

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES: O QUE MUDOU NA LEGISLAÇÃO?*

Roberta Rezende Oliveira ^{*1}

André Augusto Pereira Brandão ^{*2}

Resumo: O presente artigo objetiva mapear as mudanças do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família concernentes às condicionalidades. Utilizando como base metodológica a pesquisa bibliográfica e a análise documental, o artigo visa apreciar a Legislação Federal que dá concretude ao Programa, no período compreendido entre 2004 e 2013. A proposta é compreender as possíveis mudanças na concepção das condicionalidades na agenda governamental brasileira, verificando se o pressuposto encontrado nos documentos oficiais, acerca das contrapartidas enquanto compromisso para que as famílias beneficiárias tenham acesso aos serviços públicos básicos, tem caminhado nessa direção. É, portanto, devido ao debate em voga acerca da legitimidade ou não das condicionalidades do PBF que o presente artigo se insere. Conclui-se que, ao longo do período analisado, o Governo Federal têm incentivado, por meio de mecanismos financeiros, as instâncias locais a realizarem de forma efetiva o acompanhamento das condicionalidades para garantir o acesso a direitos sociais.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Condicionalidades; Transferência de Renda.

Abstract: This article aims to map out the changes in the Bolsa Família Income Transfer Program concerning conditionalities. Using as methodological basis the bibliographical research and the document analysis, the article aims to assess the federal legislation that gives concreteness to the Program, for the period between 2004 and 2013. The proposal is to understand the possible changes in the design of conditionalities in the Brazilian governmental agenda, checking if the assumption found in official documents, regarding counterparts like commitment to the beneficiary families access of basic public services, has been moving in this direction. It is therefore due to the debate in vogue about the legitimacy or not of the PBF conditionalities, which this article forms part. It is concluded that, over the analyzed period, the Federal Government have

179

* Artigo submetido à avaliação em 3 de janeiro de 2015 e aprovado para publicação em 16 de janeiro de 2015.

^{*1} Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: robertaoliveira@id.uff.br.

^{*2} Professor Doutor Associado II - Universidade Federal Fluminense. E-mail: aapbuff@globo.com.

encouraged, through financial mechanisms, the local authorities to carry out effectively the monitoring of conditionalities to ensure access to social rights.

Keywords: Bolsa Família Program; Conditionalities; Income Transfer.

Introdução

Os programas de transferência de renda têm sido uma alternativa recorrente em vários países,¹ como resposta às alterações político-econômicas vivenciadas na atual conjuntura com a reestruturação do capital internacional. A crise que o sistema capitalista passou na década de 1970 levou o capital a se reorganizar lançando mão de estratégias no plano político, como as políticas de cunho neoliberais; e no plano produtivo a reestruturação produtiva. As mudanças na esfera produtiva, com a flexibilização das relações trabalhistas e com a precarização do mercado de trabalho têm levado a um adensamento da pobreza em todo o mundo diante da generalização do desemprego estrutural e das novas formas de exploração da força de trabalho. As conseqüências dessas respostas incidem com maior força sobre os estratos da classe trabalhadora em todo o mundo, porém com diferenças que levam em conta as especificidades sócio-econômicas e histórico-culturais de cada país.

180

Na América Latina, essa reorganização do modo de produção capitalista incide com veemência principalmente no final da década de 1980, tomando uma conotação diferenciada diante desse contexto onde a pobreza sempre foi marcante. No cenário recente, a pobreza é marcada pelos efeitos exacerbados dos modos de segregação das camadas mais pobres. Além disso, se verifica a agudização das condições precárias de vida de um amplo contingente à margem de qualquer proteção social. Isso vai suscitar propostas que dêem conta de conciliar crescimento econômico com redução da desigualdade e da miséria em todo o mundo (ROCHA, 2003, p. 9).

No Brasil, até meados dos anos 1990, ainda não havia se efetivado uma proposta de intervenção nos elevados índices de indigência que assolavam o país. Assim, a despeito das políticas sociais e dos direitos preconizados na

¹ Como exemplo de outros países Latino-Americanos com programas de transferência de renda podemos citar: o México com o *Progressa* (2000) que em 2002 passa a se chamar *Oportunidades*; o Chile com o *Puente* (2002); o Peru com o *Programa Juntos* (2005); a Argentina com o *Ciudadanía Porteña* (2005); o Uruguai com o *Ingreso Ciudadano* (2005) que a partir de 2008 foi transferido para o *Asignación Familiar*, entre outros (IPC-UNDP).

Constituição de 1988, não houve de imediato uma agenda definida de reformas sociais que conseguisse concretizar as políticas inovadoras apregoadas até então. É nesse sentido que Barbosa (2013) aponta:

[...] a elevação dos direitos sociais ao nível de fundamentais e o aumento de políticas sociais no interior da estrutura básica do Estado aparecem, portanto, num estágio anterior à subsequente constitucionalização de regras disciplinadoras da operacionalização daquelas (p. 25)

Com isso, cabe mencionar que a definição de um aparato organizacional claramente voltado para um sistema de proteção social abrangente, encontrou entraves para sua efetiva implementação mediante as imposições do ajustamento fiscal, com a manutenção das políticas macroeconômicas. Também o triunfo do grande capital com a disseminação das políticas de cunho neoliberais que exigem um Estado mínimo impôs constrangimentos à operacionalização das políticas sociais universais estabelecidas na Carta Magna. Isso corroborou variações na estratégia de garantia dos direitos que, previstos para efetivar-se mediante políticas sociais básicas que abarcariam a sociedade em seu conjunto, passaram a ser efetivados através de programas sociais de governo de forma focalizada (BARBOSA, 2013, p. 16).

181

Diante desse contexto, é no governo Cardoso (1995-2002) que o modelo de política de transferência de renda condicionada terá início, mediante um conjunto de fatores e processos desencadeados nesse período. As primeiras experiências de programas de transferência de renda em território nacional datam de meados da década de 1990. Dentre estas podemos destacar: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) implementado em 1996; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) de 1996; o Programa de Garantia de Renda Mínima de 1999 - que vinculava o recebimento do benefício à manutenção da criança na escola etc. (BARBOSA, 2013, p. 63).

Esses programas utilizados no combate à pobreza são, a partir de 2001, ampliados em nível federal com destaque para: o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculados à Educação (2001); o Programa Bolsa Alimentação (2001); o Programa Auxílio Gás (2002) e; o Cartão Alimentação (2003) (BARBOSA, 2013, p. 63-65).

Contudo, importa ressaltar que estes programas foram alvo de críticas por apresentarem inúmeros problemas gerenciais, além de se caracterizarem pela baixa capilaridade e pouco alcance no quantitativo de beneficiários. É

nesse sentido que em 2003, no início do primeiro governo Lula (2003-2006), estes programas são integrados consolidando o Programa Bolsa Família (PBF).

A proposta de integração objetivava reverter a fragmentação das ações no campo social, que caracterizavam o governo anterior, ampliando ligeiramente a dotação orçamentária do novo Programa (LAVINAS, 2004, p. 69). Logo, é o PBF que vai consolidar um modelo de transferência de renda condicionada no país.

