



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA  
AFRO-BRASILEIRA  
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DIONÍCIO DOS SANTOS SILVA, INAIARA DOS SANTOS GALVÃO,  
MARIO DOS SANTOS SILVA E ROBERTO RIBEIRO DOS SANTOS

**VULNERABILIDADE SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
A APLICAÇÃO DA EDUCAÇÃO NÃO FORMAL COMO FERRAMENTA  
DE EMANCIPAÇÃO**

São Francisco do Conde -Ba  
2015

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA**  
**AFRO-BRASILEIRA**  
**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTANCIA**  
**COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DIONÍCIO DOS SANTOS SILVA, INAIARA DOS SANTOS GALVÃO,  
MARIO DOS SANTOS SILVA E ROBERTO RIBEIRO DOS SANTOS.

**VULNERABILIDADE SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:**  
**A APLICAÇÃO DA EDUCAÇÃO NÃO FORMAL COMO FERRAMENTA**  
**DE EMANCIPAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Maltide Ribeiro

São Francisco do Conde - Ba

2015

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira**

**Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)  
Biblioteca Setorial Campus Liberdade  
Catalogação na fonte**

**Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219**

---

V979v

Vulnerabilidade social e o Programa Bolsa Família: a aplicação da educação não formal como ferramenta de emancipação. / Dionício dos Santos Silva; Inaiara dos Santos Galvão; Mario dos Santos Silva; Roberto Ribeiro dos Santos. – São Francisco do Conde, 2015.

81 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Matilde Ribeiro  
Inclui Referências.

1. Programa Bolsa Família (Brasil) - Avaliação. 2. Programas de sustentação de renda – Brasil. 3. Assistência Social. I. Título. II. Silva, Dionício dos Santos. III. Galvão, Inaiara dos Santos. IV. Silva, Mário dos Santos. V. Santos, Roberto Ribeiro dos.

CDD 353.50981

---

Gestão Pública. Unilab

Vulnerabilidade social e o programa bolsa família: a aplicação da educação não formal como ferramenta de emancipação. Dionício dos Santos Silva, Inaiara dos Santos Galvão, Mario dos Santos Sila, Roberto Ribeiro dos Santos. São Francisco do Conde, 2015.

82p.

Agradecemos a Deus que iluminou nossos  
caminhos durante esta caminhada.  
A nossos familiares e amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

À nossa orientadora Profª Dra. Matilde Ribeiro que, sabendo aliar sua incontestável capacidade técnica à sua habilidade acadêmica, mostrou-se sensível e paciente, alavancando-nos à conclusão da jornada, convocando-nos ao grande desafio e torno das causas sociais do Brasil.

À Coordenação da UNILAB, Polo de São Francisco de Conde, pela disponibilidade e proatividade em atender nossas demandas.

À equipe multidisciplinar que atua no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) II, no município de Simões Filho-Ba, indistintamente, cuja presteza em nos atender contribuir, sobremaneira à realização de nossa pesquisa.

"O que se faz agora com as crianças é o que  
elas farão depois com a sociedade".  
Karl Mannheim

## RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é resultado de pesquisa descritiva, tendo por objeto o atendimento e o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), atendidas, ao longo do ano de 2015, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) II, na localidade de Ponto Parada, no município de Simões Filho- Ba. Objetivando identificar e descrever, qualitativamente, as principais estratégias de acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do referido Programa, metodologicamente, a pesquisa contemplou: observações de campo, levantamento das famílias em descumprimento de condicionalidades, identificação das principais causas do descumprimento, aplicação de entrevistas e questionários semiestruturados, tanto à profissional encarregada pelo acompanhamento, quanto a alguns integrantes das famílias beneficiárias. O estudo revelou que as famílias que compuseram o escopo da pesquisa apresentam considerável grau de vulnerabilidade social, por força do que, além do Programa Bolsa Família, deveriam ser contempladas por outros programas de cunho social, demandando políticas públicas intersetoriais. Conclui-se que o acompanhamento às famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família visa ampliar o acesso das famílias beneficiárias a serviços essenciais básicos, materializadores de direitos fundamentais e sociais. Longe de esgotar a produção científica acerca do tema pesquisado, com o presente estudo traz à luz alguns vetores que norteiam o Programa Bolsa Família, alertando para a necessidade tanto de aprofundamento da discussão acerca dos elementos que em torno dele gravitam, quanto de ajustes operacionais do Programa, deixando assente que, indo além de sua função social, o Bolsa Família revela-se ferramenta capaz de dar concretude fática a direitos fundamentais constitucionalmente positivados.

Palavras-chaves: Programa Bolsa Família (PBF). Assistência Social. Condicionalidades.



## SUMMARY

This Work of Conclusion of Course (TCC) is a result of descriptive inquiry, when there takes as an object the service and the attendance of the beneficiary families of the Program Stock Exchange Family (PBF), attended, along the year of 2015, in the Center of Reference of Social work (CRAS) II, in the Motionless Point town, in the local authority of Monkeys I Adopt - Ba. Aiming to identify and to describe, qualitatively, the main strategies of attendance of the families in descumprimento of the condicionalidades of the above-mentioned Program, metodologicamente, the inquiry meditated: observations of field, lifting of the families in descumprimento of condicionalidades, identification of the main causes of the descumprimento, application of interviews and semistructured questionnaires, so much to the professional put in charge by the attendance, as for some integrants of the beneficiary families. The study showed that the families that composed the aim of the inquiry present considerable degree of social vulnerability, of necessity of what, besides the Program Stock Exchange Family, they should be contemplated by other programs of social hallmark, if they demanded interpartial public policies. It is ended that the attendance ás families in descumprimento of the condicionalidades of the Program Stock Exchange Family aims to enlarge the access of the beneficiary families to basic essential services, materializadores of basic and social rights. Far from exhausting the scientific production about the investigated subject, with the present study it brings to the light some vectors that orientate the Program Stock Exchange Family, alerting for the necessity so much of deepening of the discussion about the elements that around him gravitate, how much of operational agreements of the Program, leaving agreed that, going besides his social function, Stock Exchange Family reveals itself tool able to give concretude fática to constitutionally made positive basic rights.

Words-keys: It plans Stock Exchange Family (PBF). Social work. Condicionalidades.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza

CAD – Cadastro Único

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MAS – Ministério da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MS – Ministério da Saúde

ONGs – Organizações Não Governamentais

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PAIF – Serviço de Proteção Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

RF – Responsável familiar

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SESEP – Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza

SIGA – Integrado de Gestão e Auditoria

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCU – Tribunal de Contas da União

UNB – Universidade de Brasília

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1	Evolução do Programa Bolsa Família por famílias e transferência mensal	25
Gráfico 2	Valor médio recebido por família	26
Gráfico 3	Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família	27

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	População e Beneficiários do Programa Bolsa Família	28
Tabela 2	Execução do Programa Bolsa Família (2013), em milhões	29

DIONÍCIO DOS SANTOS SILVA, INAIARA DOS SANTOS GALVÃO,  
MARIO DOS SANTOS SILVA E ROBERTO RIBEIRO DOS SANTOS

VULNERABILIDADE SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
A APLICAÇÃO DA EDUCAÇÃO NÃO FORMAL COMO FERRAMENTA DE  
EMANCIPAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Especialização em Gestão Pública  
da Universidade da Integração Internacional  
da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos  
requisitos para a obtenção do título de  
Especialista.

Aprovado em: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Nome  
Instituição

---

Prof. Dr. Nome  
Instituição

---

Prof. Dr. Nome  
Instituição

São Francisco do Conde-Ba  
2015

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
1 A VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL	13
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	16
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO	16
2.2 ASPECTOS OPERACIONAIS	19
2.3 GESTÃO DO PROGRAMA	20
2.4 AS CONDICIONALIDADES	21
2.4.1 O papel das condicionalidades em educação	22
2.5 PROGRAMA COMPLEMENTAR BRASIL CARINHOSO	24
2.6 EVOLUÇÃO DA ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA – PANORAMA GERAL	25
2.6.1 Distribuição espacial do Programa	27
2.6.2 Recursos envolvidos	29
2.7 A FUNÇÃO DISTRIBUTIVA DESEMPENHADA PELO PROGRAMA	30
2.8 BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DA BAHIA	31
2.9 IMPACTOS SOCIECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS	32
3 O PAPEL DA EDUCAÇÃO	34
4 O MUNICÍPIO PESQUISADO – SIMÕES FILHO	37
4.1 BREVE HISTÓRICO DA CIDADE	37
4.2 ASPECTOS GEOGRÁFICOS E ECONÔMICOS	37
4.3 O CADASTRO ÚNICO E O PÚBLICO-ALVO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO	38
4.4 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SIMÕES FILHO	39
4.5 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)	40
4.6 UNIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PESQUISADA	41
5 METODOLOGIA UTILIZADA	42
5.1 COLETA E ANÁLISE DE DADOS	43
5.2 CAUSAS DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES RELATIVAS À EDUCAÇÃO	45
5.3 ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO AO DESCUMPRIMENTO REITERADO	47
6 REPERCUSSÃO GERAL DO PROGRAMA	48
7 CRÍTICAS E INADEQUAÇÕES	50
7.1 DESAFIOS	52
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	57
APÊNDICE A – RELATÓRIO INDIVIDUAL ACERCA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS AO LONGO DA CONSTRUÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO	60
ANEXO A – FOTOS	79

## APRESENTAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como tema o Programa Bolsa Família (PBF), trazendo como discussão nuclear a aplicação da educação não formal como ferramenta de emancipação das famílias beneficiárias do programa, notadamente aquelas atendidas no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) II, na localidade de Ponto Parada, município de Simões Filho-Ba.

Vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e visando minimizar os efeitos da desigualdade social e da má distribuição de renda, o Bolsa Família constitui-se num programa de transferência direta de renda, com condicionalidades, voltado a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Suas condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias, com fins de continuarem participando do programa, estando relacionadas às áreas de saúde, educação e assistência social.

O Programa Bolsa Família adotou, como um dos eixos estruturantes de sua atuação, a educação, considerada como importante ferramenta de superação da situação de pobreza e de extrema pobreza, na medida em possibilita aos indivíduos acessarem estágios sociais e emancipatórios com maior facilidade e dinamismo. Neste sentido, considerando o conjunto de condicionalidades do programa, o presente estudo traz, como objetivo geral, avaliar o papel desempenhado pela educação não formal para o desenvolvimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no município em destaque. Dentre os objetivos específicos estão: levantar informações acerca do funcionamento e das condicionalidades do programa; traçar perfil das famílias beneficiadas pelo PBF no âmbito do CRAS PP II; identificar qual o impacto da educação não formal para emancipação das famílias atendidas; apontar estratégias de enfrentamento e resolutividade utilizadas pelos Assistentes Sociais que acompanham famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

A metodologia utilizada neste TCC com fins de atingimento de seus objetivos – geral e específicos–, se constitui em ampla pesquisa bibliográfica, com o levantamento de informações, tendo como fontes livros, revistas especializadas, artigos e sítios eletrônicos onde o tema tenha sido debatido, além da observação de campo, tendo por escopo o Centro de

Referência de Assistência Social (CRAS) II Ponto Parada. Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa bibliográfica é um processo de documentação indireta e de fontes secundárias, constituindo-se um estudo sistematizado baseado em publicações, permitindo ao pesquisador contato direto com aquilo que já foi abordado sobre determinado assunto.

Estruturalmente o trabalho divide-se em 8 capítulos. O capítulo 1 discute aspectos que gravitam em torno da vulnerabilidade social, o que permite uma melhor compreensão dos programas de transferência de renda com condicionalidades. O capítulo 2 apresenta um panorama geral do Programa Bolsa Família (PBF), abarcando, desde seu contexto histórico e aspectos operacionais, os principais impactos econômicos gerados pelo programa. Introduzido por pequeno histórico do papel desempenhado pela educação nos programas sociais que antecederam ao Bolsa Família, o capítulo 3 traz marcadores conceituais e teóricos acerca dos modelos básico de educação, segundo o critério da formalidade. Os capítulos 4 e 5 dedicam-se à contextualização e ao detalhamento da pesquisa procedida, contemplando, desde informações acerca do município pesquisado, até a análise dos dados coletados. Em seguida são promovidas reflexões em torno da repercussão do PBF em distintas áreas da sociedade (capítulo 6), bem como colacionadas algumas deficiências e sugestões de aperfeiçoamento do programa (capítulo 7). Por fim, as considerações finais do estudo são externadas no capítulo 8.



## 1 A VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL

“Acabaram-se os pretextos para justificar a pobreza. Raça, latitude ou etnias não conseguem explicar a existência de mais de duzentos milhões de pobres”.

(Mário Lago, 2003 apud THOMÈ, 2013, p. 61)

Tratar de questões sociais remete-nos a compreensão do arcabouço histórico do processo de formação da sociedade (Abreu, 2011). Segundo Fáveo (2007), a questão social interfere diretamente no poder familiar, já que permeia temas sensíveis como saúde, educação, trabalho, habitação, dentre outros.

O termo ou locução questão social originou-se na Europa por volta do século XIX, como temática em prol de reformas político-sociais, em face do pauperismo (Abreu, 2011). Nesse sentido, importa compreender que a relação homem x trabalho e a lógica capitalista inferem direta ou indiretamente em distintos seguimentos da sociedade. O capitalismo, com sua característica de acúmulo de capital, polarizou ainda mais as diferenças entre classes, agravando o problema da má distribuição de renda, principalmente nos chamados países em desenvolvimento, o que apresenta reflexos em diversas áreas e serviços da sociedade, a exemplo de: saúde, educação, segurança, etc.

Avançando na discussão, notadamente em relação ao tema vulnerabilidade, insta salientar que a compreensão de vulnerabilidade social é condição imprescindível à avaliação tanto da extensão quanto da importância das políticas sociais; estabelecer uma definição vai além de simples atividade teórica; é observar empiricamente como se dão os conflitos na sociedade, e de que forma as políticas sociais são desenvolvidas ou prestadas, com fins de serem efetivamente protetivas e preventivas.

A autora Simone Rocha da Rocha Pires Monteiro, em seu artigo, O Marco Conceitual da vulnerabilidade social, cita outros dois autores que trazem uma construtiva visão acerca da noção de risco social. Segundo eles “a compreensão de situação de risco foca-se no indivíduo, portanto, é revestida de caráter subjetivo, o que acaba por neutralizá-la em legitimá-la (HUNING, 2003)”. Outro ponto conectado à noção de risco social é a perspectiva da probabilidade e da previsibilidade (BERNSTEIN, 1997). Ambos autores têm centralidade voltada para o indivíduo, tanto no enfrentamento da pobreza, quanto nas formas de prevê-la e combatê-la.

Em relação à importância conferida à vulnerabilidade social expõe, Da Rocha Pires Monteiro (2011)

A emergência da temática da vulnerabilidade social se dá nos anos 90, a partir do esgotamento da matriz analítica da pobreza, que se reduzia a questões econômicas. Essa tendência vem sendo difundida, sobretudo por organismos internacionais, entre estes destacam-se Organização das Nações Unidas-ONU, Banco Mundial e CEPAL. Portanto essas ideias vem sendo difundidas como pressupostos orientadores para a consolidação de políticas sociais.

Quanto ao direcionamento da temática, ainda explica a autora:

A temática estava mais voltada para o sentido de conhecer os setores mais desprovidos da sociedade (uma vez que se utilizava de indicadores de acesso ou de carências de satisfação das necessidades básicas) do que para compreender os determinantes do processo de empobrecimento. Com isso, foram delineados os grupos de risco na sociedade, com um visão focalizada do indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade.

O conceito de vulnerabilidade ainda é muito restrito porque se centraliza nas necessidades materiais individuais, sem no entanto, levar em consideração as estruturas que causam a pobreza. Um importante trabalho realizado na América Latina, em 1998, e ajudou a superação limítrofe do conceito de vulnerabilidade, foi de Mozer, ao mostrar que:

Os riscos de mobilidade social descendentes não se apresentavam apenas para a população pobre, mas para a sociedade em geral, uma vez que a desproteção e a insegurança transcendem a capacidade de satisfação das necessidades básicas. Outro avanço importante nesse estudo é que ele considera ativos individuais como condicionantes do grau de vulnerabilidade, logo, compreende a vulnerabilidade de uma forma mais ampla.

