

**Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD**

Marcus Santos de Sousa

Entre o elaborar e o implementar de uma política pública de combate à pobreza: limites do Programa Bolsa Família no combate ao trabalho infantil

Recife (2016)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- "Grau 1": livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- "Grau 2": com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- "Grau 3": apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiável a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia;

A classificação desta dissertação se encontra, abaixo, definida por seu autor.

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.

Título da Dissertação: Entre o elaborar e o implementar de uma política pública de combate à pobreza: limites do Programa Bolsa Família no combate ao trabalho infantil.

Nome do Autor: Marcus Santos de Sousa

Data da aprovação:

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1

Grau 2

Grau 3

Recife, 4 de abril de 2016

Marcus Santos de Sousa

Marcus Santos de Sousa

Entre o elaborar e o implementar de uma política pública de combate à pobreza: limites do Programa Bolsa Família no combate ao trabalho infantil

Orientadora: Prof.^a Dra. Débora Coutinho Paschoal Dourado

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, área de concentração em Gestão Organizacional, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2016

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

Entre o elaborar e o implementar de uma política pública de combate à pobreza: limites do Programa Bolsa Família no combate ao trabalho infantil

Marcus Santos de Sousa

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 4 de abril de 2016.

Banca Examinadora:

Débora Coutinho Paschoal Dourado, Doutora, UFPE(Orientadora)

Gustavo Madeiro da Silva, Doutor, UFAL(Examinador Externa)

José Ricardo Costa de Mendonça, Doutor, UFPE(Examinador Interno)

Para Socorro e Raimundo, Marcelly e Leonardo, Letícia e Teo.

Agradecimentos

Aos irmãos: Sandro (*in memoriam*) Sandra, Márcio e Jéssica;

Aos sobrinhos: Ana Beatriz, Sandra Karolyne, Alice Maria, Melissa Sousa, Arysson Rios e Aryelle Rios;

As primas: Andrea Silva e Lucyana Ferraz;

Aos amigos de toda a vida: Emanuel Tomaz, Lenara Ribeiro e Werbert Fontenele;

Aos amigos do Observatório da Realidade Organizacional: Alana Dantas, Alexandre Behar, Bárbara Bastos, Professora Débora Dourado, Diego Costa, Fernando Arruda, Flávia Antunes, Iraneide da Silva, Lindemberg Santos, Manoel Vieira, Myrna Lorêto, Manuela Ferreira, Raquel Lira e especial ao amigo Marllon Vasconcelos;

Aos moradores da comunidade visitada na cidade do Cabo de Santo Agostinho (PE);

Aos amigos da UFPE: Ricardo Medeiros, Rafael, Pedro Gamboa, Luciana Almeida, Elielson Damascena e Bruno Gaião (PROPAD), Jackeline Moura, Renata Miguel e Vivian Oliveira (da Pós em Serviço Social) e Mônica Castañeda (da Pós em Desenvolvimento e Meio Ambiente);

Aos Professores: Lilian Outtes, Sérgio Alves e Elizabete Mota da UFPE e Ana Beatriz, Kelsen Arcangelo e Janayna Arruda da UFPI;

Ao PROPAD: Dona Irani, Dona Nilda, Tatiana e demais colaboradores da secretaria do PROPAD;

E a todos aqueles que contribuíram para que este período se tornasse menos solitário.

*“... Quem me dera ao menos uma vez
Explicar o que ninguém consegue entender
Que o que aconteceu ainda está por vir
E o futuro não é mais como era antigamente*

*Quem me dera ao menos uma vez
Provar que quem tem mais do que precisa ter
Quase sempre se convence que não tem o bastante
Fala demais por não ter nada a dizer*

*Quem me dera ao menos uma vez
Que o mais simples fosse visto
Como o mais importante
Mas nos deram espelhos e vimos um mundo doente*

*Quem me dera ao menos uma vez
Entender como um só Deus ao mesmo tempo é três
E esse mesmo Deus foi morto por vocês
Sua maldade, então, deixaram Deus tão triste ...”*

(Renato Russo, “Índios”)

Resumo

O presente trabalho discute a atuação das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, especificamente, o Programa Bolsa Família (PBF), em sua intenção de interromper o ciclo intergeracional da pobreza. Para isso, compreende-se pobreza como fenômeno multidimensional. O objetivo geral é compreender até que ponto as condicionalidades do PBF, enquanto política pública para o enfrentamento à pobreza, se relacionam com o trabalho infantil, em um bairro do município de Cabo de Santo Agostinho-PE. Trata-se de pesquisa qualitativa, definida como estudo qualitativo básico. Tendo, a coleta de dados, sido operacionalizada por meio de pesquisa documental, formulário, entrevista semiestruturada e observação afim de descrever os propósitos do PBF; identificar e descrever as condicionalidades do PBF que implicam no trabalho infantil; identificar famílias beneficiadas do PBF em uma comunidade no município de Cabo de Santo Agostinho que tenham ou tiveram crianças em situação de exploração de trabalho; e identificar e compreender as transformações relativas à interrupção do ciclo da pobreza em famílias beneficiárias. Os principais resultados encontrados nessa pesquisa são: a) O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada para aliviar e superar a pobreza; b) existem controvérsias entre as visões dos elaboradores da política pública com a da literatura; c) a condicionalidade de educação é limitada a um índice de vulnerabilidade; d) existe fragilidade na fiscalização para o recebimento do benefício; e) os burocratas de nível de rua, na comunidade visitada, desconhecem a lei do PBF; e f) o desenho do PBF não enfrenta os determinantes do trabalho infantil. A partir desses resultados conclui-se que o propósito do PBF é de alívio e interrupção do ciclo da pobreza, que as ações de assistência social possuem potencial para o combate ao trabalho infantil, que as transformações ocorridas na vida dos beneficiários estão limitadas a liberdade de renda das famílias e que o seu atual desenho não atende expectativas qualitativas para a interrupção da pobreza quando analisado seu potencial para combater o trabalho infantil. Sendo este um limite para os objetivos do Programa.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Política pública. Programa Bolsa Família. Trabalho infantil.

Abstract

This work discuss the actuation of public policies of transferences of incomes in Brazil, specifically, Bolsa Família Program (PBF) which intends to interrupt the cycle of generational poverty. Therefore, poverty is understood as a multidimensional phenomenon. The general goal is to comprehend, in which aspects, the conditions of PBF as a public policy for dealing with poverty are related with child labor in a neighborhood from Cabo de Santo Agostinho City, located in Pernambuco. It is a qualitative research, defined as a basic qualitative study. The data was operated through a documental research, questionnaire, semi-structured interview and observation in order to describe the purposes of PBF, identifying and describing the conditions of PBF which imply the child labor, the families who are benefited with PBF in that neighborhood whose children were involved in child labor, comprehending the changes related to interruption of the cycle of poverty in these families. The results indicate that the purpose of PBF is the relief and the interruption of the cycle of poverty, and also, that the action of social assistance has a potential in the combat of child labor and the changes in the beneficiaries' lives are limited to the freedom of income. Therefore it is concluded that PBF, nowadays, does not answer the qualitative expectations for interruption of poverty when it is analyzed its potential to combat child labor. This is a limit for the goals of the program and this also indicates that the actuation of bureaucrats of streets, as implementers of this policy is a factor that may be related to this result.

Key-words: development, public policy, Bolsa Família Program, Child Labor

Lista de Quadros

Quadro 1 - Correntes das Teorias de Desenvolvimento baseadas no capitalismo	26
Quadro 2- Tipologia de políticas públicas	35
Quadro 3- Síntese dos modelos de tomada de decisão	38
Quadro 4- Determinantes do Trabalho Infantil	49
Quadro 5- Programas de Transferência Condicional de Renda na América Latina	54
Quadro 6 - Relação das técnicas de coletas de dados com os objetivos específicos	61
Quadro 7- Relação das técnicas de coleta de dados com os Sujeitos da pesquisa	61
Quadro 8- Categorias analíticas	66
Quadro 9- Síntese quantitativa dos documentos oficiais disponíveis no Portal do MDS	68
Quadro 10- Corpus de dados oficiais analisados	69
Quadro 11 - Critérios para seleção de sujeitos para entrevista	70
Quadro 12- Agenda de observação no lócus de pesquisa	71
Quadro 13- Benefícios do Programa Bolsa Família	76
Quadro 14- Critério de prioridades do Programa Mais Educação	89
Quadro 15 - Perfil das famílias selecionadas para entrevista	98

Lista de Figuras

Figura 1 - Ciclo de Política Pública	37
Figura 2- Tipos de Avaliação de Política Pública	41
Figura 3- Mapa da localização do município de Cabo de Santo Agostinho – PE	58
Figura 4- Desenho da coleta de dados	68
Figura 5- Relação entre tempo, objetivo e ações no Programa Bolsa Família	78
Figura 6 - Estrutura da política social brasileira	79
Figura 7- Evolução da proporção de pobres no Brasil – 1992-2011	82
Figura 8 - Evolução do Índice de Gini de 1995-2011	82
Figura 9- Condicionalidades do Programa Bolsa Família	87
Figura 10 - Adesões ao PSE no ano de 2013	92
Figura 11- Adesões ao PSE - categorias até 30% PBF; + de 30% a 50%; e maioria PBF	93
Figura 12- Relações entre aspectos do PBF e determinantes do Trabalho Infantil	96
Figura 13 - Evolução das Escolas adeptas aos Programas Mais Educação e Saúde na Escola	106
Figura 14- Visão do Programa Bolsa Família a partir do ciclo da Política Pública	110

Lista de Siglas e Abreviaturas

AC	Análise de Conteúdo
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIPS	Complexo Industrial Portuário Suape
CMC	Centro das Mulheres do Cabo
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CW	Consenso de Washington
FHC	Fernando Henrique Cardoso
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
ORO	Observatório da Realidade Organizacional
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PP	Política Pública
PTR	Programa de Transferência de Renda
RMV	Renda Mínima Vitalícia
UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano

Sumário

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Objetivos de Pesquisa	21
1.1.1	Objetivo Geral	21
1.1.2	Objetivos Específicos	21
1.2	Justificativas de Pesquisa	22
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1	Estado e Desenvolvimento	24
2.1.1	Caminhos e (des)caminhos do desenvolvimento	24
2.2	Política Pública	32
2.2.1	Conceitos e tipologias de políticas públicas	32
2.2.2	Ciclo de Política Pública	36
2.2.3	Formas de avaliação de política pública	40
2.3	Um problema e uma alternativa: a pobreza e a transferência de renda	42
2.3.1	Pobreza multidimensional	43
2.3.2	Transferência de renda com condicionalidade uma alternativa à pobreza multidimensional	50
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	56
3.1	Pressupostos filosóficos e concepção metodológica	56
3.2	Estratégia da pesquisa	57
3.3	<i>Locus</i> de pesquisa: Um bairro de Cabo de Santo Agostinho-PE	57
3.4	Procedimentos de coleta de dados	59
3.5	Análise de dados	62
3.5.1	Análise de Conteúdo	63
3.6	Definições das categorias analíticas e variáveis	64
3.6.1	Definição constitutiva – DC	65
3.6.2	Definição operacional – DO	66
3.7	Operacionalização da pesquisa	67
3.7.1	Limitações da pesquisa	71
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	73
4.1	Os propósitos do Programa Bolsa Família	73
4.1.1	O que dizem os documentos oficiais	73
4.1.2	O que diz a literatura	80
4.2	As condicionalidades e suas funções	86
4.2.1	Promoção de direitos e combate às vulnerabilidades	87
4.3	Os beneficiários do Programa nessa pesquisa	97
4.4	Interrupção do ciclo da pobreza das famílias?	99
4.4.1	Pobreza multidimensional na vida dos beneficiários	99
4.5	Afinal, qual é a política do Programa Bolsa Família?	108
5	CONCLUSÕES	112
	REFERÊNCIAS	115
	APÊNDICE A – DOCUMENTOS OBTIDOS NA PESQUISA DOCUMENTAL	126
	APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS	139
	APÊNDICE C – TABULAÇÃO DO FORMULÁRIO	140
	APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA	142
	APÊNDICE E – NOTAS DE OBSERVAÇÕES	143

1 Introdução

A discussão acerca das políticas públicas de transferência de renda no Brasil têm ganhado espaço em diversos espaços sociais. Atualmente, observa-se que a decisão por utilizar o Programa Bolsa Família (PBF) como uma alternativa de combate à pobreza, configura-se como um dos maiores confrontos de debates políticos.

Para compreender a decisão governamental pelos Programas de Transferência de Renda (PTR), é necessário saber que a posição do Estado, instituição criada, na modernidade, para a gestão das demandas de interesse público e necessidade social (FRANÇA FILHO, 2008), almeja elevar o nível cultural e moral da grande massa da população para atender as necessidades de desenvolvimento das forças produtivas, não obstante, impulsionadas pelo interesse das classes dominantes (GRAMSCI, 2011). Esse mesmo Estado, é visto também, como desenvolvedor de políticas públicas para fortalecimento do atual sistema de produção e suas intervenções nas áreas da pobreza, direitos humanos, direitos da infância e dentre outros (CASTELO, 2012).

Além disso, a decisão governamental também está ancorada numa visão da pobreza como um fenômeno multidimensional e que pode ser atacada mediante a ampliação das liberdades individuais (SEN, 2010). Logo, a escolha por um PTR, especificamente o PBF, é justificada por ser uma ação pública que assegura um alívio imediato as necessidades de renda e estimula a interrupção do ciclo da pobreza.

O PBF faz parte do Programa Nacional de Transferência de Renda para pobres lançado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (KERSTENETZKY, 2009). No seu início, o Bolsa Família incorporou alguns programas remanescentes de Renda Mínima como o Programa Bolsa-Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002) e Cartão Alimentação (2003) (BRASIL, 2004a).

Segundo afirma o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF possui três eixos principais, em que

[...] a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares

objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2015).

Assim, observa-se que a frente de atuação do PBF pretende, a curto prazo, elevar o nível da renda familiar através do repasse do benefício financeiro e a longo prazo, por meio das condicionalidades, reforçar o acesso à saúde, educação e assistência social auxiliando as famílias a superarem o atual nível de necessidades (OLIVEIRA *et al*, 2007; RANINCHESKI e SILVA, 2013).

As condicionalidades às quais o Programa se refere, correspondem “as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios” (BRASIL, 2004b). Essas contrapartidas exigem que os beneficiários, por exemplo, tenham frequência mínima de 75% da carga horária escolar, mantenham em dia o cartão de vacinação de crianças e realizem acompanhamento nutricional e de saúde de crianças e gestantes; e que crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil sejam direcionadas às atividades socioeducativas (ROCHA, 2013).

Vale destacar que a condicionalidade não é uma obrigação apenas dos beneficiários. O próprio desenho do Programa assegura que o Estado tem a obrigação de oferecer tais serviços para viabilizar o cumprimento por parte da população (BRASIL, 2014b).

