



**ROSEMEIRE MARIA EVARISTO**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PROMOTOR DE  
DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS  
BUROCRATAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE  
LAVRAS-MG**

**LAVRAS – MG**

**2018**

**ROSEMEIRE MARIA EVARISTO**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO:  
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO  
MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Orientador:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Júlia Moretto Amâncio

**LAVRAS – MG**

**2018**

**ROSEMEIRE MARIA EVARISTO**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO:  
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS BUROCRATAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO  
MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em 24 de janeiro de 2018.

Prof. Dr. Dênis Renato de Oliveira UFLA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Júlia Moretto Amâncio

Orientador

**LAVRAS – MG**

**2018**

## AGRADECIMENTOS

Já ouvi dizer que gratidão é reconhecer que a vida é um presente. Minha eterna gratidão a Deus por esse presente, por ter iluminado meu caminho até aqui, me dando forças para lutar e sempre acreditar, e me proporcionado tamanhas conquistas.

Meu maior agradecimento vai à minha mãe, por todo amor, cuidado, carinho e dedicação. Por ser a mulher guerreira e determinada que cumpriu com tamanha garra o papel de mãe e de pai. Por ter me ensinado a ser firme, sem me esquecer de ser doce. Por ter me ensinado o valor de se lutar pelos sonhos. Por ser meu maior exemplo, sinônimo de doação e determinação. Por ter me ensinado a olhar para o outro e saber me colocar no lugar dele, além de me ensinar a alegria de se ajudar a alguém. Sem ela eu não seria um terço do que sou, e meu maior sonho ainda é ser pelo menos um terço do que ela é.

Gratidão à minha orientadora, Prof<sup>ª</sup>. Dra. Júlia Moretto Amâncio, pelo saber compartilhado, pela paciência nos momentos de desespero e ansiedade, pelos conselhos cheios de empatia e por todo apoio ao longo dessa empreitada. Foi uma honra ser orientada por uma professora e ser humano tão excepcionais.

À minha irmã Roselene e à minha afilhada Helena, que com todo amor do mundo, sempre me animavam a continuar.

Aos amigos que se fizeram presentes e sempre a postos para me apoiar nessa trajetória. Ao amigo Luiz Felipe pelos conselhos e palavras de incentivo quando esse trabalho nem havia começado. À Tamara, com a sua serenidade e disponibilidade, sempre solicita e pronta a ajudar. À Narah, Thais, Geovanna, Malena e Natália por dividirmos o peso nos momentos difíceis, ajudando umas às outras. À Bruna, Samara, Karina e Gabriela, por sempre acreditar em mim e dizerem palavras de incentivo.

Às equipes dos CRAS, Escola e PSF entrevistados, por me receberem tão bem e me dedicar o seu tempo.

Aos meus supervisores de estágio, Priscilla e Arthur, pela compreensão e incentivo.

Por fim, meu profundo agradecimento a Deus novamente, que me permitiu vivenciar toda essa trajetória que conflui no presente trabalho.

## RESUMO

Reconhecendo a importância do Estado na promoção do desenvolvimento, seja como indutor ou intermediador, assim como os diversos conceitos e linhas de raciocínio sobre o tema, ao analisar a trajetória de desenvolvimento brasileiro vamos de encontro a um histórico de medidas voltadas ao crescimento econômico. Por outro lado, a corrente teórica de Desenvolvimento Humano vem resgatar a dignidade dos indivíduos através da implementação ou melhoria de direitos fundamentais como educação, saúde, moradia, trabalho, lazer e alimentação. A partir disso, as Políticas de Assistência Social assumem papel preponderante nesse resgate. O Programa Bolsa Família, é um dos maiores programas de assistência social, mundialmente premiado. Dentre seus objetivos estão o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional; o combate à pobreza e outras formas de privação das famílias; e o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social. Seu caráter intersetorial articula as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação através de suas condicionalidades, garantindo não só o acesso à uma renda complementar, mas também o acesso a direitos sociais. Sendo assim, o objetivo desse estudo é analisar a percepção dos burocratas de implementação do Programa acerca da possibilidade de o mesmo propiciar o desenvolvimento aos seus beneficiários. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com a utilização de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos burocratas de implementação do Programa nos seis CRAS do município de Lavras- MG, uma escola e um PSF. Observou-se que os implementadores não acreditam que o Programa seja agente dessa promoção. Para eles, o Programa não rompe com o ciclo geracional da pobreza e não gera empoderamento no beneficiário. Notou-se pontos positivos como o acesso à educação e saúde, entretanto, há ainda falhas de intersetorialidade internas e externas ao Programa que dificultam o desenvolvimento. Internas nas questões práticas entre o tripé saúde, educação e assistência social, e externas, no que se refere a externalidades negativas geradas pela falta ou direcionamentos de outras políticas públicas.

**Palavras chave:** Desenvolvimento Humano. Assistência Social. Programa Bolsa Família. Intersetorialidade.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO VERSUS DESENVOLVIMENTO HUMANO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 BRASIL: DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES SOCIAIS .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....</b>	<b>17</b>
<b>2.4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....</b>	<b>19</b>
<b>2.4.1 Condicionais do Programa Bolsa Família e a Intersetorialidade .....</b>	<b>20</b>
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>23</b>
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>26</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>37</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>40</b>
<b>8 APÊNDICES .....</b>	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais são um conjunto de programas e intervenções do governo que objetivam a oferta de bens e serviços e a transferência de renda, visando responder às necessidades e direitos sociais que afetam as condições básicas de vida da população.

Caracterizado como uma política social focalizada, o programa de transferência de renda Bolsa Família, tem como foco as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A transferência monetária direta para tais famílias visa garantir não só o acesso à uma renda complementar, mas também a direitos sociais. Criado no ano de 2003, dentro do programa de desenvolvimento do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, fruto da junção e expansão de programas de transferência de renda já existentes, o Bolsa Família vem sendo mundialmente premiado e copiado.

O Brasil, embora apresente uma das maiores economias do mundo, ainda está distante das nações de maior desenvolvimento humano. O desenvolvimento humano, ao contrário do desenvolvimento econômico, é qualitativo e focado nas pessoas, com a finalidade de resgatar a dignidade do indivíduo através da implementação ou melhoria de direitos fundamentais como educação, saúde, moradia, trabalho, lazer e alimentação.

O grande desafio do Estado brasileiro é atingir o tão almejado desenvolvimento de forma igualitária, atentando-se às questões sociais, indo além do desafio meramente econômico. Visto que a percepção dos agentes públicos que operacionalizam o Programa na prática é rica e extremamente contributiva, uma vez que conhecem de perto a realidade dos beneficiários e ao mesmo tempo têm uma visão técnica dos pontos positivos e negativos da operacionalização do mesmo, o objetivo deste estudo é analisar, a partir da percepção dos burocratas de implementação do Programa Bolsa Família no município de Lavras-MG, se o mesmo promove efetivamente desenvolvimento.

Para tanto, tem-se os seguintes objetivos específicos: a) conhecer a opinião dos burocratas implementadores do Programa Bolsa Família no município de Lavras-MG; b) analisar a percepção dos mesmos sobre a efetividade do Programa na promoção do desenvolvimento; e c) levantar os principais benefícios e as limitações do Programa tanto por parte dos promotores quanto dos usuários. Fundamentando-se nessa análise, a efetividade do Programa quanto promotor de desenvolvimento poderá ser mensurada e possíveis melhorias poderão ser sugeridas.

Assim, o presente trabalho contribui para o entendimento da visão dos implementadores da política pública eleita, sendo uma possível ferramenta de análise das principais divergências entre a teoria e a prática, no sentido de fornecer instrumental para que ela possa se aprimorar e, de fato, promover o desenvolvimento onde é implantada.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente estudo estrutura-se partindo do debate entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano, passando por uma linha do tempo do desenvolvimento no Brasil, levando em consideração as fortes marcas de desigualdade social e pobreza, que levam à necessidade de efetivas políticas públicas de assistência social, chegando ao objeto de estudo deste trabalho que é o Programa Bolsa Família.

### 2.1 Desenvolvimento econômico *versus* desenvolvimento humano

Considerando-se a trajetória do conceito de desenvolvimento, dotada de inúmeras mutações e adaptações, muitas vezes de raízes ideológicas diversas, fez-se necessário definir duas teorias a serem trabalhadas neste trabalho: a teoria clássica de desenvolvimento condicionado ao crescimento econômico e a teoria de desenvolvimento humano, com atenção voltada às questões básicas da sociedade.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, difundiu-se a ideia de que o desenvolvimento deveria ser medido pelo crescimento econômico, pelo acúmulo de capital e que seria impulsionado pela modernização industrial. Assim desenvolvimento era sinônimo de modernização industrial (FIANI, 2012). Nesse contexto, Santos (2014, p. 2) ressalta a influência das potências saídas da guerra no discurso de desenvolvimento, que “tornou-se prioridade para alguns novos e antigos países da periferia do capitalismo como meio de superação da pobreza”.

[...] a política para o desenvolvimento no imediato pós-guerra e no período subsequente era destinada basicamente para esse fim: viabilizar o crescimento econômico dos países e integrá-los ao mercado global. Construiu-se, portanto, um conjunto de medidas e políticas estritamente econômicas e baseadas na lógica de mercado para tentar resolver o problema do subdesenvolvimento (OLIVEIRA, 2010, p.82).

Furtado (1974) define como ‘mito do desenvolvimento’ a busca dos países periféricos ou ditos subdesenvolvidos, pelo padrão de vida semelhante ao dos países mais ricos ou chamados desenvolvidos. Nas palavras de Heidemann (2009, p. 27), os países subdesenvolvidos “deixavam-se fascinar por suas conquistas, desejando emulá-los”.

