

## **Programas de transferência condicionada de renda na ótica dos direitos sociais: uma opção para o combate das vulnerabilidades brasileiras**

*Programas de transferencia condicionada de renta en la óptica de los derechos sociales: una opción para el combate de las vulnerabilidades brasileñas*

*Programs of conditional transfer of income through the lens of social rights: an option to combat of Brazilian vulnerabilities*

**Ismael de Córdova e Ismael Gonçalves Alves**

---



**Edição electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/polis/17550>

ISSN: 0718-6568

**Editora**

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

**Edição impressa**

Data de publicação: 31 maio 2019

ISSN: 0717-6554

**Referência eletrónica**

Ismael de Córdova e Ismael Gonçalves Alves, « Programas de transferência condicionada de renda na ótica dos direitos sociais: uma opção para o combate das vulnerabilidades brasileiras », *Polis* [Online], 53 | 2019, posto online no dia 01 outubro 2019, consultado o 29 outubro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/17550>

---

Este documento foi criado de forma automática no dia 29 outubro 2019.

© Polis

---

# Programas de transferência condicionada de renda na ótica dos direitos sociais: uma opção para o combate das vulnerabilidades brasileiras

*Programas de transferencia condicionada de renta en la óptica de los derechos sociales: una opción para el combate de las vulnerabilidades brasileñas*

*Programs of conditional transfer of income through the lens of social rights: an option to combat of Brazilian vulnerabilities*

**Ismael de Córdova e Ismael Gonçalves Alves**

---

## NOTA DO EDITOR

Recibido: 10.08.2018 Aceptado: 27.06.2019

- 1 DOI: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2019-N53-1388>

## Introdução

- 2 Os Programas de Transferência de Renda (PTRs) são considerados uma forma de proteção social na qual o Estado transfere recursos monetários para os indivíduos que se enquadram nos critérios estabelecidos, buscando atenuar os impactos da pobreza e das vulnerabilidades em suas vidas (Cecchini, Leiva, Madariaga & Trucco, 2009). No Brasil os PTRs foram incluídos na Política Nacional de Assistência Social por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial como uma possibilidade de atenuar

as desigualdades sociais geradas pelo sistema capitalista, que em nosso país precarizou os elementos de cidadania e dificultou a distribuição igualitária de renda.

- 3 Nesse sentido, os PTRs são uma fórmula primária encontrada pelo governo com a finalidade de “administrar a pobreza para que ela não atinja graus insuportáveis” (Euzébio Filho, 2016, p. 258). Da mesma forma, os PTRs são elementos da política social que em curto prazo contribuem de sobremaneira para atenuação da pobreza. Assim, cabe ao governo nacional universalizar sua distribuição e constantemente aportar recursos financeiros para que eles se tornem um meio eficaz de superação da pobreza, contribuindo efetivamente para a emancipação econômica e garantindo assim o acesso incondicional aos direitos de cidadania (Caetano 2008).
- 4 Apesar de importantes elementos de emancipação, os programas de transferência de renda podem fomentar dependência política aos beneficiários, que erroneamente percebem o recurso como resultado de um Estado benfeitor e não como um direito de cidadania (Euzébio Filho, 2016). Assim, para que os PTRs contribuam efetivamente no processo de fortalecimento da cidadania, é preciso combater seu mau uso político, entendendo-os como uma importante estratégia pública que visa incluir e facilitar o acesso de grande número de pessoas vulnerabilizadas aos bens sociais. Por ser um tema tão relevante, neste artigo abordamos aspectos formais do Programa Bolsa Família – nossa principal política de transferência de renda –, apresentando sua legislação regulatória, formas de repasses do governo federal ao programa, sua interação entre os diversos agentes públicos e seu processo de fiscalização e controle por meio do CadÚnico.

## A distribuição de renda como uma via regional de erradicação dos impactos da pobreza

- 5 Nas duas últimas décadas, “os programas de combate à pobreza tornaram-se substitutos da política de proteção social em grande número de países latinos americanos” (Cobo, 2012, p. 19). Argumentos favoráveis consideram que tais programas estão conseguindo impactar positivamente nos processos de distribuição de renda dos países em vias de desenvolvimento, pois eles alcançam de forma positiva “as famílias mais desfavorecidas, justamente aquelas que não integravam os sistemas contributivos meritocráticos, que sempre prevaleceram no continente, sistemas esses, caracteristicamente de baixa cobertura, limitados em escopo e pouco uniformes” (Ibid, p. 6).
- 6 Estes programas obtiveram bons resultados se relacionados com os objetivos propostos, inclusive quando comparados com outras experiências internacionais, pois “apresentam custo compatível com a capacidade orçamentária [...] sem, aparentemente, ter efeitos negativos sobre os incentivos para o trabalho e a contribuição previdenciária” (Medeiros, Britto & Soares 2007, p. 5).
- 7 De maneira geral, os programas de transferência de renda têm por finalidade realizar a redistribuição de benefícios financeiros à população em situação de vulnerabilidade, acometidas diretamente pelos efeitos negativos da globalização e do capitalismo nos mundos do trabalho, que causaram excessivo “desemprego e precarização das ocupações dos trabalhadores menos qualificados” (Cobo 2012, p. 30). Portanto, o trabalhador com menor qualificação tem grandes possibilidades de estar fora do

mercado de trabalho ou com renda insuficiente para garantir condições mínimas de vida.

- 8 Esta situação ocasiona dificuldades financeiras e, como consequência, a pobreza, prescindindo assim da proteção do Estado por meio dos programas de transferência de renda, que possibilitam que as famílias e indivíduos não necessitem do mercado de trabalho para terem suas necessidades básicas atendidas. Nesse sentido, entendemos os PTRs como elementos constituintes e asseguradores das políticas sociais que na tradição democrática ocidental, e especialmente no Brasil, a partir da Constituição de 1988, compreendem o acesso irrestrito a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Dessa forma, como salienta Alexandre de Moraes:

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (Moraes, 2018, p. 302).

- 9 É importante destacar que a ideia dos programas de transferência de renda mínima não é algo exclusivo da cultura política brasileira. Historicamente, a tentativa de distribuir entre os mais pobres os mínimos necessários para garantir a manutenção da vida aparece em várias sociedades a partir do século XVIII, momento no qual o mundo passava por uma remodelação do modo de produção que afetava diretamente a vida das camadas populares. Na Inglaterra existiram vários formatos dos programas que de certa forma aproximavam-se do que entendemos como transferência de renda.
- 10 Ou seja, organizaram-se diversas formas de “benefícios às crianças, de auxílio a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social” (Petrini & Dias 2013, p. 53). A partir destas experiências ao longo dos séculos XIX e XX surgiram diversos debates acerca do formato desses tipos de programa. Entretanto, foi somente nos anos de 1980, com a iminência da implantação de políticas públicas no continente europeu, como estratégia para o enfrentamento do desemprego em massa, reflexo da crise do petróleo na década de 1970 e das políticas neoliberais da década posterior, que esse tipo de política se tornou o centro do debate político em distintos países (Ibid, 2013). Diante desse contexto de ressurgimento da pobreza em larga escala, os programas de transferência de renda foram repensados por estudiosos, políticos e movimentos sociais, que em 1986, durante a Primeira Conferência Internacional sobre a Renda Básica, estruturaram o *Basic Income European Network* (BIEN). O BIEN articulou estudiosos de diferentes áreas com o intuito de fomentar discussões, modelos e formas de implementação de uma renda mínima em caráter universal, calcada no reconhecimento do direito à cidadania (Petrini & Dias, 2013). A partir desse contexto, as discussões expandiram-se para países como, por exemplo, México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Costa Rica, que sofreram violentamente os efeitos da reorganização neoliberal de suas economias, que, por sua vez, impactavam diretamente no aumento da pobreza entre as populações consideradas vulneráveis (Silva & Lima 2010).
- 11 No Brasil, uma das primeiras experiências de programas de transferência de renda foi a proposta elaborada pelo ex-senador Eduardo Suplicy, que defendia a ideia de garantir a

