

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: REFLEXÕES TEÓRICAS SOB UMA PERSPECTIVA NÃO MONETÁRIA

FAMILY BOLSA PROGRAM: THEORETICAL REFLECTIONS FROM A NON-MONETARY PERSPECTIVE

Patrícia Aguiar Tavares 1

Resumo: O objetivo deste trabalho consiste em trazer uma reflexão teórica sobre o Programa Bolsa Família sob uma perspectiva que supere a visão monetária de distribuição de renda. Por meio de revisão bibliográfica, serão apresentadas as teorias que valorizem o potencial emancipador dessa política de transferência de renda e sua capacidade de estabelecer articulação com outras ações, programas e políticas, com destaque para o pensamento de Amartya-Sen. Em relação aos procedimentos técnicos que viabilizaram a elaboração do estudo, foi adotada a pesquisa bibliográfica enquanto instrumento destinado a essa finalidade.

Palavras-chave: Programa Bolsa-Família. Renda. Amartya Sen.

Abstract: The objective of this work is to bring a theoretical reflection on the Bolsa Família Program from a perspective that surpasses the monetary vision of income distribution. Through a bibliographical review, theories that value the emancipatory potential of this income transfer policy and its ability to establish intersectorality with other actions, programs and policies will be presented, highlighting the thinking of Amartya Sen. In relation to the technical procedures that enabled the preparation of the study, a bibliographic research was adopted as an instrument for this purpose.

Keywords: Bolsa-Família Program. Income. Amartya Sen.

Introdução

Este trabalho sintetiza o resultado dos estudos realizados na especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social iniciada em setembro de 2016, promovida nacionalmente pelo Ministério da Educação (MEC), sob responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. O curso permitiu o aprofundamento em torno da Política Pública de Assistência Social, em especial o Programa Bolsa Família e sua relação com a Política de Educação. Estabeleceu e desenvolveu os conteúdos em torno das temáticas educação, pobreza e desigualdade social, com o objetivo de promover reflexões e discussões em torno das vivências dos sujeitos em situação de pobreza e de extrema pobreza, em contextos demarcados por relações sociais e políticas injustas.

Nesse contexto, são implementadas políticas sociais, de responsabilidade estatal, que visam minimizar os efeitos das desigualdades geradas socialmente, dentre os programas de maior visibilidade e abrangência, no âmbito da Assistência Social e em articulação com outras políticas, como educação e saúde, encontra-se o Programa Bolsa Família.

O referido Programa foi instituído pelo Governo Federal, por meio da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2003 regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007. O Programa é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹ e beneficiam famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 85,01 a R\$ 170,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00). Nesse sentido, são observadas a renda per capita familiar e composição familiar (se há crianças, adolescentes, jovens, mulheres grávidas ou nutrizes).

Em pesquisa realizada pelo Censo Demográfico em 2010, os dados apontam que 162 milhões de pessoas (8,6% do total da população) possuíam renda per capita de até R\$ 70². Distribuídos entre a zona rural (46,7%) e zona urbana (53,5%) (IBGE, 2011). A realidade de pobreza vivenciada pelas famílias brasileiras vem acompanhada de baixo nível de escolaridade, trabalho e moradia em situações precárias, não acesso aos serviços básicos da rede pública de saúde, educação, assistência social, previdência.

O recurso repassado às famílias varia conforme o número de membros que compõem o grupo familiar, a idade de cada um deles e a renda declarada junto ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Para que ocorra o recebimento mensal do benefício pelas famílias, há condicionalidades a serem cumpridas, como por exemplo, frequência escolar e o uso de serviços de saúde materno-infantil, que será melhor detalhado ao longo deste artigo.

Segundo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015) ocorreu uma redução em 2014 de 2,8% da pobreza extrema no Brasil, se comparados com dados colhidos em 2004, ano em que o Programa Bolsa Família teve início. Confirma essa tendência de queda da extrema pobreza nos últimos anos, a análise dos microdados realizada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados pelo IBGE em 2015. Pois, a taxa de pobreza em 2014, alcançou 7,3% da população, uma queda aproximada de 70% em relação a 2004. Além disso, houve acentuada redução entre as crianças de 05 anos de idade, com queda de 14% para 5%, definida como segmento prioritário nas ações do Plano Brasil sem Miséria e também do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2015).