Ramos (2009, p. 43) traduz esse movimento na Teoria N, em que o postulado principal “é que existe uma lei de necessidade histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o

estágio em que se encontram as chamadas sociedades desenvolvidas ou modernizadas”. Assim surgem dicotomias como “nações desenvolvidas versus nações em desenvolvimento” e “sociedades paradigmáticas versus sociedades seguidoras”.

Entretanto, esse movimento não foi unânime e com o passar do tempo foi perdendo força. Ramos (2009, p. 43) traduz o movimento de resposta à Teoria N como Teoria P. Não existe um processo de modernização certo ou errado, e as nações subdesenvolvidas não devem se espelhar nas experiências de outras nações com características diferentes. Cada nação tem sua realidade e possibilidades de modernização, e seu governo precisa orientar-se a partir disso para alcançá-la.

Ao analisar a realidade das nações para definir as linhas de desenvolvimento a serem traçadas verificou-se a presença de outras necessidades. Assim a agenda de desenvolvimento foi se tornando cada vez mais ampla incluindo “além de crescimento econômico, distribuição de renda, emprego, igualdade, preservação ambiental e até mesmo “liberdades” (FIANI, 2012, p. 15).

Segundo o Sebrae (2017), o conceito de desenvolvimento humano foi disseminado mundialmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU) em 1990, definindo três dimensões básicas para estimar o avanço da qualidade de vida da população: renda, saúde e educação.

Assim, essa teoria se apresenta com uma mensuração qualitativa, voltada às pessoas, a assegurar sua dignidade e seus direitos fundamentais, levando-as ao desenvolvimento dos direitos de personalidade (POMPEU; FARIAS, 2013). Salienta-se “a implementação dos direitos subjetivos coletivos como educação, saúde, moradia, trabalho, lazer e alimentação. Por fim relembra-se os objetivos da República brasileira de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (POMPEU; FARIAS, 2013, p. 3)”.

## **2.2 Brasil: Desenvolvimento e Desigualdades Sociais**

Parece uníssono agrupar as palavras “desenvolvimento” e “desigualdades” em uma frase ao falar de uma única trajetória, mas é a realidade com que se depara ao analisar o processo de desenvolvimento brasileiro.

Wlodarski e Cunha (2005) relacionam a desigualdade como fato gerador da pobreza, e se posicionam contrários à ideia difundida pela sociedade capitalista de que o indivíduo em situação

de pobreza é vagabundo, analfabeto, desqualificado e culpado pela situação em que se encontra. A pobreza é um problema criado pela sociedade e deve ser sanada via regulação do Estado, com ações concretas direcionadas às causas estruturais da mesma.

No caso do desenvolvimento brasileiro, começando pela colonização, que teve como objetivo explorar os abundantes recursos naturais para comercialização ao mercado externo, o país seguiu uma trajetória de desenvolvimento desigual voltada a proporcionar enriquecimento apenas aos detentores de capital e poder (WLODARSKI; CUNHA, 2005).

Nas primeiras décadas do século XX, o Brasil era basicamente um país exportador de produtos primários e importador de bens industrializados, sem grande importância na perspectiva internacional. Tal modelo econômico beneficiava as oligarquias cafeeiras partidárias de ideologia liberal, que advogavam pelas chamadas vantagens comparativas do país. Nas últimas décadas do século XIX, essa situação começou a mudar, e com a fase inicial da industrialização brasileira superou-se o estigma da economia primário exportadora. “Suas bases estavam lançadas ao se quebrar a relação social fundamental do Império, a escravidão. Sem pagar salário ao trabalhador, a escravidão não gerava um mercado interno significativo” (IPEA, 2010, p.15). A remuneração do trabalhador seria um gatilho para o desenvolvimento pois aqueceria o mercado interno.

Como fruto do desenvolvimento econômico deu-se a decadência de uma estrutura de Estado imperial, marcada pela rigidez, verticalização e centralização. O cenário em que as províncias hegemônicas por algumas poucas famílias tinham força e pouca contestação dá lugar a um arranjo institucional mais flexível e complexo em que ocorriam as disputas inter oligárquicas. “A crescente sofisticação dos negócios do setor cafeeiro criara uma teia de vínculos entre o setor produtivo rural, os agentes de comércio, o sistema de transportes, as casas financiadoras de crédito, o processo de estocagem, a seleção de grãos e o ensacamento, e o sistema portuário (IPEA, 2010, p.15)”.

Esse período da República Velha (1889-1930) foi marcado por fortes intervenções estatais para proteger o setor cafeeiro das turbulências do mercado mundial. A prática era conhecida como socialização de prejuízos. O Estado comprava e estocava café via financiamentos externos para regular a oferta frente às oscilações de preço no mercado mundial (IPEA, 2010). Apesar de possibilitar alta lucratividade do setor cafeeiro, a socialização de prejuízos entre oferta e demanda acabava gerando “grande pressão inflacionária, facilitando a importação de produtos industriais” (IPEA, 2010, p.16).

A crise econômica de 1929, que abalou todo o mundo, também afetou o Brasil. A oferta de produtos industrializados pelos países centrais e a demanda internacional por produtos primários se contraíram, e como resultado surge o modelo de substituição de importações. No início dos anos 1930, a maior parte da produção industrial e agrícola voltou-se para o consumo local, fazendo com que o mercado interno se tornasse o principal promotor da recuperação econômica brasileira (IPEA, 2010). “O Estado passa a assumir, dessa maneira, centralidade no jogo econômico e na promoção do desenvolvimento nacional, voltando-se para o mercado interno e começando a formar uma industrialização de bens de consumo duráveis” (MOREIRA, 2017, p. 24).

A industrialização brasileira a partir dos anos 1930 deu-se com forte intervenção do Estado no papel de planejador, orientador, financiador, regulador das atividades econômicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social (IPEA, 2010, p.18).

Até aqui, percebemos a presença de um Estado forte e com grandes intervenções no setor econômico em vista de gerar desenvolvimento, mas poucas intervenções em prol do desenvolvimento social. A abolição da escravidão foi um grande passo, mas a situação dos trabalhadores e classes mais baixas continuaram críticas (SANTOS, 1979). Com o desenvolvimento as demandas sociais do país mudaram, e surgiu uma numerosa classe operária urbana que logo entraria fortemente na cena política brasileira (IPEA, 2010).

Santos (1979) ressalta que com a elite orientada pelo *laissez-faire* clássico, e assegurada pela lei de sindicalização de 1907, que permitia a livre organização do trabalho segundo suas normas e concepções, livre de interferência estatal, a preocupação era sempre em assegurar os direitos do setor exportador. Nesse momento as forças de trabalho se organizam e ingressam na vida política e social, porém a resposta do poder público à organização e atuação agressiva da força de trabalho se resumia a pura e simples repressão.

Em 1931, a nova lei de sindicalização passa a distinguir sindicatos de empregados e de empregadores, e fixa a sindicalização das profissões. O setor trabalhista conquista alguns direitos como a regulamentação das profissões e a carteira de trabalho. Nesse contexto, o Estado se volta para questão social, e surge o conceito de cidadania regulada, que estabelece como cidadão qualquer indivíduo que se encaixe em alguma ocupação reconhecida por lei. “A cidadania está

embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (SANTOS, 1979, p.75).

A partir de 1948, com a contribuição da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) a ideologia desenvolvimentista passa a ser motor do desenvolvimento.

Conforme Bielschowsky (1995), entende-se por desenvolvimentismo [...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (SINGER, 2015, p.45).

As diretrizes da Cepal iam no sentido de redefinir o papel do Estado e de uma nova inserção da América Latina no contexto internacional. O caminho seria a industrialização e a substituição das importações, paradigma que ficou conhecido como nacional-desenvolvimentismo. Porém, o Brasil dos anos 1950 ainda tinha uma industrialização restrita no que diz respeito à produção de bens de capital internamente, e tinha que importar máquinas e equipamentos, o que gerou graves déficits no balanço de pagamento. No início 1960 a crise se agravou e colocou em cheque o nacional-desenvolvimentismo e os setores ligados ao capital externo desferiram o golpe de 1964 (IPEA, 2010).

As raízes do golpe de 1964 estavam principalmente em impedir que as classes sociais que emergiram na cena política a partir de 1930 – especialmente o operariado, os trabalhadores rurais e setores das camadas médias – exigissem democratização da propriedade, da renda e do poder político. No terreno econômico, tratava-se de fortalecer o lado internacionalizante, conservador e antidemocrático do desenvolvimentismo. Para seguir atraindo o capital externo, o país teria de domesticar as reivindicações trabalhistas e criar um ambiente politicamente estável. (IPEA, 2010, p.20).

O cenário era de ditadura, busca do fortalecimento da economia e retrocesso quanto às reivindicações trabalhistas, e embora o Estado tenha sido altamente atuante, intervindo na economia criando empresas estatais, gerando condições favoráveis de financiamento, crédito farto, proteção tarifária e cambial e redução de salários, sua atuação vinha no sentido de concentrar renda e favorecer o grande capital (IPEA, 2010). As ações do governo retratavam sua.

Opção por um modelo de desenvolvimento extremamente excludente, baseado na expansão da indústria de bens de consumo duráveis, cujo crescimento da demanda seria garantido através de um processo de concentração da renda em favor das classes médias e altas e de uma mudança no padrão de financiamento do consumo, a beneficiar, sobretudo, essas camadas da sociedade (LIMA, 2003, p.142).

Com as duas altas do petróleo entre 1973 e 1979, e a alta dos juros nos Estados Unidos em 1979, “o financiamento dos passivos externos passou a exigir cada vez mais a contração do orçamento e dos investimentos internos” (IPEA, 2010, p. 22). O pacto de classes e o padrão de acumulações estabelecidos no golpe ruíram, e o fim da ditadura deu lugar a uma disputa de projetos econômicos nos anos 1980 (IPEA, 2010).

