

POTENCIALIDADES E LIMITES DO ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Taciana Mara Corrêa Maia*

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as potencialidades e limites do Programa Bolsa Família. Parte-se do estudo da estrutura normativa do programa destacando o papel do Direito na sua institucionalização e operacionalização, abordando a sustentabilidade de suas finalidades, seus efeitos diretos e indiretos, e suas deficiências. Propõe-se a defender que o arranjo jurídico-institucional do Programa Bolsa Família trata-se de uma política de Estado capaz de promover uma conexão entre redução da pobreza e desigualdade com desenvolvimento econômico. Representa, dessa forma, muito mais do que um simples instrumento assistencialista, apresentando-se como um verdadeiro instrumento de emancipação dos beneficiários.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Políticas Públicas. Estado Democrático de Direito.

1 Introdução

A consolidação do Estado Democrático de Direito perpassa pela existência autônoma dos indivíduos que o compõem, a qual necessita de condições tanto formais como materiais para sua promoção. A efetiva participação na direção dos desígnios do Estado exige a consideração de todos os indivíduos integrantes de determinada sociedade, como livres e iguais, não apenas no plano formal, mas substancial.

Em busca da concretização do desafio do pleno desenvolvimento democrático, o paradigma de Estado plasmado na Constituição de 1988, traz um conjunto de tarefas que visam superar as diferenças sociais e, de maneira ainda mais enfática, a exclusão.

As políticas públicas apresentam-se como arranjos institucionais capazes de promover a promessa constitucional da inclusão social realizada pelo Estado e pela sociedade.

* Procuradora da Fazenda Nacional. Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professora substituta na UFGD.

Nesse contexto, propõe-se estudar as potencialidades e limites da estrutura normativa do Programa Bolsa Família (PBF), destacando o papel do direito em sua institucionalização e operacionalização.

A pesquisa que se propõe pertence à vertente jurídico -teórica, por se basear em aspectos conceituais, ideológicos e doutrinários no que atine a o Programa Bolsa Família. Por conseguinte, a pesquisa segue o tipo metodológico chamado jurídico -exploratório, através da análise e decomposição dos institutos em questão em seus diversos aspectos , e também o tipo jurídico-propositivo, uma vez que parte -se do questionamento das diversas concepções doutrinárias existentes, com o intuito de deduzir das expressões a sua essencialidade.

De acordo com as técnicas de análise de conteúdo , afirma-se que trata de uma pesquisa teórica, de modo que o procedimento adotado para que se compreenda o tema é a análise da legislação pátria , do conteúdo de textos doutrinári os especializados , nacionais e estrangeiros, de artigos em periódicos, seminários e outros.

2 Políticas públicas, Estado e Direito

As políticas públicas podem ser entendidas como "programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados"¹. Tratam-se, dessa forma, do Estado em ação, sendo, no dizer de Charles-Albert Morand, co-substanciais²; razão pela qual, "cada modelo estatal produzirá seu modelo próprio de políticas públicas, considerando a dinâmica do governo, sua relação com a sociedade e a capacidade desta em organizar-se para fiscalizar e cobrar a execução de direitos"³.

Por sua vez, tendo em vista que as expressões da atuação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo Direito, esse apresenta-se, a princípio, como meio para o estabelecimento dos objetivos estatais. Os papéis e tarefas do Direito em políticas públicas, contudo, ultrapassam o viés instrumental, pois além de apontar os fins e situá-las no ordenamento, criam condições de participação, oferecem meios e

¹BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p.339.

²MORAND, Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999, p. 72

³CHRISPIANO, Álvaro. Binóculo ou luneta: Os conceitos de política pública e ideologia e seus impactos na educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Rio Grande do Sul, v. 21, n. 1/2, p.61-90, jan./dez. 2005, p.66.

estruturam arranjos complexos em prol da efetividade. Nesse sentido, Diogo R. Coutinho⁴ assevera que o papel do Direito em relação às políticas públicas não se resume ao seu elemento constitutivo. Além de diretriz normativa, o autor entende o Direito como parte da dimensão institucional das políticas públicas, ao estruturar seu funcionamento, regular seus procedimentos e se encarregar da viabilização da articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas. Ressalta, também, que o direito permite a calibragem e a auto-correção das políticas públicas; podendo provê-las, ainda, de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração, promovendo participação e prestação de contas.