todos os cidadãos brasileiros uma renda mínima capaz de suprir necessidades básicas. Assim, em 1990, Eduardo Suplicy encaminhou ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 80 de 1991, que instituiria no país o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que tinha por finalidade beneficiar indivíduos maiores de 25 anos com rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros), que na época correspondia a 2,5 vezes o salário mínimo.

- 12 Assim, no dia 16 de dezembro de 1991 o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei, segundo o qual toda a pessoa de 25 anos ou mais passaria a ter direito de receber um complemento econômico capaz de garantir sua sobrevivência. O projeto previa ainda a expansão gradual do PGRM, buscando com isso ampliar a população atendida para além das pessoas em situação de vulnerabilidade, abarcando assim uma importante parcela da população nacional dependente do mercado e da venda de sua força de trabalho. Ao se conceder uma renda mínima para a população, a ideia proposta por Eduardo Suplicy aproximava-se do processo de garantir acesso às necessidades básicas da população sem a necessidade de estarem vinculadas ao mercado de trabalho, pois ao contrário impactaria na dependência que os sujeitos têm do mercado para saciar as suas necessidades essenciais.
- 13 Dessa forma, a proposta aventada por Eduardo Suplicy consistia em duas possibilidades de redistribuir a renda entre a população pobre, “uma focalizada na população em situação de pobreza e de extrema pobreza, na qual o benefício seria destinado à família, e a outra de caráter universalista e destinada ao cidadão individualmente” (Petrini & Dias 2013, p. 56). Entretanto, o PGRM de Suplicy, aprovado em abril de 1991 pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados, instância em que recebeu pareceres favoráveis, acabou sendo arquivado em 08 de janeiro de 2007 por decisão da própria Câmara (Suplicy & Buarque 1997; Câmara dos Deputados 2007).
- 14 Portanto, nos anos de 1990, momento permeado pelas mudanças constitucionais e por uma grande campanha de combate à fome, houve uma intensificação na discussão política nacional sobre os programas de transferência de renda, inserindo na agenda pública nacional a discussão inicial sobre este tipo de redistribuição (Jesus, 2007). A inclusão de tal debate na ordem política deveu-se ao paulatino processo de pauperização da população brasileira resultante das políticas neoliberais que favoreciam a concentração de renda em detrimento de um vasto contingente de pessoas que viviam em situação de vulnerabilidade social. Assim, acompanhando este debate progressista, em diversas cidades do país multiplicaram-se iniciativas que visavam instituir uma política de renda mínima a seus cidadãos, das quais podemos citar experiências em cidades como Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF).
- 15 Já em âmbito nacional, foi durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1999-2003, que iniciou-se a articulação de programas de transferência de renda em nível federal, buscando suprir as necessidades básicas de populações que historicamente estavam vulnerabilizadas (Petrini & Dias 2013). Nessa esteira, o então Presidente, por meio da L criou o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculada à educação, nomeado de “Bolsa Escola”.
- 16 Buscando fortalecer as iniciativas que até então estavam sob a alçada dos municípios, o Programa Bolsa Escola seria “[...] o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais” (Brasil 2001, p.1). O Programa

Bolsa Escola tinha como principal objetivo criar mecanismos sociais que visassem ao rompimento com o círculo de reprodução intergeracional da pobreza, que historicamente foi responsável pela perpetuação de vulnerabilidades entre as camadas populares.

- 17 Encabeçado pelo Ministério da Educação, esta política pública estava voltada às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza e possuía como objetivo principal estimular a frequência escolar das crianças na faixa etária de sete a 15 anos. Para receber o valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança, chegando ao máximo de 03 crianças por unidade familiar, os pais ou responsáveis deveriam matricular e zelar pela frequência escolar de seus filhos e filhas. Diretamente ligado à educação, o Bolsa Escola buscava promover o acesso à educação às populações mais pobres, entendendo que a política social para além de suprir necessidades imediatas também cumpria o papel de fomentar o acesso à educação de forma universalizante.
- 18 Paralelamente a esta iniciativa, no ano de 2001, por meio do Ministério da Saúde (MS), foi publicada a Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima, nomeado de Bolsa-Alimentação (Brasil 2001). O referido programa focava em ações que visavam reduzir as deficiências nutricionais da população pueril e conseqüentemente os altos índices de mortalidade infantil entre as famílias que tinham renda *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo.
- 19 O público-alvo deste programa era constituído prioritariamente por gestantes, nutrizes ou crianças de até 06 (seis) anos; os valores e critérios eram os mesmos do Programa Bolsa Escola, acrescido do atendimento especializado em Saúde da Família (Petrini & Dias 2013; Brasil 2001). Seguindo o caminho das políticas de transferência da renda, no ano seguinte entrou em vigor o Programa Auxílio-Gás, lançado em 2002 pelo Ministério de Minas e Energias, por meio do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que regulamentou a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001.
- 20 Assim, a referida política instituiu-se como uma ação compensatória às famílias mais pobres, que naquele momento sentiam diretamente os impactos da decisão governamental de acabar o subsídio ao gás de cozinha. Frente aos problemas ocasionados pelo fim do subsídio ao gás, o governo federal repassava o valor de R\$ 15,00 (quinze reais) a cada dois meses a famílias que tinham renda *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo.
- 21 Como políticas compensatórias entende-se aquelas medidas destinadas a equilibrar ou minimizar os danos causados às populações mais vulneráveis durante situações de crise. Em outras palavras, significa que o Estado disponibiliza, por meio das políticas sociais, ações assistenciais para as famílias que não possuam condições de prover as suas necessidades básicas, garantindo uma vida adequada segundo padrões estabelecidos na sociedade da qual é pertencente.
- 22 O auxílio-gás, por exemplo, foi uma amostra de que o Estado, ao não conseguir controlar o mercado, beneficia as famílias mais pobres na aquisição desse artigo ou de um bem de consumo. Para os analistas das políticas sociais, as políticas compensatórias, de certa forma, representam a ineficiência do Estado em garantir equidade entre todos os cidadãos, necessitando intervir diretamente nas relações entre os indivíduos e o mercado, na tentativa de garantir elementos mínimos de dignidade (Rissato, Martins & Almeida 2011; Sartori & Garcia 2012).