A pesquisa em tela mostrou a complexidade que envolve a vulnerabilidade, isto é, a série de condicionantes que o conceito comporta, levando em conta o contexto social. Nesse caso:

Assim, a vulnerabilidade social passa a ser entendida a partir de múltiplos condicionantes. Nesse sentido, a vulnerabilidade não é uma essência ou algo inerente a algumas pessoas e a alguns grupos, mas diz respeito a determinadas condições e circunstâncias que podem ser minimizadas ou revertidas (PAULILO; JEOLAS, 1999, p.10).

Outro importante aspecto diz respeito à seguinte compreensão:

A vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, provenientes da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhorar sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais (KATZMAN, 1999).

Esse entendimento expressa as razões básicas da mobilidade social, além dos recursos pessoais, a garantia dos direitos e os recursos oriundos das relações sociais. Portanto, são inúmeros os condicionantes da vulnerabilidade social, constituídos de vários fatores em determinados contextos, o que configura uma construção social.

## 2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Brasil é um país com dimensões continentais e acentuada desigualdade social. Assim sendo, é grande o número de pessoas que convivem com a pobreza ou a extrema pobreza. Nesse sentido, o Governo Federal tenta contemplar pessoas em situação de vulnerabilidade social, valendo-se, para tanto, de distintos programas de cunho social. Dentre aludidos programas, ganham especial importância aqueles ensejadores de transferência de renda, vez que buscam:

[...] garantir a autonomia do indivíduo como consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de um Linha de Pobreza (Silva, Yazbek e Giovanni, 2011, p. 42-43).

É nessa linha de atuação governamental que está inserido o Programa Bolsa Família, cujos objetivos assentam-se em dois vetores de atuação: um recursal e outro integrador. Recursal no sentido de dirimir a carência material, isto é, provendo recursos. E integrador na proposta de prover condições de manutenção e sustentação da família, fazendo-se com que ela não venha se desestabilizar (PETRINI, 2003, p.37).

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

No Brasil, a discussão acerca de programas de renda mínima ganhou corpo ao longo da década de 90 do século passado. Por outro lado, no contexto da proteção social, desde há muito (por volta de 1940) promoviam-se discussões em torno do tema renda mínima brasileira. Registre-se que o salário mínimo foi implantado em 1940. Seguiram-se distintos instrumentos normativos e programas voltados à concessão de benefícios ensejadores da transferência, direta, de renda a distintas categorias sociais, cabendo destacar: (i) a Renda Mínima Vitalícia (1974), que, em 1988, deu lugar ao Benefício de Prestação Continuada - BPC; (ii) o seguro- desemprego (datado de 1986) e o abono-salarial, ambos ligados ao trabalho; (iii) a Previdência Social Rural que, após as reformulações impostas pela Constituição Federal de 1988, contemplou o repasse de renda a pessoas idosas, viúvas e em estado de recuperação por doenças ou acidentes de trabalho.

Sinteticamente cumpre esclarecer que a principal finalidade dos Programas de Transferência de Renda é direcionar valores monetários a famílias pobres, ainda que estas não tenham feito quaisquer espécies de contribuição prévia. Conforme aqui sinalizado, no Brasil, referidos programas ganharam força no início da década de 90, momento em que o país enfrentava um cenário socioeconômico adverso, num contexto de desemprego, violência, altos índices de pobreza e de desigualdade social. Há quem atribua às políticas neoliberais, o quadro socioeconômico aqui relatado.

Inicialmente os programas aqui discutidos cumpriam apenas a chamada função assistencialista compensatória, de cunho monetário; aos poucos incorporaram-se condicionalidades, fazendo surgir um novo padrão de políticas sociais, com o que aludidos programas passaram ao status da chamada transferência condicionada de renda, com direcionamento previamente definido. Com isso, a transferência de renda passou a exigir cumprimento de deveres sociais, especialmente na área de educação e saúde.

No início do mandato do Presidente Luis Inácio da Silva (em 2003), o combate à fome foi eleito como principal meta de governo, fazendo surgir o Programa Fome Zero. Referido programa contemplava distintas ações de combate à pobreza, cumprindo destacar, além do apoio à agricultura familiar e à segurança alimentar, medidas de fortalecimento da alfabetização. Para tanto, o meio escolhido com fins de transferência de renda foi o Cartão Alimentação. Ocorre, no entanto, que o Cartão Alimentação revelou-se de difícil operacionalização e controle, comprometendo, e muito, a própria gestão do programa. Com isso, em 2004, o governo Lula criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS), Pasta que centralizou os programas sociais de cunho assistencial (MARQUES; MENDES, 2006).

Em face do insucesso ou não êxito do Fome Zero, promoveram-se estudos acerca de distintos aspectos dos programas de transferência de renda, especialmente no tocante às suas operacionalizações. Identificaram-se inúmeras inadequações atinentes aos programas em debate, sendo evidenciadas, dentre outras, as seguintes impropriedades: a) concorrência nos seus objetivos; b) disputa relativa ao público-alvo; c) falta de planejamento; d) deficiência de coordenação geral dos programas e e) necessidade de ampliação do público beneficiário. A partir das inadequações diagnosticadas, formulou-se uma proposta de unificação dos

programas vigentes, o que empreenderia a chamada sistemática intersetorial na formulação e execução das políticas públicas. Essa nova concepção executória proporcionou inescandíveis melhorias na gestão, tendo como consequência direta o aumento do potencial transformacional dos programas até aquele momento executados. Esse novo modelo, unificado, é por muitos considerado o nascimento do Programa Bolsa Família (PBF).

Normativamente, o Programa Bolsa Família, enquanto unificador dos programas assistenciais já destacados, surgiu com a edição da Medida Provisória n.º 132/2003, posteriormente convertida na Lei 10.836/2004, de 09 de janeiro de 2004, que em seu art. 1º, caput e parágrafo único, dispõe:

Art. 1º—Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001.

Extraí-se do comando normativo acima transcrito que, de fato, o objetivo primaz do Bolsa Família foi unificar os programas de transferência de renda em execução no Brasil, empreendendo-lhes os necessários aperfeiçoamentos e modificações de formato. No entender de Rocha (2013), o desiderato maior do Bolsa Família era reverter o fracasso da política social, observado nos meses iniciais do governo Lula. Com a criação do programa em 2003, desencadeou-se a vindicada unificação dos programas sociais, o que perdurou até meados de 2007, ano considerado como marco final do processo de migração dos programas selecionados para junção (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação). Indo além da multirreferida unificação, o Bolsa Família empreendeu maior grau de eficiência administrativa à gestão de programas sociais, ampliando a cobertura de atendimento e aportando mais recursos financeiros; com o Bolsa Família, registre-se, o público alvo passou a ser a família como um todo.

No que diz respeito aos eixos estruturantes e/ou objetivos gerais, sinteticamente, cabe destacar: (i) imediato alívio da pobreza, por meio da transferência direta de valores monetários às famílias; (ii) esforço comum no sentido de diminuir a pobreza nas distintas gerações, através da afirmação do direito de acesso às políticas de saúde e de educação e (iii) articulação com outras políticas públicas, permitindo o desenvolvimento de capacidades no seio das famílias beneficiárias.

## **2.2 ASPECTOS OPERACIONAIS**

O Programa Bolsa Família constitui-se num programa de transferência direta, condicionada, de renda, direcionado, inicialmente, a famílias pobres, com renda mensal per capita entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00, e extremamente pobres com renda mensal per capita de até R\$ 60,00. Em 2014, os valores adotados para a escolha de beneficiários foram alterados passando para R\$ 77,00 per capita, para os extremamente pobres, e R\$ 77,00 a R\$ 154,00 per capita para os pobres.

As famílias elegíveis que tiverem renda mensal per capita abaixo da linha de pobreza extrema são beneficiadas como o repasse de R\$ 77,00, seja qual for sua composição. Caso referida família tenham, em sua composição, crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos, perceberá, ainda, um benefício variável. Cabe aqui registrar a existência do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), pago a pessoas enquadráveis nessa situação, o que não dependerá da composição familiar. As famílias abaixo da linha de pobreza, com renda mensal per capita entre R\$ 77,0 e R\$ 154,00 podem ser incluídas no programa; para tanto, precisam ter em sua composição: gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos de idade, recebendo unicamente o benefício variável de R\$ 35,00 por gestante, nutriz e filho de até 15 anos de idade e um benefício variável de R\$ 42,00 para cada adolescente entre 16 e 17 anos.

Com fins de selecionar os beneficiários do PBF, dados das famílias são inseridos no Cadastro Único (CAD) do Governo Federal, criado em 2001 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e mantido pelos seus sucessores. Há quem enxergue o CAD como sendo uma importante ferramenta de identificação e avaliação socioeconômica das famílias. O CAD consolida dados reveladores das condições de vida dos brasileiros, notadamente daqueles em situação de pobreza. Referidos dados, como dito, após as necessárias mensurações, funcionam como vetores de seleção das famílias que serão beneficiadas com o programa.

Ainda sobre o CAD, importa registrar que, às famílias cadastradas é assegurado o direito de permanecerem no programa por, no mínimo, dois anos. Decorrido aquele prazo, proceder-se-á a revisão geral do cadastro, com fins de aferição do atendimento e/ou preenchimento dos requisitos previstos na legislação pertinente; sendo evidenciado que algumas famílias superou o limite de renda adotado como critério para concessão do benefício, ela será automaticamente excluída do programa.

## **2.3 GESTÃO DO PROGRAMA**

A macrogestão do PBF está a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), integrante da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, no âmbito federal, assume a responsabilidade pela Função Assistência Social. Instituído pela Medida Provisória 163, de 23/1/2004, convertida na Lei 10.869, de 13/5/2004, o MDS é o braço administrativo diretamente responsável pelas políticas públicas, de abrangência nacional, voltadas ao desenvolvimento social, à segurança alimentar e nutricional, à assistência social e à renda de cidadania.

Estruturalmente, o MDS está dividido nas seguintes Unidades Setoriais: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC); Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Por fim, impende registrar que o MDS assumiu competências de Pasta extintas no âmbito do Governo Federal, a saber: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa); Ministério da Assistência Social (MAS); e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

No que tange a operacionalização do programa, adota-se a chamada gestão descentralizada, na qual atuam distintos entes federativos, tendo como marca a intersetorialidade, participação ativa da comunidade e o controle social, em observância às disposições do art. 8º do Diploma Legal instituidor do programa (Lei n.º 10.836/2004). Acerca da atuação conjunta dos entes federativos, o Decreto nº 5.209/2004, arts. 2º, 13, 14 e 15, deixa claro que compete aos gestores municipais: (i) a identificação e cadastramento das famílias; (ii) a prestação dos serviços de saúde, educação e assistência social e (iii) o acompanhamento das famílias. Aos executores estaduais compete prestar apoio,



especialmente técnico e operacional, aos municípios na implementação do PBF. Por seu turno, incumbe ao Executivo federal estabelecer diretrizes e normas gerais do programa, bem como: (a) coordenar sua execução; (b) incentivar o aprimoramento da gestão descentralizada; (c) cooperar tecnicamente com a execução das ações programadas; (d) repassar os recursos de acordo com o número de famílias contempladas e (e) acompanhar os indicadores de desempenho da gestão municipal e estadual.

O Programa Bolsa Família tem com agente operador a Caixa Econômica Federal que, tendo por base o CAD, encarrega-se de transferir aos beneficiários do programa os valores atinentes aos benefícios concedidos, podendo, os saques, ser feito nas agências lotéricas.

## **2.4 AS CONDICIONALIDADES**

Integram o Programa Bolsa Família as condicionalidades de cunho educacional e de saúde. Em seu viés educacional, exige-se que as crianças e adolescentes das famílias atendidas tenham frequência escolar mínima de 85%. Já adolescentes entre 16 e 17 anos deverão registrar frequência mínima de 75%. Quanto à saúde, os principais procedimentos adotados são os exames pré-natal, o acompanhamento nutricional e da saúde, conforme disposições do art. 3º da Lei 10.836/2004, *in verbis*:

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.

Neste sentido, o conjunto de obrigações e deveres impostos às famílias beneficiadas restou denominado de condicionalidades. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) enxerga as condicionalidades como uma espécie de “trato” firmado entre as famílias e o Poder Público, com obrigações e responsabilidades mútuas, visando a garantia de direitos constitucionais. Indo além do caráter puramente punitivo, com consequente suspensão de benefícios, as condicionalidades representam importantes ferramentas de acompanhamento e aferição do acesso das famílias aos direitos sociais básicos de educação e saúde. Atuando de forma conjunta, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS) devem acompanhar o cumprimento das

condicionalidades, valendo-se, para tanto, da chamada gestão descentralizada, delegando aos municípios a competência fiscalizatória do cumprimento das obrigações em comento. Caso ocorra o descumprimento das exigências estipuladas (condicionalidades), gradativamente são aplicadas penalidades às famílias beneficiadas, podendo culminar com o cancelamento do benefício. A função sancionatória é exercida pela Secretária Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), como sabido, órgão integrante da estrutura do MDS, responsável pela gestão do programa.

#### **2.4.1 O papel das condicionalidades em educação**

Como visto, o objetivo central do Programa Bolsa Família é a minoração da pobreza. Vale lembrar, no entanto, que as condições impostas aos seus beneficiários tem fundamental função constitucional, a saber, propiciar o acesso a direitos sociais básicos, como saúde, assistência social e, especialmente, educação. Sobre o pilar educação no PBF, cumpre destacar que, muito mais importante que a transferência de renda, é o efeito emancipatório que a educação (incluindo a informal) pode ofertar a essas famílias.

A utilização das condicionalidades em educação reflete o propósito em termos de conteúdo do PBF quanto ao enfrentamento da pobreza que se passa de geração em geração. Como se vê,

O Programa Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio de transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que tem por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza[...] (BRASIL, MDS, 2008).

Silva (2008, p. 201-202) destacou essa característica como ponto fundamental, porque eleva a estratégia com fins de superação da pobreza. Pensa-se que a transferência de renda, isto é, um valor monetário aliado à permanência das crianças nas escolas podem contribuir para dirimir a pobreza a curto prazo e sucumbi-la a longo prazo. O que está subentendido nessa perspectiva é a concepção de que crianças mais educadas poderão criar mais oportunidades, sobretudo no que diz respeito ao mercado de trabalho, desenvolvendo suas potencialidades e habilidades. Isso conseqüentemente geraria mais recursos e, assim

sendo, ajudaria no rompimento do ciclo da geração da pobreza. Quanto ao repasse da verba em espécie, seria uma política compensatória, isto é, uma forma de se dar impulso monetário a quem nada tem, política esta que, conjugada com políticas estruturantes (repita-se saúde, educação e renda), conduziria a um patamar de redução da vulnerabilidade social e da pobreza.

Mesmo sabendo da amplitude das condicionalidades, segundo Silva (2008), as mesmas apresentam sérios problemas e impõem desafios, sendo dois essenciais para se construir uma visão crítica-argumentativa, em defesa de uma visão estruturante, a saber:

O primeiro porque ferem o princípio da não-condicionalidade peculiar a todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; segundo, os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da educação, da saúde e do trabalho são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender as necessidades das famílias e dos programas de transferência de renda (SILVA, 2008).

O que autora defende é que as condicionalidades deveriam não ser impostas as famílias, mas ao Estado, porque implicam em procura e democratização do acesso a serviços sociais elementares. Ainda segundo a autora:

O que poderiam ser desenvolvidas são ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis. Assim concebidas, as condicionalidades, ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedade, significariam ampliações de direitos sociais (SILVA, 2008).

Em relação aos resultados, quanto ao desempenho da educação no seio familiar, dados preliminares indicam que as crianças atendidas pelo programa, tem a menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação a crianças de outras famílias não assistidas. Além disso, a chance de evasão escolar é bastante reduzida (CEDEPLAR, 2006). Contudo, esses mesmos efeitos sobre a educação poderiam ser produzidos por outro programa sem exigências, como exemplo, a aposentadoria rural não-contributiva, franqueada aos anciãos, que mostrou um reflexo satisfatório em relação ao incremento no número de crianças matriculadas por domicílios (CARVALHO, 2001).