No entanto, ao analisar os critérios de elegibilidade das famílias, é possível identificar, que os mesmos, estão voltados eminentemente para o fator renda, com classificação das famílias em pobres e extremamente pobres, com cálculo realizado sob a renda per capita do grupo familiar. Trata-se de uma concepção reducionista, e com centralidade sob o valor monetário transferido, o critério renda é utilizado para incluir e desligar famílias do PBF.

Em relação às políticas sociais voltadas à redução da pobreza, cumpre destacar que estas se tornam efetivas, à medida que contribuem para o desenvolvimento das pessoas, pois “[...] a mera redução da pobreza de rendimentos não pode, em si, ser motivação suprema de políticas de combate à pobreza [...]” (SEN, 2000, p. 114). É necessário visualizar a pobreza sob uma perspectiva

1 Entre as mudanças implementadas pelo Governo Michel Temer em 2016, está a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O nome do novo ministério passa a ser Desenvolvimento Social e Agrário, conforme disposto na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

2 Em 2010, esse valor era considerado pelo Governo Federal como linha extrema pobreza pelo Governo Federal.

ampliada, ultrapassar as relações instrumentais, compreendê-la em sua natureza e características.

Autores que estudam a política de assistência social, PAIVA (2006), SILVEIRA (2011), TEIXEIRA (2011), RAICHELLIS (2011) e CARVALHO (2011) afirmam que esta área de intervenção social, tradicionalmente, foi um campo de trabalho marcado por improvisações onde atuavam profissionais nem sempre qualificados para o desempenho de tais funções. Além disso, esta Política sempre contou com poucos recursos financeiros do Estado, o que impactou a oferta dos mínimos sociais de proteção àqueles que dela precisavam, resultando em programas de transferência de renda, focalizados na pobreza.

Os dados oficiais do IBGE, PNUD e MDS, demonstram que o Programa Bolsa Família, tem causado uma redução considerável dos índices de pobreza entre as famílias brasileiras, em especial, nos estados do Norte e Nordeste, permitindo a ultrapassagem linha da pobreza ou extrema pobreza, e ainda, e conseguindo abranger todos os municípios do país. No entanto, pouco se tem pesquisado sobre o potencial emancipador das ações complementares a serem desenvolvidas em articulação com o Programa Bolsa Família e que ultrapassam o viés monetário, pois se vinculam a autonomia das famílias beneficiárias.

Nesse sentido, a perspectiva de análise que melhor atende a esse escopo, pode ser encontrada no pensamento de Amartya Sen e na análise de estudos, legislações e documentos que regulamentam a temática, tendo em vista que a pobreza é um fenômeno persistente e complexo, e que atinge nacionalmente as famílias brasileiras.

Torna-se relevante apreender as particularidades existentes no Programa Bolsa Família, sob uma perspectiva que supere a visão monetária de distribuição de renda, com destaque para teorias que valorizem o caráter emancipador que pode ser gerado por essa política de transferência de renda e sua relação com outras ações, programas e políticas, para superação da desigualdade e pobreza vivenciada por expressiva parcela das famílias brasileiras.

Programa Bolsa Família: Contextualização no Âmbito dos Programas de Transferência de Renda

Os programas de transferência de renda passam a ser adotados como alternativa de política social, em razão da crise do Welfare State³. Em um contexto marcado por novas questões sociais, desemprego persistente, aumento da pobreza considerada estrutural e ainda o advento da nova pobreza. Ocorre desse modo, uma tentativa enfrentamento da pobreza e desigualdade, provocados pela reestruturação produtiva do capital, ancorado em uma ideologia neoliberal e em práticas de caráter privatizante. Nesse sentido, diferentes matrizes teóricas são apresentadas e defendidas por políticos, organizações sociais e estudiosos, tendo por base três principais perspectivas de análise: de natureza liberal/neoliberal, progressista/distributiva e como mecanismo para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos. (SILVA, 1977).

