos serviços públicos de saúde e educação.

E diante deste problema, o Estado Brasileiro, ao tentar assumir seu papel de *Welfare State*, conforme ditames dos dispositivos constitucionais - a promoção da Justiça Social e da assistência social, buscou atuar diretamente na questão da pobreza, não apenas transferindo renda monetária para as famílias, mas, também condicionando os cidadãos mais pobres a buscarem e terem acesso a serviços públicos, como saúde e educação, para mudar o quadro e a realidade nessas áreas. Mais especificamente, buscou diminuir a taxa de mortalidade infantil e reduzir a evasão escolar.

Necessariamente, os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal (trabalho, educação, saúde, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e assistência aos desamparados) para serem implementados e alcançar suas finalidades precisam de atuação estatal através de políticas públicas. As políticas sociais, mediante o direito, são programas sociais que têm o objetivo de proporcionar condições básicas e mínimas de vida, como alimentação, educação e saúde, principalmente, para a parcela da população de classe social desfavorecida.

E assim o Estado, por meio da Administração Pública, governa e exerce sua finalidade com foco de interesse no direito público, e as políticas públicas têm sua razão de ser nos próprios direitos sociais, que se concretizam por meio de ações estatais e que têm natureza jurídica na concepção de sua atuação como programas.

As políticas públicas devem se sustentar e assegurar na economia, a fim de que a renda dos cidadãos brasileiros eleve, ou seja, proporcione maior capacidade de poder aquisitivo e de consumo para todos a fim de alcançar o objetivo de igualdade de oportunidades.

Ao se combater a exclusão social, as iniciativas não podem se reduzir em deixar as pessoas como beneficiárias passivas e permanentes de programas de assistência social, mas devem atender as pessoas na satisfação de suas necessidades para terem condições de

conquistar melhor qualidade de vida, o que requer, além da transferência de renda, oportunidades de trabalho, emprego, renda e moradia.

Logo, a parcela da população beneficiária do Programa Bolsa Família não pode ser considerada pedinte de alguma esmola estatal, mas lhes é proporcionado o direito de atendimento por um programa de política pública de provimento mínimo para viver com dignidade e cidadania. A questão do direito fundamental de acesso à política pública de transferência de renda perpassa, no aspecto formal e material, pelo princípio da igualdade, uma vez que se exige a universalidade no acesso às políticas públicas e prestações sociais estatais na correção das desigualdades sociais.

A mera transferência de renda à população mais carente não garante desenvolvimento integral e a independência de seus beneficiários, é necessário que outros programas na área de saúde, saneamento básico, educação, entre outros fatores de infraestrutura, sejam ligadas diretamente às condições de vida da população.

A emancipação dos beneficiários do PBF possui um caráter mais educativo, de promoção cidadã, do que transferência de renda, pois o objetivo do Programa não é fazer o cidadão ficar dependente do poder público, mas restitui-lo à sua dignidade de vida sem correr o risco de retornar à situação de vulnerabilidade social, o que caracteriza o Programa como emergencial, mas ao mesmo tempo formativo para cidadania e emancipatório, no sentido do indivíduo exercer sua cidadania com dignidade.

O Programa Bolsa Família, em seu aspecto conceitual, como política pública, é considerado um programa de transferência de renda e não de redistribuição de renda, por ser uma opção imediatista governamental, que tem por finalidade amenizar a situação de extrema pobreza e vulnerabilidade de determinados segmentos sociais.

Sendo assim, o Programa Bolsa Família atende pessoas que estão desempregadas, com filhos, algumas vezes crianças vítimas do trabalho infantil, os quais poderão frequentar a vida escolar, o que então contribui para a diminuição do trabalho infantil e aumenta a frequência escolar, que são itens paradigmáticos do Índice de Desenvolvimento Humano, que é um indexador de desenvolvimento socioeconômico.

Diante de problemas sociais, como pobreza, exclusão social e desigualdade social, é imprescindível que o direito constitucional marque e impere sua efetivação na realidade social através de investimentos no próprio cidadão, como capital humano da sociedade regida pelo Estado, no sentido de capacitar o cidadão para realizar o direito na sua integridade, incluindo o quesito dignidade de vida, que é um direito fundamental constitucional.

Ao observar este raciocínio, a igualdade de oportunidades só vai ser possível, quando transformar situações sociais e econômicas, quando se viabilizar o desenvolvimento de infraestrutura e capital humano como parâmetro. A efetivação de políticas públicas em busca da redução da desigualdade social passa por um programa que, efetivamente, transfira não apenas renda, mas oportunidades, para pessoas de vulnerabilidade social, ou seja, uma ação concreta para a erradicação da pobreza por parte do Estado. Pode-se então considerar que o desenvolvimento do país só pode dar certo numa conjugação de esforços econômicos com atuações sociais, o que então possibilita a cidadania concreta almejada pela Constituição Federal.