As condicionalidades, já estabelecidas nos antecessores Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, permanecem no PBF. Estas atuam no sentido de estabelecer compromissos, aos quais as famílias beneficiárias devem aderir para permanecer no Programa, que são: o acompanhamento da taxa de frequência escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos de idade; o acompanhamento relativo ao exame pré-natal; o cumprimento do calendário de vacinações e; o acompanhamento do desenvolvimento e crescimento de crianças menores de 7 anos de idade.

Com isso, podemos dizer que as condicionalidades compõem um dos eixos norteadores do desenho do Programa. Eixo este que se refere ao investimento em acumulo de "capital humano" no seguimento mais pobre da população, via incentivo ao acesso à educação e à saúde (BRASIL, 2006a, p. 6-8). Essas contrapartidas são elencadas enquanto estratégias com vista a romper com o ciclo de transmissão intergeracional da pobreza no longo prazo. No entanto, elas não são lidas de forma homogênea e geram intenso debate, visto que muitos autores questionam sua legitimidade (LAVINAS, 2004; ZIMMERMANN, 2006).

É, portanto, devido ao debate em voga acerca da legitimidade ou não das condicionalidades do PBF, que o presente artigo objetiva mapear as principais mudanças que perpassam o Programa no período compreendido entre 2004 e 2013. Tais variações significam a aderência a concepções alternativas, que se impuseram ao longo da trajetória do Programa?

Neste sentido, trabalhamos com uma definição de documentos voltada para a prática, ou seja, procuramos levar em conta a dinâmica do processo decisório que resulta em atos normativos. Logo,

Se tivermos que arcar com a natureza dos documentos, então precisaremos afastar-nos de um conceito que os considere como artefatos estáveis, estáticos e pré-definidos. Em vez disso, devemos considerá-los em termos de campos, de estruturas e de redes de ação. De fato, o status das coisas enquanto "documentos" depende

precisamente das formas como esses objetos estão integrados nos campos de ação, e os documentos só podem ser definidos em relação a esses campos (PRIOR, 2003, p. 2).

Isso nos permite entender os documentos não como meros textos, mas como objetos que refletem práticas, conflitos e contextos. Um documento vai além do que está escrito, podendo expressar uma miríade de questões. Ele pode revelar características de processos e pactos políticos amplos, contendo em seu contexto, valores, opiniões e posicionamentos que traduzem a dinâmica que insurge da disputa por recursos e interesses em curso.

Nesse contexto, a opção pela análise da legislação que compõe o Programa Bolsa Família se dá mediante a gama de normativas que foram sendo produzidas e acrescidas ao longo do tempo, no sentido de regular o processo de implementação do Programa. Registra-se uma média considerável de edição de atos normativos datados do período entre 2004 e 2013: decretos, portarias, instruções normativas, instruções operacionais e medidas provisórias.

Assim, o presente artigo se divide em três seções, além dessa introdução. A primeira traz o debate em torno dessas condicionalidades, que está longe de apresentar consenso. A segunda visa mapear as modificações encontradas na legislação referentes aos quesitos transferência de renda e valor do benefício. Com isso, queremos mostrar como foi se dando o progressivo aumento no valor do benefício e a extensão do mesmo, além da incorporação de outros programas assistenciais no intuito de atingir mais famílias ao longo do processo. Mapear as mudanças no quesito transferência de renda refere-se ao entendimento de que, o acesso à renda é um fator essencial no campo do direito social, visto que estamos em uma sociedade de economia extremamente monetizada (ROCHA, 2003). A terceira seção trata da análise da legislação em torno das condicionalidades do Programa Bolsa Família, e de como estas vêm sendo traçadas ao longo do tempo. A intenção é verificar se o pressuposto encontrado nos documentos oficiais acerca das contrapartidas enquanto compromisso para que as famílias beneficiárias tenham acesso aos serviços públicos básicos tem caminhando nessa direção. Por fim são apresentadas as conclusões trazendo os principais resultados encontrados na análise.

As condicionalidades: os prós e os contras

O Programa Bolsa Família é implementado em 2003 com os seguintes objetivos básicos: aliviar a pobreza de forma imediata através de transferência monetária; contribuir para a redução da reprodução do ciclo de pobreza entre as gerações mediante o acompanhamento das condicionalidades e; apoiar o desenvolvimento das capacidades da família através da integração com programas complementares que visam capacitar os adultos para sua inserção no mercado de trabalho, buscando romper com a situação de vulnerabilidade econômica (BRASIL, 2006a, p. 6).

O critério de elegibilidade para o Programa é baseado na renda *per capita* familiar. Contudo, sabemos que a renda não é univocamente um indicador da pobreza, visto que este fenômeno está atrelado a um espectro mais amplo de questões. Nesse sentido, compreendemos pobreza enquanto um fenômeno multidimensional, envolvendo além da renda, aspectos como a falta de acesso a serviços sociais básicos (MONNERAT *et al.* 2007; SPOSATI, 2011; YAZBEK, 2012).

No entanto, não podemos desconsiderar que ter acesso à renda se faz importante quando falamos de um amplo contingente de pessoas com perfil relacionado a situações degradantes como a fome, a desnutrição e a miséria. Isso porque o Brasil é caracterizado por uma economia extremamente monetizada (ROCHA, 2003) onde o acesso a bens e serviços está sobrerrepresentado para os estratos mais abastados (NERI, 2010).

Além disso, muitos são os fatores que contribuem para que essas famílias vivam em um ciclo de reprodução da pobreza. A maioria das famílias são compostas por pais pouco escolarizados, vivendo à margem do mercado formal de trabalho, sem qualquer qualificação, o que redundava em formas de subsistência econômicas insuficientes e inadequadas. As crianças e os adolescentes pertencentes a essas famílias em geral começam a trabalhar para compensar a falta de renda, precisando se afastar da escola para sobreviverem, o que no fim acaba reproduzindo a mesma realidade vivenciada por seus pais. Ou seja, há uma gama de intercorrências e situações que afetam essas famílias. Assim, ao mesmo tempo em que são as que mais precisam, são as que menos conseguem ter acesso ao conjunto das políticas e serviços públicos (BRASIL, 2010).

É com o objetivo de intervir nesse ciclo de transmissão familiar da pobreza que as condicionalidades se inserem. A premissa encontrada em alguns documentos oficiais (BRASIL, 2004; BRASIL, 2006a; BRASIL, 2006b; BRASIL, 2010a), é de que as condicionalidades funcionam como mecanismos de incentivo ao usufruto de direitos sociais fundamentais para que as famílias se emancipem da situação de vulnerabilidade em que se encontram. Contudo, essa assertiva fomenta um intenso debate em torno da legitimidade desses argumentos.

Medeiros *et al.* (2007, p. 12), ao discutir sobre as várias questões que perfazem o desenho do PBF destaca que as condicionalidades traçadas pelo Bolsa Família são voltadas para incentivar as famílias a realizarem investimentos em “capital humano”. Mas ainda aponta as contrapartidas como atuantes no sentido de incentivar a demanda por serviços sociais, como saúde e educação, contribuindo para o acesso da população mais pobre a direitos sociais básicos, além de incentivar a expansão e a melhoria na oferta desses serviços.

Por outro lado, o autor questiona se os impactos gerados pelas condicionalidades seriam resultados direto da cobrança de contrapartidas, ou uma tendência independente (MEDEIROS, *et al.*, 2007, p. 17). Isso porque, segundo o autor, o fluxo escolar e a permanência da criança na escola já sofreriam um impacto positivo apenas pela garantia de uma renda, ou seja, mesmo com um programa de transferência de renda incondicionado.