Na década de 1990, os programas de transferência de renda surgiram no Brasil a partir de iniciativas locais voltadas a combater a pobreza, eliminar o trabalho infantil e aumentar a escolaridade de crianças e adolescentes. Sob uma perspectiva crítica, entende-se transferência de renda como

[...] uma política pública concebida no âmbito do direito à cidadania com perspectiva de estabelecer uma relação direta Estado/cidadão, com transferência monetária alocada diretamente aos beneficiários, com possibilidade de contribuir para mudanças nas práticas políticas e na democracia, pela perspectiva de superar o clientelismo e o uso eleitoral que têm marcado as políticas sociais brasileiras. (YAZBEK et al, 2007,191).

³ Behring (2010, p. 91; 150) afirma que o Welfare State foi uma reforma, uma tentativa temporal e geopoliticamente situada de combinar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade, com alguma redistribuição de renda. A superação da óptica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social com o Plano Beveridge na Inglaterra (1942) trouxeram mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então vigentes.

A partir das iniciativas locais direcionadas ao combate a pobreza, em 2001, o governo federal adotou diferentes programas de transferência de renda, geridos por diversos ministérios. Esses programas utilizavam diferentes cadastros para identificar e selecionar o público-alvo, o que dificultava a coordenação das ações, fragmentava o atendimento e reduzia sua eficiência. A legislação definiu o Cadastro Único como instrumento de identificação e seleção dos beneficiários do PBF, consolidando essa ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda.

O Cadastro Único para Programas Sociais⁴ foi criado pelo Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001 e revogado pelo Decreto no 6.135, de 26 de junho de 2007, sendo a gestão disciplinada pela Portaria GM/MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008. Atualmente, a administração do Cadastro Único é realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC que conta com o apoio operacional da Caixa Econômica Federal, conforme a Portaria nº 177 de 16 de junho de 2011.

A falta de integração das informações possibilitava o acúmulo de benefícios sem que houvesse a garantia da universalização do acesso para todos os que precisassem: uma mesma família podia ser beneficiária de dois ou três programas, ao passo que outras, em situação e localidades semelhantes, não contavam com nenhum apoio.

A unificação desses programas garantiu mais eficiência, ampliação do atendimento às famílias pobres e do acesso aos serviços públicos. Uma família que era acompanhada apenas na dimensão educacional passou a ser acompanhada nas áreas de saúde e assistência social.

Em 2003, o governo federal criou o Programa Bolsa Família (PBF)⁵, com o objetivo de unificar os seguintes programas de transferência de renda pré-existentis: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás. Sendo assim, as condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família consistem na junção das condicionalidades do Programa Bolsa Escola (anteriormente gerido pela área da educação) e do Programa Bolsa Alimentação (anteriormente gerido pela área da saúde).

A coordenação do processo de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família está sob a responsabilidade do MDS e a sua operacionalização é realizada pelos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais, o MEC e o Ministério da Saúde (MS). Com regulamentações em duas Portarias Interministeriais MDS/MEC⁶ e MDS/MS⁷ – com orientações e definição de responsabilidades acerca do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde.

Em 2004 foi publicada a Portaria de Gestão de Condicionalidades⁸ – com orientações e definição de responsabilidades entre os municípios, estados e governo federal, em relação à implementação das ações de gestão e condicionalidades.

Em 2006, cria-se o Sistema Presença do Ministério da Educação para registro da informação da frequência escolar em substituição ao sistema anteriormente operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. O sistema possibilitou o acompanhamento da frequência escolar de cada criança do PBF por escola. Todos os municípios designaram um responsável para operacionalizar o sistema, da frequência escolar do PBF, hoje denominado de “coordenador municipal da frequência escolar”; nesse mesmo ano, o módulo no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional para a realização do registro de acompanhamento da condicionalidade de saúde das crianças e gestantes do PBF foi criado.

O sistema de Condicionalidades do PBF – SICON/PBF que viabiliza a operacionalização da gestão de condicionalidades em conjunto com os sistemas que operacionalizam a condicionalidade de educação e saúde foi criado em 2007. As trocas de bases de dados e a consolidação dos resultados

4 No âmbito do município e do Distrito Federal cabe ao gestor municipal e do Distrito Federal, nos termos de sua adesão, responsável pela execução em seu território de abrangência, conforme Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005.

5 Criado pela Medida Provisória nº 132 e instituído pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Instituiu o Programa Bolsa Família e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

6 Portaria Interministerial MEC/ MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

7 Portaria Interministerial MS/ MDS nº 2.509, de 18 de novembro 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.

8 Portaria GM nº 551, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

das condicionalidades são integradas no SICON.