## 2.5 PROGRAMA COMPLEMENTAR BRASIL CARINHOSO

O Governo da Presidente Dilma Rousseff, com fins de oferecer melhor assistência às camadas populacionais em situação de pobreza extrema, elaborou o Plano intitulado Brasil Sem Miséria. Em meados de 2011, por ocasião do lançamento do plano em epígrafe, constatou-se que 40% da população extremamente pobre eram de indivíduos menores de 14 anos. A partir daquela constatação, criou-se, em maio de 2012, o Programa Brasil Carinhoso cuja principal finalidade é retirar da miséria famílias com filhos na faixa etária entre 0 e 6 anos.

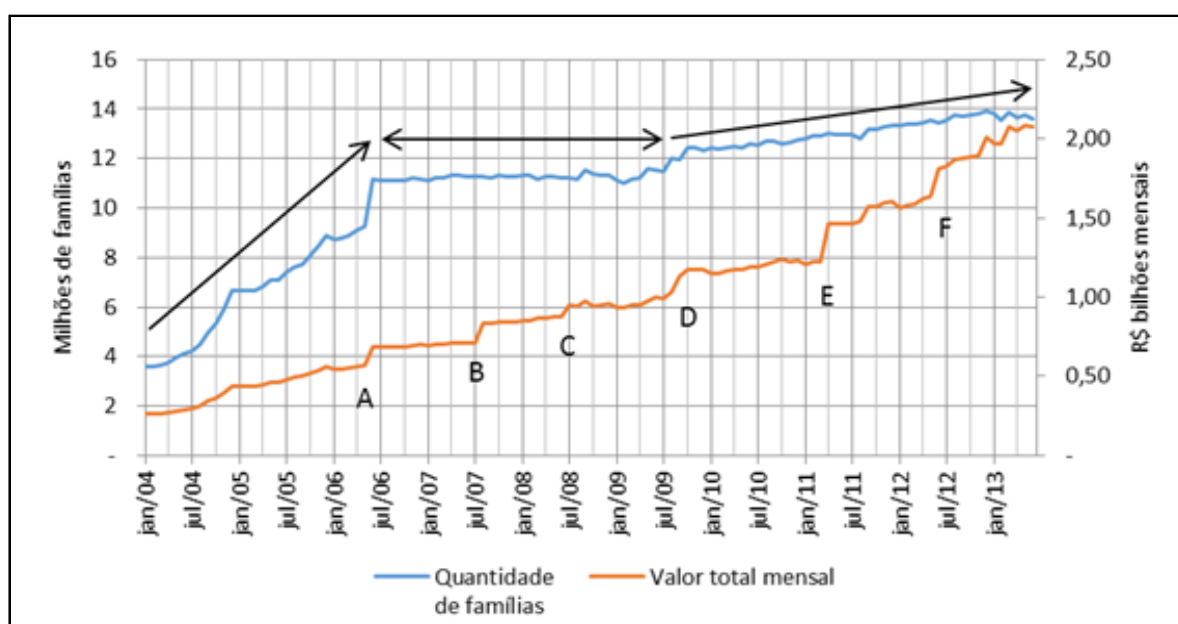
Neste sentido, o Programa Brasil Carinhoso contempla um benefício complementar ou auxiliar ao PBF, cujo valor variará em função da necessidade do núcleo familiar. Guardando similitude com PBF, o Brasil Carinhoso está sedimentado no tripé renda, educação e saúde. O pilar renda prevê o pagamento do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) que, segundo dados do MDS, já retirou da extrema pobreza 2,8 milhões de crianças. Em seu sustentáculo educacional o Brasil Carinhoso tem possibilitado a ampliação do número de vagas em creches. Por seu turno, no plano da saúde, formataram-se ações voltadas ao enfrentamento das deficiências orgânicas, nutricionais e alimentares do público infantil, a exemplo da distribuição de doses de vitamina A, aumento da oferta de sulfato ferroso e distribuição de medicamento para asma. Desde dezembro de 2012 que o Benefício de Superação da Extrema Pobreza assegura um valor complementar para que as famílias do PBF, integradas por crianças e adolescentes enquadráveis nos critérios estabelecidos, possam ultrapassar, ascendentemente, a linha de extrema pobreza.

Por fim, interessa registrar que, em geral, as mulheres são, preferencialmente, eleitas as responsáveis legais para fins de percepção do benefício em deslinda, conforme quadros demonstrativos divulgados pelo MDS. Segundo Farah (2004), questões relacionadas ao gênero, no âmbito das políticas públicas (especialmente de cunho social) são tratadas basicamente de duas maneiras, quais sejam: por meio de programas especificamente voltados à mulher, ou incorporando-se a dimensão gênero naqueles programas que não têm a mulher como foco específico. Conclui-se, com isso, que o Bolsa Família adotou o segundo modelo (dentre os apresentados), vez que dimensão gênero foi incorporada num programa que tem, como prioridade, a redução da pobreza.

## 2.6 EVOLUÇÃO DA ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA – PANORAMA GERAL

Tendo procedido auditoria operacional acerca dos programas assistenciais do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) disponibilizou ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira em geral um panorama geral, com relatório sistêmico acerca dos referidos programas. A partir dos dados consolidados no referido relatório, pode-se montar o quadro estatístico atinente à evolução física e operacional do PBF, contemplando tanto número de famílias beneficiadas, quanto os valores a elas transferidos:

**Gráfico 01 – Evolução do Programa Bolsa Família por famílias e transferência mensal**



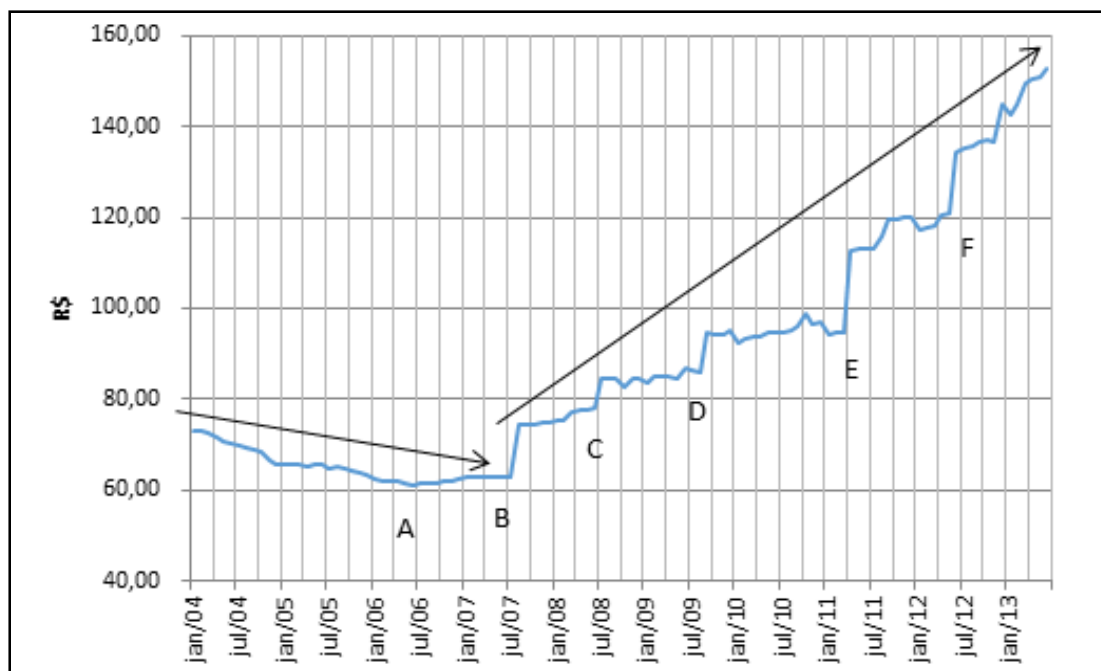
Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8.

Tomando por base a variação do número de famílias beneficiárias, conclui-se que o PBF passou por três distintas fases, quais sejam: a consolidação, a estabilização e novo movimento de expansão. Neste sentido, entre 2004 e meados de 2006 observa-se um acelerado crescimento do número de beneficiários. No lapso temporal entre o segundo semestre de 2006 e meados de 2009, ocorreu a estabilização, vez que o número de famílias beneficiadas flutuou em torno de 11 milhões de famílias. A partir da metade final de 2009, operou-se um aumento do número de beneficiados, com expansão do programa, mas com níveis de crescimento menores do que aqueles do período de consolidação.

O gráfico a seguir demonstra a evolução do valor médio recebido pelas famílias do

Programa Bolsa Família.

**Gráfico 02 – Valor médio recebido por família**



Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8.

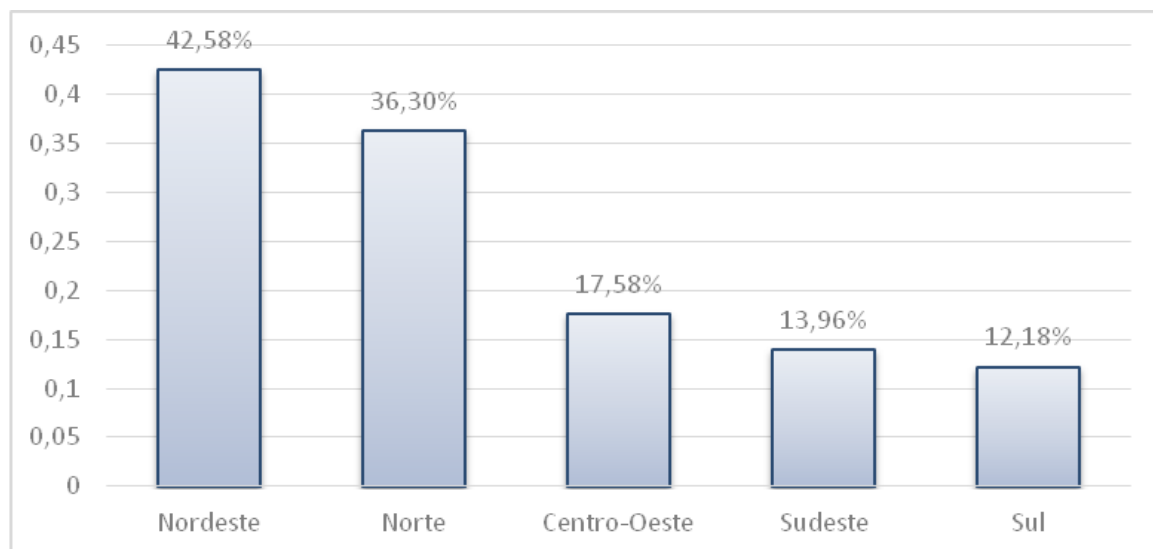
No tocante ao valor médio do benefício, o gráfico acima revela um declínio até meados de 2007, depois do que há um vertiginoso crescimento. Depreende-se, da conjugação dos dois gráficos, que houve uma grande evolução no PBF entre 2004 e 2013, tanto no número de famílias alcançadas pelo programa, quanto do valor médio recebido por família. O PBF, que em 2004 atendera em torno de dois milhões de famílias, em junho de 2013 alcançou a marca de 13,5 milhões de famílias atendidas, pagando, em benefícios mensais, cerca de R\$ 2 bilhões/mês, o que representa R\$ 24 bilhões por ano.

Outro ponto que merece ser ressaltado acerca do montante de recursos que gravitam em torno do PBF é que, com fins de aprimoramento da gestão, operacionalização e fiscalização do programa, além dos benefícios transferidos às famílias, recursos orçamentários são direcionados aos entes federativos envolvidos. Aludidos recursos são distribuídos com base no Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, o IGD-BF, conforme prevê o art. 8º, § 2º, inciso III Lei 10.836/2004.

### 2.6.1 Distribuição espacial do Programa

O quadro abaixo indica os percentuais de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família, discriminando-os por região geográfica em relação ao quantitativo populacional da respectiva região. Pontue-se que os dados têm como base o mês de julho de 2013.

**Gráfico 03 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família**



Fonte: IBGE e MDS – referência: julho de 2013.

Nota-se, claramente, que Norte e Nordeste são líderes em número de beneficiários do programa, se considerados suas populações (42,6% e 36,3%, respectivamente). Extrai-se que, na região Norte, dos 55.794.707 habitantes, 23.755.493 são beneficiários do programa em debate. Em contraposição, na região Sul, que conta com 28.795.762 habitantes, o número de beneficiários atinge a casa de 3.507.829, representando 12,2% de sua população.

A tabela a seguir classifica, em ordem decrescente, os estados em razão do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, sempre em relação à sua população.

**Tabela 01 – População e Beneficiários do Programa Bolsa Família**

ESTADO	POPULAÇÃO	BENEFICIÁRIOS	%
Maranhão	6.794.301	3.420.507	50,34
Piauí	3.184.166	1.536.111	48,24
Alagoas	3.300.935	1.486.199	45,02
Ceará	8.778.576	3.832.258	43,65
Paraíba	3.914.421	1.693.861	43,27
Acre	776.463	326.984	42,11
Sergipe	2.195.662	902.967	41,13
Pernambuco	9.208.550	3.690.599	40,08
Bahia	15.044.137	5.980.947	39,76
Pará	7.969.654	3.159.162	39,64
Amazonas	3.807.921	1.370.213	35,98
Rio Grande do Norte	3.373.959	1.212.044	35,92
Roraima	488.072	173.244	35,50
Tocantins	1.478.164	509.820	34,49
Amapá	734.996	211.582	28,79
Rondônia	1.728.214	413.982	23,95
Mato Grosso	3.182.113	649.079	20,40
Minas Gerais	20.593.356	4.120.969	20,01
Mato Grosso do Sul	2.587.269	489.973	18,94
Goiás	6.434.048	1.181.108	18,36
Espírito Santo	3.839.366	682.248	17,77
Rio de Janeiro	16.369.179	2.683.073	16,39
Rio Grande do Sul	11.164.043	1.506.380	13,49
Paraná	10.997.465	1.481.044	13,47
Região Sul	28.795.762	3.507.829	12,18
Distrito Federal	2.789.761	316.133	11,33
São Paulo	43.663.669	4.303.714	9,86
Santa Catarina	6634254	520.405	7,84
<b>Brasil</b>	<b>201.032.714</b>	<b>47.854.606</b>	<b>23,80</b>

Fonte: MDS e IBGE – dados referentes a julho de 2013.

A partir dos dados acima consolidados, conclui-se que, excluindo-se Acre e Pará, os estados do Nordeste lideram o ranking dos maiores beneficiários do PBF em relação a seus contingentes populacionais. Vide que no Maranhão, mais da metade dos habitantes beneficia-se do programa.

## 2.6.2 Recursos envolvidos

Acerca do aporte de recursos no PBF, o MDS tem demonstrado, por meio de estudos e levantamentos técnicos, que o percentual do PIB (em torno de 0,5%) empregado com programas de transferência, sem contraprestação, são observados em estados (*lato senso*) de bem-estar social relativamente desenvolvidos. O MDS também defende que em muitos países, com potencial econômico comparável ao brasileiro, os gastos com programas de transferência condicionada de renda estão em patamares similares aos observados no Brasil. Por fim,



ressalta-se que os dispêndios com o PBF não chegam a 5% dos gastos com a deficitária proteção social contributiva que, para atingir o equilíbrio, conta com aportes do Governo Federal em níveis muito maiores do que aqueles observados em relação o PBF.

Ainda sobre a execução financeira e orçamentária do Bolsa Família, oportuno aqui colacionar dados atualizados acerca da distribuição dos recursos do programa, extraídos do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA), amplamente divulgados pelo Tribunal de Contas da União.

**Tabela 02 – Execução do Programa Bolsa Família (2013), em milhões**

Código	Ações	Empenhado	Liquidado	Repr. % <sup>1</sup>
8442	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	23.997	23.997	98,14
8446	Serviço de apoio à gestão descentralizada do PBF	539	437	1,79
6414	Sistema nacional para identificação e seleção de público-alvo para os programas sociais do governo federal – CadÚnico	13	8	0,03
20IT	Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do - CadÚnico	9	8	0,03
<b>Total</b>		24.558	24.451	–

Fonte: SigaBrasil.

Resta demonstrado que a ação *8442 – Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza*, em 2013, concentrou 98,14% do total de gastos com do Programa Bolsa Família. Os empenhos referem-se a ações voltadas aos serviços de suporte à gestão descentralizada do PBF (transferências a municípios), manutenção do sistema dedicado à identificação e seleção do público-alvo do CadÚnico e aperfeiçoamento informativo tanto do Cadastro Único quanto do próprio PBF.