Complementando seu argumento, Medeiros *et al.* (2007) ressalta que:

Em muitos casos, as condicionalidades de saúde e educação apenas reforçam algo a que os pais já são obrigados – legal ou socialmente – a fazer por suas crianças: enviá-los à escola, vaciná-las e cuidar de sua saúde. Dessa maneira, não parece haver nenhuma novidade ou mesmo “intrusividade” nas condicionalidades – o que não significa que não possa haver excessos na forma de sua imposição (p. 17).

Nesse sentido, Soares e Sátyro (2010, p. 36) alegam que ao estabelecer contrapartidas de forma excessiva, a função de proteção social destas acaba se enfraquecendo visto que são necessariamente as famílias mais vulneráveis as que possuem mais dificuldades em cumprir exigências rigorosas.

Para Soares e Sátyro (2010, p. 36), o governo brasileiro tem desde 2006 caminhado em direção à cobrança cada vez mais dura de contrapartidas. Nesse aspecto, os autores dizem que não é tão simples prever que famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade consigam cumprir as condições do

Programa. Isso porque essas famílias são permeadas por inúmeras dificuldades, dentre elas, a fragilidade dos vínculos com a formalidade e a institucionalidade. Logo, são famílias vivendo muitas das vezes distantes das escolas e dos postos de saúde. Com isso, os autores destacam a necessidade do Poder Público criar as condições necessárias para que as famílias façam a parte que lhes são devidas (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 37).

É nessa medida que Medeiros *et al.* (2007, p. 18) ainda destaca outra questão. O autor afirma que as informações geradas pelo sistema de controle das condicionalidades, ao apontarem possíveis casos de omissões nas áreas da saúde e da frequência escolar, tendem a funcionar enquanto um mecanismo para chamar a atenção do Poder Público, no intuito de demandar ações específicas. Nesse caso, a identificação dessas omissões funciona enquanto um filtro, mapeando as ofertas dos serviços básicos providos ou não pelos municípios. Ou seja, pode-se presumir que ao demandar o monitoramento das condicionalidades *in loco*, há também o incentivo para que o Poder Público identifique os riscos sociais e intervenha de modo a equacionar demandas proeminentes.

Contudo, Medeiros *et al.* (2007) também irá atribuir outra noção para as condicionalidades. O autor se pergunta o porquê das contrapartidas gerarem tanta discussão. Ele afirma haver um pano de fundo embasado por questões políticas e éticas neste debate, pois as condicionalidades serviriam para atender “às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta” (MEDEIROS *et al.*, 2007, p. 18). Para o autor, a imposição de compromissos funciona no sentido de buscar o apoio da sociedade a um Programa de transferência de renda.

Aliada a essa hipótese, Cotta e Paiva (2010) acrescentam que “o nível de consenso para implementar uma transferência de renda condicionada não é o mesmo que o necessário para implementar uma transferência universal não condicionada” (COTTA; PAIVA, 2010, p. 67). De acordo com os referidos autores, a sociedade brasileira conviveu muito tempo com a desigualdade a ponto de naturalizá-la. Logo, ainda existem muitos que são contra a transferência de renda, admitindo por hora, iniciativas vinculadas à lógica meritocrática. Esse é o caso da condicionalidade relacionada à educação, visto ser essa uma forma de evitar no longo prazo a dependência dos mais pobres em relação a um Programa como o Bolsa Família (COTTA; PAIVA, 2010, p. 69).

Outra autora que discute acerca da legitimidade das condicionalidades é Lavinias (2004). O debate da autora vai além da condicionalidade em si. Ela trata do tipo ideal de política efetiva, embasada pela lógica do direito para intervir, não só nos índices de pobreza, mas também na própria desigualdade social.

Com isso, a autora afirma que a política de transferência de renda mínima, universal e incondicional seria a melhor alternativa para romper com a endêmica exclusão social na qual boa parte da população brasileira está inserida. Além do mais, Lavinias (2004) considera os valores da transferência de renda como ínfimos, e ainda acrescenta que o PBF e afins eram propostas transitórias para se chegar a uma renda básica de cidadania. Contudo, o que tem ocorrido é algo absolutamente contrário “ao que se define como renda de cidadania, cujo pressuposto fundamental e inalienável é ser incondicional” (LAVINAS, 2004, p. 71).

Nesse aspecto, a autora segue dizendo:

É difícil acreditar que o melhor atalho para se chegar à incondicionalidade universal seja tomar a direção oposta, cuja trilha impõe *means-tests* e contrapartidas, além de penalização das pessoas beneficiárias cuja renda familiar *per capita* varia positivamente (p. 71, grifos do autor).

187

Nesta mesma linha de raciocínio há também aquela que avalia o PBF sob a ótica dos direitos humanos. Essa perspectiva entende que um programa cujo objetivo é intervir sobre a fome e a miséria carrega noções relativas aos direitos humanos inalienáveis. Logo, a todos devem ser asseguradas condições de sobrevivência. Sendo assim, o fato de ser cidadão, por si só, já serve como garantia para a população ser contemplada com direitos como a educação e a saúde (BRASIL, 2005).

Zimmermann (2006) é outro autor que analisa o PBF embasado pela ótica dos direitos humanos. Este acrescenta que a responsabilidade no provimento dos serviços de educação e saúde compete fundamentalmente aos Poderes Públicos. Com isso, o encargo e as penalidades cabíveis, devem estar voltados a estes poderes e não às famílias. O mesmo ainda ressalta que, de forma alguma, as famílias devem ser punidas visto que, a titularidade de direito já basta para assegurar um benefício, sem que para isso precise de contrapartidas (ZIMMERMANN, 2006 p. 153).

Outro questionamento relativo à legitimidade destas contrapartidas gira em torno da potencialidade que estas possuem em promover uma efetiva

inserção social das famílias beneficiárias. Segundo Senna *et al.* (2007, p. 89) o cumprimento das condicionalidades estaria relacionado com a possibilidade de acesso e inserção da população pobre nos serviços sociais básicos, e também com a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza. Porém, a autora destaca que, tendo o Programa enquanto característica a descentralização, num processo de interlocução entre os entes federativos, é sobre os municípios que incide a maior responsabilidade na oferta de serviços e gestão no acompanhamento do cumprimento das contrapartidas das famílias. Assim, para a autora, não há penalidade prevista aos municípios inadimplentes no que tange ao acompanhamento das condicionalidades, recaindo nas famílias a responsabilidade quase que total no cumprimento dos compromissos.

Lembrando que o não cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias acaba submetendo-as a uma gama de sanções que vão desde o bloqueio ao cancelamento do benefício, uma questão se faz importante. Vejamos. Arretche (2000, *apud* Senna *et al.* - 2007, p. 90) aponta que "[...] em geral, os municípios brasileiros ainda têm apresentado muitas fragilidades na oferta de serviços de educação e saúde, comprometendo o processo de implementação das condicionalidades do PBF."

Assim, a polêmica em torno das condicionalidades centra-se, segundo Senna *et al.* (2007, p. 90), no tocante às contrapartidas servirem para pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, podendo gerar ampliação da oferta e o acesso da população pobre. Mas, ao mesmo tempo, a exigência de compromissos para efetivação de um direito social pode comprometer os próprios princípios de cidadania.