Ao se verificar que o PBF proporciona de modo gradual, na cidade de Franca, ações de inclusão social, suas críticas, muitas vezes de cunho político e permeadas com questões ideológicas e partidárias de modo preconceituoso e pejorativo, tornam-se combatidas. O Programa não visa a acomodação do cidadão com a renda recebida do Estado sem ter uma contrapartida, que são as condicionalidades. O mesmo enquadra-se como uma política pública de transferência renda que visa grupos de risco social e como ação efetiva do Estado para garantir direitos fundamentais como alimentação adequada e acesso à educação e à saúde. Ou seja, o PBF objetiva um processo de emancipação do beneficiário pela conquista de sua cidadania, que estava afetada por problemas conjunturais, socioeconômicos e estruturais – falta de amparo político do Estado.

Contudo, há ainda questionamentos a respeito do Programa ter caráter mais assistencial ou assistencialista, o que requer um olhar crítico a respeito, para averiguar se a crítica procede ou é fruto de uma tendência político-partidária, ideológica, preconceituosa ou, academicamente, equivocada.

O fato é que o PBF trouxe impacto nas condições de vida de uma parcela da população brasileira, justamente a parcela mais pobre, que necessitava de uma atuação mais contundente do Estado, através de uma política pública concreta. E este impacto também ocorreu na cidade de Franca, entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, o que fez a mortalidade infantil ficar próxima de zero a elevar a frequência escolar das crianças de 6 a 15 anos, além de ter proporcionado renda que possibilitou acesso ao consumo de produtos alimentícios e outros de subsistência necessários, como roupas e remédios.

O Programa Bolsa Família para a cidade de Franca é uma política social que proporciona emancipação e possibilidade de empoderamento das famílias socialmente vulneráveis, o que, realmente, contribuiu para a redução do quadro de extrema pobreza.

O objetivo constitucional de se alcançar uma sociedade justa, solidária e igual se concretiza com o Programa Bolsa Família em Franca, quando se constata crescimento econômico da cidade em conjunto com o desenvolvimento socioeconômico, como pode ser comprovado pelo IDH-M, considerado de padrão alto.

Pode-se então concluir que o Programa Bolsa Família na cidade de Franca ajuda a efetivar direitos de cidadania, quando, em conjunto com outras políticas públicas, colabora para a redução da fome, a alimentação adequada, a elevação de frequência escolar, a diminuição de taxa de mortalidade infantil; o que faz o desenvolvimento econômico estar acompanhado com o devido desenvolvimento social, concretizando a relevância do Programa como política pública local.

Conclui-se, também, que o Bolsa Família em Franca é uma política social revolucionária no sentido de combater a desigualdade social, uma vez que não se constatou impactos negativos do Programa em si. Apesar das críticas na sua operacionalização e fiscalização, o Programa gerou oportunidades, como o acesso à outras políticas públicas por sua atuação conjuntamente com os programas complementares, considerados porta de saída para a dependência da assistência social. Esses programas são operados dentro do Programa de Assistência Integral à Família, uma das medidas principais dos CRAS das regiões de Franca.

O PAIF, como medida de programa complementar do PBF, proporcionou acesso a cursos de qualificação, conscientização de direitos pelas oficinas temáticas, acompanhamento familiar e núcleo com crianças e adolescentes.

Por fim, o estudo inédito do Programa Bolsa Família na cidade de Franca proporcionou um interessante levantamento de dados que comprovam a importância do Programa para aliviar situações de pobreza e extrema pobreza e garantir um mínimo de dignidade de vida para seus beneficiários. Os dados gerados devem juntar-se a outras pesquisas sobre o PBF, contribuindo dessa forma para uma avaliação contínua do Programa.

Ao se fazer uma boa focalização em Franca, o Programa se torna efetivo na redução da desigualdade social e extrema pobreza no Brasil, o que é um ótimo resultado. É possível efeito intergeracional, o que certamente é uma estratégia de êxito no combate à pobreza, a longo prazo, pois o que se espera é que as pessoas não fiquem dependentes do Bolsa Família, mas busquem novas possibilidades de acesso à educação (qualificação) e ao mercado de trabalho.

A modalidade de transferência de renda pelo Bolsa Família foi um amadurecimento de políticas sociais anteriores de transferência de renda no Brasil, o que viabilizou acesso à renda para muitos brasileiros pobres, construindo uma nova história no Brasil.

É necessário que o Programa Bolsa Família em Franca, e no Brasil em geral, tenha um processo contínuo de aperfeiçoamento de gestão, por ser uma política descentralizada, a fim de consolidar o acesso a renda como direito a todos os brasileiros, uma vez que seu planejamento não é de ser uma ajuda estatal permanente, mas transitória.