Acerca da evolução dos gastos atinentes ao multirreferido programa, os registros apontam que, em 2004, o total repassado às famílias chegou a R\$ 3,79 bilhões, ao passo que, em 2013, esse valor atingiu a casa de R\$ 24,89 bilhões, o que representa um aumento de 656% em relação a 2004. Excluindo-se os repasses dos exercícios 2014 e 2015, o gasto médio ao longo da existência do programa sofreu aumento 23,65%, de um ano para o outro. Atribuiu-se às inclusões de novas famílias beneficiárias a elevação dos gastos do programa, assim como aos contínuos reajustes dos valores transferidos. Vide que em 2004, 6.571.839 famílias percebiam o benefício; já em 2013, o total de famílias beneficiárias foi de 14.086.199.

## 2.7 A FUNÇÃO DISTRIBUTIVA DESEMPENHADA PELO PROGRAMA

O economista Guilherme Delgado, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA, em recente entrevista concedida ao site do Instituto Humanista, falou sobre a PNAD, pesquisa nacional por amostra de domicílios, que de fato houve uma melhora na distribuição da renda pessoal. Para ele:

O fato de ter melhorado a distribuição de renda pessoal não significa, necessariamente, que melhorou a distribuição de renda social como um todo. Essa renda representa apenas 31% da renda interna bruta. Os outros 7% são gerados, praticamente, nas empresas financeiras e não-financeiras, ou de administração pública, e o perfil dessa outra estrutura tem caráter de piora na distribuição. Isso acontece porque há uma concentração de rendimentos oriundos dos juros e dos lucros contra os rendimentos dos salários e ordenados. Então, melhora distribuição de renda, como nós chamamos, em linguagem econômica, lucros e salários. Aquilo que melhora, fundamentalmente não por conta de salário, mas por conta das transferências constitucionais associadas aos direitos de cidadania.

Para o autor, o aumento da renda pessoal não significa incremento na distribuição da renda social, portanto são ações distintas.

Para Paul Wolfowitz (2005):

Antes de tudo estou impressionado com as dificuldades pelas quais passam essas pessoas, como trabalham duro, e o esforço que fazem para ter uma dignidade tão alta em face das circunstâncias. É muito comovente. É bom saber que o programa Bolsa Família tornará suas vidas um pouco menos sofridas. Mas, com todos benefícios do programa, ainda assim essas pessoas vivem uma vida muito difícil. Isso enfatiza como é importante ajudar o Brasil a criar empregos, melhores oportunidades para que possam ter a vida que sonharam para seus filhos (WOLFOWITZ, 2005).

Isso é uma demonstração de que é enorme o fosso social no Brasil, pessoas vivendo na pobreza, todavia. O Bolsa Família é uma ferramenta propulsora de inserção social, mas ainda carece de grandes esforços para alavancá-lo.

Embora sejam incontestáveis os efeitos construtivos do Bolsa Família na vida de milhares de famílias, especialmente aquelas em situação de extrema pobreza, ele revela-se incapaz na sua propositura de transformação do cenário social do Brasil. É muito grande ainda a diferença entre o que ganham ricos e pobres; o Programa Bolsa Família está aquém do que

se possa ser uma política social efetiva.

## **2.8 BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DA BAHIA**

Estudos técnicos promovidos pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) indicam que, até o primeiro quadrimestre de 2014, havia 3.116.097 famílias inscritas no Cadastro Único, dentre as quais, 1.877.588 consideradas extremamente pobres e 2.332.380 classificadas como pobres. Desse total, 1.774.099 famílias beneficiam-se com o PBF (BRASIL, 2014b).

A partir da mensuração dos dados coletados no Censo de 2010, estimou-se que, na Bahia, eram 2.205.810 as famílias de baixa renda, ao passo que o número de famílias pobres atingia a casa de 1.659.504. Tomando por base as camadas consideradas pobres, a taxa de cobertura do Bolsa Família na Bahia chega a 106,9%. Por outro lado, a exemplo do que ocorre em outras Unidades da Federação, por distintas razões, na Bahia o programa deixa de beneficiar representativa parcela dos considerados vulneráveis.

Em similitude ao que ocorrera nos demais estados das regiões Norte e Nordeste, os estudos demonstraram que, entre 2010 e 2013, o número de famílias beneficiárias do Bolsa Família aumentou na Bahia, com leve declínio em 2014. Sob a ótica puramente social, o aumento de beneficiários é tido como fator positivo, vez que significa o atendimento de famílias outrora excluídas, repisando que o programa não atinge a totalidade das famílias em situação de vulnerabilidade. O declínio do número de beneficiários também pode ser encarado positivamente, vez que pode representar que uma parcela da população conseguiu superar ou ultrapassar a linha da pobreza.

No que diz respeito às condicionalidades, dados da SEI apontam que a frequência escolar, em novembro de 2013, girou em torno de 90,4% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que, em números nominais, equivale a 1.470.296 alunos acompanhados. No grupo de jovens entre 16 e 17 anos, o percentual alcançado foi de 83,50%, de um total de 379.066 alunos. No pilar saúde, em dezembro de 2013, o índice de acompanhamento da saúde das famílias ficou em 74,7%, equivalente a 1.118.856 núcleos familiares, de um total de 1.497.551 que compunham o grupo foco de acompanhamento no estado.

Quanto ao acompanhamento, no geral, estudos indicam que, no estado baiano, o papel de acompanhar e fiscalizar o atendimento às condicionalidades do PBF tem sido satisfatoriamente desempenhado.

Superada a discussão acerca da função punitiva de quem acompanha a execução do programa, é preciso disseminar a ideia de que, atender às condicionalidades, simultaneamente, materializa observância às regras do pacto firmado e, sobretudo, usufruto de direitos sociais universais. Nesta linha de pensamento, idealizadores do Bolsa Família defendem que as condicionalidades favorecem a cidadania, na medida em que o programa está indissociavelmente atrelado à ampliação do exercício do direito à educação e saúde, sendo também sinal de emancipação social (MONNERAT *et al.*, 2007).

## **2.9 IMPACTOS SOCIECONÔMICOS NOS MUNICÍPIOS**

Outro ponto que merece ser destacado é relevância econômica do Programa Bolsa Família para os municípios considerados pequenos, se considerada a relação entre as receitas municipais e as transferências decorrentes do programa. Marques (2005) chegou à conclusão de que há uma relação inversamente proporcional entre a receita ordinária municipal e o grau de importância das transferências, ou seja, maiores serão os impactos destas (transferências), quanto menores foram aquelas (receitas municipais). Naturalmente, considerável parcela dos recursos repassados ganha circulação no comércio local (o que também abarca o mercado de serviços), dinamizando, desta forma, a economia local. No município de Pedra Branca, no Ceará, por exemplo, a autora mensurou que o volume de transferências do Bolsa Família correspondeu a 43% das receitas disponíveis. Já em Vitória do Santo Antão (PE), as transferências chegaram a ser 283% maiores que os recursos transferidos ao SUS do município, daí a sua relevância. Nesta seara, Marques propõe que, “no caso de transferência de renda às famílias, o impacto será melhor observado quanto maior for a propensão marginal a consumir, isto é, quanto maior for a parcela destinada ao consumo quando a renda é aumentada em uma unidade” (MARQUES, 2005, p. 9).

Ainda sobre o impacto na economia local, dados oficiais apontam que em 2014, na Bahia, o PBF ensejou o repasse de R\$ 269.058.786,00 a famílias beneficiárias (BRASIL, 2014). O montante distribuído acaba, ainda que indiretamente, sendo injetado na economia dos municípios, especialmente dos mais pobres, potencializando o efeito multiplicador desse

tipo de renda.

Em suma, os estudos produzidos acerca dos efeitos do PBF nas economias locais convergem no sentido de reconhecerem que, ao contemplar núcleos familiares pobres e extremamente pobres, o programa torna-se sobremaneira significativo para regiões periféricas, vez que o arranjo econômico municipal é beneficiado com transferências governamentais, ocasionando, além da clara injeção de recursos na economia, a ampliação da capacidade de consumo e produção das famílias. Dito de outra forma, além do aumento da circulação de bens e serviços, o Bolsa Família eleva o bem-estar das distintas camadas da população, contribuindo para a superação das desigualdades.

### 3 O PAPEL DA EDUCAÇÃO

“Se a educação sozinha, não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.” (FREIRE, 2000, p.67).

Dentre as condicionalidades do PBF, o pilar educacional permitiu a criação de um dos programas de transferência de renda que antecederam ao Bolsa Família. Como medida de enfrentamento ao desemprego e subemprego que atingiam boa parte das famílias compostas por crianças em idade escolar (ALGEBAILLE, 2009), o Bolsa Escola surgiu como um programa de transferência com condicionalidades que visava minimizar a evasão escolar, concedendo auxílio financeiro às famílias que mantivessem suas crianças frequentando a escola. Referido programa teve origem em experiências locais implantadas no município de Campinas, em 1994, e no Distrito Federal, no ano de 1995.

Em Campinas, a municipal Secretária de Assistência Social coordenou o programa que oferecia às famílias, com renda *per capita* inferior a R\$ 35,00 com filhos entre 0 e 14 anos ou portadores de deficiência, uma ajuda financeira temporária, além de outros programas sociais que visavam à reintegração ao trabalho (ALGEBAILLE, 2009). O auxílio era concedido por um ano, podendo ser prorrogado por igual período em casos extraordinários. A família assinava um documento com o qual se comprometia em manter seus filhos regularmente na escola, dar atenção à saúde e participar de atividades sócio-educativas (ALGEBAILLE, 2009). Já em Brasília, o programa foi coordenado pela Secretaria de Educação, e consistia num auxílio permanente de um salário mínimo a famílias com renda *per capita* até meio salário mínimo que mantivessem crianças entre 7 a 14 alunos matriculados em escola pública (ALGEBAILLE, 2009). Esse programa motivava não só a permanência, mas, sobretudo a promoção nos estudos, depositando uma quantia R\$ 100,00 ao final de cada ano letivo para a criança aprovada.

Em âmbito Federal o programa mais recente nos moldes de programa de transferência condicionada foi o Peti (Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil), instituído no governo de Fernando Henrique (THOMÉ, 2013).

Pragmaticamente, a educação divide-se em formal, não formal e informal. A educação formal é aquela que ocorre dentro das instituições de ensino devidamente

registradas, autorizadas e credenciadas por órgãos competentes, necessitando de organogramas e diretrizes pré-estabelecidas para direcionar as suas ações; acontece nos espaços onde há a sistematização dos processos de ensino-aprendizagem. Segundo (LIBÂNEO,1986):

Educação formal seria, pois, aquela estruturada, organizada, planejada intencionalmente, sistemática. Nesse sentido, a educação escolar convencional é tipicamente formal.

A educação não formal se diferencia da formal nas questões relativas à sistematização dos processos de aprendizagem e aos locais de desenvolvimento. Neste sentido, a não formal não dispõe de estruturação rígida nem sistematizada; ocorre em espaços coletivos de troca de saberes e experiências, e o aprendizado acontece a partir da interação entre os sujeitos. A inserção do indivíduo na educação não formal depende apenas de seu interesse em participar.

O modelo de educação não formal apresenta-se, então, como formas de educação que estão fora dos sistemas padronizados de ensino, podendo acontecer em espaços variados, tem em comum o interesse pelo aprendizado. Como exemplos de educação não formal podemos citar as Organizações Não Governamentais (ONGs), as associações de bairro, as atividades desenvolvidas no CRAS (Centro de Referência em Assistência Social), dentre muitos outros espaços existentes na sociedade.

Por seu turno, a educação informal é aquela desenvolvida nos vários espaços e momentos de convivência, seja ela familiar, cultural e/ou social, fora das instituições escolares, em cada espaço de sociabilização do indivíduo. Caracteriza-se, então, como uma educação que acontece num fluxo diferente da educação formal, vez que parte da própria comunidade a intencionalidade de seu desenvolvimento; é na comunidade que se estabelece o que será aprendido e o que será ensinado, de acordo com seus anseios; acontece para atender a uma demanda previamente estabelecida pelas características em comuns dos indivíduos em seu meio, a partir de suas manifestações e demonstrações de interesses. Em suma, “A informal opera em ambientes espontâneos, onde as relações sociais se desenvolvem segundo gostos, preferências, ou pertencimentos herdados” (GOHN, 2006, p.3).

No tocante aos ambientes de aprendizagem, cumpre destacar os chamados espaços não-escolares, onde vige o processo educativo diferentemente do modelo formal de educação. Espaço não-escolar é o espaço educativo fora dos muros da escola, sendo reconhecido nas

ONGs, nas associações de bairro, nos grupos culturais e/ou religiosos, e nos diversos espaços socioeducativos.

Modernamente, a responsabilidade pela educação não está limitada à escola, num processo de transmissão de conteúdos pré-definidos. A educação acontece nos diversos espaços onde há interação entre os indivíduos, com troca de saberes e compartilhamento de experiências. Pontue-se, também, que o objetivo da educação não é tão somente a profissionalização para atender a demanda mercadológica, passando a ser compreendida como responsável pela emancipação dos sujeitos e como caminho para a inserção na vida social.

Acerca da responsabilidade atribuída aos sujeitos ou atores educacionais, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 205, traz:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

A norma constitucional impõe uma inter-relação entre família, Estado e sociedade na formação socioeducacional do indivíduo. Ocorrendo omissão ou havendo negligência em uma dessas vertentes em relação à garantia do direito a educação, haverá uma limitação no seu processo de formação educacional, deixando assim de se cumprir os objetivos propostos na Constituição. O indivíduo privado da educação não será plenamente preparado para o exercício da cidadania, sendo a formação educacional pré-requisito para o seu exercício. De igual modo, distorções no processo de formação educacional impõem limitações à qualificação profissional, inibindo o pleno desenvolvimento do indivíduo.

Enfim, família, Estado e sociedade devem estar estruturadas a fim de garantir aos indivíduos o pleno exercício do direito à educação. Conforme alhures debatido, vale lembrar que os processos educacionais não estão limitados às instituições formais, sendo observados nos diversos espaços de interação social. Releva destacar o papel a ser cumprido pela sociedade, vez que ela reúne condições de promover, incentivar, ampliar as perspectivas e possibilidades de emancipação e evolução dos seres sociais a partir da educação.



## **4 O MUNICÍPIO PESQUISADO – SIMÕES FILHO**

Simões Filho é um município baiano, com área territorial de 192,163 km<sup>2</sup> e população estimada em 129.964 habitantes, conforme censo do IBGE de 2010. Situado a 20 km de Salvador-Ba, Simões Filho é considerado um dos mais fortes polos industriais da Bahia, o que faz do município a 5ª economia do estado. No tocante à segurança, segundo o Mapa da Violência 2011, Simões Filho é considerada uma das cidades mais violentas do Brasil, chegando a registrar 146,7 homicídios para cada 100 mil habitantes. O alarmante índice da violência foi um dos fatores que mais pesaram na escolha do objeto da presente pesquisa.

### **4.1 BREVE HISTÓRICO DA CIDADE**

O município de Simões Filho, antigo distrito de Água Comprida (pertencente a Salvador-Ba), tem sua história marcada pela herança colonialista portuguesa e se inicia com o cultivo de cana-de-açúcar, o que perdurou até meados dos séculos XVI e XVII. Posteriormente, com a devastação das matas, aparecem os engenhos de Bois de Moenda, local onde atualmente é o centro urbano, era ocupado pela Usina de Engenho Novo.

A emancipação do distrito de Água Comprida se deu através de esforços de um grupo de moradores que, por volta de 1960, e liderados pelo Sr. Walter José Tolentino Álvares, reuniam-se para tratar dos problemas comunitários. O distrito foi emancipado em 07 de novembro de 1961 através da Lei Estadual nº 1538, passando ser denominado de Simões Filho, em homenagem ao jornalista Ernesto Simões Filho que, além dos mandatos de deputado estadual e federal, exercera os cargos de Ministro da Aviação e da Educação, além de ter sido candidato aos cargos de governador da Bahia e de Senador da República.