Após essa verificação acerca da atuação governamental em utilizar os PTR como alternativa para um problema público, vale a pena conhecer o que está por trás dessa escolha. Inicialmente, aponta-se que o (re)aparecimento do interesse público por intervir diretamente na questão da pobreza, sugere uma superação, historicamente falando, da perspectiva que orienta a ação governamental. Esta, sempre viabilizadora de uma política que subordina a vida social aos interesses econômicos, além de definidora de políticas públicas que priorizam o mercado em detrimento da vida social (SARAIVA, 2006).

Estamos falando nesse ponto, acerca da função do Estado de promover o desenvolvimento. Essa função pública, orientada para o desenvolvimento, sempre esteve – ou continuam sendo – fortemente voltada ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, observa-se uma interrelação entre as decisões por certas políticas públicas para os resultados no desenvolvimento do Estado.

Tendo em vista essa discussão, nota-se que a partir de meados do século XX, a concepção de desenvolvimento deixou de ter uma estreita conotação econômica, baseada no PIB, para uma concepção pluridimensional amparada em outros fatores diretamente ligados à vida da população (PNUD, 2015a). Observa-se, nesse ponto, a consolidação dos interesses

outros, muitos deles ligando a questão da vulnerabilidade, a capacidades e\ou incapacidades dos indivíduos às sujeições dos interesses individuais de mercado (BRONZO, 2010).

Como exemplo disso, verifica-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que adota, em contraponto à visão economicista do PIB, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que se interessa por três dimensões basilares que, na sua concepção, levariam um país ao desenvolvimento – saúde, educação e renda (PNUD, 2015a).

Partindo dessa nova visão, mas não afastado da influência econômica, observa-se novas estratégias em prol da adaptação produtiva em parte do continente latino americano. Percebe-se que a maioria dos governos latinos, a partir dos anos 2000, distanciaram-se da proposta neoliberal e adotaram a ideologia do social-liberalismo e ideias neodesenvolvimentistas (MOTA, 2012a). Essa postura política, como afirma Mota (2012a, p. 33 – grifo do autor), acredita na existência de um “capitalismo *sério, real, produtivo, democrático e redistributivo*” que alinhe crescimento econômico com desenvolvimento social.

O social-liberalismo surge a partir da revisão das ideias neoliberais que se encontravam enfraquecidas diante das crises dos anos 1990. Essas crises trouxeram a “questão social” (fome, desemprego etc) mais uma vez para o centro do debate e consigo, a reboque, um conjunto de teses oferecendo novas promessas foram lançadas. À guisa de exemplo, tem-se a Terceira Via de Antony Giddens, a Via 2^{1/2} de Alan Touraine e Desenvolvimento Humano de Amartya Sen (CASTELO, 2012).

Indícios da ideologia do social-liberalismo são verificados no Brasil desde de 2003 quando da implantação do Programa Bolsa Família, uma política pública destinada a erradicação da miséria, mas também alinhada à formação de um capital humano forte que atenda as futuras necessidades produtivas do país (CASTELO, 2012). No emaranhado de interesses subjacentes à proposta do PBF podem ser observadas ações alinhadas diretamente à proposta de intervenção no IDH.

Desde sua implantação, os resultados observados pelo Bolsa Família vêm sendo acompanhados e apresentados como uma estratégia de superação da pobreza e mudança social. O Bolsa Família conecta as políticas econômicas às de educação, saúde e assistência social. O resultado dessas relações é responsável por, além de reduzir a pobreza de 10% para 4% (EL PAÍS, 2015), promover uma mudança na estrutura social do Brasil. Essa constatação foi feita considerando os aspectos de educação, emprego, pobreza, ocupação, salário mínimo, desigualdade e renda *per capita* (POCHMANN, 2010).

Esse conjunto de mudanças sociais fez a Organização das Nações Unidas (ONU) apontar as ações estratégicas do Brasil na última década como exemplo para o combate à pobreza (EL PAÍS, 2015). Vários estudos apontam esse mesmo caminho – uma redução da pobreza – verificada, sobretudo, pelo coeficiente de Gini¹ e pelo IDH (POCHMANN, 2015; PNUD, 2015b; FAO, FIDA e PAM, 2014). Por esses alcances, o Bolsa Família é considerado o maior Programa de Transferência de Renda (PTR) focalizado e com condicionalidade do país (KERSTENETZKY, 2009).

Para Oliveira *et al* (2007), pode-se observar o PBF sobre dois pontos fundamentais, o primeiro, para promover o alívio imediato da pobreza e, em seguida, interromper o seu ciclo de reprodução. Compreende-se como ciclo intergeracional da pobreza a herança de baixa qualidade de vida, pouca mudança social e de limitadas oportunidades para superação da condição de necessidade atual.

A esse respeito é interessante observar a posição de Sen (2010) acerca da ampliação das capacidades pessoais. Para o autor, “quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance de superar a penúria” (SEN, 2010, p. 124). Vista dessa forma, para Sen, a ideia de superação da penúria perpassa pela necessidade de expansão das liberdades individuais, liberdades essas que estão diretamente ligadas à superação da fome, acesso à saúde, saneamento básico e água. De forma geral, são direitos civis básicos e de liberdade política (SEN, 2000, p.29-30).

Ainda sobre a afirmação de Amartya Sen, entende-se que os incentivos na educação e saúde seriam suficientes para “superar a penúria”, então, a privação destes, impediria a expansão das liberdades e, conseqüentemente, o desenvolvimento das pessoas e, por sua vez, do país. Nessa linha de pensamento, Kerstenetzky (2009) e Oliveira *et al* (2007) afirmam que as ações do PBF pretendem oferecer os meios para as famílias em situação de pobreza superem a penúria, ou seja, interromperem seu ciclo.

Nota-se que as ações do PBF estão alinhadas ao pensamento seniano de “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2000), na medida em que a política do Bolsa Família exige as contrapartidas de regularidade das crianças na escola, participação das famílias nas orientações nutricionais e prevenção à saúde (BRASIL, 2004b), esse conjunto de exigências permitirão maior liberdade, sobretudo, das crianças à capacidade de escolha futura.

¹ O índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Entretanto, outras contingências interferem para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza, devido a sua concepção multidimensional, sendo o trabalho infantil uma delas. A persistência desse problema social compromete diretamente o objetivo anunciado pelo PBF, pois “o trabalho infantil pode minar os tecidos sociais e empobrecer e até destruir o capital humano” (OIT, 2013, p.12), e quanto mais precoce é a entrada no mercado de trabalho, menor é a renda média obtida ao longo da vida adulta (BRASIL, 2011).

A exemplo, a Organização Internacional do Trabalho – OIT (OIT, 2013) faz um alerta sobre a situação da vulnerabilidade infantil em atividades produtivas. Para a OIT (2013, p.2), utilizar a força de trabalho infantil “representa um fator de reprodução intergeracional da pobreza e exclusão social”. Sendo assim, a prática do trabalho infantil é uma forma de resposta a problemas sociais como pobreza, falta de oportunidade, acesso precário à educação e baixa qualidade de vida.

Para o Bolsa Família, em termos jurídicos, não está explícito na Lei nº 10.836 (BRASIL, 2004a) que este tenha como objetivo a erradicação do trabalho infantil, mas no artigo 25, do Decreto nº 5.209 (BRASIL, 2004b), é afirmada a suspensão do benefício em caso de “comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável”. O combate ao trabalho infantil é uma das verificações feitas pela condicionalidade de assistência social, embora, como afirmado por Ranincheski e Silva (2013) as verificações desse combate não são acompanhadas diretamente pelo PBF. Pois, essa tarefa, embora tenha uma estreita relação com os objetivos do Bolsa Família, é repassada para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O trabalho infantil é compreendido com problema social que teve seu agravamento a partir da Revolução Industrial com a crescente necessidade de mão de obra nas fábricas (HUBERMAN, 2011). Ao longo dos anos, sua prática persiste, embora muitos países já tenham ratificado as Convenções² 138 e 182 da OIT que orientam, respectivamente, a idade mínima para admissão em emprego e as medidas para abolir a exploração do trabalho infantil (BRASIL, 2011).

Percebe-se que, embora o trabalho infantil seja uma das condições que exclua o beneficiário do Programa, constata-se por meio dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD que, em 2006, 77% das crianças e adolescentes elegíveis para participar do Programa Bolsa Família trabalhavam. Os resultados da pesquisa mostram ainda as variações

² As convenções 138 de 1973 e 182 de 1999 da Organização Mundial do Trabalho foram ratificadas pelo Brasil nos anos de 2001 e 2000, respectivamente. No site <http://www.oitbrasil.org.br/convention> pode-se ter acesso as demais Convenções ratificadas.

que esse número sofre quando focalizado por regiões do país, no caso do Nordeste, chegou a 93,1%. De maneira geral, estima-se que, no Brasil, existam cerca de 3.567.589 crianças em situação de trabalho infantil (IBGE, 2013).

Nesse sentido, as discussões travadas no Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) argumentam que o Bolsa Família, por exemplo, não tem impacto na redução do trabalho infantil, na verdade, o que se percebe é o aumento das formas de mascará-lo (TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2012). Isa Oliveira, secretária-executiva do FNPETI, afirma que antes, acreditava-se que a exploração do trabalho infantil tinha origem na pobreza, assim a transferência de renda seria a direção correta, “hoje se sabe [...] que o problema é mais complexo que a pobreza material” (TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2012).

Para o Governo Federal, “ainda que a distribuição de renda seja condição fundamental para a erradicação do trabalho infantil, não chega a ser condição suficiente para assegurá-la” (BRASIL, 2011, p. 15), pois existem outras variáveis fundamentais que devem ser observadas para a elaboração de projetos que eliminem o trabalho infantil como por exemplo, gênero, raça, etnia, localização geográfica, tipo de trabalho, rendimentos econômicos e grau de escolarização (BRASIL, 2011).

Geograficamente, a região Nordeste possui o 2º índice mais acentuado de exploração do trabalho infantil, 29,93%, aproximadamente, 1.019.853 crianças entre 10 e 17 anos (IBGE, 2010). Dentro da região, os estados mais expressivos em números absolutos são, respectivamente, Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão (IBGE, 2010). No caso específico do estado de Pernambuco ressalta-se que são, no mínimo, 147.865 mil crianças em situação de exploração em atividades produtivas (11,12%), apenas na faixa etária 10 a 17 anos (IBGE, 2010).

Adentrar nessa realidade, imergir na vida e trabalho dessas pessoas parece ser o meio para aprofundar a compreensão da mesma. Nesse sentido, para observar melhor a realidade da população, este trabalho realizou um estudo qualitativo genérico em um bairro no município de Cabo de Santo Agostinho, região de Suape. Decidiu-se por ocultar a identidade do bairro, bem como das pessoas que participaram da pesquisa para preservá-los.

O bairro, lócus dessa pesquisa, aparece no Atlas do Desenvolvimento Humano com alguns indicativos positivos referentes ao IDH. Por exemplo, entre os anos 2000 e 2010 passou de 0,492 para 0,634. Mas, apesar disso, o índice de vulnerabilidade à pobreza ainda é

considerado alto 56,63%, na comunidade 32,12% de pessoas consideradas em situação de pobreza ou extrema pobreza (ATLAS BRASIL, 2015).

Assim, a pergunta de pesquisa que guiou esse estudo é: **Até que ponto as condicionalidades do Programa Bolsa Família, enquanto política pública para o enfrentamento à pobreza, relacionam-se com o trabalho infantil, em um bairro do município de Cabo de Santo Agostinho-PE?**

Em continuação a este capítulo são apresentados os objetivos e a justificativa desta pesquisa. Nos quatro capítulos seguintes apresenta-se (a) fundamentação teórica (dividida em três partes principais: estado e desenvolvimento; política pública; e um problema e uma alternativa: a pobreza e a transferência de renda), (b) procedimentos metodológicos (onde se apresentam os pressupostos filosóficos e concepção metodológica, a estratégia de pesquisa, o lócus de pesquisa, os procedimentos de coleta de dados, a análise de dados, a definição das categorias analíticas e por fim a operacionalização da pesquisa), (c) resultados (apresentados na ordem dos objetivos específicos deste trabalho) e finaliza-se com (d) a conclusão.

1.1 Objetivos de Pesquisa

Apresentam-se abaixo os objetivos pretendidos neste projeto.

1.1.1 Objetivo Geral

Compreender até que ponto as condicionalidades do Programa Bolsa Família, enquanto política pública para o enfrentamento à pobreza, relacionam-se com o trabalho infantil, em um bairro do município de Cabo de Santo Agostinho-PE.

1.1.2 Objetivos Específicos

1. Descrever os propósitos do Programa Bolsa Família.
2. Identificar e descrever as condicionalidades do PBF que implicam no trabalho infantil.
3. Identificar famílias beneficiadas do PBF em uma comunidade na cidade de Cabo de Santo Agostinho (PE) que tenham ou tiveram crianças em situação de exploração de trabalho.
4. Identificar e Compreender as transformações relativas à interrupção do ciclo da pobreza em famílias beneficiárias na cidade do Cabo de Santo Agostinho (PE).

1.2 Justificativas de Pesquisa

Quando pensamos nas ações governamentais que beneficiam grupos minoritários excluídos ou mesmo uma maioria, como o caso das pessoas em situação de pobreza, pode-se cair numa visão estereotipada de ações assistencialistas. Theodore J. Lowi (apud SMITH; LARIMER, 2009) caracteriza essas ações governamentais, ou públicas, como Políticas Redistributivas. Essas políticas são desenhadas para reduzir as desigualdades entre grupos sociais e seu foco destina-se a redistribuir recursos financeiros, direitos ou qualquer outro benefício para grupos desfavorecidos (DIAS; MATOS, 2010).

Assim, essa pesquisa permite uma aproximação com os beneficiários dessas políticas, principalmente das suas percepções, para se verificar tais questões.

O Programa Bolsa Família é uma política que se enquadra como redistributiva e tem como um dos objetivos a interrupção do ciclo da pobreza dentro das famílias assistidas pelo Programa. Segundo a teoria do PBF, a transferência de renda, as condicionalidades e a proibição do trabalho infantil seriam as ações por onde se atingiria aquele objetivo. Segundo a OIT (2013b) o trabalho infantil é um fator de reprodução intergeracional da pobreza e exclusão social. Assim, conhecer até onde a política pública Bolsa Família consegue chegar no combate ao trabalho infantil parece necessário para verificar sua validade.

Pode-se apontar como contribuição acadêmica a discussão entre os teóricos do desenvolvimento e das políticas públicas, notadamente, os programas de transferência de renda que, nos últimos anos, ganharam adesão de parte dos países em desenvolvimento. Os estudos organizacionais permitiu que nas últimas décadas os pesquisadores ampliassem suas possibilidades de investigação, a complexidade da sociedade favoreceu uma maior inter-relação entre as áreas do conhecimento. Dessa forma, discutir política pública, desenvolvimento,

trabalho infantil e pobreza dentro dos estudos organizacionais é evidenciar a adaptabilidade da administração das discussões emergentes.