Os anos 1980 começaram em meio a uma grande recessão. A decorrência mais imediata nas demais economias foi uma crescente instabilidade monetária e cambial, desequilíbrio nos balanços de pagamentos, crise da dívida, déficits fiscais de natureza financeira ligados aos ajustes monetários dos balanços de pagamentos e paralisação do mercado internacional de crédito (IPEA, 2010, p. 22).

Esse período foi marcado por intervenções estatais voltadas a superar a inflação, foram nada menos que cinco planos econômicos nessa tentativa. Mesmo não alcançando o objetivo de controlar a inflação, esses planos geraram taxas moderadas de crescimento econômico. Apesar da década de 80 ser definida como a “década perdida” pelas elites econômicas, foi um período de avanços para os movimentos sociais, haja vista o fim da ditadura e a reorganização democrática da sociedade (IPEA, 2010). “Após árdua marcha, a Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e desenhou o embrião de projeto inspirado no Estado de Bem-Estar Social” (FAGNANI, 2011, p. 2).

Em 1990, quando a inflação foi controlada, a situação do Brasil era de um país marcado pelo desemprego, pela miséria e desigualdade social, e com uma economia frágil no mercado externo. O período foi marcado pela instabilidade e baixo crescimento, extrema diminuição da intervenção do Estado, abertura comercial, liberalização financeira e política econômica extremamente contracionista. Outro fator marcante foi a privatização das empresas estatais e venda de empresas públicas ou privadas para empresas estrangeiras. “Destruía-se o Estado desenvolvimentista apenas para restaurar o Estado patrimonialista. Só que a expressão da riqueza (e do poder) já não era o patrimônio imobiliário (a terra), como no passado, mas o mobiliário (a circulação financeira)” (IPEA, 2010, p. 25). Quantos aos aspectos da sociedade, houve baixo

crescimento do consumo das famílias, baixa mobilidade social e péssimo desempenho do mercado de trabalho (IPEA, 2010).

Na década de 2000 presenciamos uma drástica mudança política, assume o poder um governo de esquerda e as questões sociais e problemas das classes mais baixas entram fortemente em pauta, superando o modelo neoliberal. De 2003 a 2005 o primeiro mandato Lula foi uma fase de transição, marcado ainda pelas tensões dos paradigmas presentes desde 1990: estratégia econômica versus desenvolvimento social; focalização versus universalização; e Estado mínimo versus Estado forte. Foi no segundo mandato (2006 – 2010) que se iniciou o ensaio desenvolvimentista, a convergência dos objetivos macroeconômicos e sociais prosperaram as contas públicas e o mundo do trabalho, abrindo assim espaço para ampliação dos gastos sociais (FAGNANI, 2011).

A economia nacional tomou um novo rumo, diferente da retração das últimas duas décadas. Com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) o Estado se voltou a construir o desenvolvimento e valorizar a economia nacional, as principais ações do Programa foram voltadas aos setores “de energia, transporte, construção de habitações populares, saneamento básico, recuperação de áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda, fornecimento de água e ações para o desenvolvimento das descobertas do Pré-sal” (IPEA, 2010, p. 27).

O que, entretanto, caracteriza de forma mais marcante os anos recentes é o enfrentamento da miséria e da desigualdade social, que foi tomado como um dos eixos estratégicos do governo na segunda metade dos anos 2000. Foi implantada uma política redistributiva assentada na recuperação do salário mínimo e na forte ampliação dos gastos sociais destinados a aposentadorias e pensões e às transferências de renda para famílias mais carentes (IPEA, 2010, p. 27).

Essa estratégia aqueceu o mercado interno apoiando-o no consumo de massa e tornando-o resistente às crises externas. A política de distribuição de renda tornou-se uma das principais impulsionadoras da demanda agregada e promotora de crescimento, dada a efetividade da política social junto à recuperação do valor real do salário mínimo em combater disfunções históricas da sociedade brasileira como a pobreza e as desigualdades, além de “estruturar os salários, definir o patamar de produção, emprego e renda agregada, em função dos efeitos multiplicadores que exerce sobre toda a economia” (IPEA, 2010, p. 28).

O Bolsa Família se torna no governo Lula e ascende para o governo Dilma como carro chefe das políticas sociais e eixo fundamental da estratégia de desenvolvimento, respondendo ao

desenvolvimento humano e ao crescimento econômico ao mesmo tempo. Raninchesk e Castro (2013) definem esse modelo como neodesenvolvimento, e o caracterizam pela hibridez ao conciliar diretrizes desenvolvimentistas e liberais ao mesmo tempo em que prega o crescimento econômico atrelado à expansão social.

### **2.3 Políticas Públicas de Assistência Social e Transferência de Renda**

Os primeiros passos das políticas sociais brasileiras surgem no contexto autoritário da década de 1930. Com a mudança de um modelo de desenvolvimento agroexportador para um modelo urbano-industrial, emergiram demandas de uma classe operária a serem atendidas pelo Estado (SILVA, 2007). Segundo Santos (1979), surge nesse contexto o conceito de “cidadania regulada” que define como cidadão apenas aqueles que ocupam alguma profissão regulamentada por lei, assim só indivíduos posicionados no processo produtivo tinham direitos garantidos.

Nos anos que se seguem, o Sistema de Proteção Social Brasileiro se desenvolve no cenário da Ditadura Militar, em que as políticas públicas eram utilizadas como forma de amenizar a forte repressão sobre a classe trabalhadora e setores populares da época (SILVA, 2007). “O sistema de proteção então vigente baseava-se no Estado, responsável pelo financiamento, pela definição dos beneficiários – que correspondiam a grupos reduzidos no interior da sociedade – e pelo controle da dinâmica das políticas” (BICHIR, 2011, p. 64). Para Draibe (2003, p. 67), o sistema de proteção social desenvolvido no período autoritário era:

(...) um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que dele mais necessitavam (DRAIBE, 2003, p.67).

Nesse período a pobreza era naturalizada como algo que sempre existiu e que seria imutável. Não era tratada a partir da ótica da cidadania e dos direitos como problema social de responsabilidade do Estado, mas no âmbito do assistencialismo e ações de entidades beneficentes (BICHIR, 2011). Silva (2007), discorre sobre a emergência de um novo movimento social e uma

rearticulação política brasileira voltada para ações contra a repressão instituída. Esses movimentos sociais surgiram nos porões de igrejas e instituições revoltadas com o regime autoritário, e se ampliaram fortemente na década de 1980. Mas só em 1988, com a elaboração da nova Constituição Brasileira em que se instituiu a Seguridade Social composta pela Política de Saúde, Previdência Social e Política de Assistência Social, foi rompida a cultura do favor. A Assistência Social passou a ser direito de todos, até mesmo os excluídos do mercado de trabalho passaram a ser considerados cidadãos e detentores de direitos (SILVA, 2007).

Apesar de iniciadas em 1970 as primeiras reflexões sobre possibilidade de programas de transferência de renda no Brasil, foi na década de 1990 que o debate entrou na agenda pública brasileira (BICHIR, 2011). Para Vaitsman, Andrade e Farias (2009), somente na década de noventa a pobreza é assumida como problema de grande relevância a ser tratado no Brasil, quando a descentralização das políticas avança em paralelo à introdução de novos programas focalizados na pobreza.

Nesse contexto, emerge o debate acerca da Transferência de Renda como combate à pobreza. De acordo com a definição da Cepal:

Os programas de transferências condicionadas se inserem no conceito de proteção social como investimento em capital humano. Têm como premissa que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de investimento em capital humano, e, mediante à condicionalidade das transferências, buscam gerar incentivos para esses investimentos (VILLATORO, 2010, p.128-129).

Silva (2007), divide a trajetória de desenvolvimento da Transferência de Renda no Brasil em cinco momentos: O primeiro momento foi a inserção do debate na agenda pública em 1991. O segundo momento foi quando se inseriu ao debate a preocupação com educação, considerando a família como unidade beneficiária e articulando a transferência monetária com a educação associava-se uma política compensatória com uma política estruturante. O terceiro momento foi o início da implementação dos programas em 1996 pelo governo federal. O quarto momento inicia-se em 2001, marcado pela expansão dos já existentes e criação de novos programas pelo governo federal, destacando-se os programas Bolsa Família e Bolsa Alimentação. O quinto momento começa em 2003 com grandes mudanças quantitativas e qualitativas voltadas à estruturação de uma Política de Transferência de Renda com abrangência nacional, voltadas ao enfrentamento da pobreza, mas articuladas à política econômica. E assim, em outubro de 2003, foi criado o Programa Bolsa Família, integrando os programas de transferência de renda já existentes e

aumentando massivamente o alcance do mesmo. Como divisor de águas e proposta inovadora, o Programa se desenvolveu e cresceu ao longo dos anos, tornando-se referência.

## **2.4 Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda condicionada focalizado na população mais pobre e vulnerável, que se apresenta como ferramenta de alívio imediato à situação de pobreza e combate às desigualdades.

Criado em 2003, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Programa é fruto da junção e aperfeiçoamento de três programas de transferência de renda já existentes: o Programa Bolsa-Escola no qual foi bastante inspirado, o Programa Auxílio-Gás e o Programa Bolsa-Alimentação. Instituído inicialmente pela medida provisória nº 132 em 2003, se transformou na Lei Federal nº 10.386 em 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, segue sendo o maior programa de assistência social da história do país (BICHIR, 2010).

Segundo dados da Caixa Econômica Federal (CAIXA, 2017), aproximadamente 13,9 milhões de famílias são atendidas PBF, e seu objetivo, é:

Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social (CAIXA, 2017).

O Programa tem três dimensões básicas: Através da transferência de renda produz alívio imediato da pobreza, e cumpre assim o papel de redução da pobreza e diminuição da desigualdade; contribui para o desenvolvimento das famílias a partir de ações intersetoriais com outras políticas e programas; e tem papel fundamental no enfrentamento da pobreza geracional (JAIME; XIMENES; SOUZA, 2014). Nesse sentido, as condicionalidades estipuladas pelo Programa aos beneficiários têm papel fundamental para o sucesso dessas dimensões. Mais à frente elas serão discutidas em maior profundidade.