Observou-se que o Programa Bolsa Família tem uma boa estrutura normativa na Lei nº 10.836/2004 e no Decreto nº 5.209/2004, que regulamentou a Lei, o que garante sua operação descentralizada. Profissionais locais, como as assistentes sociais dos CRAS de Franca, são capacitados para atuar de forma sinérgica ao Programa, orientar os cadastrados no CadÚnico e beneficiários do PBF, e fazer convergir as políticas municipais de combate à pobreza.

A sustentabilidade do Programa Bolsa Família atualiza seus elementos fundamentais, quando introduz novos programas complementares, o que significa uma nova lógica de operacionalizar políticas sociais, oferecendo um conjunto de reais oportunidades dos beneficiários realizarem seus objetivos de mobilidade social e deixarem o Programa, por não mais se encontrarem em situação de vulnerabilidade social.

Assim, o Programa Bolsa Família como programa de política pública nos moldes de um Estado de Bem-Estar Social, é importante para a consolidação dos direitos garantidos pela Constituição Federal e comungar a liberdade de mercado com a Justiça Social, como meta e fundamento para a promoção de dignidade de vida aos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Lidiane Rocha. Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740>. Acesso em 16 fev. 2017.

AÇÃO DA CIDADANIA. Portal da Associação Comitê do Rio da Ação da Cidadania, contra a fome, a miséria e pela vida. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br/?page=home>>. Disponível em 10 jun. 2017.

AMORIM, Ricardo. Bolsa Família, eleições e país rachado. *RICAM, Isto É*. Artigo publicado em novembro de 2014. Disponível em: <http://ricamconsultoria.com.br/news/artigos/artigo_bolsa-familia_eleicoes>. Acesso em 22 mai. 2017.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/. Acesso em 20 fev. 2018.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010. Link: <<https://nodoctruments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2017.

BARTHOLO, Letícia. PASSOS, Luana. FONTOURA, Natália. Bolsa Família, Autonomia Feminina e Equidade de Gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? *Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* – Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

BATISTA, Paulo N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 1994.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: em 22 mai. 2017.

BOLSA FAMÍLIA- Franca. Disponível em: <<https://www.bolsa-familia.com/cidade/sao-paulo/franca>>. Acesso em 26 fev. 2018.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático*: São Paulo-Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Governo. Bolsa Família e Cadastro Único no seu município. Disponível <<http://mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 27 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em 15 fev. 2017.

CAMPELLO, Tereza; NERI, M. C. (org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2014. 87 p.

CAVALCANTI, Ceres. (coord.) OLIVEIRA, A., CRUZ, C. A. S., SIMÕES, M. de F. Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista – *Série Documentos Técnicos*, setembro 2013, nº 19. Brasília: CGE, 2013. 136 p.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1983. 361p.

CHAER, Márcio, MATSUURA, Lilian e RODAS, Sérgio. Brasil em debate: Lava Jato não tem culpa pela crise econômica e fará o Brasil voltar a crescer. Entrevista do Economista Antônio Delfim Netto. *Consultor Jurídico*, 14 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-14/entrevista-antonio-delfim-netto-economista-ex-ministro-fazenda>>. Acesso em 22 mai. 2017.

COELHO, Ricardo Correa. *Estado, governo e mercado*. 2ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciência de Administração / UFSC, 2012. 114 p.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *A Difícil Rota do Desenvolvimento. Empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. *Estudos Avanços* 12 (33), 1998. p. 171-183.

DYE, T. R. (2005). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. (Traduzido de: Dye, T. R. (2005). Models of politics; some help in thinking about public policy. In: *Understanding public policy*. 11 ed. New Jersey: Prentice-Hall, pp. 11-30).

EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Tradução de Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.183 p.

ERBER, Fabio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.31, n.01, mar. 2011, p.31-55.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton /USA: Princeton University Press, 1990.

FAGNANI, Eduardo. Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil. *Texto para Discussão - Instituto de Economia Unicamp*, n. 198, nov. 2011.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, nº. 21 – jun. de 2000, p. 212-259.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2014.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Familia: Social policies and poverty alleviation under Lula. *J. Lat. Amer. Stud.*, 38, p. 689-709, 2006.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos. O breve século XX 1914-1991*, São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Brasil. São Paulo. Franca. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/franca/panorama>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Os Economistas. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. 352 p.

LAISNER, Regina Claudia; MUSTAFA, P. S.; PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinsetta. *Da invisibilidade à visibilidade: pesquisa de condições de vida e pobreza em Franca/SP*. 1ª. Ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2011. V. 1. 122 p.

LINDBLOM, Charles Edward. *O processo de decisão política*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. da UnB, 1981. 124 p.

MACHADO, Costa. (org.) *Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri: Manole, 2014.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Rev. Katálysis*, Florianópolis , v. 10, n. 1, p. 15-23, jun. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 mai. 2017.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. *O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I: O processo da produção do capital*. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 1996. 1493 p.

_____. *O Manifesto Comunista*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 67 p.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. 352 p.