2 Fundamentação teórica

Dividiu-se a apresentação teórica dos debates que sustentam a discussão desse projeto em três partes. Na primeira delas, com sentido mais amplo, tem-se a apresentação dos debates sobre o Estado e do tema desenvolvimento. Em seguida, trata-se acerca das políticas públicas, sua definição e formas de avaliação. Por fim, apresenta-se um problema social e uma alternativa de solução, a pobreza e a transferência de renda, respectivamente. Deixa-se claro que a discussão sobre pobreza está limitada a um de seus determinantes, o trabalho infantil, logo, outros aspectos não serão discutidos aqui.

2.1 Estado e Desenvolvimento

Pretende-se, ao longo deste tópico, introduzir aspectos fundamentais para a compreensão deste trabalho, assim toma-se como ponto de partida a apresentação do papel e a concepção do Estado. Em seguida, o tema Estado é pareado ao tema Desenvolvimento com o objetivo de argumentar que as ações daquele são planejadas com vista neste, no entanto a dinâmica entre os dois nem sempre gera apenas os efeitos esperados, fazendo com que problemas sociais surjam e demandem soluções governamentais. Este tópico tem caráter de contextualização, no entanto não superficial, da linha de pensamento que guia o trabalho.

2.1.1 Caminhos e (des)caminhos do desenvolvimento

Parece que no senso comum não se tem muita dificuldade quanto à conceituação do termo desenvolvimento. Não é incomum utilizar de termos como melhoria, crescimento, ampliação para caracterizar algo em desenvolvimento. No imaginário popular, o termo está incrustado de uma ideia positiva sempre ligada a resultados bons, no entanto, na verificação prática, muitas vezes, não se consegue chegar à mesma conclusão.

A raiz histórica do termo desenvolvimento, tal como o conhecemos hoje, é ocidental e esteve sempre ligada aos diferentes regimes de dominação (MISOCZKY; GOULART; MORAES, 2010). A discussão acerca do tema desenvolvimento remonta à ideia iluminista de progresso (SACHS, 2005). Este termo, definido ainda no século XVII, na Inglaterra, por Francis Bacon, apregoava que somente através do

[...] esforço intencional, concentrado, frequentemente de um grupo organizado, guiado pelo conhecimento crescente da natureza, pudesse realizar metas definidas de melhoria da ‘condição humana’ de forma objetivamente mensurável – e de que tal esforço é de grande valor moral e espiritual (BERNSTEIN, 1996, p. 614).

Progredir estaria ligado a um conjunto de ações orientadas para alcançar um estágio superior àquele que se encontrava em determinado momento. Essas ações, operadas de uma tal forma e com certo conhecimento sobre a natureza levaria a uma melhor condição de vida. Nesse sentido, progredir significa ter poder para interferir e controlar as variações dos ciclos produtivos de forma consciente, afim de garantir interrupção aos períodos de estagnação (BERNSTEIN, 1996).

O imaginário de que o progresso e\ou o avanço estariam diretamente ligados às situações positivas parece surgir de análises restritas, particularistas ou dentro de um escopo controlado. Para Almeida (1996), ao longo do século XVIII até o XX, em termos específicos, pode-se afirmar que existiram certos avanços, por exemplo, com o desenvolvimento de novas drogas para as mazelas que devastavam boa parte da vida na sociedade. Em outras palavras, a evolução da tecnologia na indústria farmacêutica permitiu o descobrimento de soluções eficazes para muitas doenças que assolavam os indivíduos.

Porém, quando se generaliza essa ideia e testa sua validade empiricamente, ela não passa de uma crença, Almeida (1996, p.35) é categórico ao afirmar que é possível “enriquecer às custas de um trabalho longo e mais penoso, que polui, degrada e encurta a expectativa de vida. Mas pode-se ganhar menos, vivendo-se melhor, com menos degradação ambiental e melhor qualidade de vida. Onde está o progresso?”.

No exemplo acima, nota-se que a noção de progredir sugeria um desalinhamento entre aspectos da vida, em que se preteria os qualitativos aos quantitativos. Devido a essas insuficiência e limitação em aderir aos aspectos não quantitativos, a noção de progresso é substituída pela noção de desenvolvimento. Esta, busca evidenciar um conjunto maior de dimensões de transformação da sociedade, tais como a econômica, social e cultural

(ALMEIDA, 1996). Nessa mudança entre terminologias percebe-se que existe uma ampliação do imaginário coletivo quanto às melhorias que se poderia obter com essa ação.

Dentro de seus novos moldes, possuindo uma expectativa inclusiva, desenvolvimento tornou-se usualmente sinônimo de algo desejável e carregado de promessas de bem-estar social, assim como o fora o ideal de progresso (HEIDEMANN, 2009), sustentado, sobretudo, por uma ideia fundada no paradigma do humanismo ocidental, em que os reflexos do desenvolvimento econômico e social garantem “o crescimento e o progresso das virtudes humanas, das liberdades e dos poderes dos homens” (ALMEIDA, 1996, p.36).

A questão é que não existe uma unicidade quando se conceitua o termo desenvolvimento. Nessa perspectiva, Sachs (apud SIEDENBERG, 2004, p. 10) entende que “desenvolvimento tornou-se uma palavra amorfa, semelhante a uma ameba. O termo não significa nada, porque seus contornos se esvaem”. A partir dessa falta de clareza, decorre uma porção de adjetivações ligadas ao termo, logo em meados da década de 1970, desenvolvimento podia representar o debate voltado para o humano, ou social, ou eco ou sustentável, dentre inúmeros outros (SIEDENBERG, 2004). Qualquer esforço de objetivação ou precisão do termo, recorrentemente, faz com que se recaía na seguinte pergunta “¿de qué estamos hablando?” (BOISIER, 1999).

Em suma, ao longo desses anos, surgiram algumas perspectivas teóricas - Quadro 1- para explicar e sustentar os debates desse campo. Em geral, existem prescrições de como se chegar ao status de desenvolvido, e por estarem ideologicamente ligadas ao sistema de produção capitalista, ditaram (ou ditam) um conjunto de mudanças estruturais ao redor do mundo.

Quadro 1 - Correntes das Teorias de Desenvolvimento baseadas no capitalismo

Corrente	Principais aspectos
Desenvolvimento como crescimento econômico	- Teorias que costumam definir desenvolvimento em termos quantitativos, baseado em renda por habitante e taxa de crescimento.
Desenvolvimento como sequência de etapas históricas	- Teorias que analisam as etapas que as sociedades encontram-se entre o polo subdesenvolvimento e polo desenvolvimento.
Perspectiva estruturalista	- Teorias que defendem reformas estruturais correspondente a função do Estado como orientador do desenvolvimento e das relações comerciais e financeiras entre nacional e internacional; - Prebisch (1949); Furtado (1961); CEPAL (1949 -1990).
Perspectiva Neoestruturalista	- A transformação produtiva com equidade, na qual o Estado passa a atuar como mero coadjuvante das forças de mercado. Assim, o pensamento neoestruturalista se aproxima ao pensamento único dominante. - CEPAL (1990-).

Novo desenvolvimentismo	- Baseia-se na ideia de um Estado capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento, na qual a economia é coordenada pelo mercado; - Bresser-Pereira e Nakano (2002, 2003), Bresser-Pereira e Gala (2007, 2010), Sicsú <i>et al.</i> (2005, 2007).
Desenvolvimento como liberdade	- Baseia-se na ideia de expansão das liberdades individuais por meio dos direitos sociais e civis como acesso à educação e saúde de responsabilidade estatal, mas não abandona do mercado para auxiliar no desenvolvimento - Amartya Sen (2000).

Fonte: Elaborado a partir de Pimentel *et al* (2010).

Essas perspectivas podem ser observadas como marcos que estiveram (ou estão) presentes dentro dos processos históricos dos países, notadamente, os ocidentais. A identificação dessas perspectivas não seguem uma ordem de implantação, assim, algumas vezes são observadas sobrepostas umas às outras e, recorrentemente, uma ideia esquecida ressurgue com uma nova roupagem.

Dentro do contexto brasileiro, por exemplo, tem-se como marco na implantação dessas perspectivas os anos após a revolução de 1930, em que o país passou por uma transição de econômica agroexportadora para de base industrial, fundando a era desenvolvimentista do Brasil (GONÇALVES, 2013) sob as orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012).

O entendimento da CEPAL era que os países não desenvolvidos eram limitados a um setor agroexportador que, embora dinâmico, não era suficiente para permitir o progresso técnico aos demais setores da economia, logo a absorção da mão de obra e ganhos reais nos salários eram inviabilizados (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012). A CEPAL, segundo as autoras, recomendava a diversificação da economia interna, baseada na industrialização, para que obtivessem autonomia. Para isso, “não bastava somente a ação do mercado: seria importante a intervenção do Estado no planejamento, na indução, no financiamento e como investidor direto, para que o processo de industrialização se efetivasse” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 156).

Nesse período, reproduziu-se internamente as estratégias de industrialização e modernização das forças produtivas ocorridas no século XVIII nos países europeus. Compreende tal reprodução ligada a base ideológica do nacional-desenvolvimentismo, projeto pautado na industrialização e na soberania dos países da América Latina para sua gestão independente (GONÇALVES, 2013). Nessa perspectiva, observa-se o Estado assumindo, de forma mais direta, uma função de indutor do desenvolvimento e de formulador de planos como

foco no crescimento econômico baseado na mudança da estrutura produtiva (GONÇALVES, 2013).

Outro período marcante para o Brasil, mas também para muitas outras regiões do mundo, foi a disseminação de uma cultura pró-desenvolvimento ocorrido no pós-guerra. O fim da II Guerra Mundial e após a crise dos impérios coloniais, o termo desenvolvimento se tornou uma palavra central, “o transportador simbólico da nova ordem mundial” (MISOCZKY; GOULART; MORAES, 2010, p. 2). Almeida (1996) observa que foi no pós-guerra que se estabeleceu um amplo processo macroeconômico em nível mundial, coordenado pelo Estados Unidos que se estendeu até os anos 1970, marcado por taxas excepcionais de crescimento econômico.

No contexto brasileiro, esse período que vai de 1952 à 1980 é considerado como “os anos dourados do desenvolvimentismo” (CICFPD, 2010, p.9), marcado pela forte industrialização orientada para o desenvolvimento do mercado interno e por um contexto político ditatorial. Dentro desse período chama-se atenção para íterim entre os anos 1968-1973 conhecido como o milagre econômico brasileiro.

O milagre corresponde ao período em que a “economia apresentou a mais prolongada e dinâmica fase de crescimento depois da arrancada de 1945. O PIB elevou-se em 10% ao ano; o produto da indústria de transformação mais que duplicou; e o produto real da construção civil cresceu em torno de 11% ao ano” (CICFPD, p. 133, 2010). Nesse período, igualmente aos anos anteriores, a presença do Estado aparece como *mola* para os projetos de desenvolvimento através dos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE.

Ainda nos anos 1970, na América Latina, já era possível perceber a andamento da crise capitalista que orientou, durante a década seguinte, uma ofensiva que diminui a participação do Estado como regulador ao tempo que oferece essa função ao mercado (MOTA, AMARAL, PERUZZO, 2012). Para Coggiola (1996), na América Latina, após as ditaduras militares foi estabelecida uma ideologia política neoliberal que colocava em prática os ditames estabelecidos pelo Consenso de Washington, o qual impunha à classe trabalhadora o ônus da crise capitalista.

De forma geral, o que se observou com essa nova orientação ideológica foi a fragilização do tecido social e da interrupção do desenvolvimento de países do chamado terceiro mundo. Dito de outra forma, a alavancagem do endividamento desses países por conta do desenvolvimento do capital fictício fez crescer de 500 bilhões de dólares em 1975 para 2 trilhões de dólares na segunda metade dos anos 1990, o que desestabilizou países como Brasil e Argentina.

Para Mota, Amaral e Peruzzo devido ao contexto da crise instalada,

[...] as saídas adotadas pelos capitais internacionais para restaurar\ aumentar os níveis de acumulação e valorização em todos os países de economia capitalista vão desde o desenvolvimento de novas tecnologias, restrições de direitos trabalhistas e outras conquistas sociais até uma ofensiva, junto aos países periféricos, no sentido de estes contribuírem, de modo mais direto, na transferência de excedentes do valor (2012, p. 154).

Atualmente, pode-se dizer que em muitos países, incluindo o Brasil, quando se fala de desenvolvimento, fala-se de ampliar as capacidades humanas e de permitir as liberdades individuais. Uma visão contrária àquela descrita por Furtado (1984), quanto ao modelo de crescimento, estruturalmente concentrador de renda, que o Brasil apostava em períodos anteriores.

Essas duas questões, aparentemente, vêm sendo o centro da ideia de Desenvolvimento com Liberdade proposta por Amartya Sen (2000), afirmando que “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda” (2000, p. 28). Na perspectiva seniana, o desenvolvimento deve estar principalmente relacionado à melhoria da condição de vida e com as liberdades que os indivíduos possuem. Dessa forma, a ideia de crescimento econômico como um fim em si mesmo é abandonada, pois, na verdade, deve permitir que os indivíduos desfrutem de suas liberdades substantivas, ou seja, “a utilidade da riqueza está nas coisas que elas nos permitem fazer” (SEN, 2000, p.29).

Nessa perspectiva, o Brasil e outros países latino-americanos distanciaram-se da proposta neoliberal e adotaram a ideologia do social-liberalismo e ideias neodesenvolvimentistas (MOTA, 2012a). De forma geral, todas essas perspectivas contribuíram de alguma forma para a construção de um imaginário coletivo em torno da necessidade de avanço, melhoria, crescimento e desenvolvimento nas sociedades modernas.

No entanto, é possível perceber que na prática as decorrências do desenvolvimento não condizem com as expectativas depositadas nela, assim tão necessário quanto conhecer o caminho trilhado em busca do efeito positivo é reconhecer os efeitos negativos advindos dele.

Historicamente, as perspectivas de desenvolvimento nos levam a crer que as ações voltadas para que ele ocorra são necessárias para resultados positivos sejam alcançados. No entanto, o que dizer das contradições sociais que foram ampliadas pelo processo de desenvolvimento no mundo?

O século XX, para Ignacy Sachs (1998), foi a era dos direitos conquistados devido a evolução da compreensão que somos um só conjunto, uma só comunidade, um “irreduzível humano”, que permitiu em se falar de “desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos” (1998 Sachs). Para o autor foi

[...] graças à pujança técnica multiplicada ao longo do século, a economia mundial conheceu um desenvolvimento sem precedentes, atingindo picos de produção de *riquezas materiais*. No entanto, a *parte maldita* do produto não cessa de crescer, absorvida no aumento dos custos de transação e das *despesas inesperadas* do funcionamento do capitalismo e esterilizada nos circuitos de especulação financeira, que produz uma *riqueza virtual*, sem esquecer as despesas bélicas (SACHS,1998, p.150).