Segundo a Caixa Econômica Federal (CAIXA, 2017), a inserção das famílias no Programa está condicionada à sua situação de pobreza ou extrema pobreza. Considera-se em situação de extrema pobreza famílias que tenham renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa. Em situação de pobreza famílias que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes

entre 0 e 17 anos, e renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa. Identificados estes requisitos, para se candidatar ao Programa a família deve se cadastrar no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

A partir das informações inseridas no CadÚnico a seleção das famílias a serem inseridas no PBF é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A seleção é mensal, e os critérios são a composição familiar e a renda de cada integrante da família. Se for selecionada a família receberá o Cartão Bolsa Família, emitido pela Caixa Econômica Federal, que é enviado para residência do beneficiário via correio, juntamente com um panfleto de explicações de como ativá-lo, o calendário de saques, entre outras informações. Tudo isso acontece sem interferência ou possibilidade de membros de qualquer nível do governo utilizarem-se do Programa para praticar clientelismo (CAIXA, 2017).

O valor a ser recebido por cada família varia de acordo com o tipo de benefício que se encaixa no seu perfil (APÊNDICE A).

A partir do momento em que as famílias são vinculadas ao Programa, elas estão sujeitas às condicionalidades estabelecidas pelo mesmo, e sujeitas à perda do benefício caso não cumpram as mesmas.

#### **2.4.1 Condicionalidades do Programa Bolsa Família e a Intersetorialidade**

Além do alívio imediato da situação de pobreza por meio da transferência de renda, o Bolsa Família também tem como finalidade promover o acesso das famílias aos direitos sociais básicos e romper o ciclo intergeracional da pobreza. Para isso as condicionalidades do Programa são pilares fundamentais e condicionantes de sucesso em seus objetivos (LIMA; JAIME; JÚNIOR, 2014).

São contrapartidas a serem cumpridas pelos beneficiários nas áreas de saúde, educação e assistência social, e o descumprimento das mesmas pode acarretar no desligamento do Programa. Embora a gestão das condicionalidades seja integrada de um modo geral no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o acompanhamento das condicionalidades de educação fica a cargo do Ministério da Educação (MEC) e as de saúde do Ministério da Saúde (MS), dando um

caráter intersetorial e exigindo articulação entre ministérios, secretarias de Estado e secretarias municipais (LIMA; JAIME; JÚNIOR, 2014)

As condicionalidades do Programa Bolsa Família estão previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento (BRASIL, 2004).

De acordo com o MDS, a gestão das condicionalidades acontece de forma intersetorial e cíclica, com as seguintes etapas: Identificação do público que será acompanhado; envio do público para acompanhamento aos parceiros das áreas de saúde e educação; período de coleta e de registro do acompanhamento das condicionalidades; consolidação dos resultados do acompanhamento; aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias e apresentação de recursos; análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas; e trabalho social com as famílias (BRASIL, 2017).

O MDS gera periodicamente relatórios com informações para o MEC e o MS acompanharem o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários. Nesses relatórios constam as informações das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos que devem ter frequência escolar verificada, e informações de crianças de 0 a 6 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres em idade fértil para identificação das gestantes e acompanhamento pré-natal (BRASIL, 2017).

Baseado nas informações do CadÚnico e do Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), o Sistema de Condicionalidades (Sicon) do MDS gera a lista com o perfil de acompanhamento das condicionalidades que é enviado ao MEC e ao MS por meio do Sistema Presença e do Sistema de Gestão do PBF na Saúde. E os ministérios passam as listas aos municípios que reúnem os resultados de frequência escolar e atendimentos em saúde e registram nos respectivos sistemas de saúde e educação (BRASIL, 2017).

Os períodos de acompanhamento das condicionalidades e de registro das informações nos sistemas são definidos pelo MDS, MEC e MS anualmente em um calendário operacional. Na educação o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos acontece

cinco vezes ao ano, bimestralmente. Na saúde existem dois períodos de acompanhamento, chamados vigência, com duração de seis meses (BRASIL, 2017).

A consolidação dos resultados do acompanhamento é de responsabilidade do MDS. Por meio do Sicon, as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades são identificadas. O descumprimento não gera desligamento do Programa de imediato, pois a dificuldade de acesso aos serviços estabelecidos pela condicionalidade pode ser um indício de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2017).

Quando uma família não cumpre as condicionalidades, são aplicados efeitos gradativos, iniciando com uma advertência, e quando o descumprimento se repete em um período de até seis meses, ocorre o bloqueio do benefício por um mês, contudo, esse valor poderá ser sacado depois. Se após o bloqueio, houver reincidência no descumprimento em até seis meses, o benefício ficará suspenso por dois meses, sem possibilidade de família reaver as parcelas. O efeito mais grave é o cancelamento do benefício, que acontece raramente, pois o descumprimento dos compromissos com o Programa de forma recorrente pode ser um sinal de que a família está em maior vulnerabilidade. Com isso, famílias nessa situação só podem ser desligadas do PBF depois de passarem por acompanhamento pela área de assistência social (BRASIL, 2017).

A análise das informações permite ao poder público mapear as situações de vulnerabilidade e os gargalos do processo para agir nos mesmos. As intervenções vão desde ações pontuais com as famílias, até formulação ou aprimoramento de políticas públicas (BRASIL, 2017).

A partir do mapeamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades é oferecido um acompanhamento pela rede de assistência social. Esse trabalho social oferece apoio às famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e os riscos associados à pobreza, além de suspender o efeito punitivo garantindo uma renda à família. Enfim, os descumprimentos são analisados como resultados de problemas a serem resolvidos para a melhoria do Programa e da situação das famílias beneficiárias. Assim a utilização de indicadores de condicionalidades pelos serviços socioassistenciais fecha o ciclo das condicionalidades (BRASIL, 2017).

A intersetorialidade com as políticas de saúde e educação que as condicionalidades proporcionam, é para Júnior, Jaime e Lima (2013), ferramenta fundamental no enfrentamento da

pobreza e miséria, ao condicionar as famílias a acessar os serviços de saúde e educação buscando alcançar princípios de universalidade e equidade.

Yazbek, Couto e Raichelis (2012) apontam a intersetorialidade como fator preponderante para a superação das desigualdades, inclusão social, atendimento das necessidades sociais da população e para a proteção social. O Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS, 2009, p.26) afirma que a intersetorialidade “se materializa mediante a criação de espaços de comunicação, do aumento da capacidade de negociação e da disponibilidade em se trabalhar com conflitos”.

### **3 METODOLOGIA**

O intuito desse estudo, ao analisar a efetividade da assistência social na promoção de desenvolvimento sob a ótica dos burocratas de implementação do Programa Bolsa Família, se fundamentou na teoria de desenvolvimento humano, que determina o desenvolvimento através do resgate da dignidade do indivíduo, seus direitos fundamentais e direitos de personalidade, através da implementação ou melhoria dos direitos subjetivos coletivos como educação, saúde, moradia, trabalho, lazer e alimentação. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), definiu três dimensões básicas para estimar o avanço da qualidade de vida da população: renda, saúde e educação (SEBRAE, 2017). A partir disso, o Programa Bolsa Família foi escolhido para análise, ao passo que contempla essas três dimensões em sua estrutura: um programa de transferência de renda direta que condiciona seus beneficiários a acessar serviços de saúde e educação, além de atuar na redução da pobreza. Estão nos objetivos do Bolsa Família, promover o acesso a serviços públicos, em especial saúde, educação e assistência social; combater a fome; combater a pobreza; e levar à emancipação famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza (JAIME; XIMENES; SOUZA, 2014).

O estudo foi realizado no município Lavras, localizado no estado de Minas Gerais. Sua população urbana, aferida em 2010 pelo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2010) contabilizou 92.200 habitantes.

Afim de explorar ao máximo a percepção dos burocratas de implementação, optou-se por fazer a pesquisa qualitativa, com aplicação de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram gravadas e transcritas, garantindo o anonimato dos entrevistados. As perguntas giraram em torno

dos seguintes questionamentos: visão a respeito do Programa; observação de melhorias no mesmo ao longo do tempo; se ele atua na quebra com o ciclo geracional da pobreza; e se o leva ao empoderamento dos seus beneficiários.

Para Minayo (2002) a entrevista semiestruturada é um misto entre a entrevista estruturada, que tem um roteiro dirigido com perguntas previamente formuladas, e entrevista não-estruturada em que o entrevistador aborda livremente o tema proposto. Assim, mesmo tendo um roteiro pronto para fazer a entrevista, o entrevistador tem liberdade para inserir perguntas acerca de dúvidas ou assuntos que venham a surgir no decorrer da mesma. A partir disso, optou-se pelo método de estudo de caso, que permite ao pesquisador examinar em maior grau de profundidade e minuciosidade os fenômenos organizacionais na sua própria realidade (VERGARA, 2005).

As entrevistas aconteceram no mês de julho de 2017, com burocratas da Assistência Social que trabalham nos seis Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) do município, um burocrata da Educação que trabalha em uma escola municipal e um burocrata da Saúde que atua no Posto de Saúde da Família (PSF) no mesmo território da escola. O território dos equipamentos de educação e da saúde entrevistados foram escolhidos a partir da entrevista no CRAS desse território, que atende ao maior aglomerado de bairros no município. Não foram feitas mais entrevistas em escolas e PSFs por dificuldades de tempo e acesso.

Os agentes dos equipamentos da Assistência Social entrevistados foram psicólogos e assistentes sociais responsáveis pelos seis CRAS. Nos equipamentos de saúde e educação foram entrevistadas a enfermeira responsável pelo PSF e a diretora da escola municipal do território selecionado.