Inflexões no padrão clássico das políticas sociais brasileiras se fazem sentir a partir de meados da década de 1980, no contexto de redemocratização do país. É nesse momento que ganham fôlego as críticas ao caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixas eficácia e eficiência da social que tem marcado as intervenções públicas neste campo.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, arrolou entre seus fundamentos nucleares a dignidade da pessoa humana e a cidadania, e entre seus objetivos a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais. Consagrou, conforme observado por Draibe⁵ uma reordenação no sistema de políticas públicas sociais, pautada pela descentralização, participação social e uma maior intervenção estatal complementada pelo setor privado, em busca da concretização dos direitos sociais.

A elevação da pobreza como problema nacional e a configuração da assistência social como um direito pelo texto constitucional, impôs a construção de um conjunto de ações governamentais, capazes de levar os cidadãos para uma instância de autonomização, na qual eles possam acontecer como cidadãos, com-os-outros-cidadãos e na sociedade democrática.

É no esteio desse processo que se verifica, a partir de 1991, uma profusão de experiências de implementação de programas de transferência condicionada de renda dirigidos à população pobre.

Diante da constatação de vulnerabilidade social, busca-se dessa forma, oferecer cobertura a população pobre, em idade ativa, e principalmente às crianças; rompendo com "a

⁴COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_160_direito_nas_politicas_publicas_FI_NAL.pdf. Acesso em: 04 jul. 2014.

⁵DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200004&script=sci_arttext. Acesso em 03 jul. 2014.

trajetória do sistema de proteção social brasileiro criado nos anos 1920, fundamentalmente voltado para a concessão de benefícios (preferencialmente pela via contributiva) para aqueles que perderam a capacidade contributiva".⁶

Parte-se de uma estratégia de inclusão social e de desenvolvimento econômico, ou seja um modelo de desenvolvimento e inclusão. A esse respeito, Sônia Maria Draibe⁷ esclarece que o pensamento keynesiano captou com precisão o círculo virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica do pensamento de crescimento econômico e desenvolvimento social. E observa que recentemente mais que bases materiais do progresso social, enfatizam-se as capacidades dos sistemas de políticas social em promover e facilitar o crescimento econômico, simultaneamente ao desenvolvimento social.

Segundo Maria Ozanira da Silva e Silva⁸, os debates sobre os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, podem ser divididos em 5 momentos. O primeiro momento é representado pela inclusão do tema na agenda, a partir da apresentação e aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei n. 80/1991 do senador petista Eduardo Suplicy propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O segundo momento ocorre ainda em 1991, a partir da introdução da idéia de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação. O terceiro momento ocorre em 1995 a partir da implementação do programa inicialmente em Campinas, Ribeirão Preto e Santos, e em Brasília. O quarto momento inicia-se em 2001, penúltimo ano do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já no seu segundo mandato (1999-2002), mediante expansão dos programas de iniciativa do governo federal em desenvolvimento e a criação de novos, com destaque ao Bolsa Escola e ao Bolsa Alimentação. Em 2003 tem início o quinto momento na história do desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, no mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a criação do Programa Bolsa Família, o qual tem a missão de unificar os programas nacionais de transferência de renda.

No próximo tópico, passa-se a analisar os aspectos gerais do Programa Bolsa Família; para em seguida, discorrer sobre suas potencialidades e limites.

⁶ PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p.27.

⁷ DRAIBE, Sônia Maria. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011, p.29.

⁸ Cf. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600006&script=sci_arttext. Acesso em 03 jul. 2014.