MERCADANTE, Aloízio. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/perfil-do-municipio>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007. 727 p.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *In: Ed. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa família: projeto social ou marketing político? *Rev. Katálysis*, Florianópolis , v. 10, n. 1, p. 115-122, jun. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 mai. 2017.

NOVAES, Flávio Santos. O Bolsa Família no Contexto das Políticas Públicas. In: *Encontro de Administração Pública e Governança - ANPAD*. Disponível em: <www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG165> Acesso em 16 fev. 2017.

PACHECO, Everton Bonato. *As políticas sociais compensatórias: impactos do Programa Bolsa Família*. Artigo do Curso de Graduação de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/graduacaocienciasociais/files/2010/11/As-pol%C3%ADticas-sociais-compensat%C3%B3rias-Impactos-do-Programa-Bolsa-Fam%C3%ADlia-Everton-Bonato-Pacheco.pdf>> . Acesso em: 01 jan. 2018.

PEREIRA, Alda. *Análise de conteúdo de entrevista semiestruturada*. Disponível em: <mpelearning.pbworks.com/f/MICO.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

PIEIDADE, Fernando O. e MOREIRA, Rafael B. de R. O Programa Bolsa Família como política pública efetivadora de direitos de cidadania. In: *XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/.../1680>>. Acesso em 16 fev. 2017.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

POCHMANN, Márcio. *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI: experiências do Brasil, Estados Unidos, Inglaterra e França*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. 120 p.

_____. Políticas Públicas e Situação Social na 1ª década do século XXI. In: SADER, Emir (org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 145-156.

PREFEITURA DE FRANCA. Comitê de Controle Social do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.franca.sp.gov.br/portal/social/departamentos/comite-de-controle-social-do-programa-bolsa-familia.html>>. Acesso em 02 nov. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL. O que é o IDHM. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>>. Acesso em 01 jun. 2017.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

REGO, Walquiria Leão, PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

RIBEIRO, Felipe Garcia. SHIKIDA, Claudio. HILLBRECHT, Ronald Otto. Bolsa Família: um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vo. 47, n. 4, p. 805-862, out. – dez. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-416147468fcr>>. Acesso em 20 fev. 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Isabel. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SADER, Emir (org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SANTOS , Leonor M. P. et al. Avaliação do Programa Bolsa Família em municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano e cumprimento das condicionalidades de saúde. *Revista Tempus – Actas de Saúde Coletiva*. Brasília, v. 5, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1063>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

SANTOS, Maria P. G. dos. *O Estado e os problemas contemporâneos*. 2ª. ed. Florianópolis: Departamento de Ciência de Administração / UFSC: 2012. 142 p.

SANTOS, Maria P. G. dos. *Políticas Públicas e Sociedade*. 2ª. ed. Florianópolis: Departamento de Ciência de Administração / UFSC: 2012. 98 p.

SCHNEIDER, Sérgio. SILVA, Carolina B. de C. e. Pobreza rural e o Programa Bolsa Família – desafios para o desenvolvimento rural no Brasil. In: GRISA, Catia. SCHNEIDER, Sérgio. (org.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFGS, 2015. 624 p.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

SENN, Mônica de Castro Maia et al . Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. *Rev. Katálysis*, Florianópolis , v. 10, n. 1, p. 86-94, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 mai. 2017.

SILVA, Hilda M. G. (Org.) ; GRACIOLI, M. M. (Org.) ; MARTINO, V. F. (Org.) . *Políticas Públicas e Desenvolvimento Social: Horizontes e Experiências*. 1ª. ed. Curitiba-PR: Editora CRV, 2015. 320 p.

SILVA, Janaína Ruviaro da. Programas de transferência de renda: algumas reflexões sobre seus impactos na educação brasileira. *Conversas e controvérsias*. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 32-42. 2011/2. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/.../7251>. Acesso em 11 jul. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda. *Repositório*. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Disponível em: <<https://repositorio.ufma.br/jspui/bitstream/1/157/1/O%20BOLSA%20FAMILIA.pdf>>. Acesso em 11 jul. 2016.

SOARES, Sergei. SATYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão de. MODESTO, Lúcia (org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010. Vol. 1. 344p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 61-71, jan-jun 2003.

TELLES, Vera da Silva e PAOLI, Maria C. “Direitos Sociais: Conflitos e Negociações no Brasil Contemporâneo”, in: ALVAREZ, Sonia et al. *Cultures of politics. Politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*. 1998. Westview Press, Colorado and Oxford, 1997.

_____. *Renda de Cidadania: a Saída é pela porta*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. Sur. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 144-159, jun. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: em 22 mai. 2017.

ANEXOS

ANEXO 1:

DADOS E INFORMAÇÕES DOS RELATÓRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (DOCUMENTO GOVERNAMENTAL FEDERAL E MUNICIPAL)

Estimativas: número aproximado de pessoas que residem em Franca, de acordo com o IBGE

Estimativa de família de baixa renda – Perfil Cadastro Único: é o número aproximado de famílias que possuem perfil para o Cadastro Único.