Sintetizando, existem questionamentos acerca da capacidade dos municípios no provimento do que há de mais básico, como a oferta de educação e saúde que visam atender a crescente demanda ocasionada pela inserção no PBF (MONNERAT *et al.*, 2007). Com isso, a responsabilidade que recai sobre os municípios no controle das famílias beneficiárias no cumprimento das contrapartidas deveria, segundo Monnerat *et al.* (2007), estar atrelado a mecanismos consistentes de acompanhamento social, revertendo a exigência em real oportunidade de inserção social.

Nesse contexto, fica claro que o papel das condicionalidades divide opiniões. A divergência entre autores concentra-se na noção de que as condicionalidades funcionariam enquanto controle sobre as famílias pobres, ou como forma de garantia de direitos.

Contudo, não podemos desconsiderar que a cobrança de contrapartidas tem a capacidade de, integrada ao controle social por parte dos beneficiários, da sociedade civil e dos gestores, pressionar o Poder Público pela ampliação e melhoria de políticas sociais essenciais. Isso porque as condicionalidades fomentam a geração de demandas pelos serviços de educação e saúde. Logo, o Poder Público local acaba sendo cobrado, seja pelos beneficiários, seja pelos conselheiros e demais atores envolvidos nesse processo, pois o cumprimento das contrapartidas requer a oferta desses serviços pelos responsáveis locais.

No entanto, é preciso entender como tem caminhado o PBF neste contexto. O Programa possui um desenho norteador que pressupõe a transferência direta de renda enquanto principal mecanismo para aliviar a miséria e a pobreza, além de designar o incremento em capital humano no intuito de atuar na eliminação do ciclo de transmissão da pobreza, via condicionalidades. Nesse aspecto, a articulação com outros programas assistenciais se faz importante, principalmente quando falamos em intervir sobre a situação perversa pela qual essa população, há tanto tempo excluída de garantias mínimas, está inserida.

Programa Bolsa Família enquanto transferência de renda

O benefício monetário é um fator relevante quando falamos em atuar sobre a fome e a miséria. Isso porque em uma sociedade na qual para saciar necessidades vitais é preciso voltar-se ao mercado, ter renda, equivale a ter acesso a bens de consumos essenciais para a sobrevivência. Isso converge para o que alega Rocha (2003) quando esta ressalta que em economias modernas monetizadas, onde parcela ponderável das necessidades das pessoas é atendida mediante trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda (ROCHA, 2003, p. 12).

Nesse sentido, a Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, de transferência de renda, dá providências acerca da garantia de uma renda destinada a pessoas que vivem abaixo da linha da miséria e da linha da pobreza. Em seu artigo 1º, a referida legislação institui o Programa Bolsa Família, que é destinado às ações de transferências de renda com condicionalidades.

Em seu parágrafo único, a referida lei trata da unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. Assim fica instituída a unificação dos chamados Programas remanescentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio gás e Cartão Alimentação. A intenção era racionalizar os custos com a administração de quatro programas de transferência de renda antes geridos separadamente, otimizando esses recursos e dando uma densidade institucional mediante a construção de procedimentos, normatização e definição mais claras dos papéis para sua implementação. É mediante esse processo que vai ser marcada a consolidação do atual modelo de transferência de renda do Brasil.

No sentido de regular o processo de implementação do Programa, em setembro de 2004 é sancionado o Decreto nº 5.209, que regulamenta a Lei do PBF. No artigo 4º do referido Decreto observam-se os objetivos básicos do Programa em relação a seus beneficiários, que são: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

190

Os benefícios financeiros previstos pelo PBF, mencionados no artigo 2º da Lei 10.836, se dividem entre benefício básico e variável. Logo, no quesito transferência monetária fica assegurada a provisão de um benefício básico, que no início do Programa era de R\$50,00, destinado às famílias com renda *per capita* de até R\$50,00. Atualmente esse valor corresponde a R\$70,00 atendendo famílias com renda *per capita* de até R\$70,00 (BRASIL, 2011).²

Já o benefício variável contém certas peculiaridades passíveis de destaque, visto que está condicionado não só à renda, mas também à composição familiar. Inicialmente, era previsto o valor de R\$18,00 destinado às unidades familiares que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza tendo em sua composição crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos (BRASIL, 2004b). Em 2008, esse benefício passou a ser limitado em até no

² De acordo com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, os valores dos benefícios do PBF, além das linhas que definem as situações de extrema pobreza e de pobreza, terão um reajuste de 10%, que passará a valer a partir de 1º de junho de 2014. Com isso, a linha relacionada à extrema pobreza passa a ser de até R\$77,00 *per capita* familiar, enquanto a relacionada à pobreza passa a ser de R\$77,01 até R\$154,00 *per capita* familiar dada a condição de presença de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes (BRASIL, 2014a).

máximo três por família beneficiária (BRASIL, 2008). Mas em 2011, esse limite se estendeu para até no máximo cinco por família com renda *per capita* de até R\$140,00, abrangendo ainda gestantes e nutrizes, com valor atual de R\$32,00(BRASIL, 2011).³

No campo da progressiva alteração dos critérios de elegibilidade do PBF e entendendo este enquanto proposta intersetorial, em 2005, seguindo o princípio de integração de programas de transferência de renda, o PBF vai agregar também ações junto às famílias com situação de trabalho infantil (BRASIL, 2005b).

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi incorporado ao PBF e seu cadastro foi fundido ao Cadastro Único⁴ mediante definições contidas na Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS MDS nº01 de 2006. A intenção era evitar a duplicidade e a superposição de serviços e transferências monetárias. Tal mudança pretendia promover a superação da fragmentação dos programas e integrar ações e políticas voltadas para a vulnerabilidade dessas famílias.

Em 2008, é criado um benefício variável referente ao adolescente (BVJ), destinado à unidades familiares que contenham jovens de 16 a 17 anos de idade sendo limitado até 2 benefícios por família. Esse benefício, implementado através da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 que regulamenta o Projovem, correspondia inicialmente ao valor de R\$30,00. Hoje seu valor é de R\$38,00.⁵

A instituição do Projovem prevê também a jovens de 15 a 29 anos a possibilidade de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano.

O Projovem adolescente - Serviço Socioeducativo - destina-se a adolescentes entre 15 e 17 anos que sejam: egressos ou em cumprimento de medida sócio-educativa; egressos do PETI ou inseridos em medidas protetivas; egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e exploração sexual;

³ Seguindo os incrementos em 2014, mediante o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, o valor do benefício variável vinculado às famílias pobres e extremamente pobres que tenham crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrizes, aumentará para R\$35,00 (BRASIL, 2014a).

⁴ O Cadastro Único é um instrumento que permite identificar famílias de baixa renda que são as que possuem renda mensal de até meio salário mínimo per capita, ou renda mensal de até três salários mínimos. Este possibilita conhecer a realidade socioeconômica das famílias podendo inseri-las em Programas sociais que visam intervir nas vulnerabilidades nas quais estas se encontram. Para maiores informações consultar: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>.