O contato dos agentes da assistência social com os beneficiários é o de cadastramento e envio do cadastro ao órgão gestor do Programa, além de um contato diário com indivíduos que frequentam as atividades do CRAS, ou pessoas que por algum motivo procuram o equipamento para se informar a procura de direitos. O fato do equipamento estar dentro do bairro e ter a finalidade de fortalecer o vínculo com as famílias vulneráveis faz com que ele seja uma ponte de ligação do cidadão aos seus direitos, ao mesmo tempo que possibilita ao burocrata conhecer de perto a real situação das famílias e suas necessidades.

O contato dos burocratas da saúde e da educação é mais quantitativo, eles geram índices quando alimentam o sistema do Bolsa Família com dados de frequência escolar das crianças e adolescentes, e frequência no equipamento de saúde das crianças e gestantes, além de dados de

pesagem de toda família uma vez ao ano. Apesar de devolver à gestão do Programa apenas dados quantitativos, a assimilação de gargalos e pontos críticos desses agentes quanto a operacionalização do Programa é rica e extremamente pontual, considerando que todos os beneficiários são condicionados a frequentar os equipamentos em que eles trabalham.

Optou-se por analisar a percepção dos burocratas de implementação, por levar em consideração o fato de a visão dos agentes públicos que operacionalizam o Programa na prática ser rica e extremamente contributiva, dada a posição estratégica em que se encontram. Conhecem de perto a realidade dos beneficiários ao mesmo tempo que têm uma visão técnica dos pontos positivos e negativos da operacionalização do Programa, que talvez os níveis de formulação não tenham.

Os implementadores da política são os atores que colocam a política em prática e fazem a ligação entre os cidadãos/beneficiários e o Estado/formulador. Segundo Lotta (2012), eles têm grande influência na vida das pessoas, por se inserirem no ambiente delas, se relacionarem diretamente com suas expectativas e feedbacks quanto ao serviço ofertado, além de determinarem a elegibilidade dos cidadãos para acessarem benefícios ou receberem sanções.

O processo metodológico aplicado para levantamento, análise de dados e extração de resultados, consistiu em uma pesquisa qualitativa, exploratória e com método de estudo de caso.

A pesquisa qualitativa possui a capacidade de exposição mais aprofundada de compreensões dos atores envolvidos no fenômeno. Godoy (1995, p. 21) menciona que:

Algumas características básicas identificam os estudos denominados "qualitativos". Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes.

Essa pesquisa caracteriza-se, como exploratória, uma vez que “as pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2010, p.27). Em relação à classificação dos procedimentos, se enquadra como um estudo de caso. Gil (2010) caracteriza esse procedimento como “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento[...]” (GIL, 2010, p.37).

Após a descrição dos procedimentos metodológicos realizada nesta seção, realizaremos a seguir a apresentação e discussão dos resultados.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Afim de analisar a possibilidade de efetiva promoção de desenvolvimento através do Programa Bolsa Família, por meio da percepção dos burocratas de implementação, optou-se por direcionar a análise das entrevistas para dois pilares principais: a possibilidade da quebra do ciclo geracional da pobreza e a possibilidade de se gerar empoderamento nos beneficiários.

A quebra do ciclo geracional da pobreza foi escolhida por ser uma proposta presente nos objetivos do Programa Bolsa Família, e o empoderamento por ser um objetivo do Desenvolvimento Humano, ao passo que se resgata dignidade do indivíduo, direitos básicos e direitos de personalidade, que confluem à emancipação.

Ampliando o acesso a serviços de saúde e educação através das condicionalidades e atuando nas situações de vulnerabilidade das famílias, o Programa Bolsa Família busca colaborar para o rompimento do ciclo geracional da pobreza. Para romper com essa reprodução da pobreza entre gerações, o Programa foca suas condicionalidades principalmente nas crianças beneficiárias da família, concentrando-se em questões de saúde e educação, como o acompanhamento pré-natal das gestantes, suporte de informações sobre aleitamento materno, acompanhamento do calendário vacinal das crianças menores de 7 anos, acompanhamento do peso, altura e estado nutricional, e obrigatoriedade de frequência escolar (JAIME; XIMENES; SOUZA, 2014).

Ao levantar o questionamento acerca da efetividade do Programa em atuar na quebra do ciclo geracional da pobreza, os burocratas foram questionados sobre a ocorrência ou não de mudanças na realidade e expectativas dos filhos em relação à realidade em que seus pais viveram enquanto imersos em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Em partes, acreditam que sim, à medida que o Programa condiciona os pais a inserirem seus filhos no ambiente escolar. Por ser a educação um direito subjetivo coletivo básico, definido na teoria de desenvolvimento humano como elemento preponderante a ser resgatado e enaltecido, o ambiente escolar é espaço de construção de conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes.

A imersão na escola retira essas crianças e adolescentes muitas vezes do trabalho infantil ou da rua e abre um horizonte novo de possibilidades e aprendizado.

Eu percebo claramente. Claro que não é do jeito que a gente sonha ainda, não é o ideal, a gente ainda vê criança fora da escola, a gente ainda vê quanto mais anos estudados pelos pais mais anos os alunos vão na escola, isso tem uma relação muito forte. Eles não estudam tudo que a gente gostaria, tudo que seria ideal, mas eu tenho certeza que aumentou sim esse índice com a vinda do Bolsa Família (Entrevistado CRAS 1).

Contudo, de acordo com a fala da maioria dos entrevistados essa quebra não acontece. A percepção desses entrevistados é de que o acesso condicionado à educação, na maioria dos casos, significa para a família apenas uma forma de se manter recebendo o benefício. E que as perspectivas continuam restringidas, seja por razões culturais, ou por condições externas não ligadas ao Programa, como ambiente onde vivem, falta de emprego, ou exposição a situações de violência e criminalidade.

Existe uma questão cultural, pais que nunca estudaram, trabalharam muito cedo. Ciclo cultural. Ou continua o ciclo, ou trabalha a mudança para o filho. O Programa abre a oportunidade de tirar o filho do trabalho e colocar na escola, nesse ponto tem uma quebra, porém não é conto de fadas, tem o lado cultural também. O Programa é um incentivo, mas depende das pessoas também (Entrevistado CRAS 2).

Para quebrar o ciclo seria necessário mudar as perspectivas e as oportunidades. Diminuir a pobreza e minimizar seus efeitos é um passo para atingir esse objetivo, mas a real quebra significa desenvolver essas pessoas, gerar oportunidades e acesso reais e com qualidade aos seus direitos: educação, saúde, infraestrutura e emprego.

O que quebra pobreza é emprego, saúde e educação de qualidade. Abrir espaço para empoderar as famílias. O Bolsa Família acaba ajudando a família, mas não quebra (Entrevistado CRAS 5).

O Programa é o primeiro passo rumo à quebra do ciclo à medida em que atua na diminuição das desigualdades, contudo não seria capaz de cumprir essa função sozinho. A Assistência Social, por si só, não consegue promover toda mudança, visto que ao longo da história sempre assumiu papel de trabalhar em cima das vulnerabilidades, muitas vezes geradas por externalidades oriundas de outras políticas de Estado. Sem trabalhar a resolução nas raízes do problema, ele sempre continuará a existir. Assim, o trabalho precisa ser intersetorial, em conjunto

com políticas públicas de outras áreas, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, emprego, entre outras. As políticas de Estado devem caminhar em conjunto na mesma direção para que essa emancipação e quebra do ciclo da pobreza realmente aconteça.

Na proposta do Programa Bolsa Família está explícita a intersetorialidade entre a assistência social, a saúde e a educação. No papel essa intersetorialidade está amarrada, mas como ela acontece na prática? Como funciona essa rede e com que qualidade? E quanto a intersetorialidade com outras políticas públicas que não estão amarradas ao Programa?

Consideramos o Programa como um elo de três políticas públicas: Assistência Social, Educação e Saúde. No entanto as atribuições desse tripé não trabalham em ação conjunta na prática. De fato, as três bases do tripé cumprem suas atribuições e respondem com seus resultados à gestão do Programa, mas existe um hiato no fato de não trabalharem em rede na implementação.

Na prática, a assistência trabalha de forma incisiva com esses beneficiários, ou pelo menos deveria, enquanto a saúde e a educação apenas cumprem o papel de receber esses beneficiários condicionados pelo Programa e gerar dados para os Ministérios da Saúde e da Educação, que mais tarde serão repassados ao Ministério do Desenvolvimento que faz a gestão do Programa.

A única política que trabalha efetivamente esses aspectos sociais do Programa é a política de assistência. A política de saúde e a política de educação só geram um índice, são quantitativas. Existe um índice para o indivíduo estar lá, mas não existe um suporte para que ele esteja lá (Entrevistado CRAS 1).

Caímos em outro hiato: até onde o acesso contempla em qualidade e real usufruto, o direito. O número de beneficiários do Programa foi crescente ao longo dos anos, sua estrutura se expandiu, e melhorias nos processos internos certamente foram feitas. Mas, e quanto às políticas públicas às quais os beneficiários são condicionados a acessar pelo Programa?

O Programa te garante educação, mas para mim não aumentou a perspectiva de estudo deles, eles não desejam tanto isso. Porque, por exemplo, se você conversar com as nossas crianças daqui talvez poucas saibam o que é universidade. As famílias que a gente lida, estão na linha da pobreza, elas não almejam isso. Aqui nos residenciais que a gente atende é raríssimo quem tem alguém na família que foi à universidade (Entrevistado CRAS 1).

A distância entre o simplesmente acessar à educação e o resultado de mudança que ela pode provocar na vida de uma pessoa fica clara na fala acima. O acesso está garantido, mas existem outros fatores envolvidos que podem atravancar uma emancipação e evolução por via da educação.