- 23 No entanto, é importante salientar que mesmo com a inserção das famílias pobres na agenda pública os programas anteriormente citados não visavam à emancipação dos grupos familiares, distribuindo equanimemente elementos mínimos de cidadania relacionados a trabalho, educação, saúde, cultura, lazer, entre outros. Focalizadas, as ditas políticas sociais tinham como escopo central amenizar os problemas sociais decorrentes da pobreza e de um modelo de sociedade que excluía paulatinamente o acesso das famílias pobres aos bens socioculturais e de consumo.
- 24 Estas ações, por parte do Estado, foram importantes mecanismos de combate à fome e à subnutrição, porém os valores dos benefícios ofertados pouco auxiliavam as famílias em sua emancipação social, pois ainda que garantissem um valor mensal mínimo o acesso universalizado aos aparatos de Bem-Estar não se concretizou. Cabe salientar que nesse período, marcado pelo neoliberalismo, o que se tinha era a diminuição das ações do Estado e o aumento da presença do mercado, na vida das famílias e dos indivíduos, como o único meio de supressão das necessidades básicas. No próximo item analisamos as readequações das políticas sociais de redistribuição de renda instituídas no início dos anos 2000 e sua reconfiguração no Programa Bolsa Família, apontando para os limites e possibilidades desta política nacional de combate à pobreza.

## Programa Bolsa Família: características e condicionalidades

- 25 Seguindo a tendência focalizada de distribuição de renda, em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida em Lei nº 10.836/2004, criou-se o Programa Bolsa Família (PBF). Com o objetivo de unificar todos os programas governamentais de transferências condicionadas de renda existentes, o referido programa rompeu com a lógica contributiva de proteção social, instituindo uma renda mínima que poderia ser gasta conforme a necessidade familiar. O PBF é um Programa de Transferência de Renda (PTR) Federal destinado prioritariamente à população que vive em situação de pobreza e extrema pobreza, devendo executar-se de forma nacional, mediante cumprimento de condicionalidades.
- 26 O objetivo principal desse programa é viabilizar as condições mínimas para que esses indivíduos consigam superar as situações de vulnerabilidade, reduzindo os riscos sociais e garantindo o direito constitucional à alimentação, à saúde e à educação. Isso significa que, no Brasil, a proteção social contributiva formulada a partir década de 20 já não era mais hegemônica, pois a partir de 2004 se instituiu uma política de promoção social focalizada e com aspirações universalistas, buscando se consolidar como um programa de renda mínima a todos os cidadãos que dela precisassem (Paiva *et al* 2013; Castro & Oliveira 2014).
- 27 Entretanto, é importante salientar que o PBF ainda não pode ser entendido legalmente como um direito – como previa a proposta de Lei elaborada por Eduardo Suplicy –, pois sua concessão fica anualmente condicionada ao orçamento da União, obrigando aos órgãos competentes reverem constantemente seus beneficiários, ora aumentando o número de benefícios, ora diminuindo, adequando-se ao artigo 6º da Lei nº 10.836 de 2004 que diz: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes”. Diante dessas limitações, podemos inferir que políticas de



Assistência Social no país, que teoricamente deveriam ser um direito constitucional de todos os indivíduos, acabam por se instituir de forma limitada e com várias ressalvas, criando um ambiente de instabilidade e incertezas entre a população atendida.

- 28 Quanto ao financiamento, o PBF está vinculado às dotações orçamentárias existentes, que são definidas pelo Poder Executivo, responsável por estabelecer a transferência de recursos para cada ente federado. Assim, no ano de 2015 no Brasil foram investidos 1,5% do PIB em Assistência Social, 2,7% em educação e cultura e 2,1% em saúde (Brasil, 2016a). Isso ocorre porque a saúde e a educação têm fixação de valor mínimo a ser investido anualmente, obrigatoriedade que não existe no financiamento das políticas de assistência.
- 29 De acordo com a legislação vigente, a distribuição dos recursos financeiros ao PBF podem ser disseminados entre dois grupos de famílias. O primeiro grupo é composto por famílias com renda *per capita* de até R\$ 85,00 e o segundo é formado por composições familiares que possuem renda *per capita* entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00. Para as famílias do primeiro grupo destina-se o Benefício Básico, que prevê a transferência de R\$ 85,00 a serem depositados mensalmente em uma conta bancária vinculada à Caixa Econômica Federal (CEF).
- 30 Para tanto, a instituição bancária segue o disposto no parágrafo 11, do Art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com redação dada pela Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que prevê a realização do pagamento dos benefícios mensalmente, por meio de cartão magnético, com as devidas identificações previstas na lei (Brasil, 2004; Brasil, 2012). Às famílias com renda entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 é vedado o acesso ao Benefício Básico, cabendo apenas receber os Benefícios Variáveis tais como: Variável de 0 a 15 anos, Variável à Gestante, Variável Nutriz, Variável Jovem e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, que podem variar de R\$ 41,00 até R\$ 301,00.
- 31 Articulado por meio da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, atualmente, o PBF beneficia mais de 13,9 milhões de famílias em todo Brasil (CEF, 2018), que em compensação devem zelar pela manutenção das condicionalidades do Programa. No que tange às condicionalidades, de maneira geral, estas são entendidas como as contrapartidas a serem respeitadas e cumpridas pelos beneficiários de programas sociais.
- 32 São acordos pré-estabelecidos entre as partes (governo/beneficiado), tendo o primeiro a obrigação de ofertar os serviços especificados e o segundo sendo obrigado a usufruir desses serviços quando for o caso. Em boa parte das vezes, as condicionalidades são vistas como cobranças por parte dos beneficiados pelo programa, entretanto, pode-se afirmar que há um “reforço ao exercício de direitos básicos nas áreas de saúde e educação por meio dos cumprimentos das condicionalidades” (Monteiro & Silva 2009, p. 6).
- 33 Essas condicionalidades estão especificadas no Art. 3º da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que são o cumprimento de acompanhamento pré-natal para as gestantes; acompanhamento nutricional; acompanhamento de saúde nas unidades básicas e frequência escolar de 85%, no mínimo, para crianças e adolescentes de seis a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ) (Brasil 2004). Ao fomentar tais medidas, o Estado promove o acesso a parte dos direitos sociais previstos na Constituição, ao mesmo tempo em que é pressionado pelas famílias



beneficiárias do PBF a expandir serviços de saúde e educação, para que estas possam cumprir as condicionalidades.