Observa-se que o progresso das atividades de desenvolvimento das tecnologias produtivas extrapola os limites de um avanço positivo e passa a operar em razão, não mais de benefícios de melhoria de vida, e sim, de especulações para a criação de um novo mercado ilimitado onde os lucros não são mensurados no meio real. Para Mota, Amaral e Peruzzo (2012) essa fase corresponde à etapa do capitalismo especulativo, que devido às transformações neoliberais, iniciadas nos anos 1980, sucumbem aos ganhos permitidos ao capital substantivo, ou seja, a capacidade de remuneração, que de certa forma aumenta a desigualdade e o desemprego.

Não limitado ao agravamento de problemas sociais, muitas ações em prol do desenvolvimento afetam negativamente o meio ambiente. Nesse mesmo sentido, encontramos em Brundtland, discussões sobre a necessidade de se pensar em um desenvolvimento que atenda “as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (1991, p.46). Insere-se essa visão de desenvolvimento – sustentável – após os impactos negativos ocasionados ao meio ambiente durante o avanço técnico dos meios de produção.

A atividade econômica multiplicou-se para gerar uma economia mundial de US\$13 trilhões, que pode quintuplicar ou decuplicar nos próximos 50 anos. A produção industrial cresceu mais de 50 vezes no último século, sendo que quatro quintos desse crescimento se deram a partir de 1950. Esses números refletem e prefiguram profundos impactos sobre a biosfera, à medida que o mundo investe em habitação, transporte, agricultura e indústria. Grande parte do crescimento econômico se faz à custa de matérias-primas de florestas, solos, mares e vias navegáveis.

[...] Enquanto isso, as indústrias que mais dependem de recursos do meio ambiente, e que mais poluem, se multiplicam com grande rapidez no mundo em desenvolvimento, onde o crescimento é mais urgente e há menos

possibilidades de minimizar efeitos colaterais nocivos (BRUNDTLAND, 1991, p.5).

Apesar de observarmos esses argumentos focados nos impactos negativos aos recursos naturais é válido ressaltar que outros setores sociais também sofreram transformações devido a reestruturação das técnicas produtivas e da criação de um imaginário de desenvolvimento.

Á guisa de exemplo, o caso brasileiro do milagre econômico nos mostra como os avanços positivos, em termos econômicos, foram limitados a um grupo pequeno da população, notadamente, aqueles com maior nível educacional. Rocha (2013) afirma que o Brasil sempre teve uma tradição de alta desigualdade de renda e mesmo sendo esse o período de maior crescimento econômico foi durante ele que o Coeficiente de Gini, instrumento que aufer a desigualdade de renda, passou de 0,504 para 0,561, e após a desestabilização esse índice atingiu a marca de 0,647.

Essa situação não ocorreu apenas no Brasil, ela trouxe à tona não só a questão da pobreza e desigualdade de renda, mas também o problema de distribuição de renda que durante esse período não foi enfrentada e sim agravada (ROCHA, 2013). Para Silva (2002) tanto os países do Norte como os do Sul, respeitando suas especificidades, foram afetados por uma onda de maior exposição ao risco social e menos equiparação distributiva dentro de um quadro dicotômico de riqueza e privação, tanto entre países, como entre regiões e indivíduos, que foi difundido e popularizado pelas ideias neoliberais dos anos 1990 sobretudo nos países da América Latina.

É dentro desse contexto, que após os anos de ampliado desenvolvimento econômico e avanço técnico que a questão social retorna ao debate. Em situação particular no Brasil, após os anos 1990, 25,5% da população estava em situação de pobreza ou extrema pobreza (PNUD, 2015b). Assim, no ano 2000, afirma-se a erradicação da pobreza como um dos oito objetivos presentes na Declaração do Milênio das Nações Unidas.

Dentro das perspectivas de desenvolvimento citadas no quadro 1, pode-se apontar o debate de Amartya Sen como uma tentativa de trazer a “questão social” mais uma vez para o centro do debate (CASTELO, 2012). Para Sen (2000), a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda. A fome, por exemplo, é vista como uma privação de liberdade de sobrevivência, soma-se a ela outras falhas ligadas ao acesso aos serviços de saúde, educação funcional, emprego e segurança econômica e social, aspectos constituintes dos direitos civis que garantem a expansão das capacidades individuais e permitem que cada um possa desfrutar do tipo de vida que desejar (SEN, 2000).

Visto a partir desse prisma, o autor afirma que o êxito de um país é alcançado quando o indivíduo tem suas liberdades essenciais permitidas. Atingir esse patamar de liberdade é garantir que as pessoas possam cuidar de si mesmas, é caminhar para ter eficácia social (SEN, 2000).

Em termos gerais, sua proposta pode ser localizada dentro da ideologia do social-liberalismo que surge a partir da revisão das ideias neoliberais que se encontravam enfraquecidas diante das crises dos anos 1990 (CASTELO, 2012). Para Mota (2012a) essa ideologia está presente, sobretudo, nos países da América Latina que se distanciaram da proposta neoliberal e viram nessa nova ideologia uma forma de enfrentar seus problemas históricos por acredita na existência de um “capitalismo *sério, real, produtivo, democrático e redistributivo*” que alinhe crescimento econômico com desenvolvimento social (p. 33 – grifo do autor).

2.2 Política Pública

Nesta seção são apresentados os principais elementos da política pública de interesse neste trabalho. Inicialmente, discorre-se acerca do conceito de política pública e posteriormente aborda suas principais tipologias, a seção é finalizada apresentando as fases da política de acordo com o *policy cycle*.

2.2.1 Conceitos e tipologias de políticas públicas

Inicialmente, parece necessário definir o âmbito da discussão que se pretende nessa seção, pois via de regra poder-se-ia buscar um amplo debate acerca do surgimento e da definição das políticas públicas – PP. Embora esses dois pontos, principalmente o último, constituam aspectos de grande importância, aqui serão apresentados sumariamente, para que se possa discutir acerca das PP a partir do Ciclo Político.

Os debates sobre o tema política pública, ou *policy science* como era chamada, aparecem no início dos anos 1950 nos Estados Unidos e dentro de seu âmbito de discussão está a necessidade da definição dos aspectos que a definem como processo político e seus atores,

estatais e não estatais (TREVISAN; BELLEN, 2008). Numa visão mais ampla, Smith e Larimer (2009, p.7) salientam que desde a antiguidade “o que os governos fazem ou não fazem tem ocupado a atenção e o interesse das pessoas”.

No Brasil, pode-se observar que o aparecimento das PP remontam durante os anos 1970 para a construção de uma agenda pública que se limitava aos impactos redistributivos da ação governamental, bem como o tipo de racionalidade impulsionadora do projeto de modernização adotada para pôr em execução o modelo de desenvolvimento brasileiro (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Quando se busca uma definição para as PP pode-se escolher entre dois caminhos, um pautado em questões amplas e outro em questões mais específicas. O primeiro deles tem em seu bojo aspectos tão gerais que dificultam o delineamento do objeto de estudo da política nas diferentes áreas que a utilizam como a ciência política e administração pública (SMITH; LARIMER, 2009). À guisa de exemplo tem-se que política pública é tudo "o que quer que os governos escolhem fazer ou não fazer" (DYE apud SMITH; LARIMER, 2009, p.3). Uma definição ampla que abarca de forma universal todas as ações governamentais.

Dentro de definições mais focalizadas, cita-se a definição de Anderson (apud SMITH; LARIMER, 2009, p.3) em que entende as PP como um "curso de intencional ação ou omissão realizada por um ator ou conjunto de atores em lidar com um problema ou questão de interesse". Souza (2006) observa que as principais críticas para essa definição questionam a superestimação que fazem de aspectos racionais e procedimentais na formulação das PP e esquecem os embates de ideias e interesses por trás delas.

Política pública pode ser entendida também como “as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana” (DIAS; MATOS, 2012, p. 12). Assim, observa-se que as políticas públicas são meios que asseguram os direitos coletivos aos cidadãos.

Assim, o que se pode afirmar quanto à definição de PP é que não existe um conceito universal (SOUZA, 2006; SMITH; LARIMER, 2009). Mas, apesar disso é possível definir que os caminhos das PP está sob um terreno “multidisciplinar, normativo e voltado para a resolução de problemas públicos concretos” (SOUZA; SECCHI, 2015).

Vale destacar que o termo público corresponde a uma dimensão comum, em geral opõe-se a aspectos relativos ao termo privado. Dias e Matos (2012, p.11) asseveram que para a existência da política pública é necessário assumir a existência de “uma área da vida que não é

privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros”. Logo, esta área compreende o domínio para a intervenção governamental.

É verdade que existe uma variedade de necessidades que requerem ações governamentais, logo, dificilmente, um mesmo modelo ou tipo de política pública poderá ser utilizada como forma de intervenção a todos eles. Para Theodore J. Lowi (apud SMITH; LARIMER, 2009) as necessidades sociais podem ser classificadas de acordo com sua natureza. De acordo com o autor, dependendo da sua natureza são demandadas políticas públicas com características particulares, com “uma rede diferente de atores, bem como arenas, estruturas de decisão e contextos institucionais diferentes” (DIAS; MATOS, 2012, p. 17). Essas políticas públicas são tipificadas por Lowi como regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

Segundo Theodore J. Lowi, políticas regulatórias definem padrões de comportamento entre aqueles atores que se alinham a ela. É o caso de políticas que estabelecem regras para as operações no mercado financeiro, por exemplo, ou ainda que regulamentam a publicidade de certos produtos (SECCHI, 2012). As políticas distributivas “geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade” (SECCHI, 2012, p.17). Para Dias e Matos (2010) esse tipo de política se utiliza de concessão de subsídios, isenções tarifárias para estimular setores e atividades já existentes. Políticas redistributivas estão desenhadas para reduzir as desigualdades entre grupos sociais, logo seu foco destina-se a redistribuir recursos financeiros, direitos ou qualquer outro benefício para grupos desfavorecidos (DIAS; MATOS, 2010). Por fim, as políticas constitutivas ou políticas estruturadoras (DIAS; MATOS, 2010) ou *meta-políticas* (SECCHI, 2012) são as políticas que orientam as regras, jurisdição e âmbito para a formulação de outras políticas.

Para Dias e Matos (2012), as políticas públicas podem ainda ser divididas em políticas sociais, com foco em necessidades de saúde, educação, previdência social, habitação etc; política macroeconômica, para necessidades fiscais, monetárias, industriais etc; política administrativa, para necessidades de participação social, democracia e descentralização; e política específica ou setorial, destinada ao meio ambiente, cultura, direitos humanos etc.

Segundo os tipos de Dias e Matos (2012), as políticas sociais podem ainda ser divididas segundo a sua finalidade. As políticas sociais preventivas são aquelas que buscam minimizar ou impedir que ocorram problemas sociais. Já as políticas sociais compensatórias atuam na tentativa de remediar os desequilíbrios existentes desencadeados por problemas sociais. As

políticas sociais stricto sensu são aquelas explicitamente orientadas para a redistribuição de renda e de benefícios sociais.

Pode-se caracterizar as políticas públicas como focalizadas ou universalizadas, ou seja, se a política for destinada a um público específico, assim focalizado em um grupo que possua e/ou esteja em certas condições específicas, será considerada como a primeira. Por outro lado, se a política for oferecida de forma indistinta, não definindo grupos específicos, são políticas públicas universais (DIAS; MATOS, 2012).

Conforme pode ser observado no Quadro 2, Secchi (2010) explicita a existência de outras tipologias de políticas públicas, incluindo a tipologia de Lowi apresentada anteriormente.

Quadro 2- Tipologia de políticas públicas

Autor	Tipos
Theodore J. Lowi	Política regulatória; Política distributiva; Política redistributiva; Política constitutiva.
James Quinn Wilson	Política majoritária; Política clientelística; Política empreendedora; Política de grupo de interesse.
Gormley	Política de sala operária; Política de sala de reunião; Política de audiência; Política de baixo escalão.
Gustafsson	Política real; Pseudopolítica; Política simbólica; Política sem sentido.
Bozeman e Pandey	Política de conteúdo político; Política de conteúdo técnico.

Fonte: Elaborado a partir de Secchi (2010, pp. 17-23).

Essas tipologias foram criadas como forma de enquadramento geral das políticas públicas, assim a depender do interesse e do critério de análise pode-se utilizar uma ou outra. Para além da discussão sobre esses grandes grupos de políticas públicas, faz-se necessária a compreensão do seu processo de elaboração – *policy cycle* – ou simplesmente ciclo de política pública.

2.2.2 Ciclo de Política Pública

O ciclo de política pública é uma representação esquemática simplificada que organiza a existência de uma PP, desde a definição do problema público até a sua extinção, em fases sequenciais e interdependentes (SOUZA; SECCHI, 2015). As etapas dessa esquematização, a depender do autor, pode sofrer algumas modificações, inserções ou exclusões na nomenclatura e em suas fases (HOWLETT; RAMESH, 1995).

Dias e Matos (2012) apresentam os principais modelos de ciclo de política pública utilizados nas discussões acerca do tema. Em termos gerais, possuem de 4 (quatro) a 7 (sete) fases. A utilidade de utilizar a perspectiva do ciclo é que cada fase pode ser assumida como momento de retroalimentação, além de possibilitar a identificação de desafios e atores envolvidos, afirma Dias e Matos (2012).

O modelo mais difundido de *policy cycle* é o de Charles Jones que possui 5 (cinco) fases, sendo: identificação de um problema, formulação de soluções, tomada de decisões, implementação e avaliação. No entanto, acredita-se que o modelo de Secchi (2010), apresentado na Imagem 1, oferece uma esquematização mais particular de determinadas fases, como por exemplo, a entrada do problema na agenda política e o reconhecimento da possibilidade de extinção da política após sua avaliação.