Um dos fatores é a qualidade dessa educação ofertada. Não é segredo para ninguém a precariedade da educação pública brasileira e o ensino de baixa qualidade. Além disso, as questões culturais também podem influenciar:

Não vê aqui um adolescente falando que vai terminar o ensino médio e fazer uma faculdade. Eles não sonham assim. Não se houve essa palavra. Querem trabalhar em supermercado os meninos. As meninas sonham em ter um filho e morar com pai do filho (Entrevistado PSF).

Outro fator, ultrapassa a questão da política de educação e cai no caráter intersetorial com políticas governamentais não amarradas ao Programa. Engloba o ambiente em que essas crianças e adolescentes vivem e as situações de criminalidade e violência às quais estão expostos:

Muitas vezes no caminho do tráfico eles vão ganhar muito mais em menos tempo e de forma mais fácil. É vender ilusão falar para um menino que está no tráfico onde o dinheiro é rápido e grande, que se ele fizer uma faculdade ele vai se dar muito melhor na vida ganhando um salário mínimo. Para ele aquilo é muito mais imediato, e faz mais sentido, e alimenta. Se fala do bolsa família, mas ele é pouco, é muito pouco para garantir isso. Para que ele fique tranquilo. Ir a universidade, ainda mais se a gente pensar, quem é que vai bancar ele, se ele não vai ter mais o bolsa família (Entrevistado CRAS 4).

Na fala dos entrevistados há consenso em apontar que condicionar o benefício do Programa ao acesso à saúde e à educação é ponto forte do Bolsa Família, porém, sempre com o adendo de que esse aspecto poderia ser ainda melhor trabalhado. Quando questionados se as políticas de saúde e educação também se expandiram para atender em quantidade e qualidade à demanda gerada pelo Programa, as respostas se assemelham quanto à negativa do quesito crescimento em qualidade:

Em quantidade sim pois entraram muitas pessoas no cadastro, mas em qualidade ainda falta muito. Não adianta ofertar uma coisa e não acompanhar. Falta fiscalização, intersetorialidade. Faltam reuniões da educação e da saúde sobre o Bolsa Família. (Entrevistado CRAS 2).

E divergem quanto a ampliação em quantidade:

Não aumentou. Aqui são 12 bairros, 12.000 pessoas com um PSF só. Com a mesma equipe. O certo pela lei é atender a 3.800 pessoas. Acaba não conseguindo fazer o serviço do PSF de prevenção, fica só apagando fogo. (Entrevistado PSF)

Na realidade, o que acontece nesse PSF e nos outros equipamentos públicos desse território, é que a quantidade de acesso aumentou, ao passo que a estrutura do equipamento e equipe de profissionais não se expandiu na mesma proporção. Ocorreu a aglomeração de vários novos residenciais próximos ao bairro, sem a construção de novos equipamentos de saúde, assim como educação e assistência. Assim, os moradores dos novos residenciais, acabaram ficando sob a responsabilidade desse PSF, sem que este fosse ampliado para atender à nova demanda. Uma política pública sofrendo com a externalidade negativa de outra.

Não adianta se construir inúmeros residenciais em políticas de habitação e jogar as pessoas ali sem transporte, escola, saúde e segurança pública. Sem direitos cidadãos. O acesso à moradia será contemplado, no entanto, se as outras políticas não trabalharem juntas, novos problemas sociais surgirão. A falta de intersetorialidade entre as políticas públicas acarretará nas externalidades negativas.

A nível municipal aponta-se uma iniciativa da gestão do Bolsa Família no município, em um trabalho intersetorial prático entre assistência social e saúde. O trabalho consiste em levar um evento até os bairros aos fins de semana, com informações sobre o Bolsa Família e outros programas da assistência, além de serviços de saúde como pesagem e vacinação. Ainda assim a ideia de trabalhos entre as três políticas na base é quase inexistente, ou informal.

Não tem trabalho integrado, tenho contato com a secretaria de educação, que me direciona. Tenho um contato com o CRAS do bairro porque aqui tem muitos problemas sociais, mas com PSF não (Entrevistado ESCOLA).

Outra lacuna de intersetorialidade apontada na fala de vários entrevistados, é a falta de uma política de inclusão produtiva ligada ao Programa.

Semana passada mesmo, teve um senhor de 60 anos aqui que só queria um emprego, pedindo “pelo amor de Deus”. Ele era motorista, e só fez isso a vida inteira. Falta um lugar de capacitação para ensinar ele a fazer alguma outra coisa, falta um jeito de integrar ele ao mundo do trabalho (Entrevistado CRAS 6).

Assim o fator acomodação foi altamente apontado nas falas dos técnicos entrevistados como ponto fraco do Programa. Dentre as hipóteses levantadas para justificar essa acomodação aparece a falta da inclusão produtiva no Programa. A ausência de ligação do Programa com políticas de emprego e capacitação que gerariam chances reais de emprego aos beneficiários, seria um fator geracional de dependência.

Poderia ser melhorado, poderia ter uma ligação com inclusão produtiva, além da vinculação com saúde e educação. Seja um curso ou direcionamento para emprego de alguém da família. Deveria ter inclusão produtiva de alguém da família, como critério de condicionalidade. Vê que depois que completam 18 anos, não tem uma boa formação, não consegue trabalho bom e continua no ciclo. Precisa empoderar a família para não perpetuar a dependência (Entrevistado CRAS 4).

A inclusão de ações de preparação para inclusão produtiva estaria nas possibilidades do Programa, no entanto a inclusão produtiva em si depende de outras políticas externas a ele. A situação que o país vive atualmente é de altas taxas de desemprego e dificuldades financeiras, afetando a todos no geral. Mas afeta ainda mais, e com maior severidade, às pessoas mais pobres e vulneráveis.

A política do Programa está enfraquecida. Seria legal encaminhar o beneficiário para o trabalho, mas com o país em crise fica difícil. No papel é lindo, mas na prática do dia-a-dia é muito difícil (Entrevistado CRAS 6).

Além do fator crise econômica e de emprego, os últimos eventos de reviravoltas e golpes políticos, amedrontam e assustam quanto aos rumos das questões sociais daqui para frente.

Benefício para povo não é de interesse do novo governo, os recursos já vêm diminuindo e o programa tende a acabar. Houve um avanço imenso nas políticas de assistência e hoje há um retrocesso violento que vai deixar marcas (Entrevistado CRAS 2).

A polarização entre direita e esquerda e sua guerra de princípios norteadores são nesse momento uma externalidade negativa ao Programa. Mesmo o Bolsa Família sendo um programa da Assistência Social e uma ferramenta necessária para reduzir os problemas causados por séculos e séculos de desigualdades sociais perpetuadas, na guerra da polarização ele se torna apenas “um programa da esquerda”. E quando o que vale é de onde veio a ideia em supremacia

ao que a ideia realmente produz, os interesses reais de uma sociedade são menosprezados em nome de uma arrogância e egoísmo cegos.

Grande parte do brilho nos olhos perdido pelo Bolsa Família se dá pelo fato de ser colocado incessantemente aos olhos da sociedade sob um jogo de palavras e marketing político, que produz subjulgamentos negativos e tendenciosos.

Aí por exemplo, a visão principalmente a visão da elite em torno do Programa, é uma visão muito distorcida, eles acham que o Programa Bolsa Família é para vagabundo, que somos nós que estamos pagando o bolsa família, e não é. É um Programa estrutural, que tem verbas próprias, ele não é oriundo de volta dos impostos, vem de outras fontes de arrecadação. Então, quem não conhece, especialmente a elite, é quem mais queima o filme do Programa. Pelo preconceito eles não entendem que tem anos de desigualdade, e pela possibilidade da classe que é pobre se encontrar mais próxima (Entrevistado CRAS 1).

No fim das contas existem sim falhas de intersetorialidade dentro do Programa. A falta de intersetorialidade na linha de frente da implementação entre assistência social, saúde e educação é uma falha que pode ser trabalhada e sanada em prol de um melhor desempenho do Programa.

A falha de intersetorialidade com políticas de inclusão produtiva também pode ser trabalhada pelo próprio Programa para gerar real empoderamento e independência nos beneficiários. Assim como gerar a oportunidade de receber o benefício: um beneficiário deixa o benefício por não precisar mais do apoio do programa, e outro cidadão vulnerável tem a oportunidade de se beneficiar do mesmo. Afinal, quanto mais famílias saem do Programa maior a melhoria alcançada pelo mesmo na tratativa do problema real a que ele visa sanar. Se muitas famílias deixam de receber o benefício significa que muitas famílias saíram de situações degradantes e vulneráveis e estão se desenvolvendo.

Contudo, a maioria das falhas e visões negativas quanto ao Programa caíram em problemas gerados pelas externalidades negativas de outras políticas públicas. O Programa garante o acesso a políticas de saúde e educação, mas não está sob seu poder garantir a qualidade com que estes serviços serão ofertados, para que venham a gerar os resultados positivos esperados. O Programa coloca as crianças e adolescentes na escola, no intuito de mudar suas perspectivas e evoluir através da educação, mas não é de sua alçada oferecer uma educação de qualidade que proporcione a eles a real mudança nas suas perspectivas e anseios, para gerar a

quebra do ciclo vicioso e cultural da pobreza. O Programa oferece renda para ajudar na sobrevivência das famílias, mas se o Estado não trabalha as outras políticas e oportunidades para que essas famílias consigam se emancipar e sobreviver por conta própria, a culpa não é do Programa.

A máxima de que ninguém faz nada sozinho cai muito bem, uma política pública ou um programa, sozinhos, não vão mudar os problemas de uma sociedade inteira perpetuados por séculos e séculos. Grandes mudanças demandam grandes trabalhos. Grandes trabalhos conjuntos e interligados.

Considerando o empoderamento como o estado em que o ser humano toma consciência da sua força e posição, assim como capacidade de agir e se impor, tal processo começa quando o ser humano identifica as forças que o oprimem e procura agir para provocar mudanças nessa condição.