### **4.2 ASPECTOS GEOGRÁFICOS E ECONÔMICOS**

Em relação às condições climáticas, devido à grande proximidade do litoral, Simões Filho apresenta clima úmido com temperaturas médias anuais em torno de 24,7°C e pluviosidade média anual entre 1600 e 2000mm; as maiores concentrações pluviométricas ocorrem entre os meses de abril e junho. As formas de relevo predominantes no município são

os tabuleiros pré-litorâneos, as planícies marinhas e fluviomarinhas e as baixadas litorâneas, associadas a uma geologia com presença de conglomerados, gnaíesses, arenitos, depósitos fluviais e costeiros (areias de praias, dunas, mangues, terraços e cordões litorâneos). A hidrografia é composta pela bacia dorio Joanes, sendo os principais afluentes os rios Córrego Cantagalo e o Córrego Muriqueira. Ao longo da bacia aparecem as represas Joanes I, Joanes II, Ipitanga II e Ipitanga III, importantes para o abastecimento de água da Região Metropolitana de Salvador. A bioecologia local é representada pelos solos do tipo podzólico vermelho-amarelo álico, latossolo vermelho-amarelo álico, latossolo amarelo álico, podzol hidromórfico e solos indiscriminados de mangue, onde desenvolvem atividades agrícolas, extrativismo e pecuária. A vegetação está constituída pela floresta ombrófila, cerrado-restinga e formações pioneiras com influência fluviomarinha.

Quanto à economia, Simões Filho conta com aproximadamente 200 indústrias nos mais diversos seguimentos, dispondo de importante equipamento logístico, a saber, o porto natural estruturado na baía de Aratu, essencial ao escoamento da produção das indústrias locais. A renda per capita média de Simões Filho cresceu 83,86% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 234,94, em 1991, para R\$ 304,53, em 2000, e para R\$ 431,97, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 3,26%. A taxa média anual de crescimento foi de 2,92%, entre 1991 e 2000, e 3,56%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 49,32%, em 1991, para 41,66%, em 2000, e para 21,82%, em 2010.

#### **4.3 O CADASTRO ÚNICO E O PÚBLICO-ALVO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DE SIMÕES FILHO**

Com fins de acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria, o MDS utiliza as informações do Cadastro Único. Referida base dispõe de dados individualizados, atualizados no máximo a cada dois anos, sobre os brasileiros com renda familiar de até meio salário mínimo per capita, permitindo saber quem são, onde moram, o perfil familiar e as características dos seus domicílios. Para avaliar as necessidades da gestão do Cadastro Único em cada cidade, o MDS trabalha com estimativas municipais da quantidade de famílias que devem ser cadastradas.

No tocante ao PBF, tomando por base registros de junho de 2015 do Cadastro Único, bem como a folha de pagamentos de maio de 2015, o município tinha 10.557 famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Isso representa 80,86 % do total estimado de famílias do município com perfil de renda do programa (cobertura de 80,86%). Quanto aos recursos, em maio de 2015, foram transferidos R\$ 1.507.176,00 às famílias beneficiárias. Em relação à flutuação do número de inscritos, dados indicam que, entre junho de 2011 e março de 2015, o município inscreveu no Cadastro Único, com consequente inclusão no Programa Bolsa Família, 1.030 famílias consideradas em situação de extrema pobreza.

Simões Filho apresenta uma cobertura cadastral que supera as estimativas oficiais, de maneira que a gestão municipal do Cadastro Único deve concentrar esforços em aumentar a qualidade das informações registradas, quando da atualização dos dados familiares. Com isso, o município poderá incluir no Bolsa Família as famílias em extrema pobreza, já cadastradas e que ainda não recebem os benefícios.

No tocante à chamada emancipação patrocinada, dados apontam que, de junho de 2011 (início do Plano Brasil Sem Miséria) a maio de 2015, no município pesquisado houve diminuição de 5,55 % no total de famílias beneficiárias.

#### **4.4 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SIMÕES FILHO**

Conforme aqui já sinalizado, ao ser contemplada pelo Bolsa Família, o núcleo familiar assume compromissos básicos, tidos como contrapartidas do programa, quais sejam: as crianças e jovens devem frequentar a escola, com percentuais de frequência mínima previamente estipulados; as crianças precisam ser vacinadas e ter acompanhamento nutricional e as gestantes devem fazer o exame pré-natal.

Em Simões Filho, 88,66% das crianças e jovens, entre de 6 a 17 anos, contemplados no Bolsa Família, têm acompanhamento da frequência escolar. A média nacional é de 91,67 %. O município está abaixo da média, por isso é importante que as Secretarias de Assistência Social e de Educação se articulem com fins de melhorarem padrão de desempenho observado, ampliando a capacidade de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar. Na área da saúde, o acompanhamento chega a 55,57% das famílias com perfil selecionado, ou seja,

aquelas com crianças de até 7 anos e/ou com gestantes. Em similitude ao que se constatou em relação à educação, o desempenho de acompanhamento está abaixo da média nacional que é de 75,25 %.

Para fazer frente a um desafio da envergadura dos programas de transferência de renda condicionada, cujo foco principal são indivíduos em vulnerabilidade social, o ideal seria que o serviço de assistência fosse melhor estruturado, com aporte de recursos, humanos e financeiros, capazes de atender o rol de demandas que gravitam em torno dos aludidos programas.

#### **4.5 CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)**

A Proteção Social Básica é um dos eixos da estratégia de atuação do governo que, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; objetiva prevenir situações de risco, sendo destinada à população que se encontra fragilizada pelos vínculos afetivos, pela situação de pobreza e/ou pela ausência de acesso precário ou nulo aos serviços públicos. O desenvolvimento de serviços, programas, projetos de acolhimento, convivência e socialização das famílias identificadas com situação de vulnerabilidade são competências da Proteção Social Básica. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é, assim, uma unidade da rede sócio assistencial de proteção básica que se diferencia das demais, pois além da oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e de gestão territorial da rede sócio assistencial de Proteção Social Básica. Esta última função demanda do CRAS um adequado conhecimento do território, a organização e a articulação das unidades da rede socioassistencial a ele referenciada, bem como o gerenciamento e acompanhamento dos usuários do serviço.

O CRAS vincula-se ao funcionamento (implementação) do PAIF, co-financiado ou não, pelo governo federal. Quanto ao núcleo ou foco de atuação, o CRAS desenvolve atividades voltadas à promoção e à transformação da realidade social, de modo que as famílias possam desvincular-se da assistência, passando ao estágio de independência. Note-se que o CRAS é institucionalmente responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS - nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Dada a capilaridade nos territórios, o centro de

competência em apreço constitui-se a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social.

Os principais serviços socioassistenciais preventivos, protetivos e proativos podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que disponha de estrutura adequada e compatível com a demanda. Quando outra unidade pública ou entidade de assistência social privada sem fins lucrativos desenvolvem referidos serviços no território de abrangência do CRAS, devem ser obrigatoriamente a ele referenciados.

#### **4.6 UNIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PESQUISADA**

A Unidade selecionada como campo de pesquisa foi o Centro de Referência em Assistência Social– CRAS PP II, situado à Rua João XXIII, s/n, na localidade conhecida como Ponto Parada, e integrante do arranjo público descentralizado da política de assistência social do município de Simões Filho-Ba. Considerando que o CRAS em referência funciona em zona com alto índice de vulnerabilidade social e, tendo em conta que seu objeto primaz é prestar imediata assistência a pessoas avizinhas por toda sorte de riscos, pode afirmar que a localização do CRAS PP II é adequada.

Estruturalmente, a Unidade em referência apresenta padrão construtivo e físico satisfatórios, dispondo de amplo espaço para o desenvolvimento de atividades voltadas ao atendimento.

No âmbito do CRAS PP II são desenvolvidas distintas atividades de cunho socioassistencial, dentre as quais cabe enumerar: (i) acolhimento e recepção de indivíduos em situação de vulnerabilidade social; (ii) atendimento, cadastramento e triagem de famílias com fins de inclusão em programas governamentais; (iii) atendimento psicossocial, individual e coletivo; (iv) visitas domiciliares; (v) atividades em grupo, a exemplo de palestras e oficinas socioeducativas, tendo como público com crianças, mulheres, idosos e adolescentes e (vi) acompanhamento das famílias beneficiárias e/ou contempladas pela rede de assistência social básica.

## 5 METODOLOGIA UTILIZADA

Segundo alhures registrado, o presente estudo tem como objeto principal o acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do pilar educação do Programa Bolsa Família, atendidas, ao longo do exercício 2015, no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) PP II, no município de Simões Filho-Ba. Para tanto, foram coletados dados produzidos e/ou inseridos no Cadastro Único até outubro de 2015, cadastro este adotado como principal ferramenta de gestão do PBF, bem como colhidas informações junto a profissionais que atuam no referido CRAS.

A abordagem qualitativa foi a metodologia adotada na presente pesquisa, vez que estabelece, ainda que indiretamente, uma relação interpessoal entre pesquisador e objeto pesquisado, na qual o pesquisador, na busca pela compreensão dos fenômenos, entra em contato direto com o objeto pesquisado. Acerca da pesquisa qualitativa, Neves sustenta que:

A pesquisa qualitativa costuma ser direcionada, ao longo de seu desenvolvimento; seu foco de interesse é amplo e dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo (NEVES, 1996, p. 3).

Por seu turno, Severino (2007, p. 214) aponta que os trabalhos científicos “têm em comum a necessária procedência de um trabalho de pesquisa e de reflexão que seja pessoal, autônomo, criativo e rigoroso” (2007, p. 214). Discorre assim, no âmbito pessoal, sobre o envolvimento que tem o pesquisador com o seu objeto de investigação, sendo ele envolvido no seu universo a partir de escolhas que envolvem interesses particulares ao pesquisador, não havendo neutralidade em seu trabalho. Envolvido em sua realidade social, o pesquisador demonstra sua intencionalidade quando adentra no universo de sua pesquisa e se interrelaciona com seus participantes. A autonomia na pesquisa se traduz nesse interrelacionamento com os participantes, reconhecendo e assumindo a relevância da contribuição alheia (SEVERINO, 2007), de forma a enriquecer seus resultados, utilizando-se de sua criatividade no momento da análise para que se possa conseguir extrair dos dados coletados informações pertinentes ao alcance de seus objetivos.

Quanto ao método, por não haver rigidez na investigação além de permitir conhecer a realidade por meio da investigação direta, caracteriza-se como dialético, podendo ser

considerado, dentre outros aspectos, “como lógica do pensamento aplicada à compreensão do processo histórico das mudanças e dos conflitos sociais e como método de investigação da realidade” (GIL, 1987, p. 31).

## **5.1 COLETA E ANÁLISE DE DADOS**

A coleta de dados foi dividida em quatro etapas, quais sejam: a) entrevista com os profissionais de assistência social que atuam, diretamente, no acompanhamento das famílias que descumpriram as condicionalidades; b) observação de campo; c) extração de informações dispostas na Central de Cadastro Único municipal e d) a pesquisa bibliográfica.

Marconi e Lakatos caracterizam a entrevista semi – estruturada, como “um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional” (2010, p. 178). Com o intuito de conhecer os projetos educacionais existentes no CRAS, a entrevista constitui-se como instrumento de coleta que melhor atende ao objetivo proposto, permitindo que as informações sejam coletadas de forma direta através da comunicação estabelecida entre o pesquisador e o sujeito informante da pesquisa.

Importa ressaltar que, ao longo dos trabalhos, observou-se o que preconiza a Resolução 196/96 no que tange ao respeito à dignidade humana e a confidencialidade e privacidade do sujeito envolvido neste estudo.

Como informante e facilitadora de acesso às informações necessárias à realização da presente pesquisa, tivemos uma servidora pública municipal, graduada em Serviço Social, que exerce as função de coordenadora do CRAS PP II. Contribuiu, também, o gestor municipal do CadÚnico e do Bolsa Família.

Neste sentido, após agendamentos prévios, foram feitas visitas ao CRAS PP II, oportunidade em que, além de atuarem como informantes, referidos profissionais franquearam a participação dos pesquisadores em palestras e cursos de capacitação voltados aos funcionários do CRAS PP I e do CRAS PP II, eventos que revelaram de que forma são desenvolvidos os projetos daqueles centros. As entrevistas também permitiram a identificação dos profissionais responsáveis pela implantação e desenvolvimento dos projetos das Unidades em deslinde, incluindo os educacionais.

Segundo os dados coletados no Cadúnico, constam 1.089 famílias atendidas no CRAS PP II, sendo que, desse total, apenas 85 famílias são beneficiadas com o Bolsa família, das quais 10 famílias descumpriram, no período analisado, as condicionalidades do programa. Neste sentido, em cumprimento às premissas da legislação que regulamenta o PBF, as famílias que inobservaram as condicionalidades foram encaminhadas ao CRAS PP II, para fins de acompanhamento. Esse acompanhamento especializado busca investigar as causas do descumprimento observado, a partir do que seus integrantes serão inseridos em programas e atividades de cunho protetivo e preventivo, a exemplo de palestras e oficinas de conscientização. Caso sejam observadas reincidências no descumprimento das condicionalidades, a família poderá sofrer sanções administrativas, culminando com o desligamento do programa.

Acerca das sanções em referência, Portaria GM/MDS nº 321, em seu art. 4º, elenca o rol de penalidades aplicáveis às famílias que deixarem de cumprir as multirreferidas condicionalidades do programa. Neste intento: (i) no primeiro registro, a família é advertida; (ii) no segundo, o benefício será bloqueado por 30 dias; (iii) no terceiro descumprimento registrado, proceder-se-á a suspensão do benefício por 60 dias, medida, de igual modo, adotada caso ocorra o quarto registro de descumprimento; (iv) o cancelamento do benefício, considerado medida extrema, só ocorrerá no quinto registro de descumprimento das condicionalidades.

De outra banda, o art. 9º do Instrumento Normativo em epígrafe (Portaria GM/MDS nº 321) traz as hipóteses em que, embora não cumprindo as condicionalidades, as famílias não serão penalizada:

As famílias não serão consideradas em situação de descumprimento de Condicionalidades:

I - nos casos em que fique demonstrada a inexistência de oferta do respectivo serviço; força maior ou caso fortuito, conforme previsto no § 5º do art. 28 do Decreto nº 5.209, de 2004; e

II - em decorrência de problemas de saúde ou outros motivos sociais reconhecidos pelo MDS, MEC e MS.

Parágrafo único. As condições descritas nos incisos I e II deste artigo devem ser registradas pelos municípios e/ou estados nos respectivos sistemas de informação, de acordo com as responsabilidades estabelecidas no art. 28 do Decreto nº 5.209, de 2004.



## 5.2 CAUSAS DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES RELATIVAS À EDUCAÇÃO

Quanto aos motivos do descumprimento das condicionalidades atreladas à educação, no âmbito do CRAS PP II, a partir de relato de pais e responsáveis por crianças e adolescentes, corroborados pela Assistente Social, a violência urbana figurou como principal causa de interferência na frequência escolar, ensejando o não atingimento dos percentuais estipulados. De acordo com a referida Assistente Social, em várias oportunidades, as famílias alegaram que abstiveram-se de levar seus filhos à escola, tanto em razão de operações policiais deflagradas em áreas circunvizinhas às Unidades escolares ou às suas residências, quanto por força do chamado “toque de recolher” imposto por quem fomenta o tráfico ilícito de substâncias entorpecentes na região.

Além da violência urbana, foram apontadas interferências relacionadas a questões socioeconômicas, a exemplo de constantes mudanças de endereço (notadamente entre os que moram de aluguel), busca de empregos outros municípios, falta de vagas em Unidades escolares próximas às suas residências, desconstituição de relações conjugais, com desestruturação familiar, etc.

No que diz respeito à aplicação da educação não formal como ferramenta de emancipação social, saliente-se que o ato ou processo educativo não está limitado às estruturas físicas das instituições escolares. Vale lembrar que o chamado processo educativo é iniciado no seio familiar, estendendo-se aos demais meios sociais em que o indivíduo é inserido, o que abrange, além de creches e escolas, associações, centros religiosos e comunitários, clubes, etc. Em síntese, atos educativos e/ou formativos desenvolvidos em ambientes extraescolares, concebidos a partir de projetos pedagógicos livres do formalismo exacerbado, com conteúdos mais próximos da realidade vivida, têm empreendido maior dinamismo no processo de aprendizagem.