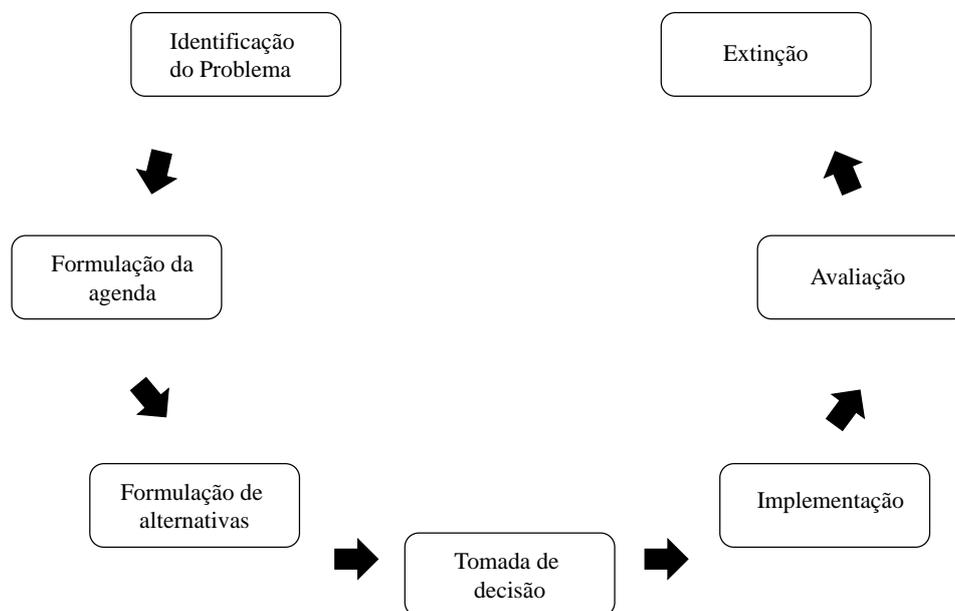
Embora esse Ciclo seja compreendido como um processo, na prática as etapas não dependem de uma rigidez extrema para ocorrer. Conforme ressalta Sousa e Secchi (2015), nem sempre a dinâmica empírica de desenvolvimento de políticas públicas segue o ciclo de forma linear. Para Dias e Matos (2012) devido a cada etapa envolver atores muitas vezes distintos, ocorre que a interação permite uma certa sobreposição dessas fases.

De forma resumida, pode-se dizer que o estudo das políticas públicas se volta para a identificação de questões sociais (problema) importantes que demandam soluções (agenda) do governo (alternativa; decisão), a fim de serem resolvidas (implementação) de forma eficaz, e terem seus resultados medidos (avaliação) e acompanhados com foco no seu problema inicial e, se necessário, ajustado (extinção) (SMITH; LARIMER, 2009).

Segundo Secchi (2010, p.34), a primeira fase constitui a identificação de “discrepâncias entre o *status quo* e uma situação ideal possível”. Ou seja, a identificação de um problema que necessite de intervenção pública é, sobretudo, a verificação de situações que não sejam mais adequadas ou apenas minimizadas. Um problema de ordem pública pode surgir tanto subitamente, como paulatinamente, quando ocorrem desastres naturais e quando o

congestionamento causado pelo aumento de carros numa cidade vem ocorrendo ao longo dos anos, por exemplo.

Figura 1 - Ciclo de Política Pública



Fonte: Secchi (2010)

É interessante observar que o problema público é uma construção social (DIAS; MATOS, 2012) e por ser assim ele tem um caráter intersubjetivo (SJÖBLOM apud SECCHI, 2010). Logo, a situação que necessite de intervenção precisa afetar a percepção de um conjunto de indivíduos e que esta situação consiga ter visibilidade frente aos atores que constantemente empenham-se em identifica-los (SECCHI, 2010).

Além de fazer parte da percepção social, o problema deve ainda possibilitar sua delimitação, ou seja, não basta existir uma discrepância deve existir uma definição do âmbito de atuação da intervenção a ser feita, bem como a identificação da população-alvo. Dias e Matos (2012) entendem que o problema deve oferecer algumas respostas, tais como: Qual é o problema? Quais são os elementos principais desse problema? Quem é afetado por ele? Existem fontes de informações para a resolução desse problema?

Apenas identificar o problema não representa o início da formulação de soluções para ele. Antes, é necessário que dada situação seja identificada por algum ator político e que este possua interesse na sua resolução e, acima de tudo, consiga introduzir o problema na lista de prioridades de atuação pública, ou seja, na Agenda.

Na visão de Secchi (2010, p.36), “a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”, assim ela corresponde a um grupo de assuntos pelos quais atores

políticos estão engajados para solucionar. Entende-se que existam condições propícias que permitam a inserção de problemas nas agendas. A primeira delas é a atenção que ele recebe dos atores, sejam eles da mídia, cidadãos ou grupos de interesse; a possibilidade de resolução do problema também constitui outro ponto, pois, como afirma Sjöblom (apud SECCHI, 2010, p. 35), “um problema sem solução não é um problema”; e por fim o problema deve ter seu caráter público e interligado a responsabilidades públicas (SECCHI, 2010).

Já estando na agenda, o problema passa a ser objeto de alternativas de soluções. A formulação de alternativas constitui a fase de combinação de respostas a problemas e leva-se em conta os custos e as vantagens que cada uma das propostas oferece ao problema e ao poder público (SECCHI, 2010). Pensar em alternativas significa elencar métodos, programas e estratégias que poderão alcançar os objetivos que se propõe.

Estando definidas as possibilidades resolutivas, faz-se necessária a tomada de decisão sobre a alternativa. Pode-se chegar a uma alternativa por meio de alguns modelos de decisão, como mostra o Quadro 3.

Quadro 3- Síntese dos modelos de tomada de decisão

Modelos	Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialmente (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo\fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: Secchi (2010, p. 44).

A escolha de alternativa segundo a racionalidade absoluta parte da ideia que existe uma alternativa excelente, ou a melhor opção. A dinâmica, nessa tomada de decisão, analisa as alternativas mais apropriadas em termos de custo, rapidez, equidade ou qualquer outro critério que sustente a escolha, de forma que exista um ambiente de certeza. Já no modelo de racionalidade limitada, o tomador de decisão compreende-se dentro de um quadro ambiental e informacional de incerteza. Por essa razão, a análise das alternativas se torna densa devido à necessidade de comparação entre todas as opções disponíveis para que se encontre aquela que melhor satisfaça o problema.

Os modelos baseados em racionalidade compreendem uma definição concreta do problema e de soluções, no entanto nem sempre esses limites estão bem definidos, devido a essa complexidade existente no modelo baseado no incremental em oposição ao da racionalidade. O modelo incremental de tomada de decisão abre mão de definições fixas e definidas, dessa forma, por exemplo, o problema e as soluções são revisados, continuamente, com base na comparação de decisões passadas. Dentro do modelo incremental, a tomada de decisão é dependente dos interesses dos atores envolvidos no ciclo da política, dessa forma a escolha de uma alternativa sustenta-se não na melhor opção e sim, naquela que foi politicamente discutida e acordada.

O último modelo de decisão, apresentado no Quadro 3, assume primeiro a criação de soluções para, em seguida, identificar as questões que pode resolver. Segundo esse modelo, quando os problemas públicos entram na agenda, os tomadores de decisões buscam identificar no conjunto de alternativas criadas por atores chamados de empreendedores de políticas públicas aquela que tenham mais inclinação de ser aprovada dentro da conjuntura política. O nome que se dá ao ponto de convergência desses três fluxos é de janela de oportunidade.

A fase seguinte é a tomada de decisão, corresponde à concretização da solução, ou seja, à implementação. Em tese, é nessa fase que o problema será enfrentado e os resultados serão obtidos, para Secchi (2010, p.46) “a fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas”.

Em geral, quando se discute a política pública em sua fase de implementação pode-se utilizar de dois modelos propostos por Sabatier (apud SECCHI, 2010), modelo *Top-down* e *Botton-up*. O que distingue esses modelos é a clara separação entre a tomada de decisão e a implementação da política. No primeiro modelo, quem decide e quem implementa são atores completamente distintos, já no segundo os atores que implementam (burocratas de rua) têm participação na tomada de decisão por já terem maior afinidade com o problema em questão (SECCHI, 2010).

Seguindo o ciclo da política pública, a fase seguinte é a avaliação dos resultados obtidos por meio da implementação. Para essa fase pode-se assumir três formas: *ex-ante*, *in itinere* e *ex-post*. Devido à importância dessa fase do ciclo político, para este trabalho, optou-se por apresentá-la em uma seção separada, assim o item 2.1.3 será dedicado a ela.

Segundo o modelo de Secchi (2010), a última fase do ciclo de política pública é a extinção. Para Souza e Secchi (2015), é natural que as políticas cheguem a um fim, pois

qualquer coisa que seja socialmente construída é passível de tal. No estudo, os autores ressaltam que existe um conjunto de categorias que fazem parte da análise dessa fase, por exemplo a forma, os níveis, as razões e os obstáculos de extinção são considerados para a tomada de decisão da descontinuidade de uma política.

Com esta discussão finaliza-se esse primeiro tópico. Decerto, muito ainda se pode discorrer acerca do tema desenvolvimento e políticas públicas, no entanto, para fins específicos deste trabalho, a compreensão desses aspectos nos oferece um satisfatório arcabouço teórico.

No item que segue, será feita uma discussão mais detalhada da fase de avaliação da política pública, dando ênfase às três formas normalmente utilizadas para isso.

2.2.3 Formas de avaliação de política pública

Importa destacar, logo de início, que por mais que a fase avaliativa dos resultados venha a ser apresentada como uma das fases finais dentro do ciclo de política pública, ela corresponde a “um processo transversal” (DIAS; MATOS, 2012, p. 84), logo, a avaliação impõe-se dentro do ciclo da política pública como geradora de informações para manter, corrigir ou extinguir ações da administração pública.

Para Sechhi (2010), avaliar constitui no exame do processo de implementação e verificação do desempenho da política pública, tendo como objetivo mensurar quanto do problema inicial foi reduzido com as ações implementadas. “Corresponde à validação das ações públicas e dos seus aspectos positivos e negativos” (ANDERSON apud SECHHI, 2010, p.49).

Faria (2005) apresenta a diferenciação apontada por Carol Weiss, referente a quatro tipos de uso de avaliação possíveis: (a) instrumental; (b) conceitual; (c) como instrumento de persuasão; e (d) para o “esclarecimento”.

O primeiro deles está preocupado em ofertar informações aos tomadores de decisão, bem como permitir que eles avancem nas implementações de acordo com planejado (FARIA, 2005). Em geral, utiliza-se o tipo instrumental quando os resultados obtidos não colocam em xeque o planejamento da política, assim prima-se por uma ampla divulgação da avaliação. Tratando-se da avaliação conceitual, esta focaliza a atuação dos técnicos locais do programa. É utilizada como forma de aprendizagem e permite um nível baixo de modificação devido à participação desses atores. A terceira, avaliação como instrumento de persuasão, está focada

em ampliar o número de atores adeptos às ideias da política, nesse contexto, existem algumas mudanças já planejadas e a intenção é de mobilizar apoio para assegurar a realização delas. Por fim, a avaliação para esclarecimento “ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados” (FARIA, 2005, p. 103) devido ao acúmulo de conhecimento proveniente de diversas avaliações, de certa forma o uso desse tipo de avaliação incide sobre mudanças nas crenças e na forma de ações das instituições.

Uma maneira mais usual de se apresentar os tipos de avaliação é apresentada na Figura 2. Dias e Matos (2012) ressaltam que esses tipos não são excludentes.

Figura 2- Tipos de Avaliação de Política Pública

TIPOS DE AVALIAÇÃO SEGUNDO:			
QUEM AVALIA	SUA FUNÇÃO	O CONTEÚDO DA AVALIAÇÃO	A PERSPECTIVA TEMPORAL
<ul style="list-style-type: none"> - Interna - Externa 	<ul style="list-style-type: none"> - Somativa - Formativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Conceitual ou de Projeto - Do processo de aplicação e gestão - De resultado e Impactos 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ex-ante</i> - Intermediária - <i>Ex-post</i>

Fonte: Dias; Matos (2012, p, 86)

Em suma, quando se classifica uma avaliação pelo critério de quem avalia, busca-se reconhecer o grupo que coordena esse processo, que pode ser realizada pela própria equipe que gerencia o programa ou por uma contratada para isso. Os autores asseguram que a melhor maneira de operacionalizar essa tarefa seria criando equipes conjuntas.

Quando se coloca o foco na função destina a avaliação pode-se observar aquelas que são orientadas para melhorar o entendimento das partes envolvidas e do problema que determinada política se propõe resolver, assim o esforço formativo; quando se busca criar informações para a tomada de decisão, seja ela para dar continuidade, expandir ou extinguir uma certa política, chama-se de avaliação somativa (DIAS, MATOS; 2012).

A perspectiva temporal de uma avaliação pode ser antes da implementação, *ex-ante*; durante a implementação, intermediária; e\ou ao término da política, *ex-post* (DIAS, MATOS, 2012; SECHHI, 2010).

Pode-se categorizar a avaliação ainda segundo o conteúdo avaliado. Avaliações conceituais ou de projetos focam o desenho do programa, logo se busca analisar a racionalidade, coerência e consistência do programa. Avaliações do processo de aplicação e gestão concentram-se em verificar a implantação das ações, pode-se entender que fatores como grau de envolvimento, atitudes, formação, organização dos gestores com as tarefas durante a aplicação, quando se pensa na gestão são observados fatores relativos à instituição que operacionaliza a implementação. A avaliação de resultados e de impactos empenha-se em “saber em que medida a política ou programa aplicado alcança os objetivos [...] ou atinge o valor de parâmetros ou critérios [...] e custos disponíveis” (DIAS, MATOS, 2012, p. 87).

Chama-se atenção para este último tipo de avaliação devido a sua aplicabilidade neste trabalho. Avaliação de resultados e de impacto pode ser separada e pensada da seguinte forma, o primeiro foca no critério de eficácia do programa, assim a avaliação prioriza o alcance dos resultados alcançados. Por sua vez, a avaliação de impacto foca o critério de eficiência na gestão dos recursos disponíveis.

Secchi (2010) já ressaltava a necessidade de se estabelecer os critérios de avaliação, que podem ser de economicidade, ligados a quantidade de recursos utilizados e eficiência econômica. Esse critério de avaliação leva em conta a produtividade do programa, uma relação entre recursos utilizados e resultados produzidos; o critério de eficiência administrativa é visto como a conformação com as regras e métodos estabelecidos; eficácia volta-se para o alcance dos objetivos; e equidade corresponde a homogeneidade de como são aplicadas as regras.

É interessante observar que tanto os tipos de avaliação como os critérios de análise permitem focalizar certas etapas do ciclo de política pública como o desenho e a implementação e de fatores administrativos, custos e recursos disponíveis.

2.3 Um problema e uma alternativa: a pobreza e a transferência de renda

Nesta seção, procura-se discutir acerca do agravamento da vulnerabilidade, principalmente, da pobreza ocorrida após os anos 1990, trazendo-a ao centro do debate como um problema público a ser resolvido. Busca-se entender a pobreza não como privação de renda e sim como privação de capacidades, da mesma forma que se discute o trabalho infantil como uma forma de tolher a capacidade individual, o que recai em um ciclo intergeracional da

pobreza, seja uni ou multidimensional. Na última parte, apresenta-se a alternativa encontrada pelos governos para resolução daquele problema - os programas de transferência de renda com condicionalidade.

2.3.1 Pobreza multidimensional

O foco no desenvolvimento econômico permitiu a formação de uma sociedade programada para a acumulação de capital e do consumo e, provavelmente, a globalização ajudou a intensificar tais comportamentos.