Estimativa de famílias pobres – perfil Bolsa Família: é o número aproximado de famílias que residem em Franca que poderiam ter perfil para serem atendidas pelo Programa Bolsa Família.

Cadastro único: é uma plataforma de cadastro de famílias de baixa renda para elaboração de políticas públicas.

Famílias cadastradas:

Total de famílias cadastradas: (base dezembro de 2016)

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 85,00:

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 85,01 até R\$ 170,00:

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 170,01 até meio salário mínimo:

Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita acima de meio salário mínimo

Pessoas cadastradas

Total de pessoas cadastradas

Pessoas cadastradas em famílias renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 85,00

Pessoas cadastradas em famílias renda per capita mensal de R\$ 85,01 até R\$ 170,00

Pessoas cadastradas em famílias renda per capita mensal de R\$ 170,01 até ½ salário mínimo

Pessoas cadastradas em famílias renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo

Atualização cadastral: consta o número de famílias que estão com cadastro atualizado há menos de 2 anos

Total de famílias com cadastro atualizado

Famílias com cadastro atualizado e renda per capita até ½ salário mínimo

Benefícios: são os benefícios ligados ao Programa Bolsa Família, que se subdivide em alguns tipos.

Quantidade de famílias beneficiárias do PBF: número de famílias que recebem o benefício do PBF.

Valor total de recursos financeiros pagos em benefícios de famílias: valor atualizado dos recursos públicos destinados aos beneficiários do PBF.

Quantitativo de Tipo de Benefício: quantidade de benefício específico.

Benefício Básico: devido as famílias que possuem renda per capita de até R\$ 85,00, que vai receber o benefício no valor de R\$ 85,00, que depois pode receber as variáveis, se tiver criança ou jovem, conforme até 5 variáveis.

Benefícios Variáveis: de valor recebido por cada criança de 0 a 15 anos, que inclui as crianças de frequência escolar de 6 a 15 anos (Ensino Fundamental) – R\$ 39,00 por criança e de no máximo 5, sendo que se a renda per capita for acima de R\$ 85,00, no caso, só vai receber as variáveis, sendo que pode acrescenta a variável jovem e as demais variáveis (nutriz e gestante).

Benefício Variável Jovem (BVJ): benefício de valor recebido de cada jovem de 16 e 17 anos – R\$ 46,00 por jovem (no máximo que se recebe são 2).

Exemplo: se uma família, recebe renda per capita acima de R\$ 85,00, e tem 2 crianças entre 0 e 15 anos e 2 jovens (entre 16 e 17 anos), ela recebe as variáveis referentes às pessoas. Se a criança não estiver em idade escolar, também, recebe a variável. Agora, se estiver na idade escolar, deve cumprir a condicionalidade da escola e da saúde.

Benefício Variável Nutriz (BVN): variável referente às crianças de 0 a 6 meses de idade, a família então recebe R\$ 39,00 a mais durante 6 meses corridos, sendo que a criança deve ser cadastrada neste período de idade (0 a 6 meses), e entra no cálculo das 5 variáveis. Exemplo: se a mãe tem 5 filhos e se engravida e tem mais 1 filho, ela vai receber ainda as 5 variáveis, não vai acrescentar o BVN.

Benefício Variável Gestante (BVG): variável referente à mulher grávida que recebe o benefício durante 9 meses corridos, sendo que pode se cadastrar durante qualquer mês no período da gestação.

Benefício de Superação de Extrema Pobreza (BSP): é caso a renda per capita da família somada ao benefício do PBF ainda seja inferior a R\$ 85,00, é concedido o BSP com valor necessário para a família superar este limite.

Exemplo: se família de 3 pessoas (pai, mãe e filho) não possui renda nenhuma, sua renda per capita com benefício do BF seria de R\$ 41,33 ($R\$ 85,00 + R\$ 39,00 = R\$ 124,00 / 3$), assim é concedido o BSP no valor de R\$ 133,00, para que a renda per capita da família ultrapasse o R\$ 85,00. Assim, a família vai receber R\$ 257,00, que pelo cálculo deu R\$ 255,00 e mais R\$ 2,00 para superar a condição de extrema pobreza. No caso, é superar a renda per capita de R\$ 85,00, e que por isso acrescenta os R\$ 2,00.

Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos

Grupos de Origem Étnica: origem de etnias específicas

Famílias Quilombolas (cadastradas e beneficiárias do PBF): descendentes de Quilombos

Famílias Indígenas (cadastradas e beneficiárias do PBF): pertencente a um povo indígena (tribo)

Famílias Ciganas (cadastradas e beneficiárias do PBF): cadastram em lugar e quando mudam, devem atualizar o cadastro no município onde está.