No ano seguinte, em 2008, foi publicada nova Portaria de Gestão de Condicionalidades⁹ – inclusão da responsabilidade da assistência social no acompanhamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, especialmente as que descumprem as condicionalidades. É formalizado o primeiro passo para a inclusão da rede de assistência social no desenvolvimento do trabalho social com as famílias que descumprem condicionalidades.

A publicação do Protocolo de Gestão Integrada entre Benefícios, Serviços e Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁰ – reconhece que as dificuldades de acesso à escola e aos serviços de saúde são reveladoras de vulnerabilidade e risco e funcionam como um alerta para que a assistência social inclua as famílias em descumprimento nos serviços de atendimento integral às famílias.

Em 2011, ocorreu o lançamento do Plano Brasil sem Miséria – reforço da importância das condicionalidades de educação e de saúde no eixo de acesso aos serviços, partindo da compreensão da característica multidimensional da pobreza.

Publicada nova Portaria de condicionalidades¹¹. Segundo a mesma, nenhuma família deverá ter o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes seja inserida no trabalho social com famílias. Reforça desse modo, o conceito de condicionalidade como acesso aos direitos básicos.

Os avanços legislativos descritos e que regulamentam o Programa Bolsa Família, permitem observar a existência de tentativas voltadas a ampliar sua abrangência e promover ações que contribuam para que as famílias beneficiárias se emancipem e consigam romper o ciclo de pobreza vivenciado. No entanto, os critérios até então vigentes para inclusão/exclusão de beneficiários, está centrado na renda per capita familiar. Abaixo segue tabela com tipos e valores dos benefícios e os perfis/critérios exigidos para o acesso ao Programa.

Quadro 01 – Tipos, Valores, critérios exigidos das famílias beneficiárias PBF.

Benefício Básico	R\$ 85,00	Pago apenas a famílias extremamente pobres
Benefício Variável* * No caso dos benefícios variáveis (cada família pode receber até 05 benefícios).	R\$ 39,00	Pago às famílias (com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa) com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos
Benefício Variável à Gestante	R\$ 39,00	Pago às famílias (com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa) que tenham grávidas. Pagamento de nove parcelas mensais. Esse benefício só é pago se a gravidez for identificada pela área de saúde para que essa informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde
Benefício Variável á Nutriz	R\$ 39,00	Pago às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. Pagamento de 06 parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

9 Portaria GM n° 321, 27 de setembro de 2008. Revoga a Portaria GM n° 551 e Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

10 Resolução CIT, n° 07 de 10 de setembro de 2009. Cria o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

11 Portaria GM n° 251, de 12 de dezembro de 2012. Revoga a Portaria n° 321 e regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Benefício para superação da extrema pobreza	V a l o r variável, que corresponda ao necessário para a superação de R\$ 85,00 reais mensais por pessoa.	Para as famílias que continuem com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00, mesmo após receberem outros tipos de benefícios do Programa. Calculado de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o limite de R\$ 85,00 de renda por pessoa.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente	R\$ 46,00	Limitado a dois benefícios por família. Pago a famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa) que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de BRASIL (2017)

Programa Bolsa Família e seu potencial emancipador

Superar o viés eminentemente monetário associado ao Programa Bolsa Família supõe apreender o conceito de pobreza sob uma perspectiva ampliada, significa admiti-la fenômeno multidimensional, que precisa ser trabalhada de maneira interdisciplinar pelos profissionais que lidam com a problemática, ultrapassando assim, visões conservadoras que contribuem para estigmatização do pobre e reforçam as discriminações no âmbito institucional e social. Nesse sentido, a teoria das capacidades¹², elaborada por Amartya Sen e Martha Nussbaum, pode contribuir para entender de que maneira, o Programa Bolsa Família pode influenciar concretamente a vida das famílias beneficiárias.

Nesse sentido, a teoria citada acima pode contribuir para visualizar e analisar a situação de pobreza em termos de privação ou falta de liberdade. Essa liberdade estaria, por exemplo, associada “a viver em uma atmosfera livre de epidemias” ou ainda, “estar livre da fome e das enfermidades”. (SEN, 2008, p. 114 *et seq.*).