No Brasil, ao longo dos anos 1990, a tardia implantação do ajuste estrutural definidos pelo Consenso de Washington (CW), torna crítica a situação dos países em desenvolvimento, em especial os da América Latina.

Conforme Curado (2013), durante o governo de FHC, onde se implantou um novo padrão de desenvolvimento em que se defendia a redução do papel Estado e abertura econômica a favor da estabilidade, pode-se observar um conjunto de resultados limitados. Nos anos de 1994 a 2002, o Produto Interno Bruto (PIB) manteve-se na média de 2% a.a e a distribuição de renda era marginalizada, quando não preterida. Esse conjunto “acarretou, entre outros efeitos, a elevação na taxa de desemprego e a redução dos salários reais” (CURADO, 2013, p. 71).

Pode-se estender a situação no Brasil durante a década de 1990 para os demais países latino-americanos, que de forma coletiva passaram por implementar os elementos do CW após o fim dos regimes ditatoriais (COGGIOLA, 1996). Nesse período, dos anos 1990, esses países passaram por agravamentos das desigualdades relacionadas aos “indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais” (SARAIVA, 2006, p.35-36), e que, notadamente, contribuíram para o aumento da vulnerabilidade.

O início dos anos 2000 trouxe à tona, pelo menos em discurso, o empenho internacional para combater as diversas fontes desses agravamentos. No mesmo período em que o processo de globalização atingia seu ápice (CURADO, 2013), ocorre o ressurgimento da discussão sobre desenvolvimento nas pautas das políticas públicas com propostas para neutralizar os efeitos negativos gerados pelos excessos da globalização (ANDRADE, 2010).

Segundo Andrade (2010), no ano 2000, a ONU elencou os Objetivos do Milênio, um conjunto de 8 ideias ratificadas por 189 nações para o desafio de juntos alcançarem, até o ano

de 2015. O primeiro objetivo é o de acabar com a fome e a miséria, em termos, esse objetivo deseja “reduzir pela metade, até 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e das pessoas que passam fome” (DECLARAÇÃO DO MILÊNIO, 2000, p.9).

De certo, a visão de pobreza declarada é compreendida apenas em termos de renda, sendo que para uma análise mais completa e complexa, como é o fenômeno na atualidade, se torna limitada. Para Sen (2010, p.120), “uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre”, no entanto, esta é uma forma tradicional de identificação da pobreza.

Para superar tal visão é sugerida que a pobreza seja avaliada não como escassez de renda, mas sim como privação de capacidades (SEN, 2010). O autor entende que a inadequação de renda “é a principal causa de privações que normalmente associamos à pobreza, como fome individual e a fome coletiva” (SEN, 2010, p. 101). No entanto, embora o critério da renda seja limitado quando, por exemplo, mesmo com certa abundância de renda os indivíduos são privados “de escolher uma vida que se tem razão para valorizar” (SEN, 2010, p. 104), ou seja, suas capacidades ou liberdades substantivas.

Assim, embora a renda seja um meio importante para obter capacidades, ela é contingente e condicional (SEN, 2010). Na relação estabelecida, por exemplo, a renda gerando capacidades tenderia a ser afetada devido a diversos fatores: a idade da pessoa, pelos papéis sexuais e sociais, pela localização, pelas condições epidemiológicas, e por outras contingências não controláveis.

Essa contingência também ocorre devido a variações no momento de converter a renda em capacidades propriamente ditas. Uma pessoa idosa, com maiores limitações ou enfermidades, poderia necessitar de uma maior renda para suas capacidades (assistência, tratamento) para manter suas escolhas; em algumas regiões do mundo é natural que seja feito maior investimento em certos membros da família (meninos) em detrimento de outros (meninas), logo a capacidade dependeria da forma de distribuição da renda dentro da família (SEN, 2010).

Dessa forma, a pobreza na visão apresentada abre mão de um único aspecto analítico e passa a ter um componente multidimensional. Para Amartya Sen, quando se observa esse fenômeno como um conjunto de aspectos, melhora-se

[...] o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe

atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, par as liberdades de poder alcançar esses fins (2010, p.123).

Tais fins podem ser descritos como alimentação, saúde, educação, saneamento básico. Vista dessa forma, a ideia de superação da pobreza, por exemplo, não estaria apenas ligada à renda, mas da expansão das liberdades individuais, liberdades estas que estão diretamente ligadas à superação da fome, acesso à saúde, saneamento básico e água. De forma geral, são direitos civis básicos e de liberdade política (SEN, 2010, p. 31).

Para Sen (2010, p. 124) “quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance de superar a penúria”.

Seguindo a perspectiva de pobreza como um fenômeno multidimensional pode-se observar algumas pesquisas empíricas, destacam-se duas Pochmann (2010) e Ottonieli e Mariano (2014), ambas avaliam a desigualdade e pobreza segundo diversos aspectos, inclusive renda.

No estudo de Pochmann (2010) acerca das mudanças na estrutura social do Brasil a partir dos anos 1960. Pochmann (2010) observa que nesse período o país apresentou três padrões de mudança social. Elas são indicadas por alterações na economia e nos efeitos das políticas públicas de educação e garantia de renda na sociedade. O autor faz sua análise em cima dos aspectos de educação, desemprego, pobreza, ocupação, salário mínimo, desigualdade e renda *per capita*. A conclusão sobre os três padrões é que

O primeiro, que se deu entre 1960 e 1980, revela a elevada expansão da renda nacional *per capita* com forte expansão da desigualdade de renda da pessoa, enquanto o segundo padrão, que ocorreu entre os anos de 1981 e 2003, foi caracterizado pela estagnação da renda nacional *per capita* e contenção da desigualdade, ainda que exposta a forte oscilação. Por fim, o terceiro padrão de mudança social que se encontra em curso desde 2004 demarca a combinação entre o crescimento da renda nacional *per capita* a redução importante da desigualdade pessoal da renda (POCHMANN, 2010, p.648).

Observa-se que o impulso dessas transformações ocorre devido à estratégia de desenvolvimento que orientava os países, Brasil e outros da América Latina, para um avançado projeto de industrialização. A política desenvolvimentista focalizava uma necessidade clara de crescimento econômico rápido, os investimentos que priorizavam certas regiões desencadeou

o deslocamento campo-cidade e modificou a estrutura urbana desses novos centros de desenvolvimento (GONÇALVES, 2013).

É interessante observar, ainda no trabalho de Pochmann (2010), dois pontos de destaque que se relacionam às políticas de desenvolvimento adotadas e seus alcances. Como dito, a primeira delas pretendia gerar um rápido crescimento econômico ao país, foi uma estratégia mimética, a renda *per capita* teve aumento, mas também a desigualdade.

O segundo ponto ocorre no terceiro período, e sugere um alinhamento entre política econômica e políticas sociais. As iniciativas, nesse terceiro período, decorrem das políticas de aumento salarial, política de crédito e políticas de transferência direta de renda (POCHMANN, 2010).

Vale destacar a importância dos impactos intersetoriais das políticas adotadas pelo país durante o último período de mudança social. A história da busca pelo desenvolvimento no Brasil mostra-se com sucessivos desalinhamentos entre as políticas governamentais, notadamente, as políticas sociais eram preteridas por políticas econômicas. Somente a partir dos anos 2000 que parece existir uma tentativa de equiparar essas duas, num possível pensamento que ao invés de concorrerem entre si, o sucesso dependia do seu alinhamento.

Na segunda pesquisa, Ottoneli e Mariano (2014) avaliam os estados nordestinos seguindo a perspectiva seniana de pobreza. Esses autores selecionaram 4 dimensões analíticas (educação, saúde, habitação e renda) e afirmam que a pobreza na região Nordeste possui diversas dimensões com destaque para a renda e educação.

Sobre o estado de Pernambuco, Ottoneli e Mariano (2014) afirmam que este possui uma menor propensão a possuir pobreza multidimensional, sendo a renda o aspecto mais saliente dentre os observados. Logo, entende-se que as privações ocorridas entre os pobres nesse estado estão no âmbito de rendimentos monetários.

2.3.1.1 Trabalho infantil como privação de liberdade

Dentro da lógica da pobreza como privação das capacidades, pode-se compreender que quanto mais privações de liberdade o indivíduo sofrer, maior será sua propensão à pobreza. De forma oposta, permitir a expansão da liberdade é fomentar que os indivíduos possam valorizar aquilo que eles realmente desejam.

Conforme Sen (2010, p. 29) a expansão das liberdades não apenas torna nossa vida mais rica como “também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo”.

No entanto, conforme já discutido, não é difícil que certas liberdades sejam privadas. A fome, a saúde, saneamento básico, água tratada, educação, emprego remunerado, segurança econômica ou social e democrática são exemplos de liberdades dos indivíduos que podem ser ampliadas ou negadas. Essas liberdades podem ser divididas entre liberdades políticas e de direito civil básico e por si mesmas são importantes, de modo que não há como justificá-las de forma indireta (SEN, 2010).

Acontece que a privação em uma delas pode desencadear consequências graves. Muitas privações em âmbito político são impressas sobre forma de restrições nas decisões de ordem pública podem tender a regimes totalitários. Já as privações de direito civil afrontam diretamente conquistas sociais reconhecidas desencadeando uma deterioração do tecido social.

Por exemplo, o trabalho infantil é uma forma de privação de liberdade de direito civil e que os debates acerca de suas consequências culminaram em convenções internacionais que repudiam sua prática. Em termos de privação de liberdade, Sen (2000, p. 139) avalia que a raiz do trabalho infantil pode estar alinhada à privação econômica, tanto das crianças como dos outros membros de sua família.

Quando uma criança perde sua liberdade e para de frequentar uma escola ocorre um enfraquecimento de suas capacidades e fica exposta a situações de maior vulnerabilidade e mais propensa a entrar em situação de “pobreza real” (SEN, 2010, p.121), desencadeando um círculo vicioso chamado de reprodução intergeracional da pobreza.

A OIT (2013b, p.2) compreende que utilizar a força de trabalho infantil “representa um fator de reprodução intergeracional da pobreza e exclusão social”. Assim, devido à privação de liberdade de formação educacional e de saúde, desencadeada pelos impactos durante a atividade produtiva, as crianças podem se tornar adultos em desvantagem.

No âmbito normativo que rege a proibição do trabalho infantil existem 3 termos que merecem definição, são eles (i) criança em atividade econômica, (ii) trabalho infantil e (iii) trabalho perigoso realizado por criança. Todos eles caracterizam em certa medida a presença de crianças em atividades produtivas, o que os diferencia é se a criança participa de alguma atividade produtiva, se a criança participa de alguma atividade produtiva e está lhe priva de seus direitos, e se a criança participa de alguma atividade produtiva que põe em risco sua própria saúde ou vida.

O primeiro deles é mais abrangente, *criança em atividade econômica* diz respeito à ocupação de crianças em qualquer atividade econômica, inclui-se aqui toda produção comercial, mas também aquelas produções para uso próprio, seja em atividades formais ou informais, dentro ou fora o contexto familiar por pelo menos uma hora por dia. O segundo conceito é o de *trabalho infantil*, este é uma subcategoria do primeiro e sua principal diferença é que ele inclui apenas crianças nas *piores formas de trabalho*³ e as crianças em atividade econômica abaixo da idade mínima que exercem atividade econômica por mais de 14 horas semanais. O último deles refere-se ao *trabalho perigoso* realizado por crianças, são atividades que tenham ou conduzam a efeitos nocivos na segurança, saúde, desenvolvimento ou moral da criança, por exemplo, trabalhos noturnos, exposição a maus-tratos ou abusos físicos, psicológicos ou sexuais, o trabalho com maquinaria, equipamento ou ferramentas perigosas dentre outras (OIT, 2013a).

Para efeitos deste trabalho será utilizado o segundo conceito, assim os termos “exploração do trabalho infantil” e “trabalho infantil”, usados como sinônimos neste trabalho e referem-se

[...] às crianças utilizadas nas piores formas de trabalho infantil e às crianças em atividade econômica abaixo da idade mínima, mas não incluem as crianças em trabalhos ligeiros autorizados, se aplicável. O trabalho infantil é, assim, um conceito menos abrangente do que o conceito de “crianças em atividade econômica”, com exceção das crianças que trabalhem apenas algumas horas por semana e as crianças com idade superior à idade mínima, cujo trabalho não seja classificado como uma pior forma de trabalho infantil, incluindo, de modo particular, o “trabalho perigoso” (OIT, 2013a, p.45).

Dentro dessa conceituação, estima-se que existam no mundo cerca de 168 milhões de crianças entre 5 e 17 anos sob exploração infantil, a maioria delas ligadas ao setor agrícola – mais de 98 milhões (OIT, 2013a). No Brasil, o número de crianças em situação de exploração também é grande e o setor agrícola é reafirmado como o que mais se utiliza dessa prática. São 73,2% das 141 mil crianças de 5 a 9 anos de idade e 58,5% das 852 mil crianças e adolescentes de 10 a 13 anos que trabalham, o fazem em atividades agrícolas, são mais de 500 mil apenas nesse ramo de atividade, no total são quase 1 milhão de crianças e adolescentes (OIT, 2013a).

É interessante observar que parece existir uma aceitação de utilizar o trabalho infantil em setores onde existe uma pobreza de renda acentuada. No setor agrícola, em que o nível de

³ Termo definido na Convenção 182 da OIT (ver anexo com decreto 6481, 12 junho de 2008).

pobreza é maior, o trabalho infantil é visto com algo positivo pelas famílias, pois as crianças auxiliam como fonte de renda direta e indireta. Nesse ramo de atividade, bem como nos demais, o trabalho infantil é culturalmente aceito e justificado pela sociedade (OIT, 2013a).

Apesar de se observar certa naturalidade do trabalho infantil, aparentemente, existem muitas preocupações e intenções para erradicar essa exploração. Tanto a OIT (2013a) como o Governo Federal (BRASIL, 2011) acreditam que quando crianças são colocadas em atividades produtivas uma série de problemas futuros podem ocorrer, são eles:

- “O trabalho infantil pode minar os tecidos sociais e empobrecer e até destruir o capital humano” (OIT, 2013a, p.12);
- Tira o direito à educação, lazer e desenvolvimento (OIT, 2013a);
- Manutenção de altos graus de desigualdade social (BRASIL, 2011);
- Quanto mais precoce é a entrada no mercado de trabalho menor é a renda média obtida ao longo da vida adulta (BRASIL, 2011).

Logo, crianças em condição de exploração são violadas, impedidas e prejudicadas quanto à educação, momentos de diversão e construção de sua visão de mundo. Assim, o trabalho infantil causa privação de liberdade do direito à infância nas crianças que estão submetidas a ele.

O trabalho infantil causa o enfraquecimento das capacidades individuais à medida que impede o desenvolvimento físico e intelectual das crianças, numa privação de liberdade a educação e a saúde.

Existem, ainda, outros aspectos que podem determinar ou favorecer para que ocorra a exploração do trabalho infantil. Reuniu-se alguns deles no Quadro 4.