⁵ Com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, o valor do Benefício Variável Jovem (BVJ) vinculado ao adolescente passará a ser de R\$42,00 (BRASIL, 2014a).

ou adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF. Assim, o Projovem é desenvolvido tendo como objetivos complementar a proteção social básica das famílias criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária, e também criando condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Para o desenvolvimento do Programa, a União fica autorizada a conceder auxílio financeiro aos estados e municípios, cujo valor é calculado mediante o número de jovens atendidos. Esse recurso deve ser destinado à promoção de ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional dos jovens. Nesse sentido, o Programa permite conjugar ações para atender aos adolescentes das famílias beneficiárias.

Em 2011 foi implementado o Benefício Variável à Gestante (BVG) e o Benefício Variável à Nutriz mediante a Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011. Estes são direcionados a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza e pobreza. A proposta é conceder um benefício adicional para as famílias que contenham em sua composição crianças entre 0 e 6 meses (Benefício Variável Nutriz), e famílias que tenham em sua composição gestantes entre 14 e 44 anos (Benefício Variável Gestante). O limite para o recebimento desses Benefícios Variáveis, são de no máximo 5 por família beneficiária.

A intenção com a criação desses benefícios é aumentar a proteção social relativa à mãe e ao bebê no período de gestação e nos primeiros meses de vida da criança. Com isso é proporcionada a elevação da renda familiar nessas fases, que tendem a fragilizar principalmente os domicílios mais pobres que se encontram muitas das vezes desprotegidos de qualquer política pública.

Convém lembrar que falamos de uma população pobre, com ínfimos rendimentos para reprodução familiar, onde os moradores estão em geral inseridos de forma precarizada no mercado de trabalho. Ainda levando em conta a massiva informalidade que atinge principalmente os grupos mais pobres, a esses não são estabelecidos direitos que assegurem um período de licença remunerado, como a licença-maternidade, a qual está vinculada excepcionalmente aos inseridos no mercado de trabalho formal. Por isso, a criação desse benefício é de grande importância, principalmente quando se fala em proteção da parcela mais pauperizada, a qual está majoritariamente afastada de garantias e direitos.

Nesse aspecto, em 2012, é criado ainda o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância - através da Medida Provisória nº 570 de 2012. Este sofreu duas alterações no mesmo ano. De início, visava a atender

famílias beneficiárias que continham cumulativamente crianças de 0 a 6 anos e que apresentavam soma de renda familiar juntamente com outros benefícios do Programa igual ou inferior a R\$70,00 *per capita*. No mesmo ano, esse benefício foi estendido para crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade. Já em 2013, chamado agora de Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), incluso mediante a Lei nº 12.817, de 15 de Junho de 2013, atendeu a unidades familiares do PBF que apresentavam soma da renda familiar juntamente com os benefícios previstos, igual ou inferior à R\$70,00⁶ *per capita*, independente da presença de filhos. O objetivo era retirar essas famílias do limite definido pelo Governo Federal como de extrema pobreza.

Com base nessas mudanças, podemos perceber que há um esforço em incorporar cada vez mais famílias mediante o aumento no valor máximo da *per capita* exigido para inclusão no Programa, além da inclusão de novos benefícios variáveis vinculados à composição familiar. Nesse sentido, não somente são abarcadas mais famílias, como também são consideradas as situações de vulnerabilidade que as envolvem, visto que se leva em conta a presença de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes. Isso permite ampliar o escopo interventivo do Programa proporcionando a um contingente mais amplo, um mínimo de renda para que essas famílias possam superar em alguma medida suas vulnerabilidades socioeconômicas.

A importância atribuída a essas alterações se dá justamente pela abrangência dos domicílios que possuem estruturação e composição distintas, os quais apresentam diferentes momentos do ciclo da vida familiar que convergem para a fragilização do núcleo doméstico. Sabendo que essa fragilização incide de maneira mais perversa precisamente sobre essas famílias que não auferem uma renda digna para satisfação de suas necessidades mais básicas, a composição familiar torna-se um quesito muitas vezes desfavorável, principalmente para inserção de seus componentes no mercado de trabalho (MONTALI e TAVARES, 2008).

É preciso enfatizar que lidamos com patamares muito tênues de renda e que, entendendo a pobreza como um problema complexo e multidimensional, a transferência de renda por si só não garante que as famílias serão de fato atendidas em todas as suas necessidades. A satisfação das necessidades básicas,

⁶ A alteração prevista pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, prevê o aumento do teto da *per capita* máxima necessária para a inclusão no BSP, considerando o valor de R\$77,00 enquanto linha de extrema pobreza (BRASIL, 2014a).

tratadas primordialmente via setor privado, contribui drasticamente para a desigualdade impetrada em nossa sociedade, na medida em que faltam a um amplo contingente, condições se satisfazer suas necessidades mais básicas. A falta de acesso a políticas "desmercadorizantes" (SPING-ANDERSEN, 1991. p. 103) também gera um adensamento das condições precárias de vida de estratos da população. Contudo, estamos falando de um país de economia monetizada permeada por uma brutal concentração de renda, que impõe limites frente a uma intervenção mais arrojada do Estado em meio a resistências ferrenhas. Nesse aspecto, a garantia de uma renda à população mais pauperizada, juntamente ao real acesso às políticas sociais e de infraestrutura urbana são extremamente necessárias para amenizar os sintomas da pobreza.

É nesse sentido que as condicionalidades previstas pelo Programa tendem a compensar a fragilidade das políticas sociais, em especial de saúde e educação, em chegar à população mais pobre através do compromisso firmado entre as famílias e Poder Público. Isso corrobora o que aponta Silva *et al.* (2009, p. 299), que alegam: "sobressaltando o direito universal à assistência social, algumas dessas exigências incorporam o mérito de promover a aplicação dos recursos públicos, gerando demandas sociais sobre as políticas de Saúde e Educação."

194

Logo, é preciso ver como essas condicionalidades vêm se conformando ao longo do Programa Bolsa Família, entendendo seus propósitos e os mecanismos incrementados via legislação, verificando as justificativas em torno das condicionalidades como meio para a inclusão social dessas famílias.

As condicionalidades

O artigo 3º da Lei 10.836, de 2004 que cria o PBF, prevê que a concessão dos benefícios depende do cumprimento de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade. Já o acompanhamento das condicionalidades da área de educação dos adolescentes entre 16 e 17 anos que recebem o benefício variável foi alterada em 2008 para 75 % de frequência escolar (BRASIL, 2008).

Ainda em 2004, duas portarias interministeriais, uma relativa à educação e outra referente à saúde vão regular as ações relativas às condicionalidades. Partindo da condicionalidade referente à saúde, a Portaria Interministerial n.º 2.509 de 2004 prevê que o acesso aos direitos sociais básicos de saúde e nutrição constitui elemento fundamental para a inclusão social das famílias, sendo responsabilidade dos entes federativos ofertarem tais serviços, no âmbito do Sistema Único de Saúde de forma digna, e com qualidade.