Parafraseando Maslow (1943) e sua teoria da hierarquia das necessidades, em que procura entender as motivações humanas definindo que as ações são motivadas a satisfazer certas necessidades, e quando as necessidades básicas são satisfeitas desenvolvem-se outras necessidades e desejos, trabalharemos com uma hierarquia de necessidades a serem supridas até chegar ao empoderamento, baseada na teoria do desenvolvimento humano.

Sendo o desenvolvimento humano, focado no bem-estar das pessoas, trabalhando na busca pelo resgate a dignidade do indivíduo, seus direitos fundamentais e direitos de personalidade através da implementação ou melhoria dos direitos subjetivos coletivos como educação, saúde, moradia, trabalho, lazer e alimentação, para levá-las a uma melhor condição de vida e emancipação (POMPEU; FARIAS, 2013). Temos a seguinte hierarquia de necessidades a serem supridas:

Figura 1 – Pirâmide de Hierarquia das Necessidades para o Desenvolvimento Humano



Fonte: Da autora

A primeira preocupação do ser humano é sobreviver, e para sobreviver ele precisa se alimentar, cuidar da saúde e ter condições de vida minimamente dignas. Quando não se tem o que comer, saúde e infraestrutura, a única preocupação que se tem é a de não morrer. Não adianta esperar que nessa situação um ser humano se preocupe com outras lutas que não sejam essa. Assim, a primeira necessidade a ser suprida é a de ter o que comer, acesso a serviços de saúde e uma vida minimamente saudável.

A partir da primeira necessidade atendida, o ser humano vai almejar preencher a próxima necessidade, que se espera, que o leve a evoluir e não volte para à situação anterior. Com as necessidades fisiológicas contempladas, as necessidades intelectuais relacionadas à educação tanto formal quanto informal, serão as próximas.

Sendo a educação fonte transformadora e caminho para mudanças e novas oportunidades, por via dela, supre-se necessidades intelectuais, ligadas à assimilação e entendimento. Ampliados os horizontes através do conhecimento, espera-se que o ser humano se torne empoderado, dono de suas lutas e ciente do seu lugar e força na sociedade, pronto para se impor e agir.

Considerando tal linha de raciocínio, serão analisadas as possibilidades de empoderamento dos beneficiários através do Programa. Seja por via da educação, ou pelo acesso

a equipamentos públicos, que podem atuar ampliando seu campo de visão quanto a cidadania e participação.

Na maioria das falas dos burocratas é enaltecida a falta do empoderamento dos beneficiários. Empoderamento quanto agir por conta própria de forma independente e fora da dependência do Programa.

Falta empoderamento das famílias, direcionamento, para entender o real sentido dos ganhos do bolsa família, e ir atrás das coisas sozinho, não se acomodar. Mostrar para as famílias que elas podem ir além (Entrevistado CRAS 2).

No entanto, assume-se que existe empoderamento quanto à assimilação de direitos e busca pelos mesmos.

Vão tomando consciência, mas ainda são poucos que são participativos, ainda é necessário incentivar essa cultura (Entrevistado CRAS 2).

Em algumas falas, a percepção quanto à acomodação em detrimento do empoderamento foi mais severa:

Tem hora que o Bolsa Família ajuda eles a não correrem atrás das coisas. Poucos querem evoluir. A comunidade é carente, mas eles não são de correr atrás não. Nem buscar o remédio vão, quando ganham a receita. Tem lugares que tem que ajudar, mas gerou muita dependência, não se vê eles querendo evoluir (Entrevistado PSF).

Tratando-se da emancipação e empoderamento por via da educação, pontuando uma mudança de perspectiva de vida e anseios nas crianças e adolescentes, as percepções também foram negativas.

Não há muito interesse. Param cedo de estudar. Enquanto os pais comandam ainda empurram para escola para receber o benefício, mas depois a maioria abandona (Entrevistado CRAS 4).

Em geral a percepção dos burocratas é de que não existe um empoderamento por via do Programa. Em uma visão um tanto quanto desanimada o que se percebe é uma descrença e esgotamento quando se fala dos rumos que o Programa tomou quanto ao posicionamento dos beneficiários. A assimilação feita por alguns burocratas, de acomodação e mal-uso do Programa por parte de beneficiários, os coloca em uma posição de descrença quanto ao próprio Programa em que trabalham.

O questionamento que fica é: Se o Programa supre às necessidades que levam ao empoderamento, mas a maioria dos burocratas entrevistados, que lidam com ele diretamente não enxergam o empoderamento nesses beneficiários, onde está o gargalo?

Sem dúvida que existe empoderamento. Mas eu acho que isso é muito pontual, porque não adianta por exemplo, existir o Programa, existir o equipamento público, existir o acesso, e não existir equipes técnicas com competências para direcionar esse usuário. Porque é muito comum usuário receber informações falsas (Entrevistado CRAS 1).

Dois fatores importantes estão falhando no caminho para o empoderamento e real entendimento do Programa: Capacitação e Informação.

O fator capacitação, se trata de capacitação com os técnicos que lidam diretamente com os beneficiários. Esse técnico é quem vende o peixe do Programa, quem vai mostrar ao beneficiário o que ele realmente é, o que ele pode fazer pelas pessoas e onde ele quer levar as pessoas.

Capacitação deve ser permanente, pois o funcionário atua como orientador das pessoas. Ponte para assistência. Existem muitas mudanças vindas do governo federal, e os técnicos precisam informar. Capacitação está aquém, deveria ser mais constante, precisa e por pessoas que realmente conheçam (Entrevistado CRAS 2).

Os burocratas foram unânimes ao responder que a capacitação é quase inexistente. Essa é uma falha muito grande, pois a preparação de quem se apresenta como representante do Programa para o usuário é de extrema importância. O papel desse técnico é de elo entre o Programa e o beneficiário, e esse elo precisa estar bem amarrado, com um canal de informações limpo e eficaz.

O fator informação, é referente à informação que o beneficiário recebe sobre o Programa. O entendimento que ele terá sobre o benefício e a responsabilidade com o que ele significa pode minimizar problemas negativos de acomodação, mal-uso e ações que o levam a descrédito.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciar esse estudo, o anseio que tomava conta era o de comprovar o desenvolvimento gerado por políticas públicas de assistência social. Em meio a um cenário de descrença nas instituições, de alta polarização na política e grandes ataques à assistência social vindos da elite e até mesmo da classe média, o incomodo causado instigou a essa empreitada. Tornou-se necessário nadar contra a corrente e comprovar que a assistência não era simplesmente uma esmola ou algo que se tira de alguém para dar a outrem, e sim uma maneira de desenvolver, mesmo que minimamente, aqueles seres humanos que se encontram em situações vulneráveis causadas pelas desigualdades sociais que os assolam.

O Programa Bolsa Família foi escolhido como objeto de análise por ter objetivos e condicionalidades que casam com a teoria de desenvolvimento humano, corrente na qual esse estudo se baseou. Assim, resgatando direitos fundamentais e dignidade de indivíduos em situação vulnerável a partir da transferência de renda e garantia de acesso a políticas de saúde e educação, teoricamente o Bolsa Família geraria desenvolvimento humano.

A expectativa era grande e na empolgação da base teórica tudo parecia perfeito, até o choque de realidade ao ir a campo. O incomodo gerado pelas pontuações sobre “a ilusão com a assistência social” e um certo ar de descrença por parte dos burocratas, foi fator preponderante para que essa pesquisa renascesse e procurasse também respostas sobre o porquê de um Programa como o Bolsa Família, mundialmente premiado e copiado, tão evoluído e bem amarrado em seus sistemas internos, perdeu o brilho nos olhos de repente.

Concluiu-se que apesar de o Programa Bolsa Família responder às três dimensões básicas propostas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU): renda, saúde e educação. Na percepção prática dos burocratas de implementação do Programa, ele não gera desenvolvimento em seus beneficiários. Para eles, o Programa não rompe com o ciclo geracional da pobreza nas famílias beneficiárias. Ele atua como um primeiro passo rumo à essa quebra, ao passo que garante acesso à saúde e educação, porém existe um hiato entre o simples acesso e o acessar com qualidade, além da existência de fatores culturais e fatores externos gerados por outras políticas públicas que impedem o rompimento concreto desse ciclo.

A intersectorialidade entre as políticas públicas aparece como elemento primordial para que ocorram mudanças que levem ao desenvolvimento dos beneficiários. Yazbek, Couto e

Raichelis (2012) apontam a intersetorialidade como fator preponderante para a superação das desigualdades, inclusão social, atendimento das necessidades sociais da população e para a proteção social.

As falhas de intersetorialidade apontadas na visão dos implementadores são tanto internas ao Programa Bolsa Família, quanto externas a ele. Internamente, apesar de teoricamente o Programa trabalhar a intersetorialidade entre assistência social, saúde e educação, na prática ela não acontece. As três políticas não se interacionam dentro do Programa nos níveis práticos, não conversam entre si na linha de frente. Externamente, a falta de intersetorialidade com outras políticas públicas, como habitação, mobilidade urbana, emprego, formação profissional, infraestrutura, saneamento, cultura, lazer, esporte, entre outras, também causa reflexos negativos na efetividade do Programa em promover o desenvolvimento dos beneficiários. Além disso, percepções sobre o nível de qualidade abaixo do esperado com que são ofertados os serviços de saúde e educação condicionados pelo Programa, também se apresentam como fatores que dificultam a promoção de desenvolvimento por via do Bolsa Família.

Acerca do empoderamento, a percepção dos burocratas é de que os beneficiários não se tornam empoderados por via do Programa, acreditam que na maioria das vezes eles se tornam dependentes ao invés de se empoderar. Questionados sobre o porquê de isso acontecer, foram levantados fatores como: Falta de intersetorialidade com políticas de emprego e formação para o mercado de trabalho, situação de crise econômica do país, falta de informação dos beneficiários e ausência de capacitação efetiva dos burocratas que são canal de informação com o beneficiário.