Quadro 4- Determinantes do Trabalho Infantil

CATEGORIA	DETERMINANTE
Privação de Renda	Privação financeira
	Alta concentração de renda e desigualdade social
Privação de trabalho decente	Informalidade do trabalho em famílias pobres
Privação de educação	Privação à educação
Ações públicas	Insuficiência na articulação entre programas e planos para à infância
	Poder público e sociedade não assumem como prioridade o combate ao trabalho infantil
Fragilidade de leis	Lacunas na legislação vigente
Caraterística do trabalho familiar	Trabalhos em atividades rurais e nas domésticas
Característica familiar	Número de filhos por família
	Presença de um só dos pais
Cultura	Naturalização do trabalho infantil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de KASSOUF (2007); BRASIL (2011); TAVARES (2010); SEM (2010).

Kassouf (2007) observa que *o número de filhos nos lares, a presença de um só dos pais e a escolaridade dos pais* são alguns fatores dessa lista. Tavares (2010) chama atenção também para as alterações nas características do trabalho dentro das famílias. A autora avaliou a possível existência de efeitos adversos em decorrência da implantação Programa Bolsa Família. Ela entende que

[...] os resultados apontam a existência de um efeito-renda associado ao valor do benefício, uma vez que quanto maior a transferência recebida, menor o engajamento da mãe no mercado de trabalho. Entretanto, o efeito líquido de ser beneficiário do programa é positivo, indicando a existência de um efeito-substituição, provavelmente decorrente da redução da oferta de trabalho dos filhos, da maior disponibilidade de tempo das mães para trabalhar ou mesmo do estigma em participar do programa (2010, p.613).

Ainda sobre os determinantes do trabalho infantil, o Governo Federal (2011) elaborou o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, nele são encontradas as principais causas que identificam a utilização do trabalho infantil, bem como as ações utilizadas a nível nacional para combatê-la.

2.3.2 Transferência de renda com condicionalidade uma alternativa à pobreza multidimensional

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) são alternativas que fazem parte das chamadas políticas públicas redistributivas e desenhadas para reduzir as desigualdades entre grupos sociais. Logo, seu foco se destina a redistribuir recursos financeiros, direitos ou qualquer outro benefício para grupos desfavorecidos (DIAS; MATOS, 2010).

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) ou *Crash Transfer Income* têm sua raiz histórica no século XX no momento de consolidação do *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, nos países da Europa na década de 1930 (SILVA; BERNÚDEZ, 2013). Registros desses programas ocorrem no Reino Unido desde 1948, Finlândia em 1956, Suécia em 1957, na Alemanha em 1961, nos Países Baixos em 1963, Bélgica em 1974 e na França em 1988, todos esses países introduziram os PTR como forma de proteção social aos cidadãos fragilizados e

expostos aos riscos sociais (ZIMMERMANN; SILVA, 2009). Nos Estados Unidos, em 1935 criou-se o *Social Security Act* e em 1974 o *Eamed Income Tax Credit* (SILVA; BERNÚDEZ, 2013).

Para Zimmermann e Alves (2009, p. 231) o Estado de Bem-Estar Social é “um mecanismo de redução da pobreza e das desigualdades sociais nos países em que sua presença é marcante”, e assim como os países desenvolvidos, os países em desenvolvimento também ocorre o mesmo. Para esse autor, difundiu-se o mito do *welfare state* tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, no entanto, para o autor, isso não aconteceu já que os gastos sociais continuam sendo ampliados (ZIMMERMANN; ALVES, 2009).

Interrompido ou não, acontece que durante as décadas de 1960 e 1980, os governos na América Latina seguiram a fio as propostas de políticas desenvolvidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) sob a óptica macroeconômica neoliberal (PIRES, 2004). Os resultados dessas políticas apareceram sob a forma da estabilidade monetária e a melhoria das condições gerais de competitividade internacional (PIRES, 2004), mas também através da persistência da pobreza e o aumento significativo do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, sendo essa, a característica do padrão de desenvolvimento seguido por aqueles países (MARQUES, 2013).

No Brasil, por exemplo, entre os anos de 1968 e 1974, no chamado milagre econômico, o Produto Interno Bruto – PIB atingiu a marca histórica de 13,97% que se refletiu sobre ganhos para todos os brasileiros, independentemente das suas faixas de renda (ROCHA, 2013). No entanto, os maiores beneficiados dessas taxas de crescimento foram aqueles que estavam na extremidade superior da distribuição, o que gerou um aumento alardeador da desigualdade de renda, fazendo o coeficiente de Gini passar de 0,504, em 1960, para 0,592 em 1980 (ROCHA, 2013).

É dentro desse contexto, que no Brasil, surgem as primeiras experiências de transferência de renda. De imediato, não para tentar superar ou reduzir a pobreza, mas sim para corrigir uma injustiça, segundo Sonia Rocha (2013) a Renda Mensal Vitalícia – RMV, criada em 1974, tinha como objetivo fazer transferências de renda no valor de meio salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência em famílias de baixa renda, que, anteriormente, já tivessem contribuído para o sistema previdenciário.

O RMV, como afirma Rocha (2013), não pode ser considerado uma política de Estado, pois os valores repassados ao público-alvo vinham das suas próprias contribuições previdenciárias enquanto trabalhadores.

As grandes transformações ocorridas nesse programa surgiram após a Constituição de 1988 e a aplicação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que universalizou o acesso à saúde caracterizando como um direito social básico. A RMV passa a chamar-se Benefício de Prestação Continuada – BPC e atender a todos os idosos e pessoas com deficiências definidos como pobres independente se contribuíram ou não à previdência (ROCHA, 2013).

Nesse mesmo sentido, trabalhadores rurais também tiveram direito a aposentadoria nos mesmos moldes do BPC sob concepção de transferência de solidariedade (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Ao contrário do que muitos podem pensar tanto os governos de direita como de esquerda vislumbram razões para implantação desse tipo de programa (DE LA O, 2015), exemplo disso é a gestão direitista de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1996-2002) que implantou os primeiros programas dessa natureza e, mais recentemente, a gestão esquerdista de Luís Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010) que ampliou vertiginosamente o alcance dessas políticas. No ano de 2011, assume o governo brasileiro Dilma Rousseff, aliada política de Lula, que deu continuidade aos programas desenvolvidos durante o seu mandato. Hoje, em 2015, primeiro ano do seu segundo exercício como presidenta, os programas de transferência de renda continuam a marcar o cenário político e social tanto devido a sua capacidade de enfrentar problemas sociais como também na divisão de opiniões que os cercam.

No entanto, pode-se dizer que ao passo que a pobreza se evidenciava como risco social tem-se início no Brasil a criação de programas mais focalizados. Em 1991, o senado aprova um projeto proposto por Eduardo Suplicy, pela criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), em termos, esse Programa previa a transferência de valores mínimos para cada brasileiro maiores de 25 anos. Esse projeto seria o primeiro a versar sobre a transferência de renda direta e foi base para outras iniciativas (SOARES; SÁTYRO, 2009).

No entanto, apenas a partir de 1995 é que se observa mais um salto positivo no desenho dos programas de transferência de renda e, sobretudo, no enfrentamento dos riscos sociais que o público-alvo enfrentava. Os programas criados agora rompem com a tradição assistencialista e deixam de atender o público-alvo por meio de medidas emergenciais e assistemáticas (ROCHA, 2013).

Durante o segundo mandato de FHC foram retomados os incentivos às políticas alimentares com a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que gerou alguns programas de distribuição monetária de renda (ZIMMERMANN, 2006). Por exemplo, em 1996 foi lançado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, em 1997 o

Programa de Garantia de Renda Mínima ligado ao Ministério da Educação, no ano de 2001 foram lançados os Programas Agentes Jovens e Bolsa Alimentação vinculados ao Ministério da Saúde, e em 2002 foi criado o Programa Auxílio Gás ligado ao Ministério de Minas e Energia.

Carece fazer uma distinção entre a concepção dessas políticas nos países da Europa e em alguns da América Latina, em especial o Brasil, naqueles essa proteção constitui-se como direito dos cidadãos e neste como projetos de governo (ZIMMERMANN; SILVA, 2009).

Críticas a esses programas implantados no Brasil eram contundentes e expressavam a precariedade em suas execuções, bem como questionavam seus resultados. Zimmermann (2006) entende que

[...] esses projetos foram implementados por distintos ministérios e secretarias, não havendo uma ação interministerial coordenada. Muitas vezes, tais programas chegavam a concorrer entre si quando da liberação de recursos, como por exemplo: Programa Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Bolsa-Alimentação. Tais programas foram executados por diferentes ministérios, impedindo a otimização das ações, resultando em alto custo operacional, em pouca efetividade e na falta de referência a direitos (2006, p.149).

Esses programas demonstram-se importantes, principalmente, na aprendizagem brasileira para executar ações dessa natureza. É em cima dessas críticas que, em 2003, realiza-se uma nova transformação nos programas de transferência de renda, dessa vez insere-se a eles o atributo da condicionalidade ou contrapartida por parte do beneficiado.

O atual estágio brasileiro, no que se refere à programas de transferência de renda, encontra-se definido como Programa Bolsa Família – PBF, criado em 2003, após fundir e canalizar os esforços de todos aqueles programas anteriormente citados para atender um público com características semelhantes e se constituir no que hoje é considerado o maior programa de transferência de renda do país (KERSTENETZKY, 2009).

Amartya Sen (2010) entende que os incentivos na educação e saúde seriam suficientes para “superar a penúria”, então, a privação destes, impediria a expansão das liberdades e, conseqüentemente, o desenvolvimento das pessoas e, por sua vez, do país. Nessa linha de pensamento, Kerstenetzky (2009) e Oliveira *et al* (2007) afirmam que as ações do PBF pretendem oferecer ampliação das capacidades individuais, por meio das condicionalidades de educação e saúde, para que as famílias em situação de pobreza superem a penúria, ou seja, interromperem seu ciclo.

Nota-se que as ações do PBF estão alinhadas ao pensamento seniano de “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2010), na medida em que a política do Bolsa Família exige as contrapartidas de regularidade das crianças na escola, participação das famílias nas orientações nutricionais e prevenção à saúde (BRASIL, 2004b), esse conjunto de exigências que visa maior liberdade, sobretudo, das crianças à capacidade de escolha futura.

Vale destacar que a difusão dos PTR se espalhou pela América Latina e está presente em quase todos os países como mostra o Quadro 5.

Quadro 5- Programas de Transferência Condicional de Renda na América Latina

País	Programa	Ano
Argentina	Plan Familias por la Inclusión Social	2004
	Asignación Universal por Hijo (AUH)	2009
Bolívia	Bono Juancito Pinto	2006
Brasil	Bolsa Família	2003
Chile	Subsidio Único Familiar (SUF)	1981
	Chile Solidario	2004
Colômbia	Familias em Acción. Fase I	2001
	Familias em Acción. Fase II	2007
Costa Rica	Avancemos	2006
República Dominicana	Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE)	2001
	ILAE	2005
	Solidaridad	2005
Equador	Bono Solidario	1998
	Bono de Desarrollo Humano	2003
El Salvador	Red Solidaria	2005
	Comunidades Solidarias	2009
Guatemala	Mi Familia Progres (MIFAPRO)	2008
Honduras	Programa Asignación Familiar (PARF) I	1991
	Programa Asignación Familiar (PARF) II	1998
	Programa Asignación Familiar (PARF) III	2006
Jamaica	Programo of Advancement Though Health and Education (PATH)	2002
México	Progres	1997
	Oportunidades	2003
Nicarágua	Red de Protección Social	2000
	Sistema de Atención a Crisis	2005
Panamá	Red de Oportunidades	2005
Paraguai	Tekopora	2005
	Propais II	2005
Peru	Juntos	2005
Uruguai	Proyecto 300	2000
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005
	Asignaciones Familiares in Plan de Equidad	2008

Fonte: De La O (2015, p. 28)

Como se pode notar no quando, a maioria dos programas de transferência de renda com condicionalidade formam implementados a partir dos anos 2000. No início dessa década, vale

destacar, que os países do Cone Sul passaram por mudanças no partido de governo de situação, antes de direita e agora de esquerda.

Finaliza-se aqui, a apresentação das bases teóricas deste trabalho. No capítulo seguinte, discute-se a metodologia empregada para viabilizar a pesquisa, bem como apresenta-se o *locus* onde se realizou a pesquisa empírica.

3 Procedimentos metodológicos

Neste capítulo são apresentadas as definições da pesquisa e de como ela será conduzida, desde os pressupostos básicos sobre a perspectiva adotada, passando pelo delineamento da pesquisa, seleção do caso, coleta e análise de dados e o cronograma de execução da pesquisa.

3.1 Pressupostos filosóficos e concepção metodológica

O mundo como o percebemos é um conjunto de aspectos pré-concebidos em que os indivíduos não têm como modificá-lo – logo imutável –, ou é um conjunto de aspectos debatidos socialmente e após entendido como verdade torna-se regra vigente? A discussão sobre esses dois pontos de vista é compreendida na ciência como a discussão ontológica.

Acredita-se que perspectiva ontológica e epistemológica para este trabalho se localiza mais à esquerda do contínuo definido por Morgan e Smircich (1980), em direção a uma maior subjetividade na forma de construção do conhecimento. Nesse contexto, uma perspectiva epistemológica que se adequa ao trabalho é a que observa da realidade como construção social.

Essa perspectiva epistemológica que “vê a realidade como uma construção social centra-se na análise dos processos específicos através dos quais a realidade é criada” (MORGAN; SMIRCICH, 1980, p. 497 – tradução minha). Logo, o mundo está em um processo contínuo de criação, em que a vida cotidiana é uma forma de estabelecer significações.

Esse trabalho se apoia sobre o paradigma construtivista social, uma concepção filosófica que entende o indivíduo como criador de subjetividade e que cada um busca a compreender o mundo que está inserido (CRESWELL, 2010). Observa-se, ainda, que embora exista um destaque para o indivíduo como um sujeito importante, os significados são negociados em conjunto – social e historicamente –, para daí formar a visão de mundo dos sujeitos. Na presente pesquisa, o indivíduo é considerado de maneira relacional com seu meio, sofrendo influências do seu contexto sócio-histórico e também o influenciando.

Para Creswell (2010, p.31), o objetivo de pesquisa que adota a concepção construtivista tende a evidenciar o valor individual do sujeito, permitindo ao pesquisador “confiar o máximo

possível nas visões que os participantes têm da situação a qual está sendo estudada”. Essa maior amplitude de confiança posta nos sujeitos da pesquisa, não anula, de forma alguma, a participação do pesquisador que aliás, mantém-se sempre com postura ativa (LAVILLE; DIONNE, 1999), no entanto, direcionado para compreensão do sentido que os sujeitos atribuem ao mundo (CRESWELL, 2010).