3 Estrutura do Programa Bolsa Família

3.1 Aspectos preliminares

As estratégias governamentais iniciais de combate à fome e a pobreza foram marcadas pelo "(...) caráter altamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e de baixa eficácia e eficiência social"⁹. A falta de interação entre os diferentes setores do governo, entre governo e sociedade e a consequente dificuldade de coordenação das ações desenvolvidas, associada à baixa cobertura e ao frágil controle social, demonstravam a incapacidade estatal em promover maiores níveis de equidade e justiça social.

Na tentativa de superar essas debilidades e consolidar uma estratégia nacional de transferência condicionada de renda, o governo federal, na gestão do presidente Lula, propôs, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), o qual foi instituído pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, sendo estruturado por um amplo feixe de normas de forma direta e indireta. Originou-se da unificação dos procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda do Governo Federal, principalmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), criado pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de renda mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação), instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007.

Desde 2004, o Programa Bolsa Família encontra-se vinculado ao então recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais especificamente à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e constitui uma das prioridades do Governo Federal para a área social.

O período de 2003 a 2004 marca o início do programa, com incrementos de cobertura baseados na migração das famílias já beneficiárias, nas primeiras concessões

⁹ SENNA, Mônica de Castro Maia; MONNERAT, Gisele Lavinias; Schottz, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálysis*. Santa Catarina. v.10, n. 1, pp.86-94, 2007, p. 87.

de benefícios para famílias que ainda não recebiam transferência de renda, e na construção do CadÚnico. O período seguinte, de 2005 a 2006, foi marcado pela institucionalização do papel dos entes federados na gestão do programa, com assinatura de termos de adesão por todos os municípios brasileiros e a criação do Índice de Gestão Descentralizada; pela edição de um conjunto de normas sobre concessão, pagamento e acompanhamento de condicionalidades; e expansão do número de famílias atendidas pelo programa. No biênio seguinte, foram feitas mudanças no desenho do programa, como por exemplo, a criação do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ). Nesse período, também, iniciaram-se os procedimentos periódicos de averiguação de inconsistências cadastrais com base em cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos do governo federal. De 2009 a 2010, ocorreu a expansão da estimativa de seu atendimento para 13 bilhões de famílias; diante da constatação de que a renda dos seguimentos mais pobres da população era além de baixa, volátil. Outro avanço institucional, desse período, foi a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços nos âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pela Comissão Intergestores Tripartite da Assistência Social. Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de elevar a renda e as condições de bem-estar da população, especificamente os brasileiros cuja renda familiar é de até 70 reais por pessoa, trazendo novos desafios para o Programa Bolsa Família, os quais foram respondidos com ampliação e reajustamento dos benefícios. Em 2012, o PBF avançou, ainda mais, a partir da inserção do Benefício de Superação da Extrema Pobreza.¹⁰

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate¹¹ à fome aponta três dimensões do Programa Bolsa Família que tem como eixo o combate à pobreza e superação da fome: a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio de cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento

¹⁰ Cf. PAIVA, Luís Henrique ; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes(orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p.28-39.

¹¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família: agenda de compromissos da família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cartilhas/bolsa-familia-agenda-de-compromissos-da-familia/bolsa-familia-agenda-de-compromissos-da-familia>. Acesso em: 03 jun. 2014.

das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Merece relevo a velocidade de implementação do Programa Bolsa Família, retratada pelos dados de cobertura. Em dezembro de 2003, o Programa atendia 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte e, em dezembro de 2005, atingiu um total de 8,7 milhões. No início de 2006, o Programa Bolsa Família já atingia a meta prevista de 11,1 milhões de famílias atendidas. Conforme mensagem presidencial a respeito do projeto de Lei orçamentária anual, em 2014, o programa deverá atender 13,8 milhões de famílias, com recursos da ordem de R\$ 23,9 bilhões de reais, incluídos os recursos destinados ao pagamento do benefício para superação da pobreza extrema na infância, montante que representa 0,5% do PIB¹².