Em linhas gerais, existem fatores que podem ser melhorados dentro do Programa afim de gerar o desenvolvimento mais efetivo de seus beneficiários, como: Trabalhar melhor a intersetorialidade entre o tripé assistência social, saúde e educação na implementação; trabalhar a possibilidade de intersetorialidade com políticas de emprego e formação profissional para os beneficiários; estabelecer uma capacitação mais efetiva e frequente nos profissionais que trabalham na linha de frente do Programa; e ser mais incisivo no que tange a levar informação e esclarecimento aos usuários acerca do que o Programa representa, qual seu objetivo e o seu caráter temporário.

Ademais, na visão dos burocratas entrevistados, existem diversos fatores externos ao Programa Bolsa Família que contribuíram para a não confirmação da efetividade dele quanto promotor de desenvolvimento. Tais fatores também estão ligados à intersetorialidade, porém, em

nível de decisões do Estado, como: proposta de desenvolvimento a ser fomentada e os direcionamentos das políticas públicas.

Fica claro, por tanto, que a palavra de ordem para o alcance do desenvolvimento humano é a intersectorialidade. É necessário que o Estado trabalhe suas políticas direcionando-as ao mesmo objetivo. Em trabalho conjunto se tornaria possível reverter as situações de pobreza e desigualdades solidificadas ao longo da história.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, R. R. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos** [Online], 4 | 2003. Disponível em: <http://cea.revues.org/1573>. Acesso em: 28 maio 2017.

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos - Cebrap**, [s.l.], n. 87, p.115-129, jul. 2010.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. 271 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia e Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm#art3)>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informações completas, Minas Gerais, Lavras**. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313820&search=||infogr%Elficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Condicionalidades**. 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades#top1>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão**. Brasília: Ipea, 2013. 494 p.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Bolsa Família. 2017. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

CASTRO, J. A. de. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, v. 1, p.67-94, jan./jun. 2011.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, novembro de 2003, pp 63-101.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. IE/Unicamp, Campinas, n. 192, jun, 2011.

FIANI, R. Problematizações acerca do conceito de um “novo” Estado Desenvolvimentista. **Texto Para Discussão**, Brasília, v. 1749, p.7-45, jun. 2012. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1749.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1749.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FURTADO, Celso. **Mito do Desenvolvimento Econômico**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184p.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p.23-40.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 10. 145 p.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p.79-112, jan./jun. 2006.

LIMA, V. F. S. A. Padrões de acumulação e políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 7, n. 1, p. 137-174, 2003. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/issue/view/266/showToc>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

LOTTA, G.S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. IN: FARIA, C.A.P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

MAGALHÃES JÚNIOR, H. M.; JAIME, P. C.; LIMA, A. M. C. de. O Papel do setor saúde do programa bolsa família: histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão**. Brasília: Ipea, 2013. p. 93-107.

MAGALHÃES JÚNIOR, H. M.; JAIME, P. C.; LIMA, A. M. C. de. O Sistema Único de Saúde e o Programa Bolsa Família: Compromissos e Desafios. In: SOUZA, F. M.; XIMENES, A. D.; JAIME, C. P. (Org.). **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do bolsa família**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, 2014. n.17.

MASLOW, A. H. **A Theory of Human Motivation**. 1943. Disponível em: <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>. Acesso em 28/11/2017.

MINAYO, M.C.S. et al. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
**ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

– **CRAS**. Brasília, 2009, 72 p. Disponível em: <  
[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_Cras.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf)> Acesso em: 13 jan. 2018

MOREIRA, S. T. B. **O Pronatec/bms como ferramenta de operacionalização do desenvolvimento: mas que desenvolvimento?** Monografia. 2017. 77 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.

OLIVEIRA, J. D. de. **Ordem, Instituições e Governança: uma análise sobre o discurso do desenvolvimento no Sistema ONU e a construção da ordem internacional.** Dissertação (Mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

POMPEU, G. V. M.; FARIAS, M. E. da C. **Crescimento econômico, desenvolvimento humano e sustentabilidade: análise do direito social à alimentação adequada.** 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e67691b60ed3e4a>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

RAMOS, G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: UNB, 2009. p.41-91.

RANINCHESKI, S.; CASTRO, H. C. O. de. Sobre Estado, cultura política da democracia e políticas sociais na América Latina. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: Um enfoque multidimensional**, Brasília, v. 1, p.6-19, 2013.

SANTOS, W. G.. Do Laissez-faire repressivo à cidadania em recesso. IN: **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979. p. 71-82.

SANTOS, A. C. S. O discurso do desenvolvimento: trajetória, renovações e questionamentos. **Anais do XIX Encontro Regional de História**. Juíz de Fora, JUL/2014. Disponível em: <[http://www.encontro2014.mg.anpuh.org/resources/anais/34/1402966473\\_ARQUIVO\\_Odiscursododesenvolvimentotrajectoria,renovacoesquestionamentos.pdf](http://www.encontro2014.mg.anpuh.org/resources/anais/34/1402966473_ARQUIVO_Odiscursododesenvolvimentotrajectoria,renovacoesquestionamentos.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

SEBRAE. **PNDU – Programa das nações unidas para o desenvolvimento.** 2017. Disponível em: < <http://ois.sebrae.com.br/comunidades/pnud-programa-das-nacoes-unidas-para-o-desenvolvimento/>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

SILVA, M. O. da S. e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, p.1429-1439, dez. 2007.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, nº. 102, julho de 2015. Disponível em: < [http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content\\_1604/file\\_1604.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf) >. Acesso em 23 jun. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano8, n. 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, F. M.; XIMENES, A. D.; JAIME, C. P. (Org.). **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do bolsa família**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, 2014. n.17.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. de; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 14, n. 3, p.731-741, jun. 2009.

VERGARA, S. C. Estudos organizacionais: a produção científica brasileira. In: BERTERO, C. O.; CALDAS, M. P.; WOOD JÚNIOR, T. (Org.). **Produção científica em administração no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 35-49.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL, Número Especial em Português**, pp.127-140, maio 2010.

WLODARSKI, R.; CUNHA, L. A. **Desigualdade social e pobreza como consequência do desenvolvimento da sociedade**. In: IX Simpósio Internacional Processo Civilizador: Tecnologia e Civilização, Londrina, 2005.

YAZBEK, M.C. ET AL. **O sistema único de assistência social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento**. In: COUTO, B.R. et al. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

## 8 APÊNDICES

### APÊNDICE A – Tipos de benefícios do Programa Bolsa Família de acordo com o perfil da família segundo informações da Caixa Econômica Federal

BENEFÍCIO	DESCRIÇÃO
<b>Benefício Básico</b> No valor de R\$ 85,00	Destinado apenas a famílias em situação de extrema pobreza. (Renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa).
<b>Benefícios variáveis</b> No valor de R\$ 39,00 cada um (podendo acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$ 195,00)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Benefício Variável Vinculado à Criança ou Adolescente de 0 a 15 anos.</b>                Destinado a famílias que tenham em sua composição, crianças e adolescentes de zero a 15 anos de idade.</li> <li>• <b>Benefício Variável Vinculado a Gestante.</b>                Destinado às famílias que tenham em sua composição gestante. Podem ser pagas até nove parcelas consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês.</li> <li>• <b>Benefício Variável Vinculado à Nutriz.</b>                Destinado às famílias que tenham em sua composição crianças com idade entre 0 e 6 meses. Podem ser pagas até seis parcelas mensais consecutivas a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.</li> </ul>
<b>Benefício Variável Jovem.</b> No valor de R\$ 46,00 (podendo acumular até dois benefícios, chegando a R\$ 92,00)	Destinado às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes entre 16 e 17 anos.
<b>Benefício para Superação da Extrema Pobreza.</b> Em valor calculado Individualmente para cada	Destinado às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza. Cada família pode receber um benefício por mês. O valor do benefício varia em

família.	<p>razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família.</p> <p><b>Observação:</b> As famílias em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício Básico, o Variável e o Variável Jovem, até o máximo de R\$ 372,00 por mês. Como também, podem acumular 1 (um) benefício para Superação da Extrema Pobreza.</p>
----------	--

## APÊNDICE B – Questionário da entrevista

1. Qual contato de vocês com o Programa Bolsa Família e os titulares do benefício?
2. Qual a visão de vocês quanto ao Programa, em pontos fortes e pontos fracos?
3. Ao longo do tempo você percebeu algumas falhas sendo concertadas dentro do Programa? Houve melhoria?
4. Uma das propostas do Programa é quebrar com o ciclo geracional da pobreza. Vocês percebem essa quebra, essa mudança?
5. A quebra desse ciclo também reflete nos pais e nas mães? Apresentam vontade de voltar a estudar?
6. O acesso, em um primeiro momento condicionado pelo programa, a equipamentos públicos criou nesses indivíduos um empoderamento e ampliou um campo de visão quanto cidadão e participação?
7. O Programa é feito para ser um apoio até que a família saia de uma situação vulnerável. Acontece das famílias se acomodarem?
8. Quanto às condicionalidades do Programa ligadas à saúde e educação. Vocês percebem que as políticas de saúde e educação vieram se expandindo para atender à demanda que o condicionamento do programa a esses serviços gerou?
9. Sobre a porta de saída do Programa. Como vocês veem essa porta de saída, tanto quanto à conscientização das pessoas de sair quando não precisam mais, quanto nas questões de descumprimento de condicionalidades?
10. A questão política influencia muito na execução do Programa?
11. A respeito da perspectiva dos estudantes, quanto a futuro. Há maior engajamento, vontade de ir a faculdade ou ficam só na frequência mesmo?