A presente pesquisa identificou três projetos sociais, de cunho educacional, desenvolvidos no CRAS PP II, onde são aplicados métodos da educação não formal, promovendo interação entre as pessoas atendidas naquele centro. Executados por equipes multidisciplinares, com profissionais de assistência social e psicossocial, educação e administração, foram observados os seguintes atos formativos e/ou educacionais: (i)

minicursos para gestantes, com conteúdo especialmente voltado ao acompanhamento da gestação, reforçando a importância dos exames pré-natal e pós-natal (ii) encontros interacionais com idosos, especialmente aqueles que demandam cuidados especiais com fins de recuperação da saúde ou que apresentam limitações à sua locomoção e abandono afetivo, além de cursos de costura e atividades de lazer e passeios (iii) palestras e oficinas voltadas para jovens e adolescentes, com fins de: prevenção às drogas (incluindo o álcool), reforço do desempenho e frequência escolares e orientações acerca da educação sexual.

Em que pese o número de atividades interacionais de cunho formativo e educacional desenvolvidas no CRAS PP II, com forte emprego da educação não formal, conclui-se que aludidas práticas são consideradas atividades de suporte ou apoio à educação formal, vez ser esta (formal) a opção institucionalmente contemplada no PBF. Pode-se perceber que, no pilar educação, cujas condicionalidades são objeto do presente trabalho, a educação não formal cumpre uma espécie de papel coadjuvante no programa, sendo notadamente empregada como instrumento de readequação comportamental dos indivíduos ou núcleos familiares que eventualmente descumprirem as condicionalidades formais.

Por outro lado, a despeito do diminuto papel dado à educação não formal no âmbito do Programa Bolsa Família, importa louvar as iniciativas educacionais das equipes que atuam no CRAS PP II de Simões Filho-Ba; ainda que alcançando microcélulas sociais, e valendo-se, sobremaneira, da criatividade dos profissionais envolvidos, com especial destaque para a adaptação de conteúdos e exploração de distintos recursos audiovisuais, acabam otimizando o processo de transformação social e de fortalecimento dos núcleos familiares, condições imprescindíveis à emancipação das famílias beneficiárias.

### **5.3 ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO AO DESCUMPRIMENTO REITERADO**

Questionada a respeito das estratégias de enfrentamento e resolutividade adotadas pela equipe que acompanha as famílias em descumprimento das condicionalidades, a Assistente Social do CRAS PP II assim manifestou-se:

As estratégias utilizadas pelos profissionais de serviço social abrangem reuniões de acolhimento, explicando às famílias as condicionalidades do programa bolsa família e reforçando quanto ao papel a ser desempenhado pela família no âmbito do programa; são passadas informações detalhadas

acerca das condicionalidades de saúde, educação e assistência social. Busca-se inculcar na mente dos beneficiários que eles são cidadãos de direito e deveres; também são realizadas buscas ativas das famílias, por meio de redes socioassistenciais, escolas e unidades de saúde.

Acerca dos efeitos práticos das estratégias adotadas, a Assistente Social foi enfática em afirmar que, na maioria das vezes, referidas estratégias não surtem os efeitos esperados, sendo necessário recomeçar todo o trabalho socioassistencial com algumas famílias. A profissional destacou também que, em todas as reuniões de atendimento, além de prestar o maior número de informações aos atendidos, faz questão de repisar que, indo além de simples cumprimento de condicionalidades, o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social são direitos constitucionalmente garantidos.

Outra análise procedida recaiu sobre a eleição/escolha dos responsáveis pelas unidades familiares (RF), com fins tanto de aferição e controle do cumprimento de condicionalidades, quanto no tocante ao repasse de renda. A partir do CadÚnico, pode-se observar que, em 94,7 % dos núcleos familiares beneficiários, as mulheres assumem aludida responsabilidade, ao passo que, em 5,3%, homens encarregam-se desse mister. Quanto ao critério grau de instrução ou formação escolar dos responsáveis, verificou-se que, numa amostra composta de 35 RFs, 17,41% possuem o ensino fundamental completo; 8,96% possuem ensino fundamental incompleto, 42,29% ensino médio incompleto e 31,34% concluíram o ensino médio.

## 6 REPERCUSSÃO GERAL DO PROGRAMA

Em face da acentuada pobreza e gritante desigualdade observada no Brasil, a função social desempenhada pelo Programa Bolsa Família ganha especial destaque. Em que pese o subdimensionamento do valor do benefício, a renda por ele materializada, além de permitir o acesso dos mais necessitados a direitos sociais básicos, na maioria dos casos, representa a garantia ao direito fundamental primaz, a saber, o direito à vida.

Dentre os efeitos do PBF, o imediato alívio da pobreza é o mais facilmente perceptível. Dados institucionais, corroborados por estudiosos do tema, indicam que, graças à transferência de renda às famílias, a redução do número de pobres chegou a 3,3% (Rocha, 2013), sendo de igual modo observada redução da taxa de pobreza extrema, passando de 5,3% para 3,4%, especialmente em razão da complementação proporcionada pelo Programa Brasil Carinhoso (OSORIO; SOUZA, 2012).

Na educação o reflexo é claramente perceptível, tendo em vista que uma das condições para a concessão do Bolsa Família é presença da criança na escola. Estudos confirmam o aumento da frequência escolar (JANUZZI; PINTO, 2013), bem como a redução da repetência (OLIVEIRA; SOARES, 2013; CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013). Ressalte-se que frequência escolar não significa, necessariamente, garantia de acesso a ensino de qualidade, especialmente em função do baixo nível do ensino fundamental no Brasil, conforme advertem Soares, Ribas e Osório (2007):

[...] são em parte causados pela não educação do sistema educacional para receber esses alunos, e que intervenções do lado da Tendem a levar de volta às escolas estudantes que haviam evadido ou nunca haviam frequentado escolas. Assim, é até de se esperar que a distorção idade série seja maior, e que os resultados de testes sejam em média piores, se esses estudantes são mais frequentes no grupo das famílias beneficiadas. Ressalva-se que muito provavelmente esses resultados oferta são necessárias para corrigir esses problemas (Soares, Ribas e Osório, 2007, p.6).

Na economia o processo é em bloco, ou seja, aquela pequena comunidade dispendo de recursos vai consumir mais, conseqüentemente, os donos dos mercados locais vão comprar em maior número para revender. Desse modo, a economia gira como um todo, isto é, envolvendo consumidor, vendedor, fornecedor, distribuidor, produtor e o próprio Estado, que terá sua arrecadação incrementada.

Na política os desdobramentos se dão na medida em que as pessoas de baixa renda passam a dispor de recursos e a comprar objetos ou materiais que antes eram moeda de troca por voto, prática corriqueira especialmente nos municípios mais pobres do Brasil.

Enaltecendo o que foi dito acima, o professor Daniel Jorge Caetano afirma que:

[...] os efeitos do Bolsa Família são de duas ordens: os efeitos de primeira ordem são aqueles diretos, ou seja, geram uma melhoria na qualidade de vida dos mais miseráveis. Já os efeitos de segunda ordem são aqueles observados na sociedade, em um curto intervalo de tempo, após a implementação do programa (Caetano, p. 5).

Fica, pois, corroborado que os efeitos surgem primeiramente nas unidades familiares beneficiadas, com reflexo em toda a sociedade.

Na saúde, por seu turno, as medidas preventivas diminuem o gasto público em tratamentos e internações. Já na educação, um povo educado preserva o seu país, ajudando a construí-lo social, cultural e politicamente. Em suma, os efeitos das medidas empreendidas a partir do PBF convergem para a redução geral do gasto público.

## 7 CRÍTICAS E INADEQUAÇÕES

Se por um lado a amplitude é considerada uma característica positiva do Programa Bolsa Família, por outro, sua enorme abrangência revela-se um fator que dificulta a sua fiscalização e efetivo controle. Um dos pontos que nos conduz a essa afirmação é a divisão ou descentralização administrativa do programa, através dos entes federados. Vale dizer que as ações executivas são iniciadas na União, ente elaborador do PBF, e repassadas aos estados e municípios, aos quais incumbem realizar grande parte das ações envolvidas no programa, dificultando sua fiscalização.

A professora Potyara Pereira (2003) destaca algumas formas de controlar as políticas sociais focalizadas, capazes de revelar as principais inadequações dos programas associados àquelas políticas, a exemplo de fraudes, condicionalidades e contrapartidas mal dimensionadas, estigmatização e culpabilização do indivíduo por sua situação. A focalização, nesse sentido, está compreendida como orientação de programas e recursos voltados para determinados ou específicos grupos sociais. Nessa perspectiva, a professora Potyara Pereira (2003) defende “a não discriminação do acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos”.

*Por sua vez*, Maria Ozanira da Silva (2010) possui uma leitura oposta a de Potyara Pereira (2003), ao interpretar a focalização do Programa Bolsa Família dentro de um viés estruturante e equitativo, no qual a autora denomina de discriminação positiva, segundo entende como:

Essa perspectiva, concentrada nas necessidades sociais e não na rentabilidade econômica requer complementaridade entre a política social e a política econômica, com a centralidade na responsabilidade social do Estado; demanda ampla cobertura; boa qualidade dos serviços; estruturas institucionais adequadas; pessoal qualificado e cobertura integral das populações-alvo dos programas. Nessa concepção, a focalização não se opõe a universalização. Podemos falar de universalização relativa na medida em que toda população-alvo que demanda atenção deve ser incluída. (Silva, 2010, p.67)

Portanto a focalização está no epicentro da discussão do PBF, porque serve de instrumento balizador à verificação de sua cobertura e, ao mesmo tempo, funciona como política de controle.

Quanto às inadequações e limitações do programa, recentemente o trabalho do professor Elimar Nascimento (2006), da Universidade de Brasília (UNB), foi citado por

Marcionila Teixeira (2007) em seu sítio eletrônico, trazendo pontos falhos do Programa Bolsa Família no que diz respeito aos direitos humanos. Três aspectos, basicamente, foram diagnosticados no estudo. Para o autor, o primeiro deles:

[...] é que a maioria das pessoas acha que o Bolsa Família é apenas um favor do governo e não um direito. Trata-se de um comportamento comum aos grupos subalternos, admiradores da elite. Nesse caso, o programa apenas cria condições favoráveis para reforçar algo que já existe (www.promenino.org.br).

Em outras palavras, o PBF é uma forma encontrada pelo governo para efetivar direitos constitucionais, como a saúde, a educação, a promoção do trabalho e proteção da família.

Outro ponto deficiente relatado na pesquisa é a falta de um canal de participação entre o beneficiário ou o assistido e o governo. Isso inviabiliza cada vez mais o aprimoramento do PBF, pois não dá voz para os beneficiados em exprimir o que não vem dando certo e o que pode melhorar. Nessa linha de controle social, bem observa o professor Elenaldo Teixeira (1993):

Temos de pensar que o controle se pode exercer a partir da definição de parâmetros. Portanto, o controle tem uma dimensão de avaliação, uma dimensão de planejamento, e há uma dimensão importante, que é a dimensão do acompanhamento, do monitoramento das ações, da avaliação permanente e não simplesmente esporádica dos resultados e dos processos (Teixeira, 1993, p. 38).

O último ponto destacado é o acompanhamento da prestação de contas, que para Elimar Nascimento (2006) “um dos meios de fiscalizar as contas é a internet, mas é inalcançável para a maioria. O ideal seria apresentar os números em panfletos ou cartazes”. Ou seja, precisa-se de meios mais acessíveis a população, fazendo-se uso do princípio da transparência.

Sabe-se da importância da transferência de renda, mas infelizmente ela não consegue atingir todos aqueles de fato necessitam, isso se deve em parte, na visão de Fábio Veras, representante da ONU:

Na verdade está havendo um esforço extra agora, no sentido de estimular os municípios a cadastrarem o maior número de famílias nessa situação. Há grandes desafios, como, por exemplo, identificar população de rua. O Brasil

é enorme, é um país que tem uma estrutura extremamente descentralizada. O Programa Bolsa Família, que é nacional, depende em grande medida do empenho dos governos subnacionais, particularmente das prefeituras.

Pode-se destacar, também, a falta de cobertura em estados como o Rio de Janeiro, o Amapá e no Distrito Federal. Segundo dados do IBGE, no Amapá apenas 53% dos cadastrados que se adéquam aos critérios recebem os benefícios; no Rio de Janeiro, o grande problema está relacionado ao não cadastramento. Já no Distrito Federal, com base nos dados de julho de 2006, apenas 54% das famílias recebiam o benefício, ao passo que os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tem mais de 100% de famílias contempladas, ou seja, tem pessoas incluídas que não mais se adéquam aos critérios do programa. Dois aspectos são preponderantes para a ocorrência dessas distorções: **(i)** irregularidades perpetradas pelo poder público local e **(ii)** falta de atualização cadastral.

É importante destacar que a retração da desigualdade social não é um mérito exclusivo do Bolsa Família, mas fruto de esforços que unem políticas sociais e decisões no plano econômico. O Programa Bolsa Família, aliado a outros, constitui-se ferramenta positiva de combate à exclusão, sendo o que apresenta maior impacto na vida de milhões de pessoas, já que cria a possibilidade de colocar, no mínimo, alimento na mesa.

## **7.1 DESAFIOS**

Conforme aqui já assentado, ao transferir renda, o Bolsa Família promove o imediato alívio dos efeitos da pobreza, além de permitir que seus beneficiários acessem novos padrões de consumo e serviços sociais básicos, sendo estes objetos das condicionalidades. É fundamental, no entanto, ter em mente que aliviar os efeitos da pobreza não cumpre a integralidade dos objetivos do programa; necessário se faz dar ao indivíduo condições de superá-los.

Como oportunidade de aperfeiçoamento do PBF, e considerando o papel que a educação deve desempenhar no processo emancipatório dos beneficiários, impõe-se implantar um plano sistematicamente articulado entre união, estados e municípios, com fins qualificar profissionalmente os indivíduos contemplados pelo programa, potencializando suas perspectivas de inclusão profissional ou laboral. A ausência de referido plano acaba limitando as possibilidades de emancipação. Ainda neste intuito, os entes municipais deveriam



desenvolver ações de capacitação voltadas às realidades mercadológicas e econômicas locais, voltando o olhar para os objetivos programáticos de longo prazo. Ainda no binômio educação – inserção no mercado, outro grandioso desafio é melhorar o nível de escolaridade dos jovens de baixa renda, vez que considerável parcela dos que estão à margem do mercado possui baixo nível de escolaridade. Em outras palavras, a grande tarefa seria associar políticas sociais emergenciais com políticas públicas estruturantes.

Outro aspecto do Bolsa Família que precisa ser debatido e devidamente esclarecido é que o ato comportamental de cumprir condicionalidades, isoladamente, será infrutífero enquanto meio de emancipação das famílias; é preciso melhor dimensionar a infraestrutura básica, ampliando o acesso à saúde e à educação de qualidade. Como anteriormente sinalizado, é preciso ampliar a visibilidade e o investimento em políticas estruturantes. Não se trata de menosprezo à relevante função desempenhada tanto pela transferência monetária, quanto pela oferta mínima dos serviços básicos, mas sim de ampliação do horizonte, e um alerta para a necessidade de medidas sustentáveis de combate à pobreza, para além do alívio dos seus sintomas.

Outro grandioso desafio é fazer com que os jovens de baixa renda sejam inseridos no mercado de trabalho, em função do baixo nível de escolaridade. Em outras palavras, a grande tarefa seria associar políticas sociais emergenciais com políticas estruturantes. Uma política pública estruturante, por exemplo, é o plano nacional da educação de qualidade, cujo principal objetivo é unificar o ensino em todas as partes do nosso vasto país.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o fortíssimo potencial econômico do Brasil, desigualdade, pobreza e extrema pobreza são problemas sociais presentes na sociedade brasileira. Nesse sentido, conforme revelado pelo Censo 2010 (IBGE), embora os índices de pobreza e de extrema pobreza tenham sofrido relevantes reduções, em torno de 17 milhões de brasileiros ainda vivem em situação de pobreza extrema; a esse grupo o Estado não conseguiu garantir o adequado acesso a serviços públicos essenciais, como educação, saúde, alimentação, assistência, moradia e previdência, entre outros. Em face disso, políticas públicas de cunho social ganham maior relevância, vez que funcionam como redutores dos riscos e das vulnerabilidades a que estão expostos os menos favorecidos socialmente.

Nesse contexto, o papel desempenhado pelo Programa Bolsa Família tem sua importância potencializada; enquanto para alguns os valores monetários transferidos pelo programa servem como complementação de renda, para outros tantos, representa a única fonte de renda, garantindo-lhes o mínimo existencial. Conforme aqui já demonstrado, dentre as ações estipuladas no programa, há o incentivo e o acompanhamento da educação e da saúde dos beneficiários, possibilitando-lhes um mínimo bem-estar e oportunidades de vida. Aludidas ações autorizam a caracterização do Bolsa Família como instrumento de promoção de direitos sociais fundamentais.