No que atine ao custo do Programa Bolsa Família, Marcelo Neri, Fábio Monteiro Vaz e Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza¹³ apresentam um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), o qual comprova que a cada R\$ 1 (um real) investido, há um aumento de R\$ 1,78 (um real e setenta e oito centavos) no Produto Interno Bruto (PIB). Afirmam que o Programa Bolsa Família é o programa de transferência de renda condicionada que consegue o maior resultado, em termos de redução da pobreza e de retorno à economia, com o menor custo ao governo segundo padrões internacionais.

O Programa Bolsa Família, em busca de minorar a privação de renda de famílias pobres no curto prazo, bem como quebrar o ciclo intergeracional de transmissão da pobreza, estrutura-se em quatro pontos organizacionais: público alvo (foco); condicionalidades; descentralização administrativa; e controle social, os quais passarão a ser abordados a seguir.

3.2 Aspectos organizacionais

3.2.1 População alvo

¹²BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Mensagem presidencial: Projeto de Lei Orçamentária de 2014. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2014/Mensagem_Presidencial_2014.pdf. Acesso em 04 jul. 2014.

¹³ NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza. Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPOLLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes(orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p.204.

A família, sob uma acepção ampla, abrangendo todos os indivíduos, não necessariamente parentes, que vivem sobre o mesmo teto em colaboração para a sobrevivência, é eleita o núcleo social específico, sobre o qual deverão ser voltadas as ações do Programa Bolsa Família.

Num esforço para compreender as razões pelas quais ocorre a retomada da família como prioridade de intervenção nas duas últimas décadas, Maria do Carmo Brant Carvalho¹⁴ argumenta que a abordagem sobre o tema família adquire novas especificidades em razão do reconhecimento de uma inequívoca situação de desemprego estrutural que afeta a já frágil capacidade das famílias enfrentarem os desafios de reprodução social de seus membros. Nesse sentido, são grandes as expectativas de se alcançar melhores resultados a partir da implementação de programas e políticas que considerem a família como sujeito importante no processo de proteção social. Dissemina-se, então, a idéia de que os programas sociais têm maior possibilidade de otimizar recursos quando passam a focar a família ao invés do indivíduo.

Por sua vez, segundo Sônia Maria Draibe¹⁵, o foco na família foi a forma encontrada pelos formuladores das políticas de transferência condicionada de renda para atingir seu principal público-alvo – crianças e adolescentes – e incluí-los em outras políticas, sobretudo a de educação, tornando pais e responsáveis meros intermediários neste processo.

Conforme o Decreto n. 8232/2014, o Programa Bolsa Família objetiva atender famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizada pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente.

Ressalta-se, ainda, que diferentemente dos programas de transferência de renda anteriores, que consideravam inelegíveis as famílias sem filhos, gestantes ou nutrizes, o Bolsa Família amplia, até certo ponto, seu escopo de atendimento, ao permitir o acesso desse tipo de família ao Programa. Esse tipo de acesso, ocorre mediante uma perspectiva restritiva, haja vista que somente é permitido àquelas famílias que estiverem em situação de pobreza extrema.

¹⁴ CARVALHO, Maria do Carmo Brant. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). *A Família Contemporânea em Debate*. São Paulo: EDUC/Cortez, 2002, p. 17.

¹⁵ DRAIBE, Sônia Maria. Bolsa-Escola y Bolsa-Familia. *Cadernos de Pesquisa NEPP/ UNICAMP*, Campinas, n°76, 2006.

3.2.2 Condicionalidades

As condições ou contrapartidas do Programa Bolsa Família estão previstas, a princípio, no art. 3º da Lei n. 10.836/04, consistindo em exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência escolar de 85% com estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Tratam, dessa forma, de condicionalidades relacionadas às áreas da saúde, educação e assistência social; que objetivam possibilitar acesso e inserção da população pobre nos serviços sociais básicos, e ao mesmo tempo, favorecer a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza, configurando assim uma espécie de "porta de saída" do Programa.