- 34 Assim, analisando dados dos indivíduos acompanhados que foram disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) entre os anos de 2016 e 2017, podemos verificar que por volta de 95% dos beneficiários da Variável de zero a 15 anos estavam com a frequência escolar acima da exigida. Estes números, que podemos considerar positivos, também foram verificados na Variável Jovem, na qual cerca 92% de seus beneficiários frequentavam regularmente as instituições de ensino. No setor da saúde, os números também podem ser considerados positivos, haja vista que as gestantes com pré-natal em dia somavam cerca de 99%, enquanto as crianças com vacinação em dia representavam 98% dos indivíduos acompanhados.
- 35 Quando ocorre o descumprimento das condicionalidades, ou seja, quando a família beneficiada deixa de atender os critérios estabelecidos pelo PBF pode ocorrer advertência, bloqueio, suspensão e até mesmo o cancelamento do benefício. O descumprimento das condicionalidades acarreta em algumas ações por parte da gestão do Programa, que podem ir de uma advertência até mesmo a suspensão da família. As notificações se dão por meio de comunicados (cartas, avisos em extratos bancários) emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social.
- 36 Entre uma notificação e outra é considerado o período de seis meses para haver a progressão. Por exemplo, se no período de seis meses a mesma família tornou a descumprir alguma das condicionalidades, a notificação evoluirá da advertência para o bloqueio. Isso significa que a família não poderá ter o benefício cancelado sem antes ter sido advertida da irregularidade, tampouco sem passar pelas etapas de bloqueio e suspensão, garantindo assim que a família tenha a oportunidade de se inteirar da irregularidade e conseguir se adequar às exigências estabelecidas em lei e assim permanecer assistida pelo programa. Após o cancelamento, ainda restará à família entrar com recurso junto à Secretaria de Assistência Social do município para apresentar as possíveis justificativas até o último dia útil do mês seguinte ao cancelamento (MDS, 2015a).
- 37 Nesta perspectiva, as condicionalidades são importantes elementos reguladores e fiscalizadores das políticas sociais, no entanto não há consenso com relação a sua efetividade. O MDS entende as condicionalidades como um compromisso assumido entre o Estado e as famílias beneficiadas, além de permitir o monitoramento dos indicadores para melhor entender as limitações da população quanto ao acesso às políticas básicas de saúde e educação (MDS, 2015b). Ainda sobre a efetividade das condicionalidades, diversas pesquisas debruçaram-se sobre o tema, a fim de mensurar a existência de resultados positivos e, desse modo, verificar se o investimento na fiscalização do cumprimento dessas condicionalidades era válido.
- 38 Ao término de um destes estudos, Fraga, Pauli e Vieira (2015) constataram que, apesar do controle não ser tão rigoroso, houve redução na taxa de analfabetismo; de trabalho infantil e aumento da renda *per capita* das famílias beneficiadas. Já para Bueno (2009), a cobrança de certas condicionalidades é uma incoerência por parte do Estado, pois ele mesmo não garante o acesso irrestrito e de qualidade nos sistemas de ensino e saúde, implicando assim punições aos beneficiários das políticas públicas.
- 39 A esta problemática a autora ainda acrescenta que o acesso à proteção social, saúde e educação são direitos constitucionais de cidadania que devem ser universalizados pelo Estado e não entendidos como uma contrapartida individual por um benefício

adquirido. Portanto, se existe a necessidade de o Estado forçar a frequência escolar e a participação em programas de saúde de crianças e adolescentes, é porque em algum outro ponto o governo falhou na formulação e acesso de suas políticas públicas.

- 40 Assim como a questão orçamentária e o cumprimento das condicionalidades, outro grande desafio do Programa Bolsa Família é a intersectorialidade, que vem sendo reorganizada por meio da aproximação de diferentes entes de poder que se conectam pelo uso do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

## O cadastro único para programas sociais e suas interações com o Programa Bolsa Família

- 41 O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um instrumento de monitoração e acompanhamento coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Sua instituição se deu com a finalidade de agrupar e controlar todos os programas assistenciais do país, visando acompanhar famílias e/ou indivíduos que participam de programas assistenciais, de modo a não ocorrer a sobreposição na participação dos programas. Criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o CadÚnico foi considerado um elemento essencial para a articulação e controle das políticas de transferência de renda.
- 42 Através dele tornou-se possível realizar um completo mapeamento de toda a população em situação de vulnerabilidade, acompanhada por políticas sociais promovidas pelo poder público. Além disso, é possível por meio dos dados obtidos junto a este sistema realizar o planejamento de ações voltadas para a população vulnerável e, dessa forma, manter um equilíbrio socioeconômico sem que haja sobreposição dos recursos públicos.
- 43 Atualmente, o CadÚnico é regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, instituído durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, que alterou significativamente suas funcionalidades, aumentando sua complexidade. A partir do ano de sua remodelação o Cadastro passou a organizar diversos programas regulares e/ou emergenciais voltados à população infanto-juvenil e às famílias em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, todos os programas sociais articulados e financiados pelas diferentes esferas da administração pública devem ser organizados pelo sistema, para que haja maior articulação entre as políticas sociais em todo o país, evitando assim a sobreposição de ações.
- 44 Visando ao aprimoramento das análises e recolhimento das informações, o MDS designou a CEF como a principal operadora do CadÚnico no que tange ao Bolsa Família. Isso significa que a CEF é a responsável por analisar as informações levantadas pelos municípios e identificar por meio do cálculo de renda *per capita*, estabelecida pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), quais famílias atendem aos critérios para serem incluídas como beneficiárias no programa. Também é de responsabilidade da CEF a definição do valor a ser recebido por cada família, levando em consideração variados fatores como, por exemplo, o número de pessoas da família, a idade de cada um e situações de mulheres gestantes ou lactantes.
- 45 Outro fator decisivo para esse cálculo é a renda mensal *per capita*, “que é soma da renda de todas as pessoas da família que têm algum tipo de ganho, dividida pelo número de pessoas da família” (MDS 2015c: 1). Dessa forma, por exemplo, mesmo as famílias que tenham o mesmo número de pessoas, com idades muito próximas e que moram na

mesma localidade, podem ter benefícios muito diferentes por causa da diferença de renda. Apesar de ser a principal base de recolhimento e sistematização das famílias alvo das políticas sociais como a política do PBF, o CadÚnico não é de uso exclusivo do Bolsa Família, sua função vai além, assessorando e fornecendo informações a outras esferas do governo, como os programas de Assistência Social locais e estaduais.

- 46 O registro no CadÚnico de todas as pessoas que participam dos programas de Assistência Social no Brasil passou a ser uma exigência em 2003, tornando-o “[...] o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família” (MDS 2015b: 1). Isso significa que todas as pessoas que recebem o PBF estão cadastradas no CadÚnico, mas nem todas as famílias que estão inseridas no CadÚnico têm o direito de receber o PBF.
- 47 Com a finalidade de aprofundar nosso debate sobre o Programa Bolsa Família, entendendo aspectos de seu funcionamento, apresentaremos os dados mais recentes do programa, que por sua vez demonstram a abrangência e a importância que esta política social aporta para a diminuição das vulnerabilidades sociais. Os números apresentados dizem respeito aos anos de 2016 a 2017, ou seja, está diretamente relacionado à última Presidência da República, que abarca os governos da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff e do ex-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia.
- 48 Realizou-se uma pesquisa no sistema de monitoramento com indicadores de programas, ações e serviços do MDS conhecido como Matriz de Informação Social (MI Social), na qual é possível acessar dados relacionados às políticas de Assistência Social do país. Dentre esses dados, buscou-se os indicadores relacionados ao CadÚnico e PBF no Brasil, região Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul, com o intuito de mensurar o número de famílias e pessoas individualmente cadastradas no sistema.

Tabela .

Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico

Indicadores	Total de famílias cadastradas no CadÚnico			Total de pessoas cadastradas no CadÚnico		
	2016	2017	Diferença	2016	2017	Diferença
Local/ Região						
Brasil	26.957.954	26.946.898	-11.056	79.867.673	76.539.470	-3.328.203
Centro-Oeste	1.944.757	1.856.975	-87.782	5.539.438	5.075.261	-464.177
Nordeste	11.337.536	11.296.277	-41.259	33.243.220	31.843.076	-1.400.144
Norte	2.792.232	2.894.478	102.246	9.204.030	9.143.736	-60.294
Sudeste	8.175.878	8.321.950	146.072	24.048.572	23.268.379	-780.193
Sul	2.707.551	2.577.218	-130.333	7.832.413	7.209.018	-623.395

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

- 49 Na tabela acima apresentada, podemos observar uma diminuição de 11.056 famílias cadastradas no CadÚnico no ano de 2017, quando comparado com o ano de 2016. Acompanhando o movimento de redução, no ano de 2017 o número de pessoas cadastradas diminuiu em cerca de 3.328.203 (três milhões, trezentos e vinte e oito mil, duzentos e três) pessoas cadastradas no sistema. A queda nos registros ocorreu principalmente em três das cinco regiões do Brasil: na Região Centro-Oeste ocorreu uma redução de 4,51% do total de famílias cadastradas; na Região Nordeste registrou-se uma redução de 0,36% do total de famílias cadastradas.
- 50 No contexto de enxugamento da política social, a região Sul foi a que apresentou a maior redução entre as três que registram queda nos cadastros, perfazendo um total de 4,81% inscrições a menos. Este percentual representa 130.333 famílias a menos, que em números absolutos correspondem a 623.395 indivíduos que deixaram a plataforma do Cadastro Único, e por consequência estão afastadas das medidas protetivas das políticas sociais.
- 51 Portanto, ainda que sejam dados relativamente recentes e que de certa forma não passaram pelo crivo dos analistas das políticas sociais, aventamos que a possibilidade para a diminuição do número de famílias cadastradas pode estar relacionada com o agravamento da crise política e econômica nacional, que impulsionou a administração pública a racionalizar os recursos financeiros do Estado destinados à Assistência Social. Essa crise que abalou o país nos últimos anos reduziu a renda das famílias mais pobres e consequentemente aumentou seu nível de pauperização.
- 52 Ao cruzarmos os dados com o nível de emprego identificamos que o número de desocupados, no ano de 2017, aumentou 0,73% em relação a 2016, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2018). Dessa forma, ao cruzarmos este dado com os números do CadÚnico, percebemos que a proteção à população vulnerável diminuiu ao invés de aumentar. Esta situação demonstra a falta de ação estatal no contexto de perda de emprego ou outras vulnerabilidades, pois nesse momento, de acordo com os analistas das políticas sociais, o Estado deveria alargar a proteção social aumentando o número de cidadãos sobre a égide de seus mecanismos protetivos.
- 53 Nesse panorama, o Estado de Bem-Estar deveria ser um importante elemento para o cumprimento dos direitos dos cidadãos, resguardando sua dignidade por meio da segurança social e de padrões mínimos de qualidade de vida. Teoricamente, no Estado de Bem-Estar, as políticas sociais fomentariam a desnecessidade das famílias e indivíduos terem que acessar o mercado de trabalho para terem suas necessidades básicas garantidas, pois o Estado tomaria para si a responsabilidade de manter o equilíbrio econômico-social, invertendo a dependência que os sujeitos em situação de vulnerabilidade e risco social têm de suas famílias e/ou do mercado. Isso em tese, pois na prática o que se observou foi a diminuição das famílias e das pessoas cadastradas com possibilidade de acessar os programas de proteção social, o que impactará futuramente na própria concessão de benefícios do PBF.
- 54 Com relação ao PBF, diferentemente do que aconteceu com o CadÚnico houve um incremento do número de famílias cadastradas em todo o país, com destaque para as regiões Nordeste, Norte e Sudeste, e uma diminuição nos estados do Sul e Centro-Oeste. Em números absolutos percebe-se que houve um aumento de 259.033 famílias

beneficiadas pela Assistência Social representada pelo PBF, conforme podemos perceber na Tabela 2 abaixo.

Tabela

Total de famílias beneficiadas pelo PBF no Brasil

Local/Região	Famílias beneficiadas em 2016	Famílias beneficiadas em 2017
Brasil	13.569.576	13.828.609
Centro-Oeste	689.062	675.272
Nordeste	6.808.782	6.999.929
Norte	1.685.137	1.725.874
Sudeste	3.513.971	3.573.974
Sul	872.624	853.560

**FONTE:** Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

- 55 Mesmo que tenha ocorrido um aumento nos benefícios do PBF, se comparado com o número de famílias cadastradas no CadÚnico percebemos que 49% das famílias que procuraram a Assistência Social e foram inseridas no Cadastro não foram contempladas pela política do Bolsa Família. Em uma situação de crise econômica na qual cada vez mais famílias vulnerabilizadas buscam o auxílio do Estado, as medidas protetivas deveriam ser maiores e mais abrangentes, pois esta instituição deveria subsidiar condições para que as famílias não fossem afetadas pelas crises econômicas, ampliando se leque de cobertura e abrangendo um número cada vez maior de beneficiários.
- 56 Ugá (1989) afirma que, historicamente, o Brasil e os demais países da América Latina, em períodos de crise econômica, optaram sempre por diminuir os atributos do Estado de Bem-Estar em favor da política macroeconômica. Ou seja, quando a economia não vai bem, os governos desses países tendem a reduzir os recursos voltados para a promoção do Estado de Bem-Estar, que no caso brasileiro demonstra a inconstitucionalidade/ilegalidade por parte do governo no que se refere a sua obrigação de agente protetor.
- 57 A partir da crise econômica e institucional que culminou em 2016 com a posse de Michel Temer como presidente do país deu-se início a um grande movimento no sentido de promover ações emergenciais de controle à crise e também de polêmicas reformas administrativo-políticas. Dentre elas citamos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241-A de 2016 na Câmara dos Deputados, que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal” (Brasil 2016b: 1). Já no Senado Federal, a PEC foi identificada pelo nº 55 de 2016, que “altera a Constituição Federal, para estabelecer regras e princípios com o objetivo de retomar o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais e dá outras providências” (Ibid).

- 58 A PEC representa a política econômica nacional para as próximas duas décadas, que independente de governo estabelece o controle dos gastos federais, reduzindo a participação do Estado nas políticas públicas, fazendo jus ao nome de PEC do Teto dos Gastos Públicos. Vale lembrar que os principais gastos federais são com o pagamento de juros da dívida externa, com a saúde, educação, previdência social e Assistência Social e, destas, apenas a Assistência Social não dispõe de recursos mínimos assegurados por lei como as demais despesas.
- 59 Contudo, independente da situação econômica seria dever do Estado promover as políticas sociais e, ao contrário do que se espera de um efetivo Estado de Bem-Estar, os dados do CadÚnico indicam que houve um aumento de indivíduos que de alguma forma buscaram o auxílio estatal, o que por sua vez não se refletiu no aumento expressivo de famílias beneficiadas pelo PBF, que no mesmo período pouco ampliou sua capacidade protetiva. O Estado, enquanto promotor e articulador das políticas sociais, conforme estabelecido na Constituição Federal (Brasil 1988) e na Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil 1993), deveria garantir o atendimento das necessidades básicas de todos os indivíduos que precisassem da Assistência Social.
- 60 Com a redução dos gastos públicos os programas sociais de Assistência Social foram alvo de “remodelações” e “readequações” das quais o PBF como maior política de transferência de renda do país não escapou. Do ponto de vista de Helal e Neves (2010), em se tratando de custo/benefício, o PBF é o mais eficiente programa de transferência de renda da América Latina, pois mais que um PTR é o direito à proteção social, constitucionalmente conquistado, e navegar em direção contrária seria caminhar na contramão dos princípios básicos legais a que os indivíduos têm direito.
- 61 Frente à situação de crise e a diminuição do trabalho formal no país que precarizou a vida de muitas famílias, nos chama a atenção o incipiente aumento nos valores aportados pelo Estado em todo o território nacional referente à manutenção do PBF. No ano de 2016 foram destinados ao programa cerca de R\$ 28.506.185.141,00 e no período de 2017 o aporte financeiro foi de R\$ 29.046.112.934,00, ocasionando um pequeno aumento na ordem de R\$ 539.927.793,00, conforme a Tabela 3.