Tal portaria argumenta que a desnutrição prevalecente no país atinge majoritariamente as crianças de famílias pobres em localidades de baixo desenvolvimento social e humano. O que leva à necessidade de atuar na diminuição das desigualdades com vista a oferecer chances adequadas de saúde e nutrição a todas as famílias. Nesta direção, a referida portaria objetivou detalhar os procedimentos necessários para o acompanhamento das condicionalidades de saúde, de maneira a estabelecer as responsabilidades de cada ator envolvido no processo para melhor assistir as famílias beneficiárias. Assim, o documento presume que a oferta de serviços como o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; a assistência ao pré-natal e ao pós-natal; a vacinação e a Vigilância Alimentar e Nutricional de crianças menores de 7 anos, são responsabilidades do Setor Público de saúde. Para isso,

As famílias beneficiárias com gestantes, nutrizes e crianças inferiores a 7 (sete) anos de idade deverão ser assistidas por uma equipe de saúde da família, por agentes comunitários de saúde ou por unidades básicas de saúde, que proverão os recursos necessários ao cumprimento das ações de responsabilidade da família (BRASIL, 2004c).

Já a Portaria Interministerial MEC/MDS n.º 3.789, de 17 de novembro de 2004, associando o direito à renda ao de acesso à educação considera que a concretização do direito à educação prevê a conjugação de esforços tanto do Estado quanto da sociedade e dos indivíduos. Logo, cabe aos entes federativos oferecer serviços de educação de forma digna e de qualidade, configurando este um elemento crucial para a inclusão social das famílias beneficiárias.

Nesse sentido, este documento ressalta os baixos índices de frequência escolar e os danos que esse fator pode causar à formação humana de crianças e adolescentes. Assim, a referida portaria aponta a necessidade de definição de políticas de proteção à família, capazes de interferir nos baixos índices de

freqüência e na evasão escolar – fenômenos que estão diretamente relacionados com a situação socioeconômica e cultural destas.

A portaria estabelece ainda que seja competência do Poder Público, a oferta de serviços de educação com acompanhamento da freqüência escolar dos alunos, além de prever a responsabilidade das famílias beneficiárias em zelar pela freqüência escolar em estabelecimento regular de ensino. Sob esse aspecto, ela traz providências operacionais, estabelecendo as responsabilidades de cada ator envolvido no processo de acompanhamento da freqüência escolar, cujo objetivo é incentivar a atualização dos dados cadastrais, além de propor uma conjugação de ações em torno de procedimentos que visam evitar a baixa freqüência e o abandono escolar.

A legislação que norteia o PBF ainda prevê busca ativa nas situações de descumprimento de condicionalidades. Ao mesmo tempo em que isso pode ser interpretado como controle das famílias, a identificação dos motivos pelos quais tem havido descumprimento pode trazer à tona vulnerabilidades que poderão ser alvo de políticas setoriais integradas. Nesse sentido, o trabalho integrado e conjunto entre as políticas sociais com suas respectivas secretarias, gestores e os entes federativos é fundamental para que as demandas dessa população sejam sanadas. Nessa direção, podemos compreender o estímulo federal para que o Poder Público local acompanhe as famílias em situação de risco. Assim, passa a ser fundamental que os gestores locais, bem como os outros órgãos competentes, se disponham a realizar de forma efetiva o acompanhamento das condicionalidades – o que implica também em manter atualizados os dados cadastrais dos beneficiários (BRASIL, 2005c).

Nos casos de descumprimento das condicionalidades, as famílias poderão ser encaminhadas para uma rede sócio-assistencial, na proposta de promover a superação dos motivos que a levaram ao descumprimento. O controle das condicionalidades seria a possibilidade então de gerar a compreensão dos motivos pelos quais as famílias não têm conseguido cumprir as contrapartidas e ao mesmo tempo pode mobilizar uma ação conjunta que vise atendê-las na situação em que se encontram.

O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é um instrumento que torna possível a identificação das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social e constitui, portanto, um indicador para a orientação das políticas sociais.

Qualquer não-cumprimento deve alertar para a possibilidade de uma família em situação de risco, o que exige uma ação de acompanhamento mais próxima com os beneficiários.

É preciso conhecer as causas e corrigir a situação irregular. Se for preciso, a ação deve envolver outros profissionais. As famílias devem ser orientadas quanto ao seu direito e à importância de cumprirem as condicionalidades. Em geral, as famílias que vivem em maior risco social são as que mais necessitam de acompanhamento (BRASIL, 2006b, p 38).

É importante destacar a regulamentação de sanções como forma de intervir de forma gradativa sob os descumprimentos. Assim, pressupõe-se que essas medidas gradativas sirvam como forma de atuar sobre a vulnerabilidade que acarretou o descumprimento, antes da perda total do benefício. Também importa ressaltar que a não oferta dos serviços sociais necessários ao cumprimento das condicionalidades não acarreta sanções às famílias beneficiárias (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2008b). Com isso, podemos verificar que a proposta é incentivar os municípios a desenvolverem estratégias eficazes para atender as famílias em situação de vulnerabilidade, prover os serviços para o cumprimento das contrapartidas e, principalmente, manterem os sistemas de acompanhamento em dia.

197

O objetivo dessa sistemática de repercussão é o de assegurar tempo para a atuação do poder público antes do desligamento da família do programa. No entanto, somente isso não é suficiente. A garantia de renda mensal, articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no Programa (BRASIL, 2009, p. 9).

Para isso, é preciso entender que a execução e a gestão do PBF se dão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, estando prevista a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2004a). Isso quer dizer que, para que o Programa consiga atender com qualidade as famílias beneficiárias, é preciso “aperfeiçoamento da capacidade do Poder Público local para enfrentar o desafio de executar tal política” (BRASIL, 2006d).

O processo de descentralização das políticas sociais impõe aos municípios responsabilidades relativas à execução de políticas e programas

sociais. Isso gera alguns problemas quando se fala em municípios com baixa capacidade administrativa, técnica e financeira com recursos humanos inadequados para gerir programas. Nesse sentido, cabe à esfera federal promover incentivos para que os municípios venham desenvolver certas ações no campo da própria infraestrutura da ação pública (ARRETCHE, 1998).

O PBF, criado em instância federal, promoveu mecanismos de incentivos para que os municípios se interessassem por fazer a adesão. Como a gestão referente às condicionalidades e a oferta de serviços se estabelece em âmbito local a estrutura institucional do município vai influir diretamente na qualidade com que as famílias serão atendidas.

Para evitar que penalidades relativas à gestão ineficaz recaiam em perdas dos benefícios às famílias, em 2006 foi criado o Índice de Gestão Descentralizado (IGD) que funciona como um “instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF no nível municipal” (BRASIL, 2006d).

Para que os municípios recebam os recursos do IGD, o cálculo é feito em cima dos seguintes indicadores de qualidade de gestão: qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único; atualização das bases de dados deste, e; informações referentes às condicionalidades das áreas de educação e saúde apuradas conforme regulamentação vigente (BRASIL, 2006d).