As famílias que estiverem inadimplentes com relação ao cumprimento das condicionalidades estão sujeitas a uma série de sanções, que vão desde o bloqueio do benefício por 30 dias até o seu cancelamento. A legislação, todavia, preserva as famílias de qualquer sanção quando ficar comprovado que o cumprimento das condicionalidades foi prejudicado em razão de problemas relativos à oferta de serviços por parte dos municípios.

A principal polêmica em torno das condicionalidades do Programa Bolsa Família aparece, por um lado, no reconhecimento de que as mesmas têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, o que, de certa forma, pode representar uma oportunidade ím par para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais. Mas, por outro lado, ao ser exigido o cumprimento de obrigações como condição para o exercício de um direito social, os próprios princípios de cidadania podem estar ameaçados. Tal polêmica é cristalinamente ilustrada por Giselle Lavinias Monnerat, Mônica de Castro Maia; Vanessa Magalhães Schotzz, Rosana Magalhães e Luciene Burlandy¹⁶:

No entanto, quanto a este debate, é preciso, em primeiro lugar, ter em mente que a contrapartida exigida não se configura em termos de contribuição financeira tal como no passado meritocrático de nossa política social. Mas isso, de fato, é insuficiente para descartar a reflexão sobre a pertinência ou não desta exigência. Assim, permanece a questão: a contrapartida é uma cobrança

¹⁶ MONNERAT, Giselle Lavina; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLABDY, Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Revista Ciência e Saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v. 12, n.6, pp.1453-1462, 2007, p.1456.

indevida, já que o direito é uma prerrogativa dos membros de uma sociedade? Ou é aceitável, principalmente no caso brasileiro, porque se trata de envolver as famílias num circuito virtuoso de direitos e deveres com potencial para ultrapassar o assistencialismo e fomentar a cultura cívica e garantir o acesso a uma rede extensa de proteção social?

Acredita-se que, forte no objetivo traçado pelos idealizadores do Programa Bolsa Família de inclusão social, para além do debate de condicionalidade versus incondicionalidade dos programas de transferência monetária, a efetiva emancipação depende, além de acompanhamento social das famílias beneficiárias, da aferição continuada da qualidade da educação pública diante às exigências atuais do mercado de trabalho; bem como da investigação da capacidade dos serviços de saúde de absorção do consequente aumento de demanda.

3.2.3 Descentralização administrativa e intersetorialidade

Diante da constatação de que um dos fatores de baixa efetividade das anteriores políticas de transferência de renda concentrava-se na gestão, o Programa Bolsa Família apresenta como principais núcleos ordenadores do sistema a descentralização e a intersetorialidade, a partir da ação coordenada dos três níveis de governo e de diversos setores governamentais e não governamentais. Busca-se evitar a competição entre os entes federados, mediante uma política de cooperação, que conforme o art. 9º da Lei 10.836/2004, tem em âmbito local, sua administração derradeira.

A respeito dos benefícios da descentralização, pode ser ressaltado que provocou um aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em relação aos programas sociais; além de possibilitar a constatação de que as desigualdades existentes no Brasil se refletem também em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de Estados e municípios, afetando sua capacidade de resposta às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são atribuídos.¹⁷

Em busca da concretização da gestão compartilhada do Programa Bolsa Família, envolvendo os três níveis governamentais, foram utilizadas como estratégias a

¹⁷ SENNA, Mônica de Castro Maia; MONNERAT, Gisele Lavinias; Schottz, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálysis*. Santa Catarina. v.10, n. 1, pp.86-94, 2007, p. 91.

assinatura de termos de cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), Estados e municípios para a implantação do Programa e a possibilidade de complementação, por parte dos entes subnacionais, dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias; além de instituição do Índice de Qualidade da Gestão Descentralizada. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) varia de 0 a 1 e é composto pelas variáveis relativas às informações sobre frequência escolar, acompanhamento dos beneficiários nos postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral. Cada uma das quatro variáveis representa 25% do IGD. Este índice pretende estabelecer um ranking das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem sucedidas e incentivando a gestão de qualidade através do repasse de recursos financeiros extras para as prefeituras que alcançarem desempenho acima de 0,4 do índice.