Tabela .

## Valor total repassado ao Programa Bolsa Família

Local/Região	Valor total repassado em 2016	Valor total repassado em 2017
Brasil	28.506.185.141,00	29.046.112.934,00
Centro-Oeste	1.319.095.355,00	1.274.684.356,00
Nordeste	14.825.628.086,00	15.228.079.559,00
Norte	4.003.656.876,00	4.173.347.266,00
Sudeste	6.693.659.416,00	6.812.594.452,00
Sul	1.664.145.408,00	1.577.902.024,00

**FONTE:** Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

- 62 Nesta tabela percebeu-se que durante o ano de 2017, comparado ao ano anterior, o valor destinado ao pagamento das famílias beneficiárias do PBF teve um leve incremento. Cabe ainda ressaltar que este incremento do orçamento não está somente relacionado ao aumento de número de famílias beneficiadas pelo programa, mas também à correção dos valores pagos pelo programa a cada família, que anualmente é atualizado com base no salário mínimo, como prevê a legislação. Ao nos debruçarmos sobre os dados percebemos que a média paga para cada família em 2016 ficou em torno de R\$ 161,26, enquanto em 2017 a média foi de R\$ 179,51. Ou seja, o incremento do aporte estatal a esta política social aumentou, mas sua capacidade protetiva ainda é baixa, considerando que 49% das famílias cadastradas ainda não recebem o auxílio.
- 63 Pode-se dizer que as políticas de Assistência Social proporcionam à população pobre o reconhecimento de seus direitos sociais, além de ser reconhecida como parte importante da sociedade e, portanto, merecedora de atenção assistencial. Os programas sociais causam reações imediatas e de longo prazo na vida dessas pessoas, pois permitem a esses sujeitos a possibilidade de alterar a sua realidade sociocultural, fornecendo elementos básicos de qualidade de vida.
- 64 Este paulatino esvaziamento da política pública de Assistência Social verificou-se também nos três Estados do Sul. Partindo para uma análise regional do número de cadastrados no CadÚnico, percebeu-se uma redução de 130.333 famílias no ano de 2017 quando comparado com 2016. Essa redução se deu na seguinte proporção: 0,22% no estado do Paraná (PR), 8,19% no Rio Grande do Sul (RS) e 9,24% no estado de Santa Catarina (SC).

Tabela .

Total de famílias e total de pessoas cadastradas no CadÚnico na região sul

Indicadores	Total de famílias cadastradas no CadÚnico	Total de pessoas cadastradas no CadÚnico



Local/ Região	2016	2017	Diferença	2016	2017	Diferença
Sul	2.707.551	2.577.218	-130.333	7.832.413	7.209.018	-623.395
PR	1.204.909	1.202.206	-2.703	3.547.576	340.2438	-145.138
SC	435.653	395.391	-40.262	1.295.929	1.143.007	-152.922
RS	1.066.989	979.621	-87.368	2.988.908	2.663.573	-325.335

Fonte: Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

- 65 O Sul está entre as regiões com menor percentual de número de famílias/pessoas cadastradas no CadÚnico, representando 10,04% do total de famílias inscritas no ano de 2016 e 9,81% em 2017. A proporção do número de pessoas inscritas não é muito diferente quando comparado ao total nacional, 9,81% em 2016 e 9,42% em 2017. De acordo com as informações obtidas, a população do Paraná corresponde a 38,14% da população total da região Sul e esse estado possui 44,50% do total de famílias cadastradas na região; já no estado do Rio Grande do Sul o percentual da população é de 39,05% e o número de famílias inseridas no cadastro corresponde a 39,41%, enquanto o estado de Santa Catarina detém 22,82% do total da população sulista e 16,09% do total de famílias inscritas no Cadastro Único.
- 66 Esse movimento de retração nos cadastros do CadÚnico também se observou no Estado de Santa Catarina, que no ano de 2016 possuía 435.653 famílias cadastradas, passando para um total de 395.391 em 2017, perfazendo um montante de 40.262 famílias excluídas do sistema, que em números absolutos significa que 152.922 pessoas foram retiradas do Sistema Único de Assistência Social. Ao realizarmos a leitura das tabelas ficou evidente que o PBF também diminuiu sua eficácia protetiva, enxugando o orçamento e diminuindo o número de pessoas atendidas, conforme Tabela 5 abaixo:

Tabela .

Total de famílias beneficiadas pelo PBF e valor total repassado na região sul

Local/ Região	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2016	Total de famílias beneficiadas pelo PBF em 2017	Valor total repassado em 2016	Valor total repassado em 2017
Sul	872.624	853.560	1.664.145.408,00	1.577.902.024
PR	370.796	369.533	680.975.221,00	654.542.533,00
SC	122.594	119.702	236.043.849,00	228.290.118,00
RS	379.234	364.325	747.126.338,00	695.069.373,00