Famílias pertencentes às comunidades de Terreiro (cadastradas e beneficiárias do PBF): famílias que se auto declaram de cultura religiosa do Candomblé ou Umbanda.

Grupos relacionados ao Meio Ambiente

Famílias Extrativistas (cadastradas e beneficiárias do PBF): exemplo, os seringueiros, que extraem raízes, frutos ou legumes de plantação nativa.

Famílias de Pescadores Artesanais (cadastradas e beneficiárias do PBF): famílias que sobrevivem com pesca de rede e anzol.

Famílias Ribeirinhas (cadastradas e beneficiárias do PBF): são famílias que vivem à beira dos rios, em casas de madeiras, num vilarejo, perto do rio.

Grupos relacionados ao Meio Rural

Famílias de Agricultores Familiares (cadastradas e beneficiárias do PBF): são famílias de pequena propriedade, onde produzem para sua própria subsistência e vendem o que produz

para própria sobrevivência. Exemplo: horta, produzem alface que depois vende direto na cidade.

Famílias Assentadas da Reforma Agrária (cadastradas e beneficiárias do PBF): famílias que recebem posse de terra para produção de subsistência.

Famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (cadastradas e beneficiárias do PBF): são famílias que recebem benefício de crédito fundiário do Governo Federal.

Famílias Acampadas (cadastradas e beneficiárias do PBF): são famílias que aguardam serem beneficiadas para o assentamento da reforma agrária, Ex: MST

Grupos em situações conjunturais

Famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura (cadastradas e beneficiárias do PBF): caso de famílias que têm suas propriedades que sofrem intervenção do domínio público para obras de infraestrutura da cidade.

Famílias com pessoa presa no sistema carcerário (cadastradas e beneficiárias do PBF): só pessoas maiores de 18 anos que estão presas sejam condenadas ou não, desde que a família comunique esta situação.

Famílias em situação de rua (cadastradas e beneficiárias do PBF): que vieram se cadastrar no UNICAD, que moram na rua.

Famílias de Catadores de Material Reciclável (cadastradas e beneficiárias do PBF): famílias que declaram que catam latinha de alumínio e papelão

Famílias em situação de Trabalho Infantil (cadastradas e beneficiárias do PBF): são famílias que comunicam que têm crianças que trabalham, e o UNICAD comunicam o CREAS a respeito, são caso de famílias em extrema vulnerabilidade social. Ex: caso de família que coloca o filho o dia inteiro para vender, que é menor de 12 anos.

Condicionalidades

Público acompanhamento

Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos): Ensino Fundamental, mas que pode ter do EM

Total de beneficiário com perfil educação (16 a 17 anos): pode ter do EF, mas é mais do EM

Total de famílias com perfil saúde (com crianças de até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos): acompanhamento de vacinação, pesagem e nutrição das crianças e mulheres em idade fértil.

Resultados do Acompanhamento

Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)

Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)

Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 – 15 anos: 85%):
além da exigida

Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 – 15 anos: 85%)

Perfil Saúde: são as famílias que têm perfil para cumprir as condicionalidades da saúde, que são famílias de crianças que são acompanhadas de 0 a 12 anos, com vacinação e pesagem em dia, e que têm mulheres de 14 a 44 anos, que recebem vacinação, acompanhamento médico gestante e nutriz.

Total de crianças acompanhadas: até 12 anos de idade

Total de crianças com dados nutricionais: implica acompanhamento da saúde, que faz pesagem para ver desenvolvimento da criança, se não está tendo caso de desnutrição ou subnutrição

Total dos efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) sem BVJ: quando não cumpre frequência escolar mínima e quando não leva a criança para pesar ou vacinar; só considera as crianças de 0 a 15 anos

Total de advertências: comunica que não está cumprindo a condicionalidade; a cada bimestre, avalia, se não cumpre, encaminha a Carta para advertir que não está cumprindo a condicionalidade, numa primeira e única vez;

Total de bloqueios: se descumpre numa segunda vez, bloqueia o benefício por 1 mês, depois recebe o atrasado, recumprando sua condicionalidade; no caso aqui, bloqueia tudo.

Total de suspensão: se descumpre pela terceira, a família fica com o benefício suspenso por 2 meses e depois não recebe o atrasado, quando regulariza a situação.

Total de cancelamento: Se não regulariza no 6º bimestre, e recebeu 3 suspensões, o benefício é cancelado. Não é definitivo. A família pode depois da carência de 6 meses, pode refazer o cadastro e se tiver atendendo os critérios do programa, ela pode voltar a receber. Depois de um ano, o sistema reseta, volta como se fosse pela primeira vez.

Total de Efeito do descumprimento de condicionalidade (16 e 17 anos): a mesma coisa da anterior, mas o público é dos jovens de 16 e 17 anos; no caso do BVJ, só bloqueia o valor do BVJ

Recursos On Line registrado no Sistema de Condicionalidade (SICON): caso não pode cumprir a condicionalidade, caso a criança sofreu o acidente ou está grávida, ou é caso de depressão.