No tocando à aplicação ou aproveitamento da educação não formal, tendo como parâmetro referencial as condicionalidades do programa, e como referencial teórico o arcabouço bibliográfico colacionado, a pesquisa revelou, ainda que indiretamente, um certo desprezo institucional do PBF aos processos educacionais não formais, desenvolvidos fora dos núcleos escolares. Prova disso é que, conforme alhures debatido, dentre as contrapartidas impostas às famílias beneficiárias do programa, aquelas relacionadas ao pilar educação focam, com fins de mensuração ou aferição, tão somente a frequência a ambientes educacionais tradicionais; exige-se que crianças e adolescentes (até 15 anos) tenham frequência escolar mínima de 85%, bem como que adolescentes entre 16 e 17 anos frequentem 75% das atividades desenvolvidas nas instituições em que estão regularmente matriculados.

Por outro lado, importa destacar o louvável uso de processos educativos não formais

por parte das equipes multidisciplinares que atuam no CRAS PP II, especialmente como estratégia de reinserção e/ou readequação comportamental daqueles que descumprirem as condicionalidades. Ainda que o arranjo jurídico-administrativo adotado no PBF não tenha estabelecido, como requisito à permanência no programa, indicadores de cumprimento e frequência a aludidos momentos ou atos educacionais, dando-lhes, com isso, caráter auxiliar, periférico e/ou de suporte, restou claro que muito do êxito interacional entre os profissionais que gerem o programa no município pesquisado e as famílias beneficiárias, deveu-se ao abandono do estanque, hipertrófico e pouco dinâmico formalismo que permeia os atos, processos e formatos educacionais tradicionais.

Nesta seara, é preciso que os responsáveis pela formulação de propostas de ajustes do Programa Bolsa Família o quanto antes percebam, além dos benéficos efeitos, a versatilidade e o dinamismo empreendidos pela educação não formal no processo de desenvolvimento das famílias. Invocando o saudoso e festejado educador Paulo Freire, vale salientar que, em quaisquer de suas formas, a educação trabalha as mais diversas possibilidades de libertação e de criação.

Em síntese, os resultados positivos e os acertos do Programa Bolsa Família têm propiciado, aos vulneráveis, melhores condições de vida. Embora limitada em sua abrangência, por não alcançar a todos que dele necessitam, além de carente de ajustes conceituais e operacionais, especialmente nos pilares ou eixos de atuação que o sustentam (educação, saúde e assistência social) o Programa Bolsa Família constitui-se numa valiosíssima intervenção estatal em prol dos necessitados e vulneráveis. Espera-se que, após os necessários ajustes e aperfeiçoamentos, sua função emancipatória supere a providente.

Enfim, em valorização ao conjunto de reflexões que o presente estudo nos proporcionou, inculcando em nós o desejo de melhor investigar a causa social, aliviando o sofrimento dos menos favorecidos, e para que não percamos a poesia em torno do novo tempo que se inaugura, aqui deixamos a mensagem de esperança e de eterna busca pela felicidade, traduzida no trecho I do poema Velho Tema, de Vicente de Carvalho (poeta santista, que viveu entre 1866 e 1924).

## Velho Tema

Disfarça a pena de viver, mais nada;  
Nem é mais a existência, resumida,  
Que uma grande esperança malograda.

O eterno sonho da alma desterrada,  
Sonho que a traz ansiosa e embevecida,  
É uma hora feliz, sempre adiada  
E que não chega nunca em toda a vida.

Essa felicidade que supomos,  
Árvore milagrosa que sonhamos  
Toda arreada de dourados pomos,

Existe, sim: mas nós não a alcançamos  
Porque está sempre apenas onde a pomos  
E nunca a pomos onde nós estamos

## REFERÊNCIAS

ABREU, Lara Bittencourt P. **O Programa Bolsa Família: entre proteção e a “desproteção” social de seus beneficiários.** [trabalho de conclusão de curso]. Rio das Ostras: Universidade Federal Fluminense, Polo Universitário de Rio das Ostras, Curso de Graduação em Serviço Social, 2011.

ALGEBILE, Eveline. **Escola Pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos.** Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

BARROS, Ricardo Paes de et al. *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza.* Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (texto para discussão, n. 1.256.) Disponível em :<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 28 de outubro de 2015.

BICHIR, Renata Mirandola. **O Bolsa Família na Berlinda?** Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 2, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família: benefícios.* Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 1 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *RI Bolsa Família e Cadastro Único Bahia.* Brasília, MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Acompanhamento familiar: Programa Bolsa Família.* Brasília, DF: MDS, 2009.

CAETANO, Daniel Jorge. **Bolsa Família Efeitos Colaterais.** Em seu blog. Publicado, 28/09/2010. Acesso em 18 de agosto de 2015.

CAMARGO, José Marcio. **Gastos sociais: focalizar versus universalizar.** *Políticas Sociais*, Brasília, n. 7, ago. 2003.

CASTRO, Fábio. **Bolsa Família deve ser expandido para atraparalhar o superávit primário.** 2007. Disponível em : <<http://www.repórtersocial.com.br>> Acesso em 29 de setembro de 2015.

CEDEPLAR/UFMG. *Avaliação de impacto do Bolsa Família.* Brasília: MDS, 2007. Disponível em :<<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana Silva; PROENÇA, Rafael Prado. **Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família.** In. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: IPEA, 2013.

DRAIBE, Sonia. **A política social no período de FHC e o sistema de proteção social.** *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas.** *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 360, jan./abr. 2004.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. PNAD 2013. *Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE.* 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em 18 de outubro de 2015.

JACOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: O desafio recente da proteção social.* Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão, n. 1372, Série Seguridade Social.) Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 28 de outubro de 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandre Rodrigues. **Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II.** In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: IPEA, 2013.

KARTZMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la Cepal*, Santiago do Chile, n. 75, p.171-189. Dec.2001.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAVINAS, Lena. **Combinando compensatório e redistributivo:** o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

LIBÂNIO, José Carlos. **Democratização da Escola Pública:** a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 4 ed. São Paulo: Loyola, 1986.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, A. **O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal.** *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006.

MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Economia no Brasil.* Opções de desenvolvimento. 3. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MONNERAT, Giselle Lavinas et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família.** *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007.

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

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira da. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema.** *Nota Técnica.* Brasília, n. 14, p. 1-16, dez. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Porque sou contra a focalização das políticas sociais*. Brasília, 2003. Disponível em <[http://www.nrserver34.net/~unbolin/neppos/publicações/contra\\_focal.pdf](http://www.nrserver34.net/~unbolin/neppos/publicações/contra_focal.pdf)>. Acesso em 15 de outubro de 2015.

Portal Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://mds.gov.br/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

PORTO, Maria Célia da Silva. **Estado assistencialista e “questão social” no Brasil pós-constituente**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2. São Luís, 2005. Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, II Jornada de Políticas Públicas, Mundialização e os Estados Nacionais: a questão da emancipação e a soberania, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 4. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOARES, Fábi Veras et al. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. Brasília: Ipea, 2006. (texto para discussão n. 1228.) Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. *Política social: universalização ou focalização-subsídios para o debate*. *Políticas Sociais*, Brasília, n. 7, ago. 2003.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

WESSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

XIMENES, Daniel. **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e exclusão social: Expressões da questão social no Brasil**. *Temporális*, ABEPPSS, Brasília, ano II, n.3, 2. Ed., p. 33-40, jan./jun., 2001.

**APÊNDICE A - RELATÓRIO INDIVIDUAL ACERCA DAS ATIVIDADES  
DESENVOLVIDAS AO LONGO DA CONSTRUÇÃO DO TRABALHO DE  
CONCLUSÃO DE CURSO**





**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DIONÍCIO DOS SANTOS SILVA

**RELATÓRIO INDIVIDUAL ACERCA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS AO  
LONGO DA CONSTRUÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

2015.2



## **RELATÓRIO**

### **1. Escolha do tema**

A proposta de fazermos o trabalho de conclusão de curso com o tema O Programa Bolsa Família desenvolvido no CRAS, na cidade de Simões Filho, foi uma decisão equânime, ou seja, discutida e aceita por todos. Partimos do princípio da cooperação, em que as partes compõem o todo. Foi uma ideia trazida em função da disparidade social no município de Simões Filho, e da importância atribuída as atividades desenvolvidas pelos Centros de Referência em Assistência Social, na área de educação não formal, especificamente o dessa localidade. Sendo essa a razão primordial que me conduziu a corroborar com a escolha do tema. Já de maneira secundária, e nem por isso menos importante, foi querer saber na prática a influencia do Programa Bolsa Família em relação as atividades desenvolvidas no CRAS.

### **2. A problematização, o problema e o objetivo da pesquisa.**

A problematização do trabalho consiste em traçar um debate teórico, respaldado numa ampla bibliografia. O problema se define diante das condicionalidades do Programa Bolsa Família focadas em saúde, educação e assistência social, qual o papel da educação não formal para o desenvolvimento das famílias. O objetivo geral é analisar o impacto do Programa Bolsa Família em relação ao CRAS de Simões Filho. Já o objetivo específico é diagnosticar até que ponto as condicionalidades do PBF impulsionam a educação não formal em relação as famílias atendidas.

### **3. O referencial teórico**

Trabalhei na pesquisa o capítulo referente as condicionalidades. Trouxe pontos importantes que caracterizam com clareza e objetividade o PBF, tais como, a amplitude, a eficácia, as críticas, as falhas, sua repercussão internacional, ainda que muito sucinto neste ponto, mas esclarecedor, e por fim, as condicionalidades na educação não formal. Dialoguei autores como Potyara Pereira, Maria Ozanira, Jorge Daniel Caetano e vários outros. Trouxe dados de órgãos como IPEA e MDS e entrevistas concedidas por pessoas renomadas no assunto de alguns sites.

#### **4. A concepção da metodologia**

O nosso objeto de estudo são as condicionalidades e seu papel na educação em relação ao desenvolvimento das famílias. Fazer essa análise nos levou a ter que diferenciar os três tipos de educação: a formal, a informal e a não formal. Esta é a que nos interessa porque acontece em espaços variados, não padronizados pelo sistema de ensino. Portanto, educação não formal tem como característica básica o interesse pelo aprendizado. Isso exigiu um esforço categórico em saber direcionar a pesquisa em relação ao modelo de educação não formal.

#### **5. A coleta e análise dos dados**

Coletamos dados com base em órgãos públicos, sites, entrevistas e no CRAS, de Simões Filho. Foi uma análise muito mais qualitativa que quantitativa porque nos permitiu inferir, extrair o substrato do nosso problema através dele, que é o impacto das condicionalidades na educação não formal.

#### **6. Contribuições do resultado da pesquisa**

A pesquisa serviu de base para mostrar que a educação não formal, é uma forma inclusiva e interativa em termos de desenvolvimento. Inclusiva porque insere os indivíduos em determinados grupos construindo novas identidades. E interativa porque, na medida que, os indivíduos compartilham ideais eles interagem, dialogam.

#### **7. Aderência das disciplinas a pesquisa**

As disciplinas cursadas tiveram um papel preponderante para mim em relação a pesquisa. Primeiro porque agregou conhecimento previu quanto a gestão pública. E segundo porque nos trouxe a metodologia a ser aplicada na busca pelo conhecimento científico.

## **8. Importância da pesquisa para a formação do especialista**

Um especialista em Gestão Pública é uma pessoa com um olhar diferenciado, aprimorado em relação á coisa pública, nesse sentido ao estudar o Programa Bolsa Família, permitiu-me através da pesquisa realizada diagnosticar uma série de avanços e retrocessos no plano social. Por tudo isso, é de grande valia para minha formação na condição de especialista em gestão pública.

## **9. Autoavaliação**

Fui muito dedicado quanto ao trabalho de conclusão de curso. Proativo quanto ao grupo formado, participei das discussões, decisões, antecipadamente selecionei autores, fiz esboço, então por esse somatório de boas ações sou digno de uma nota 9,0.

## **10. Avaliação do curso**

O curso em Gestão Pública me possibilitou conhecer vários aspectos, antes não conhecidos, como por exemplo, saber que política pública é diferente de política social. Isso é apenas para exemplificar a sua importância na condução da formação do indivíduo. E uma série de outros atributos que me foram agregados no decorrer da formação. Portanto, para ele nota 9,0.

São Francisco do Conde-Ba, 9 de dezembro de 2015

Dionício dos Santos Silva



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

INAIARA DOS SANTOS GALVÃO

**RELATÓRIO INDIVIDUAL ACERCA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS AO  
LONGO DA CONSTRUÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

2015.2



## **RELATÓRIO**

### **1. ESCOLHA DO TEMA**

O Bolsa Família por ser um Programa de grande repercussão nacional e ser um dos grandes polemizadores, sobretudo nas últimas campanhas para eleição, logo despertou-nos o interesse. É bem verdade para que o tema chegasse até o formato final, foram realizadas algumas reuniões nas quais foram pensadas primeiramente a possibilidade de intervenção direta em uma comunidade. Entretanto, por se tratar de um trabalho de conclusão de Especialização em Gestão Pública, procuramos direcionar o trabalho para uma estrutura pública. Dessa maneira encontramos no CRAS II – Centro de Referência e Assistência Social - Ponto Parada, localizado no município de Simões Filho, a estrutura necessária para realizarmos as observações para análise do tema.

### **2. A PROBLEMATIZAÇÃO, O PROBLEMA E O OBJETIVO DA PESQUISA.**

O processo para problematização do tema se deu após algumas reuniões. Embora tivéssemos claramente o que queríamos, era necessária limitação do campo de pesquisa. Diante das condicionalidades do Programa (assistência social, saúde e educação), o fator educação era o que mais atraía atenção. Por esse motivo, após de discussões e colaboração da orientadora direcionamos o tema para o papel da educação não formal para emancipação dos usuários/beneficiários do CRAS em questão.

### **3. O REFERENCIAL TEÓRICO**

Por ser um tema bastante discutido nos dias atuais, vários são os trabalhos acadêmicos que o exploram. Selecionar material, entretanto, exigiu um olhar crítico e puramente de pesquisador já que diversas referências tinham cunho político. Para a construção da parte que me foi cabida utilizei referências que traziam um pouco da questão social, como Débora Thomé e o surgimento do programa, com Eveline Algebaile. O site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, também foi um importante referencial por trazer dados essenciais para o desenvolvimento da pesquisa.



#### **4. A CONCEPÇÃO DA METODOLOGIA**

O trabalho se deu por pesquisa bibliográfica de diversas fontes, tais como artigos, livros, sites e jornais que tratavam do tema do trabalho. Além da pesquisa bibliográfica utilizamos de observação de campo no Centro de Referência e Assistência Social em Simões Filho.

#### **5. A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS**

A coleta de dados se deu através de observações na estrutura Pública selecionada, o CRAS em Simões Filho e entrevista com funcionários da Unidade em estudo.

#### **6. CONTRIBUIÇÕES DO RESULTADO DA PESQUISA**

A pesquisa auxilia na percepção do papel da educação não formal, por diversas vezes desvalorizada, para emancipação de uma comunidade.

#### **7. ADERÊNCIA DAS DISCIPLINAS A PESQUISA**

Não cabe aqui elencar as disciplinas que estão diretamente ligadas ao tema abordado, porque numa visão global, todas acabaram influenciando e contribuindo, mesmo que indiretamente, para a construção do trabalho. Entretanto vale destacar as disciplinas *Estado e Problemas Contemporâneos, Políticas Públicas e Metodologia da Pesquisa*.

#### **8. IMPORTÂNCIA DA PESQUISA PARA A FORMAÇÃO DO ESPECIALISTA**

É interessante que um especialista em Gestão Pública seja capaz de olhar além das questões administrativas e perceber a relevância da questão social e como esta interfere em todos os aspectos. Ora o cliente, do setor público é a própria comunidade. É importante saber avaliar como esta estruturada, como se deu o processo de formação desta sociedade e quais os fatores que interferem e influenciam as demandas dessa sociedade.