**FONTE:** Adaptado pelo autor – MDS-SAGI (2018)

- 67 O total de famílias beneficiadas pelo PBF no Estado de Santa Catarina em 2016 foi de 122.594, enquanto que no ano de 2017 esse número passou para 119.702. Desse modo, podemos aferir que houve uma redução de 2.892 famílias beneficiadas no período de um ano nesse Estado. No que tange aos valores repassados pela União para o Estado de Santa Catarina, conforme os dados apresentados na Tabela 5, no ano de 2017 ocorreu uma redução de R\$ 7.753.731,00 em comparação ao ano de 2016.
- 68 Os números apresentados nas tabelas revelam que em um período no qual houve o aumento da taxa de desemprego os benefícios não foram proporcionalmente ofertados às famílias para garantia de acesso às necessidades básicas. De acordo com o IBGE (2018), a média anual da taxa de desocupação no Brasil foi de 11,26% em 2016 e de 12,0% em 2017, registrando um aumento de 0,73% na taxa de desocupados no país. Baseado nesses dados se pode dizer que a tendência da população é a de buscar pela proteção dos programas sociais. No entanto, o Estado diminuiu o número de famílias beneficiadas, dificultando a independência dos indivíduos do mercado e do trabalho assalariado, considerado elemento central na solidificação dos Estados de Bem-Estar.
- 69 Em uma análise mais ampliada, considerando todos os dados apresentados até agora, é possível perceber que o Estado brasileiro não cumpre com o seu dever de assistir os indivíduos no momento em que eles mais precisam de assistência, conforme prevê a legislação. Esse cenário requer medidas de reavaliação do controle social para que se consiga identificar onde está o hiato que possibilita esse descumprimento da norma por parte do governo.
- 70 Essas falhas identificadas individualmente ofuscam a relevância do Programa Bolsa Família e seu impacto no todo das políticas sociais. Essas ações instituídas como políticas de direito ainda engatinham e, desse modo, estão em fase de construção. Além disso, estas se instituíram pela forte pressão social, e provavelmente necessitarão de constante pressão popular para que se mantenham, pois a Assistência Social mesmo sendo estabelecida como um dever de Estado não possui previsão orçamentária garantida.
- 71 Considerando que em momentos de crise econômica, como a vivenciada pelo Brasil nos últimos anos, a tendência é de aumentar o número de famílias dependentes desses benefícios em razão da perda dos postos de trabalho formal, as políticas sociais como o PBF deveriam amortizar os efeitos negativos da crise sobre a vida dos indivíduos, cumprindo sua função social. No entanto, o que se percebeu pelos dados é que houve um paulatino crescimento da taxa de desemprego, enquanto no número de famílias beneficiárias do PBF houve pouca progressão, demonstrando um claro descompasso entre a política pública e a realidade.
- 72 O estudo intitulado **Desemprego, pobreza e transferência de renda**, que objetivou analisar os programas de transferência de renda como estratégia de desenvolvimento na agenda da América Latina e a utilização destes no enfrentamento da pobreza na perspectiva neodesenvolvimentista, concluiu que os Programas de Transferência de Renda “são caracterizados como medida paliativa e de cunho emergencial e focalista [...]” (Gomes, Moura, Mélo & Cruz 2012, p. 1). Isto é, não há um orçamento mínimo fixo previsto para a Assistência Social, como por exemplo as áreas da educação e da saúde, podendo ocorrer variações negativas.
- 73 Em se tratando de altos índices de desemprego em escala global, os Programas de Transferência de Renda têm sido considerados como uma das soluções viáveis para o

enfrentamento da pobreza (Yazbek, 2007). Teoricamente os Programas de Transferência de Renda são considerados como importantes elementos para o Estado de Bem-Estar. Mas o governo brasileiro parece não entender desse modo, pois além de permitir que a alocação orçamentária do PBF dependa de outras áreas, como saúde e educação, ainda reduz os recursos financeiros destinados ao programa justamente quando o país vivencia uma das suas maiores crises econômicas. O princípio do Estado de Bem-Estar é dar garantias mínimas aos indivíduos para que esses possam viver com dignidade, no entanto o governo não pode viabilizar esse direito sem contar com orçamento fixo, sem as garantias legais de sua efetividade.

## Conclusão

- 74 Após observar os objetivos da PNAS e seus desenhos atuais, podemos ressaltar que a política é focada no enfrentamento da pobreza e mediante seus objetivos elege a família como centro nas suas ações. Dentro da PNAS, o Programa de Transferência de Renda é considerado como uma das mais importantes políticas de promoção e proteção social. Verificou-se que a Assistência Social do Brasil no pós-1988 implementou-se de forma desordenada, com ações pontuais e não planejadas. Essa desordem ficou muito clara nos anos 2000, com a implantação de variadas modalidades de benefícios (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, entre outros), mas sem um instrumento eficaz de controle.
- 75 Quanto ao Programa Bolsa Família, os resultados apontaram que esta política é atualmente uma das mais importantes ferramentas de assistência social brasileira no combate à fome e à miséria. No entanto, não se deve pensar no PBF como uma medida que por si só seja capaz de acabar com a problemática social do país, pois sua manutenção como política de governo é muito instável, ficando intimamente atrelada à vontade de cada novo governante que assume e que o entende ou não como prioridade. Considerando os dados apresentados até agora, foi possível perceber que o Estado brasileiro não estava cumprindo com o seu dever de assistir os indivíduos no momento em que eles mais precisam de assistência, conforme prevê a legislação.
- 76 Esse cenário requer medidas de reavaliação do controle social para que se consiga identificar onde está o hiato que possibilita esse descumprimento da norma por parte do governo. Essas falhas identificadas individualmente ofuscam a relevância do Programa Bolsa Família e seu impacto no todo das políticas sociais. Essas políticas instituídas como políticas de direito ainda engatinham e, desse modo, estão em fase de construção.
- 77 Por fim, salientamos a necessidade de novos estudos que avancem no tempo, abarcando o período completo do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia e do recém-eleito presidente Jair Messias Bolsonaro, ambos governos ancorados em um perfil mais conservador e que em suas plataformas políticas propuseram uma revisão do referido programa como um elemento central de seus governos.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Brasil. Presidência da República (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- \_\_\_\_\_ (1993). *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm).
- \_\_\_\_\_ (2001). *Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001*. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10219.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm).
- \_\_\_\_\_ (2004). *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm).
- \_\_\_\_\_ (2007). *Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007*. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14).
- \_\_\_\_\_ (2012). *Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012*. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12722.htm).
- \_\_\_\_\_ (2016b). *Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016*. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm).
- Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2016a). *Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015*. Brasília (DF), Brasil, 79p. Recuperado de: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>
- Bueno, M. (2009). As condicionalidades do Programa Bolsa família: O avesso da cidadania. *Lugar Comum* (UFRJ), 1 (29), 33-46. Recuperado de: <http://docplayer.com.br/7858607-As-condicionalidades-do-programa-bolsa-familia-o-avesso-da-cidadania.html>.
- Caetano, M. A. (2008). *Previdência social e distribuição regional da renda*. (Texto para discussão n. 1318). IPEA, Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1318.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1318.pdf)
- Caixa Econômica Federal (CEF) (2018). *Programa Bolsa Família: tipos de benefícios*. Recuperado de: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>
- Câmara dos Deputados (2016). *Proposta de Emenda à Constituição: PEC 241/2016*. Brasília (DF), Brasil. Recuperado de: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>
- Castro, J. A. & Oliveira, M. G. (2014). Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: Mori Madeira, L. (org.) *Avaliação de Políticas Públicas*, p.254. Porto Alegre, Brasil: UFRGS/CEGOV. Recuperado de: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_37.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf).
- Cecchini, S., Leiva, A. X., Madariaga, A., y Trucco, D. (2009). *Desafios de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago, Chile: CEPAL-ASDI. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3656-desafios-programas-transferencias-corresponsabilidad-casos-guatemala-honduras>
- Cobo, B. (2012). *Políticas focalizadas de transferencia de renda: contextos e desafios*. São Paulo, Brasil: Cortez.

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. São Paulo. *Lua Nova* (24), 85-116. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>

Euzébio Filho, A. (2016). Sobre ideologias e programas de transferência de renda no Brasil. *Psicologia & Sociedade*, 28(2), 257-266. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v28n2/1807-0310-psoc-28-02-00257.pdf>.