Total de recursos cadastrados e avaliados (deferidos e indeferidos): não é todo recurso que o sistema aceita, por isso que se avalia, se entra no recurso.

Acompanhamento Familiar: (total de família em fase de suspensão – com registro de acompanhar familiar no SICON; total de município que utiliza o acompanhamento familiar).

ANEXO 2:

BAIRROS ATENDIDOS PELOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS REGIÕES DE FRANCA

CRAS SUL	CRAS NORTE	CRAS CENTRO	CRAS LESTE	CRAS OESTE
Chácaras do Espreado	City Petrópolis	Bairro Cubatão	Santo Agostinho	Jardim Dermínio
Chácaras Santo Antônio	Miramontes	Bairro da Estação	Belvedere	Bairro Novo Centro
Conjunto Habitacional Otávio Cilizurzo	Chácara Santa Maria	Jesus, Maria e José	Bandeirante	Bairro São Joaquim
Jardim Aeroporto I	Fazenda Amapá	Bairro São José	Jardim Bethânia	Chácara Engenho Queimado
Jardim Aeroporto II	Jardim Cambuí	Castelo Soberano	Jardim Brasil	Chácara Morada do Sol
Jardim Aeroporto III	Jardim Ipanema	Centro	Jardim Brasilândia	Chácaras Ouro Verde
Jardim Aeroporto IV	Jardim Luiza I	Cidade Nova	Jardim Bueno	Chácaras São Paulo
Jardim Alvorada	Jardim Luiza II	Esplendor Primo	Jardim Canadá	Distrito Industrial
Jardim Aviação	Jardim Marambaia	Meneguetti	Jardim Centenário	Distrito Industrial II
Jardim Flórida	Jardim Milena	Franca Polo Clube	Jardim do Éden	Jardim Anita
Jardim Lima	Jardim Moema	Higienópolis	Jardim do Líbano	Jardim Califórnia
Jardim Primavera	Jardim Paineiras	Jardim Roselândia	Jardim Monte Carlo	Jardim Conceição Leite
Jardim Santa Bárbara	Jardim Pinheiros	Jardim América	Jardim Palestina	Jardim Eldorado
Morada do Verde	Jardim Pinheiros II	Jardim Ângela Rosa	Jardim Palma	Jardim Independência
Núcleo Alpha	Jardim Portinari	Antônio Petrágli	Jardim Panorama	Jardim Jacinto Nery
Parque das Árvores	Jardim Redentor	Jardim Barão	Jardim Paraty	Jardim Marília
Parque do Castelo	Jardim Tropical	Jardim Boa Esperança	Jardim Paulista	Jardim Martins
Parque dos Lima	Jardim Tropical II	Jardim Célio	Jardim Paulistano	Jardim Palmeiras
Parque Francal	Jardim Vera Cruz I	Cerqueira	Jardim Paulistano II	Jardim Paulo Archetti
Parque Mundo Novo	Jardim Vera Cruz II	Jardim Consolação	Jardim Piratininga	Jardim Pulicano
Parque Progresso	Jardim Vera Cruz III	Jardim Espraiado	Jardim Rivieira	Jardim Santo Antônio
Parque Universitário	Conjunto Habitacional João	Jardim Francano	Jardim São	Jardim São Gabriel
Prolongamento do Jardim Aeroporto II	Ribeiro Conrado	Jardim Guanabara	Francisco	Jardim São Paulo
Prolongamento do Jardim Flórida	Vicente Leporace I	Jardim Integração	Jardim São Luiz	Jardim Simões
Prolongamento do Recanto Elimar	Vicente Leporace II	Jardim Maria Gabriela	Jardim São Luiz II	Jardim Tangará
Prolongamento do Jardim Aeroporto	Vicente Leporace III	Jardim Maria Rosa	Parque dos Ipês	Jardim Zelinda
Prolongamento do Jardim Santa Bárbara	Parque do Horto	Jardim Miron	Parque do Mirante	Parque Continental
Recanto Elimar	Parque Dom Pedro	Jardim Noêmia	Parque Santa Marcelina	Parque das Esmeraldas
Recanto Elimar II	Parque dos Pinhais	Jardim Pedreiras	Parque Sumaré	Parque Florestal
Recanto Elimar III	Parque Wilson Presotto	Jardim Planalto	Prolongamento do Jardim do Éden	Parque João Leite
Residencial	Recanto Capitão Heliodoro	Jardim	Prolongamento Jardim Brasilândia	Parque Piratininga
	Recreio Campo Belo	Regina Helena	Prolongamento Jardim Paulista	Parque Residencial Santa Maria
	Residencial Dora Maria	Jardim Samello	Prolongamento Vila Aparecida	Parque Vitória Régia
	Residencial Moreira Júnior	Jardim Samello III	Prolongamento Vila Isabel	Polo Industrial Abílio Nogueira
	Residencial Nova	Jardim Samello IV	Recanto Fortuna	Polo Industrial São Bernardo
		Jardim Woods	Recanto Itambé	Prolongamento Jardim Martins
		Jardim Santa Eugênia	Residencial Ana Dorothéia	Recanto Bom Jardim
		Jardim Santana	Residencial Chico Neca	Recanto da Felicidade
		Jardim Três Colinas	Residencial Flamboyant	Residencial Itapuã
		Jd. São Vicente de Paula	Residencial Samelo V – Mônica	Residencial Jardim Bom Sucesso
		Jardim Veneza	Vale Belo	Residencial Júlio D'Elia
		Parque Boa Vista	Vila Aparecida	Residencial Paulo Henrique
		Parque das Acácias	Vila Isabel	Residencial Sin Saúde
			Vila Monteiro	Vila Nossa Senhora de Fátima
			Vila Nicácio	