Por sua vez, a intersetorialidade no Programa Bolsa Família representa certa preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social, mediante a construção de uma visão integrada dos problemas, para superação de sobreposição de ações setoriais. Segundo Rose Marie Inojosa¹⁸ a potencialidade de uma ação intersetorial está na efetividade de ações coordenadas e na sinergia entre diferentes setores. Dessa forma, o art. 8º da Lei n. 10836/04, ao fazer expressamente previsão de um gestão intersetorial, buscou promover a relação entre atores de diferentes setores por meio da comunicação, da interação e do compartilhamento de saberes e poder em torno de metas ou de objetivos comuns, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência.

3.2.4 Controle social e participação comunitária

O art. 8º da Lei n. 10.836/2004 faz previsão expressa da participação comunitária e da necessidade de controle social na execução e gestão do Programa Bolsa Família, em consonância com os preceitos constitucionais de democratização dos recursos públicos.

¹⁸ INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr de 1998, p.38.

Por sua vez, a definição das instâncias responsáveis pelo acompanhamento do Programa Bolsa Família foi prevista no Decreto n. 5.209/2004 e na Portaria 660/2004; sendo posteriormente detalhado o controle social mediante a Portaria GM /MDS n. 246/2005, a qual exige que o município tenha instância de controle social legalmente constituída como condição necessária para receber os incentivos financeiros previstos, inclusive os relativos à atualização do cadastro único e ao IGD. Já, por meio da Instrução Normativa MDS n. 1/2005, foram detalhados os procedimentos para a constituição das instâncias de controle social no nível municipal; a partir da discriminação das funções do poder público, da composição da sociedade civil no conselho, dos critérios para a eleição de seus membros, além das atribuições destas instâncias.

Apesar da institucionalização do controle social apresentar um desafio não só para Programa Bolsa Família, mas para as políticas públicas de forma geral, haja vista a fragilidade de mobilização social e a pouca tradição democrática do poder público; acredita-se que o aparato legal busca oferecer maior transparência ao processo e responsabilização dos diferentes atores envolvidos, induzindo aproximado os cidadãos do espaço público.

4. Potencialidades e limites

O Programa Bolsa Família além de promover uma reflexão sobre a cidadania, provoca uma ponderação a respeito do "pacto social que estabelecemos uns com os outros, do tipo de sociedade que queremos para o futuro".¹⁹ Produz, dessa forma, o impacto simbólico de estabelecer um sentimento de pertença a uma sociedade que se solidariza em torno do pacto; e possibilita a aquisição de certa autonomia e um mínimo de segurança capaz de permitir o estabelecimento de metas para um futuro melhor.

Conforme observado por Diogo R. Coutinho²⁰ o programa não é capaz de, por si só, promover um novo ciclo de desenvolvimento econômico ou mesmo ser a única das políticas sociais brasileiras. Reconhece, contudo, a contribuição para uma significativa redução da desigualdade e da pobreza, principalmente por sua inovação em relação ao padrão de política social no Brasil e, diante, da existência de um importante arcabouço

¹⁹ JUSTO, Carolina Raquel Duarte. Direito à Renda Básica de Cidadania: um marco na história brasileira. *IUH Online*, São Leopoldo, Unisinos, p.13-16, 2010, p.14.

²⁰ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mário G.; TRUBEK, David M. (orgs.). *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 117.

jurídico que possibilita organicidade à combinação de uma política universal e focalizada.