A pobreza sob essa perspectiva ultrapassa a privação de necessidades materiais, e se relaciona ao bem-estar, a negação de oportunidades e acesso a serviços básicos de educação, saúde e de ações decorrentes ou complementares. O benefício monetário, associado a benefícios não monetários, habilitariam os indivíduos a romper o ciclo de pobreza persistente. É visualizada enquanto privação de capacidades, que são elementos importantes para o pleno desenvolvimento social do sujeito, nesse contexto, a renda possui um caráter instrumental. Não se trata de negar a baixa enquanto uma das causas principais da pobreza.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins [...] (SEN, 2010, p. 123).

O oferecimento gratuito pelo Estado de proteção social à população, por meio da disponibilização de serviços básicos de saúde, educação, assistência social, previdenciária e moradia, faz com que a baixa renda dos indivíduos não seja elemento limitador de uma vida digna. No entanto, em um Estado em que essas garantias não foram implementadas, ainda que se proporcione uma renda elevada, não será suficiente para suprir as necessidades pessoais e familiares dos indivíduos. Há exemplos de economias consideradas desenvolvidas em que o sistema de assistência à saúde

¹² A palavra capability tem sua origem na língua inglesa. Trata-se de uma fusão dos termos ability (habilidade) e capacity (capacidade). Em português, tradutores das obras de Sen, costumam utilizar o termo “capacidade”.

não é gratuito, como nos EUA. Nesses casos, uma situação de não cobertura de saúde, poderá impactar a renda e contribuir para falência. (PINZANI; LEÃO RÊGO, 2014).

Para além do critério renda, é necessário que se analise a classe social e econômica, o local de residência (rural ou urbano), a região geográfica de localização, a situação de moradia, o acesso a serviços básicos, a etnia, a cor da pele, a ausência de acesso a serviços básicos, o gênero, a idade, a composição e a estrutura da família. Além disso, “a renda dos pobres tende a variar consideravelmente de ano em ano e de estação a estação, no contexto do ano, dependendo do tempo e de outros acidentes”. (STREETEN, 1995, p. 30).

A renda não é o único mecanismo de geração de capacidades. Pode influenciar a relação entre renda e capacidade, a idade da pessoa, os papéis sexuais e sociais, sua localização, as condições epidemiológicas, entre outras situações em que não se pode ter controle ou que ele seja restrito. A própria distribuição de renda no âmbito familiar, pode se tornar complexa, quando aborda a pobreza sob uma perspectiva de renda.

Os benefícios de ordem não monetária, não são de fácil mensuração, pois diz respeito à subjetividade do sujeito, não se vincula diretamente a obtenção de bens materiais que podem ser estimados monetariamente. Nesse sentido, há que se perceber que diferentes e inúmeras são as aspirações dos sujeitos, e que nem todas podem ser contempladas pela via da legislação. No entanto, as políticas públicas podem contribuir para que condições e oportunidades sejam criadas nesse sentido. Segundo Streeten (1995), as aspirações podem estar relacionadas a

[...] boas condições de trabalho; a liberdade de escolher seu trabalho e as maneiras de sustentar-se; autodeterminação, segurança e respeito de si; não ser perseguido, não ser humilhado, não ser oprimido; não ter medo da violência e não ser explorado; a afirmação de valores religiosos e culturais tradicionais; empoderamento [empowerment], reconhecimento; ter tempo adequado para o lazer e formas satisfatórias de utilizá-lo; um sentimento de que sua vida e seu trabalho têm um sentido; a oportunidade de participar ativamente em grupos voluntários e em atividades sociais em uma sociedade civil pluralista. (STREETEN, 1995, p. 50).

Segundo Pinzani; Leão Rêgo (2014) as expressões da pobreza: má nutrição, renda escassa ou inexistente, exclusão política, nos conduziria a identificar funcionamentos relacionados a uma nutrição adequada, presença de autoestima, participação na vida política de forma ativa, e que pressupõem a presença de determinadas capacidades. A presença de capacidades eficazes contribui para o combate a pobreza e permitem avaliar políticas públicas. O indivíduo se torna mais livre à medida que consegue ter suas opções de escolhas concretas ampliadas.