Outra contribuição pessoal para pesquisa se deu na importância efetiva da educação não formal, enquanto licenciando. Libâneo (1986), discute em relação as tendências pedagógicas e a relevância da educação fora do espaço tradicional de aprendizagem, as escolas. A pesquisa evidencia que realmente é necessário que se possa produzir espaços de aprendizagem, não somente nas escolas, mas que é possível estender para outras estruturas essa demanda.

## **9. AUTOAVALIAÇÃO**

Acredito que diante das possibilidades, tanto em questão de tempo, tanto em questão de recursos disponibilizados, esforcei-me para cumprimento das metas e objetivos estabelecidos.

## **10. AVALIAÇÃO DO CURSO**

Um Curso de Gestão Pública sempre traz uma gama de conhecimentos para aqueles que pretendem atuar no Setor Público. Agreguei conhecimento indispensável para minha carreira profissional.

Como crítica construtiva, é necessária registrar também que a modalidade de educação à distância oferecida pela Universidade deve dispor de mais recursos (profissionais capacitados, acervo bibliográfico – aqui vale ressaltar que não foi mantido o acordo de entrega de material didático, conforme o edital, e a biblioteca não oferecia material suficiente), além de reavaliar a organização do curso.

São Francisco do Conde-Ba, 9 de dezembro de 2015

Inaiara dos Santos Galvão



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

MARIO DOS SANTOS SILVA

**RELATÓRIO INDIVIDUAL ACERCA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS AO  
LONGO DA CONSTRUÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

2015.2



## **RELATÓRIO**

### **1. Escolha do tema**

A escolha do Programa Bolsa Família (PBF) como tema do presente Trabalho de Conclusão de Curso decorreu de ampla discussão no seio grupo que, após avaliar sugestões individuais, optou por pesquisar alguns aspectos das atividades desenvolvidas no Centro de Referência de Assistência Social-CRAS PP II, na localidade de Ponto Parada, município de Simões Filho-BA. Apresentada por um dos integrantes do grupo de trabalho, a proposta foi aceita por força do objeto nela abarcado, primordialmente em razão de sua pertinência temática, a saber, o papel desempenhado pela educação não formal no bojo de uma política de transferência de renda condicionada. Ampliando a análise dos dados coletados, optou-se por discutir os principais aspectos que gravitam em torno do cumprimento das condicionalidades do PBF, no âmbito do CRAS em referência.

### **2. A problematização, o problema e o objetivo da pesquisa.**

A problematização do trabalho consiste em traçar um debate, respaldado em amplo referencial teórico e vasta bibliografia. O problema restou delimitado ao papel desempenhado pela educação não formal nas atividades desenvolvidas, no multirreferido CRAS, com as famílias que deixam de cumprir as condicionalidades do Programa Bolsa Família focadas em saúde, educação e assistência social. O objetivo geral contempla a análise das estratégias de enfrentamento das causas que inibem o cumprimento das condicionalidades do programa. O objetivo específico é mensurar o nível de aplicação da educação não formal como ferramenta de emancipação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, atendidas do CRAS PP II, em referência.

### **3. O referencial teórico**

Coube-nos apresentar um panorama do Programa Bolsa Família, apresentando dados gerais sobre os seguintes aspectos: contexto histórico, previsão normativa, aspectos operacionais, modelo de gestão, evolução da abrangência no Brasil e na Bahia, execuções orçamentária e financeira, os impactos econômicos desafios do PBF, bem como o levantamento de pontos e métodos que carecem de aperfeiçoamento. Além do vasto acervo bibliográfico consignado no corpo do trabalho, fiz uso de dados atualizados divulgados por institutos oficiais de pesquisa, especialmente o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como de informações extraídos de portais de distintas

Organizações Não Governamentais, especialmente Contas Abertas, além dos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas da União, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Superintendência de Estudos Econômicos – SEI.

#### **4. A concepção da metodologia**

O nosso objeto de estudo são as condicionalidades do PBF, e o papel desempenhado pela educação não formal no processo de emancipação das famílias beneficiárias. Para tanto, necessários se fez estabelecer as diferenças entre educação formal, não formal e informal, identificando os principais marcadores conceituais e metodológicos que diferenciam os modelos educacionais em destaque. Com isso, foram promovidas breves discussões acerca da educação não formal (dinâmica, adaptável, extra muros escolares), vez ser esta o objeto nuclear da pesquisa.

#### **5. A coleta e análise dos dados**

Os dados que subsidiaram a pesquisa foram coletados, basicamente, no Cadastro Único de beneficiários de programas social, especialmente do Bolsa Família, bem como por meio de entrevistas aplicadas aos profissionais que atuam no do CRAS PP II de Simões Filho, bem como aos integrantes de alguns núcleos familiares contemplados pelo programa.

#### **6. Contribuições do resultado da pesquisa**

A pesquisa revelou que, apesar do dinamismo e do potencial inclusividade e interatividade da educação não formal, referida ferramenta educacional desempenha um papel periférico no âmbito do PBF, vez que é notadamente aplicada como estratégia de enfrentamento às causa de descumprimento das condicionalidades do programa. Além disso, o Bolsa Família, em seu arranjo modelar, optou exclusivamente pela educação formal.

#### **7. Aderência das disciplinas a pesquisa**

Os conteúdos trabalhados nas disciplinas integrantes da grade curricular do Curso de Especialização em Gestão Pública contribuíram com a construção do TCC em apreço, na medida em que nos fizeram refletir acerca de temas estreitamente relacionados a políticas públicas de cunho social e assistencial, abrindo olhares para pontos sensíveis do arranjo social. Por outro lado, importa registrar que, sob o viés metodológico, diminutíssima foi a contribuição das referidas disciplinas.

## **8. Importância da pesquisa para a formação do especialista**

Pesquisar um dos recortes do Programa Bolsa Família trouxe-me parâmetros mais seguros com fins de propor, aos executores locais, sugestões de melhoria e de aperfeiçoamentos do programa. Vale lembrar que, dentre outras, é função do especialista identificar inadequações na gestão da coisa pública e formular propostas de ajustes e melhoria.

## **9. Autoavaliação**

A exemplo dos demais integrantes do grupo, dediquei com afinco à elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso, cumprindo, dentro dos prazos estabelecidos, as tarefas que foram delegadas tanto pelo grupo, quanto pela orientadora. De igual, me fiz presente em todos os encontros de orientação, bem como nas reuniões de planejamento agendadas pelo grupo. No tocante à pesquisa bibliográfica e à consolidação dos dados pesquisados, reconheço que, em face de protelações e adiamentos executórios, muitas tarefas foram cumpridas quando nos últimos do prazo estipulado para conclusão do TCC, o que exigiu muito sacrifício pessoal. Quanto ao conceito, considerando o grau de comprometimento, bem como o nível técnico de minha parcela de contribuição, minha avaliação deve flutuar entre as notas 8,5 e 9,0.

## **10. Avaliação do curso**

Apesar do contato com temas novos, proporcionado pelo curso, levando-me a melhor refletir acerca de melhorias no trato com a coisa pública, importa registrar que, da forma como fora desenvolvido, o curso de Especialização em Gestão Pública da UNILAB, Campus dos Malês, São Francisco do Conde-BA, acabou ficando aquém da expectativa criada; as inadequações operacionais e estruturais acabaram inibindo o melhor aproveitamento dos conteúdos trabalhados. Ademais, a metodologia adotada pela Diretoria de Educação Aberta e a Distância da UNILAB funcionou como desestímulo ao aprendizado. Considerados estes fatores, além de outros aqui não relatados, atribuo nota 6,0 ao curso em tela.

São Francisco do Conde-Ba, 9 de dezembro de 2015

Mario dos Santos Silva



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

ROBERTO RIBEIRO DOS SANTOS

**RELATÓRIO INDIVIDUAL ACERCA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS AO  
LONGO DA CONSTRUÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

2015.2



## RELATÓRIO

### 1. A escolha do tema

A escolha do tema se deu por interesse em mim aprofundar no programa bolsa família, para analisarmos as leis que regem o programa, e a forma com o mesmo é praticado pelas governos municipais, ou seja verificar se são realmente oferecidas as condições básicas necessárias para o indivíduo ingressar no programa, assim como o seu acompanhamento social, e atestar ou não a sua eficiência e eficácia diante das ações desenvolvidas.

### 2. A problematização

Verificar diante das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) focadas em saúde, educação e assistência social, qual o papel da educação não formal para o desenvolvimento das Famílias envolvidas e as alternativas oferecidas para esses indivíduos saírem da condição de vulnerabilidade social, e incentivar dentro das dependências do Cras PP II, o interesse dos beneficiários do programa (PBF) frente a sua emancipação através da educação, seja ela formal ou não formal, contribuindo com isso para a construção de seres humanos mais consciente dos seus direitos e deveres, objetivando a minimização dos impactos sociais na vida da familiar.

Objetivo é analisar o Programa Bolsa Família, à luz das condicionalidades, e compreender a contribuição da educação não formal no processo de conscientização das famílias e consequentemente a sua emancipação.

### 3. Referencial teórico

O referencial teórico no tocante atribuição no processo de construção da pesquisa, foi a escolha da unidade pública a ser estudada, análise da problemática visualizada e a definição do tema da pesquisa, que consistiu em pesquisar o papel da educação não formal na construção “conscientização” dos beneficiários do programa de transferência de renda (PBF), onde a partir das observações de campo concluir que as condicionalidades por si só não contribuem em nada no processo de conscientização e consequentemente na emancipação dos beneficiários, haja vista que o programa visa atender as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza como uma forma emergencial, onde os critérios de avaliação das condicionalidades é muito impreciso. Onde as famílias beneficiadas enxergam as

condicionalidades como uma medida punitiva, o que de fato não é, mais também não atende por si só o papel informativo, com isso mim deslumbrei com as ações desenvolvidas no Cras, objetivando essa conscientização e mostrando o real papel desse benefício social, que de forma geral está mudando a concepção das pessoas em relação a visão que os mesmos tinham do programa.

#### **4. A Concepção da metodologia**

A concepção escolhida para aprofundar no tema escolhido, foi a leitura da legislação básica que rege o programa e pesquisas no site do ministério do desenvolvimento social, coletando informações governamentais sobre o programa (PBF), e para confrontar essas informações optei em fazer uma pesquisa (observação) de campo e entrevistas, tentando entender o que ocorre dentro dos centros de referências e assistencial social. A escolha do Cras PPII, foi devido a disseminação das ações ali desenvolvidas pelos beneficiários atendidos, onde as referências da comunidade eram compostos de muitos elogios aos trabalhos ali desenvolvidos, e da atenção dispensadas a todos que ali procuram atendimento nesta unidade.

#### **5. A coleta a análise dos dados**

Se deu com visitas “observações”, participação em palestras e dinâmicas e curso de capacitação ofertados dentro da unidade no Cras PPII e de conversas informais com assistentes sociais e educador social. A análise dos dados se deu através das observações e de pesquisas bibliográficas que trata do assunto. Após esse primeiro processo, confrontei as informações observadas e da pesquisa bibliográfica, e concluir que, a educação não formal tem sim, um papel importantíssimo no processo de formação e conscientização das pessoas, porém faço a ressalva que depende como esse processo de conscientização é administrado, e como é recebido pelos interlocutores. Dessa forma concluo que o processo ensino aprendizagem desenvolvidos pelo Cras PPII é eficiente e eficaz, pois notei nas observações e nas palestras os impactos das transformações já ocorridas, através dos depoimentos de beneficiários e da dinâmica ali estabelecida, onde toda equipe multidisciplinar mostrou-se bastante motivada pela coordenação do Cras.

## **6. Contribuições do resultado da pesquisa**

A pesquisa revelou que, apesar do dinamismo e do potencial inclusividade e interatividade da educação não formal, referida ferramenta educacional desempenha um papel periférico no âmbito do PBF, vez que é notadamente aplicada como estratégia de enfrentamento às causa de descumprimento das condicionalidades do programa. Além disso, o Bolsa Família, em seu arranjo modelar, optou exclusivamente pela educação formal.a das disciplinas à pesquisa.

## **7. Aderência das disciplinas**

A aderência do tema escolhido deve - se ao despertar das questões sociais estudadas na disciplina o Estado e os Problemas contemporâneos, onde na 1ª unidade foi enfatizado a questão da pobreza, desigualdade e exclusão social, e a proteção social desenvolvidas pelo Estado. E na 2ª Unidade foi dada ênfase na educação, e aos desafios que o Estado tem a enfrentar, buscando garantir os direitos básicos garantidos pela constituição de 1988 no seu artigo 204. Assim como a reformulação do sistema de saúde, onde o governo passou a não só apenas assistir aos que contribuíam com a previdência Social, e também passou a ofertar vacinas preventivas, que no formato de saúde pública anterior o governo só fornecia essa assistência em casos de epidemia. Contribuindo para a criação do saúde da família, onde todas as famílias terão direito básico a saúde, onde todas essas atribuições governamentais foram inseridas dentro do programa PBF , para dá subsídio ao governo de como monitorar esses serviços, através das condicionalidades que são impostas pelo referido programa de transferência de renda com condicionalidades aos beneficiários.

## **8. A importância da pesquisa para a formação do especialista.**

De fundamental importância, pois através dessa pesquisa passei a perceber e entender ás questões sociais que aflinge o nosso país, e de que forma podemos minimizar o sofrimento dos mais carentes através do simples fato de garantir aos mesmos os seus direitos constitucionais, e mostrando como Estado e sociedade podem contribuir de forma eficiente e eficaz para a mudança dessa realidade. Assim, mim despertou a sensação de se pôr no lugar do cidadão que se encontra em situação de pobreza ou extrema pobreza, a partir desse princípio creio que fica mais “fácil”, contribuir para transformação dessa realidade no cenário político, social e econômico do nosso país. Onde todos os envolvidos nesse processo saem ganhando.

A especialização só veio somar em conhecimento, sobre o funcionamento da “máquina” pública, pois para compreender essa complexa ferramenta governamental e está conhecendo alguns tramites administrativos e burocráticos é que, os futuros gestores públicos estejam melhor preparados para esbarrem em leis de Responsabilidade fiscal, a arrecadação do Estado e das leis de ordem orçamentária, despertando que, não só depende de vontade “própria”, para amenizar o sofrimento da sociedade, e sim de toda uma estrutura governamental, de leis, orçamento, vontade política e é claro um gestor Público conhecedor do seu papel com a sociedade e das normas “leis” que o mesmo está subordinado.

### **9. Auto avaliação**

Considero o curso e o meu aprendizado satisfatório, pois busquei dentro das opções disponíveis e das minhas limitações mim aprofundar nos assuntos propostos, e com certeza agregou muitas coisas novas e mim transpôs a compreender de forma enfática o papel do gestor público junto a sociedade.

As disciplinas foram bem elaboradas assim como o seu conteúdo programático, absorvendo bem o que foi proposto pelo curso, com toda certeza visualizo e deslumbro um país melhor, com a contribuição que darei ao serviço público, independentemente de ser gestor ou um servidor público, pois o servidor qualificado compreende melhor o seu papel, estimulando as organizações públicas a mudarem as suas concepções “arcaicas”, que o serviço público deve ser de péssima qualidade, e de servidores “mau “preparados ou descompromissados junto a sociedade. Assim, teremos um serviço público melhor, e gestores mais capacitados, sempre na busca da inovação, garantindo com isso a qualidade dos serviços oferecidos e na customização dos processos, sempre respeitando as leis, e quebrando paradigmas enraizados dentro das instituições públicas.

### **10. Avaliação do Curso**

No tocante unilab, foi um curso com muitos percalços, onde muitas das vezes não tínhamos o apoio necessário no que diz ao atendimento dos nossos anseios como discentes, onde a burocratização dos processos eram centralizados, gerando um tempo de resposta longo e muitas vezes não acontecia, quando acontecia era de forma inconsistente e fragmentada, demonstrando falta de maturidade em conduzir a relação Professor X tutor X aluno.

Mais de forma geral, foi um curso bem proveitoso, pois para suprir essas lacunas acima citadas, o conteúdo programático foi de qualidade e bem objetivo, e no processo de construção do Tcc, tivemos o apoio da nossa orientadora de forma consistente e bem descontraída, nos estimulando buscar o melhor para uma formação sólida dos conhecimentos pesquisados. Mais de forma geral, considero o curso bastante proveitoso. Nota 9,0

São Francisco do Conde-Ba, 9 de dezembro de 2015

Roberto Ribeiro dos Santos

**ANEXO A – FOTOS**