O Programa Bolsa Família destaca-se dos demais programas de transferência de renda da América Latina, em virtude de apresentar os seguintes elementos distintivos: sua larga escala, seu mecanismo de gestão descentralizado, a utilização de mecanismos de estímulo ao desempenho administrativo dos Municípios que dele participam, seu papel de política social integradora e o fato de poder ser descrito como um laboratório natural de inovação.²¹

No que atine aos efeitos do Programa Bolsa Família, Tereza Campello²² pontua que em virtude de seu desenho adequado e à sua contínua expansão e aprimoramento, provocou redução da pobreza e da desigualdade, promoveu a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, reduziu a insegurança alimentar, e fortaleceu a trajetória escolar e a saúde de crianças e adolescentes, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira.

No que concerne às limitações apontadas ao Programa, destaca-se, a discricionariedade do Executivo na definição da condição para ingresso e no número de beneficiários, o baixo valor auferido, o regramento das condicionalidades e o déficit de informação e participação dos beneficiários.

O arcabouço normativo do Programa Bolsa Família atribui ao Poder Executivo a definição do que é ser extremamente pobre ou pobre, o número de pessoas atendidas e o valor a ser pago. Essa ampla discricionariedade permitida pela normatização do programa gera a debilidade de ficar refém da concepção política do governo eleito, o que contribui para o reforço da lógica clientelista. Outrossim, a definição arbitrária de um valor *per capita* muito baixo tende a impossibilitar a inclusão de famílias que, apesar de situadas em uma faixa de renda acima do valor definido, encontram-se também em situação de pobreza.²³

²¹ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mário G.; TRUBEK, David M. (orgs.). Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 77.

²² CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p. 19.

²³ SENNA, Mônica de Castro Maia; MONNERAT, Gisele Lavinias; Schottz, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálysis*. Santa Catarina. v. 10, n. 1, pp. 86-94, 2007, p. 93.

O valor do benefício auferido, em que pese repercutir de forma significativa na formação subjetiva de seus beneficiários, ainda é pouco representativo para a preservação da dignidade nas relações sociais. Não é suficiente amenizar a pobreza, é essencial que a violação a direitos fundamentais seja eliminada.

Por sua vez, o constante questionamento da capacidade dos municípios no acompanhamento das condicionalidades manifesta a fragilidade da institucionalidade pública do Programa Bolsa Família nesse ponto. Ademais, apesar da recomendação da adoção de programas complementares, tais como aqueles voltados à geração de emprego e renda, cursos profissionalizantes, micro-crédito, compra de produção agrícola familiar, entre outros; estas ações, não integram o conjunto de condicionalidades impostas ao Bolsa Família, fato que levanta questões sobre o alcance das contrapartidas como estratégia de inclusão social, tal como enunciado em documentos oficiais do programa.²⁴

Outra limitação atine ao grande desconhecimento por parte das famílias beneficiadas com relação às regras do Programa Bolsa Família, o que acaba gerando uma relação de desconfiança e incompreensão por parte dos beneficiados, gestores e membros de instâncias de controle social. Esse problema gera e, ao mesmo tempo, é agravado pela pouca participação dos beneficiários na implementação e operacionalização do programa, que não reconhecem as instâncias de controle social como um *locus* de participação²⁵.

Dessa forma, a conscientização do Programa Bolsa Família como uma política pública de afirmação de direitos, perpassa entre outros obstáculos por uma implementação dialógica, pautada por uma publicidade efetiva.

5 Conclusão

Após as reflexões adrede tecidas, podem ser destacados os seguintes aspectos à guisa de conclusão:

A Constituição Federal de 1988, forte nos anseios de transformação de uma sociedade desigual, elevou a pobreza ao *status* de problema nacional e a configurou a assistência social como um direito, impondo a construção de um conjunto de ações

²⁴ MONNERAT, Giselle Lavina; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLABDY, Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Revista Ciência e Saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v. 12, n.6, pp.1453-1462, 2007, p.1462.

²⁵ MARTINS, Juliane. Análise crítica da estrutura normativa do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/analise-critica-da-estrutura-normativa-do-programa-bolsa-familia/36563/>. Acesso em: 04 jul. 2014.

governamentais, capazes de levar os cidadãos para uma instância de autonomização, na qual eles possam acontecer como cidadãos, com-os-outros-cidadãos, perante um Estado Democrático de Direito.