<p>Antônio Gonzales Residencial Atlanta Park Residencial Dourado Residencial José de Carlos Residencial Paraíso I, II, III,IV e V Residencial Porto dos Sonhos Vale da Lua Azul Vales dos Esquilos Vila Europa Vila Marta Vila Real Village do Sol</p>	<p>Franca Residencial Nosso Lar Residencial Olavo Pinheiro Residencial Samel Park Residencial São Domingos Residencial São Tomaz Residencial São Vicente Residencial Meirelles Vila Gosuen Vila Santa Terezinha Prolongamento VI Sta Terezinha</p>	<p>Parque das Águas Parque das Candeias Parque Dr. Carrão Parque Franville Parque Santa Adélia Parque Santa Hilda Parque São Jorge Parque Santa Hilda Parque Santa Adélia Parque Franville Parque Sumaré Parque Três Colinas Prol. Jd. Ângela Rosa Prol. Jd. Ângela Rosa II Prol. Jd Antônio Petrágia Prol. Leste São José Prolong. Santa Rita Residencial Amazonas Residencial Baldassari Residencial Colina do Espraiado Res. Jovita de Melo Residencial Santa Emília Vila Alan Kardec Vila Benelli Vila Carrenho Vila Champagnat Vila Chico Julio Vila Cel Antônio J.Sobrinho Vila Duque de Caxias Vila Exposição Vila Flores Vila Formosa Vila França Vila Guilherme Vila Hípica e Prolongamento Vila Imperador Vila Industrial Vila Molina Vila Monteiro Vila Nicácio VI. N S das Graças</p>	<p>VI. Nossa Sr^a das Graças Vila Regina Vila Samello Vila Santa Cruz VI. Sta Maria do Carmo Vila Santa Rita Vila Santa Tereza Vila Santo Antônio Vila São Vicente Vila Scarabucci Vila Teixeira Vila Tótoli</p>	<p>Vila Nova Vila Pandolfo Vila Pedigoni Vila Raycos Vila Rezende Vila Santa Helena Vila Santa Luzia Vila Santos Dumont Vila São Sebastião</p>
--	--	---	--	--

		Vila Regina Vila Samello Vila Santa Cruz Vl. Sta Maria do Carmo Vila Santa Rita Vila Santa Tereza Vila Santo Antônio Vila São Vicente Vila Scarabucci Vila Teixeira Vila Tótolí		
--	--	---	--	--

ANEXO 3:

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS COM AS ASSISTENTES SOCIAIS

(**Metodologia:** com Termo de Consentimento dos dados e assinatura da entrevistada, a entrevista é feita, pessoalmente, para ser registrada em Áudio Gravador Celular Motorola para posteriormente ser transcrita)

Perfil das Entrevistadas: Assistentes Sociais que atendem o Programa Bolsa Família nas regiões da cidade de Franca (CRAS Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste).

1. O que significa o Programa Bolsa Família para as famílias beneficiárias da cidade de Franca? (pergunta consequência) Como julga, de modo geral, o PBF na cidade de Franca no seu ponto de vista profissional e de atuação? E na região onde atende? (pergunta avaliativa) O que poderia se dizer, de modo geral, mais a respeito do PBF em Franca?

2. Que tipo de dificuldades são encontradas para a execução do PBF em Franca?

3. Na sua opinião, o PBF alcança efetividade do seu propósito para as famílias beneficiárias? Por quê? Houve melhora na qualidade de vida das pessoas beneficiárias do PBF em Franca? E na região onde atua, houve melhora? Como avalia o PBF como política pública de assistência social na cidade de Franca? E na região onde atende, como avalia? (Pergunta avaliativa)

4. Como são executados os programas complementares do Programa Bolsa Família na cidade de Franca? E na região da cidade onde atua? Quais são os seus resultados?