A pobreza está diretamente relacionada à divisão social de classes na sociedade capitalista, à forma como se produz e se distribui os recursos existentes, e ainda a perpetuação do pensamento dominante daqueles que detêm o poder e a riqueza. Segundo Arroyo (2013) a caracterização dos (as) pobres como inferiores em moralidade, cultura e civilização tem sido uma justificativa histórica para hierarquizar etnias, raças, locais de origem e, desse modo, alocá-los (as) nas posições mais baixas da ordem social, econômica, política e cultural.

As instituições de modo ampliado, e as políticas públicas em sentido estrito, podem perpetuar a estigmatização e reprodução da pobreza ou ao contrário, contribuir para o empoderamento dos sujeitos frente às desigualdades e discriminações impostas. Por isso a necessidade de reconhecer a importância da coordenação de programas complementares, de caráter não monetário, para o enfrentamento às situações de pobreza dos indivíduos. E no processo de elaboração de políticas, merecem ser analisados com atenção “os papéis de heterogeneidade pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuições na família”. (SEN, 2010, p. 148).

As capacidades dos indivíduos têm sido consideradas de modo secundário, às políticas públicas de transferência de renda, dentre elas, o Programa Bolsa Família, prioriza o critério renda para inclusão dos beneficiários. A autora Mauriel (2008), ao analisar o pensamento de Amartya Sen, conclui que

Sua concepção sobre pobreza, desigualdade, fome, não tem seus fundamentos radicados nas mudanças estruturais, mas na observação dos “funcionamentos” das pessoas. Sen tenta o tempo todo demonstrar (e consegue dentro de sua estrutura de pensamento) que o enfoque das capacidades é mais importante como critério de análise das desvantagens do que o baixo nível de renda, argumentando que a renda é apenas instrumentalmente importante, pois o seu valor derivado depende de circunstâncias sociais e econômicas (isto é, estruturais), que estão fora do indivíduo. (MAURIEL, 2008, p. 124).

Na assistência social já se tenta desenvolver ações que consigam ultrapassar a mera transferência de renda aos beneficiários. No entanto, o ataque das classes dominantes a essa política é constante, persistem os discursos discriminatórios em torno dos beneficiários do Programa. Em nível nacional, os ataques à redução dos gastos governamentais com o Programa e suas ações, são recorrentes. Tenta-se desse modo, desconstruir e mascarar o real sentido da pobreza vivenciada por quem necessita do benefício para sua sobrevivência e de sua família.

Transferência de Renda do Programa Bolsa Família e sua Articulação com outros Programas e Ações

Dentre os programas e ações que podem ser articulados à transferência de renda do Programa Bolsa Família, e que serão objeto de análise dessa pesquisa, estão: Agricultura Familiar; Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF); Bolsa Verde; Carta Social; Passe Livre para Pessoas com Deficiência; Tarifa social de energia; telefone popular; Acesso a creches para crianças de 0 (zero) a 4(quatro) anos beneficiárias do BF; Brasil Alfabetizado; Programa Mais Educação; Minha Casa Minha Vida; Isenção de Taxa de Concurso Público; Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ) – Bolsa Família; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)/Brasil sem Miséria; Programa de Atenção Integral à Família. (SILVA, 2016).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) objetiva gerar renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, por meio do financiamento de projetos individuais ou coletivos. As taxas de juros dos financiamentos rurais são baixas, para que a família consiga investir em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não. As condições de acesso ao Crédito Pronaf, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar. (BRASIL, 2017a)

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental, conhecido como Bolsa Verde, instituído pela Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011 e regulamentado pelo Decreto nº. 7.572, de 28 de setembro de 2011. É programa de transferência de renda do governo federal, tem como público-alvo famílias em situação de extrema pobreza, inscritas no Cadastro para Programas Sociais do Governo Federal e que desenvolvam atividades de conservação ambiental. (BRASIL, 2015a).

A carta social é um serviço de postagem de carta com tarifa de R\$ 0,01(um centavo), destinada a titulares e dependentes do Programa Bolsa Família. O peso deve ser de, no máximo, dez gramas e os endereços do remetente e do destinatário devem estar escritos à mão. O mesmo remetente pode fazer até cinco postagens diariamente. O órgão responsável pela execução é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). (BRASIL, 2015b).