Diante da constatação de vulnerabilidade social, buscou-se oferecer cobertura à população pobre, em idade ativa, e principalmente às crianças; rompendo com a trajetória excludente e caritativa do sistema de proteção social brasileiro.

Forte na promessa constitucional da inclusão social realizada pelo Estado e pela sociedade, o Programa Bolsa Família objetiva superar as debilidades e consolidar a estratégia nacional de transferência condicionada de renda, promovendo uma ruptura na tradição das políticas sociais brasileiras. Sob o eixo do combate à pobreza e superação da fome, propõe promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforçar o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio de cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenar programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

O Programa Bolsa Família firmou-se como principal programa de transferência de renda brasileiro e destacou-se dos demais programas de transferência de renda da América Latina, em virtude de sua larga escala, sua gestão descentralizada, a utilização de mecanismos de estímulo ao desempenho administrativo dos Municípios que dele participam e seu papel de política social integradora.

A despeito das deficiências da estrutura do Programa Bolsa Família, e da consciência de que não é capaz de por si só, promover um novo ciclo de desenvolvimento econômico; consolidou-se como uma política de Estado, e tem contribuído de forma significativa para a redução da desigualdade e da pobreza, apresentando-se como um instrumento emancipador que deve ser aperfeiçoado e ampliado em prol do reconhecimento social de uma grande parcela da população brasileira.

6 Referências bibliográficas

BRASIL. *Decreto n. 5209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2004.

BRASIL. *Decreto n.8232, de 30 de abril de 2014*. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Diário Oficial da União. Brasília, 2014.

BRASIL. *Lei n. 10836, de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família: agenda de compromissos da família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cartilhas/bolsa-familia-agenda-de-compromissos-da-familia/bolsa-familia-agenda-de-compromissos-da-familia>. Acesso em: 03 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Mensagem presidencial: Projeto de Lei Orçamentária de 2014. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2014/Mensagem_Presidencial_2014.pdf. Acesso em 04 jul. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes(orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

CHRISPIANO, Álvaro. Binóculo ou luneta: Os conceitos de política pública e ideologia e seus impactos na educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Rio Grande do Sul, v. 21, n. 1/2, p.61-90, jan./dez. 2005.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_160_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf. Acesso em: 04 jul. 2014.

_____. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mário G.; TRUBEK, David M. (orgs.). *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). *A Família Contemporânea em Debate*. São Paulo: EDUC/Cortez, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200004&scrip=sci_arttext. Acesso em 03 jul. 2014.

_____. Bolsa-Escola y Bolsa-Família. *Cadernos de Pesquisa NEPP/ UNICAMP*, Campinas, nº76, 2006.

_____. Estado de Bem- Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

INOJOSA, Rose Marie . Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr de 1998.

JUSTO, Carolina Raquel Duarte. Direito à Renda Básica de Cidadania: um marco na história brasileira. *IUH Online*, São Leopoldo, Unisinos, p.13-16, 2010.

MARTINS, Juliane. Análise crítica da estrutura normativa do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/analise-critica-da-estrutura-normativa-do-programa-bolsa-familia/36563/>. Acesso em: 04 jul. 2014

MONNERAT, Giselle Lavina; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLABDY, Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Revista Ciência e Saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v. 12, n.6, pp.1453-1462, 2007.

MORAND, Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris:LGDJ, 1999.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza. Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes(orgs).*Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*.Brasília:Ipea, 2013.

PAIVA, Luís Henrique ; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia.Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes(orgs).*Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*.Brasília:Ipea, 2013.

SENN, Mônica de Castro Maia; MONNERAT, Gisele Lavinias; Schottz, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?*Revista Katálysis*.Santa Catarina.v.10, n. 1, pp.86-94, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600006&script=sci_arttext. Acesso em 03 jul. 2014.