Em 2008 foi criado também o Índice de Gestão Descentralizado Estadual (IGDE) com o objetivo de transferir recursos financeiros para apoiar a gestão estadual do programa e do Cadastro Único. Segundo Coelho (2009):

Dessa forma semelhante ao IGD criado para os municípios (em 2006), o governo federal institui o que podemos considerar um mecanismo capaz de incentivo para os estados, relacionando o recebimento desses recursos à capacidade gerencial que estes desempenham junto aos seus municípios, e ao cumprimento de suas respectivas responsabilidades intersetoriais – entre as áreas de assistência social, educação, saúde e planejamento – correspondentes ao PBF e ao CAD Único. A partir da criação do IGDE os Estados são incentivados a acompanhar de forma mais próxima a atualização do Cad Único e o monitoramento das condicionalidades de saúde e educação realizados pelos municípios que compõem sua federação, uma vez que, estes resultados interferem diretamente no cálculo dos recursos do IGDE (COELHO, 2009, p. 39)

Com isso, os estados são chamados e incentivados a atuar de maneira mais sistemática quanto às atribuições que lhes são outorgadas, tais como: disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios; disponibilizar serviços

e estruturas institucionais das áreas da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual; promover, em articulação com a União e os municípios o acompanhamento das condicionalidades, e etc. (BRASIL, 2004a).

No que tange aos recursos transferidos através do IGD para os municípios, estes “deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família...” (BRASIL, 2010b). Dentre as possíveis atividades que podem ser desenvolvidas utilizando o recurso do IGD destacam-se: gestão das condicionalidades; acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial as que se encontram em maior grau de vulnerabilidade realizada de forma intersetorial entre as políticas de assistência, saúde e educação; identificação de novas famílias, revisão e atualização dos dados cadastrais; apoio técnico e operacional às instâncias de controle social dos entes federados; dentre outras (BRASIL, 2010b).

Em 2012 o Decreto nº 7.852 ainda vai acrescentar que o IGD poderá ser usado na articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações que a visem ampliar o acesso das famílias beneficiárias do Programa, aos serviços públicos (BRASIL, 2012b).

Logo, a cooperação entre os entes federados poderá contemplar a implementação, por parte dos estados e dos municípios, de ações, programas e políticas sociais orientados às famílias beneficiárias e capazes de contribuir para a promoção da emancipação sustentada destas, garantindo acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania. A partir daí, caberia à Instância de Controle Social⁷ do PBF verificar a oferta de serviços para o cumprimento das condicionalidades, em consonância com a gestão, entre outros responsáveis, integrando as ações de saúde, educação e assistência (BRASIL, 2006b).

Já em 2010, o Decreto nº 7.332 reforça o objetivo expresso para as condicionalidades previstas pela Lei 10.836; entendendo que as contrapartidas

⁷ O Controle e a Participação Social estão previstos nos Arts. 8º e 9º da Legislação que cria o PBF (Lei 10.836, de 2004). Nesse sentido, a constituição da Instância de Controle Social – ICS – do Programa, se dispôs mediante a Instrução Normativa nº01, de 2005, que divulga orientações aos Municípios, Estados e Distrito Federal. A Instância instituída no ato de adesão do Programa pelos municípios e estados, visa assegurar a participação social do Poder Público e da sociedade civil mediante as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Programa. Para isso a ICS deve ser permanente, paritária, representativa, intersetorial e autônoma abrangendo representantes do governo e da sociedade civil, e também assegurando a participação dos representantes das áreas de educação; saúde; assistência social; segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes (BRASIL, 2005d; BRASIL, 2010c).

devem ser cumpridas para que seja realizada a manutenção dos benefícios, com a intenção de estimular as famílias incorporadas ao PBF a exercerem seus direitos de acesso às políticas públicas. Além disso, é possível identificar as vulnerabilidades sociais que impedem o acesso dessas famílias aos serviços públicos mediante o monitoramento das condicionalidades. Nesse caso, cabe “às diversas instâncias de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2010b).

No caso da educação, por exemplo, a Instrução Operacional nº 36 SENARC/MDS de 2010 disserta sobre reflexões divulgadas pelo MEC (Ministério da Educação) acerca dos motivos de baixa frequência escolar. O documento estabelece providências de atualização cadastral relativa às condicionalidades, considerando os motivos aceitos e os não aceitos para abonar a infrequência. Dentre os motivos aceitos encontramos: caso de doença do aluno, inexistência dos serviços educacionais, doença/óbito na família, problemas relativos ao deslocamento até a escola como em casos de calamidade pública, falta de transporte, violência urbana no local de moradia ou até mesmo próxima à escola etc.

200

A intenção com o detalhamento dos motivos é evitar o acarretamento de responsabilidades aos pais. Assim, cada motivo pressupõe uma medida a ser adotada de forma conjunta pelos atores envolvidos no monitoramento das contrapartidas, para que essas famílias sejam envolvidas numa rede de proteção socioassistencial. Logo, ainda é ressaltada a necessidade em equacionar os problemas relativos a não oferta dos serviços.

Nesse sentido, é importante fazer algumas ponderações. A referida Instrução Operacional nº36 SENARC/MDS de 2010 dispõe de medidas operacionais e lista ações que podem ser incorporadas em caso de não cumprimento das contrapartidas. Tal documento, no entanto, não impõe medidas efetivas aos municípios, ficando a cargo destes desenvolverem ações de acompanhamento sistemático às famílias em situação de vulnerabilidade social. A não informação cadastral das famílias relativas às condicionalidades pode acarretar suspensão e até mesmo o cancelamento do benefício. Nesse caso, não fica prevista nenhuma sanção que penalize o município quanto à falta de ofertas de serviço ou não atualização das informações no sistema.

Contudo, o que atravessa a legislação do Programa Bolsa Família é um esforço primordialmente realizado pelo ente federal, para implantar incentivos capazes de desenvolver nas instâncias locais, a busca por caminhos possíveis para atender as famílias beneficiárias de forma eficaz. Isso fica evidente com a criação do IGD que visa por meio de incentivo financeiro estimular os estados e municípios a realizarem uma gestão mais adequada e proativa. Cabe, para isso, o envolvimento dos entes federativos, das políticas articuladas e da sociedade civil através do controle social, para garantir que as condicionalidades se efetivem enquanto mecanismo de incentivo à ampliação de ofertas de serviços públicos. No entanto, sabemos que é necessário caminhar para uma mais ampla disposição cooperativa nos vários níveis de gestão.

Considerações finais

O presente artigo buscou mapear algumas mudanças que perpassaram o Programa de transferência de renda Bolsa Família, desde sua implementação até o ano de 2013. Logo, tentamos mostrar mediante análise da Legislação que dá corpo ao Programa, um conjunto de elementos criados ao longo de quase uma década que objetivam garantir a implementação adequada, seja no combate à pobreza seja na promoção do acesso a serviços públicos mediante condicionalidades.

Diante da apreciação da legislação é possível perceber que a grande maioria de normativas que subsidiam o PBF refere-se à operacionalização do mesmo. Assim, através de um conjunto de instruções operacionais, decretos e portarias, o Governo Federal procura instruir os responsáveis pelo PBF em âmbito local, para que estes atuem de forma a garantir às famílias beneficiárias os direitos sociais necessários para romper com o ciclo de pobreza no qual estão inseridas.

A gama de atos normativos acrescidos nesse período, além de denotar a importância que o Programa Bolsa Família ganhou na agenda pública, demonstra também a necessidade de constante renovação e inovação para que se efetivem os objetivos desenhados pelo mesmo. Em um contexto como o brasileiro, de tamanha dimensão territorial, que conta com absurdas disparidades regionais, atuar de forma descentralizada conjugando esforços e ações não é tarefa fácil, mas é definitivamente necessário pensar em articulação,

intersetorialidade e envolvimento da sociedade civil fiscalizando as políticas públicas.