Fraga, L. S., Pauli, R. I. e Vieira, K. M. (2015). Programa bolsa família: o acompanhamento das condicionalidades. *Revista do CEPE*, (42) 151-166. Recuperado de: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN\\_WIC\\_208\\_236\\_26992.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_WIC_208_236_26992.pdf)

Gomes, C. M. C., Moura, E. G. O., Mélo, J. M. S. & Cruz, M. C. S. (2012). *Desemprego, pobreza e transferência de renda*. Presidente Prudente, Brasil. Recuperado de: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/jtrab/n1/53.pdf>

Helal, D. H. e Neves, J. A. B. (2010). Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. *Sociologias*, 12 (25), 312-340. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n25/12.pdf>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018). *PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 11,8% no trimestre encerrado em dezembro e a média de 2017 fecha em 12,7%*. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/19756-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-8-no-trimestre-encerrado-em-dezembro-e-a-media-de-2017-fecha-em-12-7.html>.

Jesus, A. C. S. (2007). A pobreza e sua inserção na agenda pública brasileira. In: *III Jornada Internacional de Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI*. São Luís, Brasil. Recuperado de: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/81512f7a0cfe9f6ebc5bAndrea%20Cristina%20Santos%20de%20Jesus.pdf>.

Medeiros, M., Britto, T., y Soares, F. (2007). Transferência de renda no Brasil. *Novos estudos* (79), 5-21. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/01>.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (2015a). *Programa Bolsa Família: Condicionalidades*. Publicado em 27/07/2015. Recuperado de: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>.

\_\_\_\_\_ (2015b). *Cadastro Único: o que é e para que serve*. Publicado em 02/07/2015. Recuperado de: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>.

\_\_\_\_\_ (2015c). *Programa Bolsa Família: O que é?* Publicado em 01/07/2015. Recuperado de: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Secretaria de avaliação e Gestão da Informação (SAGI). (2018). *Matriz de Informação Social*. Recuperado de: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/calculo-do-valor-1>.

Monteiro, W. B. & Silva, R. B. T. (2009). *Curso de Direito Civil*. São Paulo, Brasil: Saraiva.

Moraes, Alexandre de. (2018). *Direito constitucional*, São Paulo, Brasil: Atlas.

Paiva, L. H., Falcão, T., Bartholo, L. & Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (2013). Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um Resumo do Percurso Brasileiro Recente na Busca da Superação da Pobreza Extrema. *International Policy*, p. 228. Recuperado de: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager228.pdf>.

Petrini, G., Dias, M. C. (2013). *Família no debate cultural e político contemporâneo*. São Paulo, Brasil: Edições Loyola.

- Rissato, D., Martins, F. J. & Almeida, J. A. M. (2011). Políticas públicas compensatórias: uma discussão preliminar. In: *Anais do 5º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais*. Cascavel (PR), Brasil, p. 1-16. Recuperado de: [http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab\\_completos\\_politicas\\_seguridade/Politicas\\_publicas\\_compensatorias\\_discussao\\_preliminar.pdf](http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_politicas_seguridade/Politicas_publicas_compensatorias_discussao_preliminar.pdf).
- Rossi, C. (2017). *Os impactos dos programas condicionais de transferência de renda na oferta de trabalho dos jovens nem-nem*. Dissertação (Mestrado). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, Brasil: 76p. Recuperado de: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-15082017-182203/pt-br.php>.
- Sartori, E. & Garcia, C. H. M. (2012). Políticas compensatórias versus emancipatórias: desafios para implementação de programas de geração de renda às famílias em situação de risco. *RAP — Rio de Janeiro* 46(2):425-52, mar./abr. Recuperado de: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6975/politicas-compensatorias-versus-emancipatorias--desafios-para-implementacao-de-programas-de-geracao-de-renda-as-familias-em-situacao-de-risco>.
- Silva, M. O. S. & Lima, V. F. S. A. (2010). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo, Brasil: Cortez.
- Suplicy, E. M. & Buarque, C. (1997). Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, 11 (30) 79-93. Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200007).
- Ugá, M. A. D. (1989). Crise Econômica e Políticas Sociais: Elementos para Discussão. *Cadernos de Saúde Pública*, RJ, 5(3), 305-335, jul/set. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v5n3/07.pdf>.
- Yazbek, M. C. (2007). *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo, Brasil: Cortez Editora.

## RESUMOS

Neste trabalho analisamos a política nacional de assistência social e o Programa bolsa família, em sua interação com as diferentes esferas da administração pública e da sociedade, no intuito de identificar seus possíveis impactos positivos na diminuição da pobreza. Para compreender melhor as políticas públicas de assistência social, fundamentamos este trabalho na perspectiva dos direitos sociais, entendidos como elementos inerentes a democracias e com capacidade emancipatória e de reforço da cidadania. Já em sua abordagem, esta investigação apoia-se no estudo quali-quantitativo. Qualitativa por buscar conhecer aspectos e funcionamentos das políticas de assistência social do país e quantitativa por investigar o processo de distribuição destes serviços entre os anos de 2016 e 2017 no Brasil. Nossas conclusões permitem identificar como certas políticas públicas, apesar de importantes, são suscetíveis a tomadas de decisões governamentais que podem significar a sua desmobilização, comprometendo os esforços no combate às vulnerabilidades sociais.

En este trabajo analizaremos la política nacional de asistencia social y el Programa bolsa familia, en su interacción con las diferentes esferas de la administración pública y de la sociedad, con el fin de identificar sus posibles impactos positivos en la disminución de la pobreza. Para comprender mejor las políticas públicas de asistencia social, fundamentamos este trabajo en la perspectiva de los derechos sociales, entendidos como elementos inherentes a democracias y con capacidad emancipadora y de refuerzo de la ciudadanía. Ya en su abordaje, esta investigación se apoya en el estudio cuali-cuantitativo. Cualitativa, puesto que busca conocer aspectos y

funcionamientos de las políticas de Asistencia Social del país y, cuantitativa, por investigar el proceso de distribución de estos servicios entre los años 2016 y 2017 en Brasil. Nuestras conclusiones permiten identificar cómo ciertas políticas públicas, a pesar de ser importantes, son susceptibles a tomas de decisiones gubernamentales que pueden significar su desmovilización, comprometiendo los esfuerzos en el combate a las vulnerabilidades sociales.

In this paper we will analyze the National Social Assistance Policy and the Bolsa Familia Program, in their interaction with the different spheres of public administration and society, in order to identify their possible positive impacts on poverty reduction. In order to better understand public social assistance policies, we base this work on the perspective of social rights, understood as elements inherent to democracies and with the capacity to emancipate and reinforce citizenship. In its approach, this research is based on qualitative-quantitative study. Qualitative, since it seeks to know aspects and functioning of the country's Social Assistance policies and, quantitative, for investigating the process of distribution of these services between 2016 and 2017 in Brazil. Our conclusions allow us to identify how certain public policies, in spite of being important, are susceptible to governmental decisions that could mean their demobilization, compromising efforts to combat social vulnerabilities.

## ÍNDICE

**Keywords:** Bolsa familia; national policy on social assistance; transfer of income; social welfare; politic science

**Palabras claves:** Bolsa familia; política nacional de asistencia social; transferencia de renta; bienestar social; ciencia política

**Palavras-chave:** Bolsa família; política nacional de assistência social; transferência de renda; bem-estar social, ciência política

## AUTORES

### ISMAEL DE CÓRDOVA

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, Santa Catarina, Brasil.  
Email: cordovaismael@hotmail.com

### ISMAEL GONÇALVES ALVES

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Criciúma, Santa Catarina, Brasil.  
Email: iga@unesc.net