O passe livre é um programa do governo Federal, destinado a pessoas com deficiência (física, mental, auditiva, visual ou renal crônica) e comprovadamente carentes (com renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo), em que as passagens para viajar entre estados brasileiros são gratuitas. O programa está vinculado ao Ministério dos Transportes. (BRASIL, 2014a).

A Tarifa Social de Energia Elétrica, regulamentada pela Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010 e pelo Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011, é caracterizada por descontos incidentes sobre a tarifa aplicável à classe residencial das distribuidoras de energia elétrica. Possui esse direito a família: a) inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário-mínimo nacional; b) quem receba o Benefício de

Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; c) inscrita no Cadastro Único com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que tenha portador de doença ou deficiência cujo tratamento, procedimento médico ou terapêutico requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica. (ANEEL, 2016).

O telefone popular foi previsto no Decreto nº 7.512/2011, possui franquia mensal de 90 minutos para chamadas locais entre telefones fixos e assinatura mensal com valor inferior a R\$ 15,00. Deve ser oferecido pelas concessionárias de telefonia fixa local O telefone popular está disponível desde 08 de junho de 2012 para famílias com renda de até um salário mínimo e desde 08 de junho de 2013 para aquelas com renda de até dois salários mínimos. As famílias incluídas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal podem ter acesso ao serviço de telefonia fixa em condições especiais. Sua assinatura mensal possui uma tarifa reduzida. (BRASIL, 2014b).

Acesso a Creches para crianças de 0 (zero) a 4 (quatro) anos, foi aprimorado por meio do repasse de recursos do programa Brasil Carinhoso às prefeituras. Há estímulos aos municípios para que atinjam os objetivos de matricular crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches. Seu objetivo é expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses (até 4 anos de idade) cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família/PBF em creches públicas ou conveniadas. (BRASIL, 2015c).

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA), está voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. É desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo. Objetiva promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil. (BRASIL, 2017b).

O Programa Mais Educação, criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 5/2016, é uma estratégia do Ministério da Educação que tem como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes. Tem por finalidade contribuir para I - alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes, por meio de acompanhamento pedagógico específico; II - redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar; III - melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais; IV - ampliação do período de permanência dos alunos na escola. (BRASIL, 2017c).

A Isenção de pagamento de taxa de inscrição em concurso público¹³ de órgãos do Poder Executivo Federal, assim como em processos seletivos simplificados para a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público. Destina-se a pessoa inscrita no Cadastro Único, membro de família com renda mensal até meio salário mínimo por pessoa ou com renda total de até três salários mínimos. Sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – responsável por dar acesso aos dados do Cadastro Único às entidades executoras. (BRASIL, 2015a).

O Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ) é implementado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para oferecer aos beneficiários do Programa Bolsa Família a oportunidade de qualificação profissional nas áreas de construção civil ou turismo. Podem se inscrever todas as pessoas que pertençam a famílias inscritas no Programa Bolsa Família, tenham mais de 18 anos e pelo menos até a quarta- série do Ensino Fundamental completa. (FONSEAS, 2010).

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. Busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. (BRASIL, 2017d).

¹³ Conforme a lei nº 13.656/2018 há a possibilidade de isenção no pagamento da taxa de inscrição em concursos para provimento de cargo efetivo ou emprego permanente em órgãos da administração pública direta e indireta da União.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF integra o nível de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. (BRASIL, 2015).

Considerações Finais

Neste artigo buscou-se evidenciar o Programa Bolsa Família sob uma perspectiva que supere a visão monetária de distribuição de renda, por meio da contextualização no âmbito dos programas de transferência de renda, da abordagem de teorias que valorizam o potencial emancipador do programa, e a exposição de programas e ações da assistência social e de outras políticas públicas que podem contribuir para o avanço do programa, bem como para autonomia dos beneficiários.

O pensamento de Amartya Sen está centrado na defesa da liberdade do sujeito. Nesse sentido, as escolhas dos meios de vida, são influenciadas pelas capacidades proporcionadas. A política pública ou a direção política pode contribuir para o aumento e expansão das capacidades participativas de um povo.

Ampliar as liberdades substanciais dos beneficiários do Programa Bolsa Família significa aumentar a qualidade de vida, não somente por meio do aumento da renda per capita. As ações e programas de outras políticas públicas tornam-se indispensáveis para atingir esse objetivo.