Assim, não podemos desconsiderar que há de fato um envolvimento do Governo Federal, incentivando os municípios através de mecanismos financeiros. Logo, se faz necessário maior investimento em capacitação sistemática dos agentes envolvidos para criar estratégias que venham atender com qualidade àqueles aos quais os serviços públicos muitas vezes não chegam.

Referências

- ARRETCHE, M.T. S. **O processo de Descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. 277f. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. SP: 1998.
- BARBOSA, A. C. M. A. **O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: uma análise dos determinantes da política de transferência de renda**. 2013. 127 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília: Brasília, 2013.
- BRASIL, Lei nº 11.692, de 10 de Junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm>. Acesso em: 21 de jun. 2014.
- BRASIL, Lei nº 11.692, de 10 de Junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: 2008a.

- Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm> Acesso em 11 jun. 2014.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatórios de Informações Sociais. **RI Bolsa Família e Cadastro Único**, Brasília: 2014b. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php>>. Acesso em: 10 de jul. de 2014.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Portaria nº.666, de 28 de Dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acessoinformacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portarias-1>>. Acesso em: 20 de jun.2014.
- BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – **Análise do Programa Bolsa Família sob a ótica do Direito Humano à Alimentação adequada e saudável**. Brasília: CONSEA, 2005a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/consea>. Acesso em: 2 de jul. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Presidência da República. Brasília: 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 20 de jun. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 7.332, 19 de Outubro de 2010. Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Presidência da República. Brasília: 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato20072010/2010/Decreto/D7332.htm> Acesso em: 20 de jun. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm>. Acesso em: 01 de jul.2014.
- BRASIL. Decreto nº 7.852, de 30 de Novembro de 2012. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9

- de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Presidência da República. Brasília: 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7852.htm>. Acesso em: 01 jul. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Presidência da República. 2014a Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm>. Acesso em: 15 de jul. 2014.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. V.1, Brasília: IPEA, 2010a.
- BRASIL. Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº01, de 14 de Março 2006. Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração do Programa Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere a inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI, e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho. Brasília, 2006c Disponível em: <http://www.mds.gov.br/backup/sites/conferencias-1/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao_operacional_conjunta_01_2006.pdf>. Acesso em: 19 de jun. 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm> Acesso em: 11 jun. 2014.
- BRASIL. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 14 de jul.2014.
- BRASIL. Lei nº 12.817, de 5 de Junho de 2013. Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa

Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2013/Jun/6/lei-no-12-817-de-5-de-junho-de-2013-altera-a-lei>>. Acesso em: 01 de jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509 de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília: 2004c. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2004/Gm/2509.htm>>. Acesso em: 30 de jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Brasília: 2004d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acessoainformacao/legislacao/mds/portarias/2004/Portaria%20Interministerial%20no%203.789%20de%2017%20de%20novembro%20de%202004.pdf>>. Acesso em: 15 de jun. 2014

205

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de Novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília: 2005c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acessoainformacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20551%2009-11-05.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de Setembro de 2008. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências. Brasília: 2008b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao1/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_321_20-09-08-1.pdf> Acesso em: 15 de jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Portaria nº148, de 27 de Abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do

Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. Brasília: 2006d. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=196264>>. Acesso em: 30 de maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Instrução Normativa Nº01, de 28 de Julho de 2005. Estabelecer e tornar público os critérios de seleção das propostas enviadas para análise no âmbito da Coordenação Geral de Apoio a Agricultura Urbana – CGAAU, a exceção das propostas de Compra Direta Local da Agricultura Familiar – modalidade municipal. Brasília: 2005d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acessoainformacao/legislacao/mds/instrucoesnormativas/2005/Instrucao,P20Normativa,P20no,P2001,P20de,P2028,P20de,P20julho,P20de,P202005.pdf.pagespeed.ce.ySxvsxPOP.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2014

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Guias e Manuais**. 2ª ed. Brasília: 2010c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Programa Bolsa Família. Legislação e Instruções**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 01 de jul.2014.

206

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Instrução operacional conjunta SENARC/MDS/SAS/MS nº11 de 18 de novembro de 2011. Divulga informações e procedimentos sobre a implantação do Benefício Variável destinado a unidades familiares que tenham em sua composição gestantes (Benefício Variável à Gestante) e crianças menores de seis meses (Benefício Variável Nutriz). Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao1/instrucoesoperacionais/2011/Instrucao%20Operacional%20Beneficio%20Variavel%20a%20Gestante%20e%20Beneficio%20Variavel%20Nutz%20FINAL.pdf>>. Acesso: em 15 de jun. 2014.

BRASIL. Ministério Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). **Acompanhamento familiar**: Programa Bolsa Família. Cartilha, 20 p. Brasília, 2009.

- BRASIL. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de Gestão de Condicionalidades**. Brasília, DF: 2006a.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Programa Bolsa Família: Guia do Gestor**. Brasília, 2006b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS). Instrução Operacional nº36, de 21 de julho de 2010. Atualiza a Instrução Operacional nº 29 com a incorporação das mudanças formuladas pelo MEC na tabela de motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília, 2010d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acessoainformacao/legislacao/bolsafamilia/instrucoesoperacionais/2010/Instrucao%20Operacional%20no%2036%20SENARC.pdf/view>>. Acesso em 02 de julho de 2014.
- COELHO, A. V. A. G. **A construção da Intersectorialidade no Programa Bolsa Família em Manguinhos, no Rio de Janeiro**. RJ, 2009. 138p. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública.
- COTTA, C. T. e PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. V. 1. p. 57-100. Brasília: IPEA, 2010b.
- LAVINAS, L. Universalizando direitos. **Observatório da cidadania – relatório 2004**. Rio de Janeiro: Obercid; 2004. Disponível em: <http://ww2.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2014.
- MEDEIROS, M. et. al. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para discussão, nº1283). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1946/1/TD_1283.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2014.
- MONNERAT, G. L. et. al. Do direito inconstitucional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do PBF. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 12 (6): 1453-1462, abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008>. Acesso em: 07 jun. 2014

- MONTALI, L. e TAVARES, M. Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 211-231, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982008000200002>. Acesso em: 28 de jun. 2014.
- NERI, M. C. **A nova classe média**: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.
- PRIOR, L. **Using Documents in Social Research**. SAGE, 2003.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA CRESCIMENTO INCLUSIVO (IPC/UNDP). **Programas de transferência de renda na América Latina e no Caribe**. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/PagePortb.do?id=164&active=3#>>. Acesso em: 5 de jun. 2014.
- ROCHA, S. Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SENNA, M. C. M. *et. al.* Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, jan/jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de jun.2014.
- SILVA, A. P. *et al.* Educação e Pobreza: Impacto das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. RJ, 2009. Disponível em: <<http://www.revistacontemporanea.fe.ufrj.br/index.php/contemporanea/article/view/89>>. Acesso em: 21 de jun.2014.
- SOARES, S. e SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão nº 1424). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2598/1/TD_1424.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2014.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, 85-116, set./ 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em: 30 de maio de 2014.
- SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

Disponível em:
<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/19360/17745>
>. Acesso em: 18 de maio de 2014.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr.-jun. 2012. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 de jun. 2014.

ZIMMERMANN, C. R. 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**, n. 4, ano 3, p. 146-159, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 jun. 2014.