As pesquisas recentes realizadas pelo IBGE, PNUD e MDS, confirmam a redução dos índices de pobreza entre as famílias beneficiárias do Programa em todo o país, com ultrapassagem da linha de pobreza e de extrema pobreza. Os critérios de elegibilidade das famílias permanecem preponderantemente concentrados no cálculo da renda per capita familiar, resultando em uma classificação direcionada aos pobres e extremamente pobres.

Essa visão limitada, centrada no valor monetário disponibilizado às famílias, impede que se estabeleça coordenação com programas complementares, de caráter não monetário que considerem as necessidades nas áreas de agricultura, comunicação, transporte, energia elétrica, escolarização, moradia, trabalho e qualificação, e necessidades de fortalecimento de vínculos familiares e acesso ao conhecimento de seus direitos.

Na elaboração e execução de políticas públicas, torna-se de fundamental importância levar em consideração, os papéis de heterogeneidade pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuições na família.

A análise de Sen desloca o foco de atenção em relação a pobreza e a desigualdade sob o aspecto renda e dos bens materiais proporcionados por ela, e migra para o que as pessoas são capazes de realizar/fazer com esses bens, as capacidades que podem ser vivenciadas pelo sujeito.

As formas de privação de liberdade são inúmeras, a renda constitui apenas uma delas, pois fomes coletivas, pouco acesso a serviços de saúde e educação, desigualdade de gênero, sociedades não democráticas, também atingem negativamente o desenvolvimento do indivíduo.

A transferência de renda realizada pelo Programa Bolsa Família constitui uma política que tem por base o enfoque da renda, em detrimento das capacidades. Não conseguindo ainda proporcionar a liberdade individual e o aumento de capacidades.

Referências

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/tarifa-social-baixa-renda>> Acesso em 19/09/2017.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos. In: SACRISTÁN, José Gimeno (Org.). **Saberes e Incertezas sobre o Currículo**. Porto Alegre: Penso, 2013.

BRASIL. **Um país menos desigual**: pobreza extrema cai a 2,8% da população. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2015.

_____. **Módulo I do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social**. PINZANI, Alessandro; REGO, Walquiria. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (2014).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Sobre o programa**. Brasília, DF: 2017a. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Bolsa Verde**. Brasília, DF: 2015a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/inclusao-productiva-rural/bolsa-verde-2>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Carta Social**. Brasília, DF: 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/carta-social>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Brasil Carinhoso – Ampliação do Acesso à Creche**. Brasília, DF: 2015c. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/primeira-infancia/brasil-carinhoso-2013-ampliacao-do-acesso-a-creche>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério dos Transportes (MT). **Passage Livre**. Brasília, DF: 2014a. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/direto-ao-cidadao/passe-livre.html>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, DF: 2014b. **Campanha lança telefone popular**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/03/campanha-lanca-telefone-popular>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Isonção de Taxa de Inscricao em Concursos Públicos Isonção de Taxa de Inscricao em Concursos Públicos**. Brasília, DF: 2015a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/isencao-de-taxa-de-inscricao-em-concursos-publicos>> Acesso em 19/09/2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. Brasília, DF: 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Programa Brasil Alfabetizado**. Brasília, DF: 2017b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Programa Mais Educação**. Brasília, DF: 2017c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Pronatec**. Brasília, DF: 2017d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>> Acesso em 19/09/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Bolsa família: tipos de benefícios**. Brasília, DF: 2017e. Disponível em <<http://mdspravoce.mds.gov.br/bolsa-familia/tipos-de-beneficios/>> Acesso em 13/08/2017.

BEHRING, E.R.A. **A política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2010.

FONSEAS. Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado. Brasília, DF: 2010. MDS mobiliza gestores para a implementação do PLANSEQ. Disponível em: <http://fonseas.org.br/mds-mobiliza-gestores->

para-a-implementacao-do-planseq/ Acesso em: 19/09/2017.

IBGE. **Censo 2010**. Brasília, 2011.

MAURIEL, ANA PAULA ORNELLAS. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, A. B. M. D. S; JUNIOR, R. B. D. S.; MIYAMOTO, S. (orgs.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Teresina, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. (org). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

STREETEN, Paul P. **Thinking about development**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita (et al). **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

Recebido em 30 de setembro de 2019.

Aceito em 10 de dezembro de 2019.