3.2 Estratégia da pesquisa

Adota-se a abordagem qualitativa para examinar o problema em questão. A pesquisa qualitativa permite ao pesquisador uma aproximação maior ao indivíduo ou ao grupo a ser pesquisado, com ela o pesquisador pode observar *in loco* os aspectos teóricos, além de explorar e entender o significado que os sujeitos da pesquisa atribuem a certos problemas (CRESWELL, 2010).

Na pesquisa qualitativa a investigação concentra-se muito mais na compreensão das ações que levaram os agentes a determinado comportamento, do que verificação de regularidades (GODOI; BALSINI, 2010), permitindo entrar no quadro de referência dos sujeitos pesquisados. Para Flick (2013), a pesquisa qualitativa tem prioridades diferentes da pesquisa quantitativa, pois se observa uma flexibilidade quanto ao ponto de partida que, não necessariamente, seja um modelo teórico; as próprias questões utilizadas possuem maior amplitude discursiva.

Verifica-se que este trabalho tem características de um estudo qualitativo básico ou genérico que, segundo Merriam (1998, p. 11-12), é a forma mais comum de pesquisa qualitativa, possuindo as características básicas de uma pesquisa dessa abordagem, como: descrição, interpretação e compreensão.

3.3 *Lócus* de pesquisa: Um bairro de Cabo de Santo Agostinho-PE

O *locus* desta pesquisa é uma Unidade de Desenvolvimento Humano – UDH localizado na microrregião de SUAPE, e pertencente ao município de Cabo de Santo Agostinho-PE, cidade ao sul da capital do estado. Optou-se por não divulgar o nome do bairro devido a certos resultados encontrados que poderiam comprometer os moradores. Assim, o chamaremos apenas de Comunidade.

Dentro deste bairro, está localizada uma das 28 comunidades autóctones do entorno do Complexo Industrial Portuário de SUAPE - CIPS (Prefeitura do Cabo de Santo Agostinho, 2012; IADH, 2015). Na Figura 3, tem-se a localização da cidade de Cabo de Santo Agostinho-PE.

Figura 3- Mapa da localização do município de Cabo de Santo Agostinho – PE



Fonte: Atlas Brasil, 2015.

A população do bairro pesquisado é estimada em 19 mil habitantes, a comunidade autóctone, na qual se focalizou a pesquisa, vive em situação de alta vulnerabilidade à pobreza (56,62%), cerca de 60% da população possui o ensino fundamental incompleto, 60% da população ativa está ocupada (ATLAS BRASIL, 2015).

Vale notar que a comunidade bairro possui 26,75% de crianças de 0 a 14 anos, destas 7,78% possuem algum tipo de renda. Cerca de 30% da população possui renda *per capita* inferior a R\$ 140,00 (ATLAS BRASIL, 2015), o que as caracterizam em situação de pobreza ou extrema pobreza, permitindo subentender que essas famílias sejam beneficiadas pelo Programa de Transferência de Renda do Governo Federal para superação da pobreza – Bolsa Família.

3.4 Procedimentos de coleta de dados

Os procedimentos, ou instrumentos de coleta de dados utilizados nesta pesquisa foram a Pesquisa Documental, o Formulário, a Entrevista Semiestruturada e a Observação não participativa. Nesta seção, oferece-se uma breve apresentação teórica desses procedimentos.

A pesquisa documental consta no levantamento de dados, em arquivos públicos ou particulares. Para Marcone e Lakatos (2010) a pesquisa documental possui a característica de limitar o levantamento a documentos tanto escritos como em outro formato e constitui as fontes primárias. Neste trabalho serão utilizados documentos oficiais escritos e disponíveis em arquivos públicos.

O segundo instrumento corresponde ao formulário. Devido às características do instrumento, são feitas perguntas face a face com um entrevistado e preenchidas pelo próprio pesquisador, essa forma de coleta de dados é uma das maneiras essenciais para se realizar uma investigação social (MARCONI; LAKATOS, 2010). Segundo as autoras, a vantagem de utilizar o formulário é que ele pode ser aplicado em pessoas alfabetizadas ou não, ele oferece oportunidade ao pesquisador de explicar os objetivos da pesquisa e orientar o respondente em caso de dúvidas, flexibilidade em adaptar-se as situações para facilitar a compreensão dos informantes.

A entrevista é um instrumento que se caracteriza pelo “encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 178). Para uma maior segurança nas informações e pela sensibilidade do tema estudado, optou-se por realizar entrevistas face a face haja vista que ela é bastante útil para se ter acesso às atitudes e valores dos sujeitos (SILVERMAN, 2009).

Por ser semiestruturada faz-se necessário definir um guia para as entrevistas como forma de orientar o pesquisador, assim são elaboradas questões que podem ser respondidas com maior ou menor grau de abertura, bem como a ordem das questões podem ser alteradas no decorrer da entrevista (FLICK, 2013). Para o autor “o objetivo da entrevista é obter as visões individuais dos entrevistados sobre um tema. Por isso, as questões devem dar início a um diálogo entre o entrevistador e o entrevistado” (FLICK, 2013, p. 115). De certo, as entrevistas serão realizadas mediante disponibilidade dos sujeitos e estarão sujeitas a ocorrer mais de uma vez, mediante a

necessidade de esclarecimento de falas anteriores ou devido ao surgimento de novas categorias de análise.

O formato desse instrumento necessita de um guia de entrevista que permita ao pesquisador explorar com profundidade o contexto do entrevistado, cobrir um conjunto amplo de significados do tema, não direcionar relação com o entrevistado e pedir que as questões sejam respondidas a partir do ponto de vista dele (FLICK, 2013).

Marconi e Lakatos (2010) observam que a vantagem em utilizar a entrevista é que pode ser aplicada em qualquer segmento da população, oferecendo ao pesquisador a oportunidade de observar as reações, atitudes e condutas dos entrevistados, além de poder ser feita um confronto imediato entre informações.

Outro instrumento a ser utilizado para a pesquisa é a observação, entende-se que ele é um instrumento que ocorre concomitante as aplicações, principalmente, ao formulário e a entrevista. A observação tem como foco os mesmos sujeitos participantes da entrevista, esse instrumento é utilizado como forma de validação de dados e para identificar categorias analíticas durante a pesquisa e que mereçam investigação.

Creswell (2010) entende que

[...] observações qualitativas são aquelas em que o pesquisador faz anotações de campo sobre o comportamento e as atividades dos indivíduos no local de pesquisa. Nessas anotações de campo, o pesquisador registra, de uma maneira não estruturada ou semiestruturada (usando algumas questões anteriores que o investigador quer saber), as atividades no local da pesquisa. Os observadores qualitativos também podem se envolver em papéis que variam desde um não participante até um completo participante (CRESWELL, 2010, p.214).

Assim, a observação é um instrumento de coleta de dados que coloca o pesquisador em campo, próximo ao objeto ou problema. Essa ida ao campo serve para observar os participantes frente situações reais ou fictícias, essa construção foi feita após análise das características desse instrumento em Marconi e Lakatos (2010).

De forma a garantir que os dados obtidos sejam passados por análise de conteúdo, as observações serão registradas procedendo conforme sugestão de Creswell (2010) em elaborar um protocolo observacional para registro das informações, tanto as *notas descritivas* relativas à construção de diálogos, descrições físicas dos locais e relatos de determinados eventos ou atividades, como também *notas reflexivas* do pesquisador que contenham especulações, sentimentos, problemas, ideias, impressões e preconceito. Além dessas informações, Creswell

indica que sejam descritas outras informações como o tempo, o local e a data de onde ocorreu a observação, *notas demográficas*.

De forma sintética, apresenta-se no Quadro 6 e no Quadro 7 a relação entre a utilização dos instrumentos de coleta de dados com os objetivos específicos descritos na seção 1.1.2 e a relação entre as técnicas de coletas de dados e os sujeitos da pesquisa. A pesquisa bibliográfica será a mesma utilizada para elaboração deste projeto.

Quadro 6 - Relação das técnicas de coletas de dados com os objetivos específicos.

Técnica de coleta	Objetivo
Pesquisa Documental	Descrever os propósitos do Programa Bolsa Família.
Pesquisa Documental	Identificar e descrever as condicionalidades do PBF que implicam no combate ao trabalho infantil.
Formulário	Identificar famílias beneficiadas do PBF em uma comunidade na cidade de Cabo de Santo Agostinho (PE) que tenham ou tiveram crianças em situação de exploração de trabalho.
Observação não participante	Identificar e compreender as transformações relativas à interrupção do ciclo da pobreza em famílias beneficiárias.
Entrevista Semiestruturada	

Conforme o Quadro 6, existe relação entre as técnicas de coleta de dados com os objetivos deste trabalho. Buscou-se essa relação como forma de garantir que os objetivos fossem alcançados por meio das ferramentas adequadas.

Vale destacar que a ordem como aparecem as técnicas de coleta corresponde a ordem de sua aplicação, salvo para a observação não participante que foi iniciada antes mesmo da Pesquisa Documental.

Um ponto que merece esclarecimento é a utilização do formulário nesta pesquisa. Conforme será apresentado na Figura 4, item 3.7, o formulário foi utilizado para identificar os sujeitos com perfil desejado, conforme será apreseto no Quadro 11, item 3.7.1. Logo, sua aplicação está ligada a identificação dos sujeitos para uma posterior aplicação da entrevista semiestruturada.

Quadro 7- Relação das técnicas de coleta de dados com os Sujeitos da pesquisa

Técnica de coleta	Sujeitos da pesquisa
Formulário	Famílias beneficiárias
Observação não participante	Famílias beneficiárias
Entrevista semiestruturada	Famílias beneficiárias e burocratas de nível de rua

No que diz respeito ao Quadro 7, evidencia-se a relação entre as técnicas de coletas de dados com os sujeitos a serem pesquisados. Para a aplicação do Formulário, conforme já

apresentado anteriormente, foi destinada às famílias beneficiárias. Foi realizada ainda a observação não participante e entrevistas semiestruturadas. Vale destacar que também foram entrevistados alguns burocratas de nível de rua - Agente Comunitário de Saúde, Enfermeiro e Assistente Social. Esses sujeitos foram inseridos após a imersão no campo, pois demonstraram-se fonte de informações importantes para o entendimento da situação de vida das famílias beneficiárias, principalmente, no que diz respeito a categoria analítica Pobreza Multidimensional, que será apresentada adiante no item 3.6.

Vale destacar que o período de coleta de dados é previsto no cronograma deste trabalho, no entanto, também será observada a saturação dos dados coletados como indicador para cessar a etapa. “A saturação designa o momento em que o acréscimo de dados e informações em uma pesquisa não altera a compreensão do fenômeno estudado. É um critério que permite estabelecer a validade de um conjunto de observações” (THIRY-CHERQUES, 2009, p.21).

Os critérios para seleção desse procedimento foram pela possibilidade de garantir validade aos dados obtidos com cada um deles e, além disso, que permitissem a triangulação de dados. Além disso, as técnicas de coletas de dados também foram definidas de forma a permitir a triangulação, ou validação, assim as informações inicialmente obtidas pela pesquisa bibliográfica serão postas em xeque quando da pesquisa documental, já a entrevista passará pela validação da observação.

3.5 Análise de dados

Analisar dados é um processo de extrair sentido seja de texto ou imagem, refere-se a uma fase de ir cada vez mais fundo no processo de compreensão dos materiais conquistados durante a coleta de dados e que agora compõe um corpus, pronto para ter seu significado interpretado (CRESWELL, 2010).

Este processo de extração de sentido, embora seja descrito no final do projeto não significa que só ocorra após todas as outras já terem ocorrido. Creswell (2010) observa que ele é “um processo permanente que envolve reflexão contínua sobre os dados, formulando questões analíticas e escrevendo anotações durante todo o estudo” (2010, p. 217).

Vale observar alguns princípios que Godoy (2010) aponta para a realização de análise de dados, descritos anteriormente por Tesch. O processo de análise é concomitante às demais

fases da pesquisa; Embora o processo de análise seja sistemático ele não é inflexível; Fazer notas auxilia o processo de pesquisa, principalmente direcionando o cientista para um nível conceitual; Apesar de se ter uma fase de coleta de dados com um número extenso, na fase de análise esses dados são tratados de forma segmentada, cada parte terá seu sentido e a conexão desses sentidos constroem o resultado final; A segmentação dos dados devira dos próprios dados, assim à medida que as comparações entre os dados acontecerem as categorias surgem e/ou se modificam; A manipulação de dados, em pesquisas qualitativas, permite ao pesquisador usar criativamente os procedimentos, não existe apenas um método.

3.5.1 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo é

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrições do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 42).

Marconi e Lakatos (2008) afirmam que essa análise está interessada no conteúdo das ideias emitidas e não das palavras. Dessa forma, percebe-se a viabilidade na utilização da análise de conteúdo como método para tratamento de dados qualitativo com foco no entendimento do seu real sentido.

A intenção da análise de conteúdo é "classificar o conteúdo dos textos alocando as declarações, sentenças ou palavras a um sistema de categorias" (FLICK, 2013, p. 134), que pode ser definido alinhado ao referencial teórico-metodológico, dessa forma ocorrendo durante a aproximação teórica, também pode ser definido após o conteúdo ser coletado, por fim essas categorias podem ser definidas usando a combinação de ambos os processos relatados anteriores (COLBARI, 2014).

Bardin (2011) explica que a verdadeira intenção de se utilizar esse método é a produção de conhecimento por indução, o pesquisador durante sua prática de analista precisa portar-se como um “arqueólogo” trabalhando sobre os vestígios. Nesse caso, os trabalhos estariam focados em investigar documentos produzidos pela necessidade da pesquisa tais como respostas a questionários, testes, etc. No entanto, Flick (2013) entende que a análise também pode ser

feita em fotos, filmes, áudios etc, devido à relevância de todos os tipos de documentação durante o processo da pesquisa.

São três as fases para se realizar a AC definidas por Bardin (2011): 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados e interpretação.

Na primeira delas o pesquisador deve organizar o material de tal forma que o torne operacional de forma que as etapas seguintes tenham maior precisão, Bardin a define como *pré-análise*. Para a autora, a missão dessa primeira fase é definir os documentos, ou corpus da pesquisa, formular hipóteses e objetivos, e, finalmente, elaborar indicadores. Essas três missões não seguem, necessariamente, essa ordem embora estejam entrelaçadas, por exemplo, a escolha dos documentos a serem analisados pode partir dos objetivos, mas, também, os objetivos podem ser definidos de acordo com os documentos que já estão disponíveis para análise (BARDIN, 2011).

A segunda fase da análise de conteúdo corresponde à *exploração do material*, Bardin (2011, p. 101) explica que “se as diferentes operações da pré-análise foram convenientemente concluídas, a fase de análise propriamente dita não é mais do que a administração sistemática das decisões tomadas”. Assim, essa fase corresponde à leitura detalhada dos documentos, ela é longa e consiste na codificação, desconto ou enumeração daqueles seguindo as definições da fase anterior.

A última fase da Análise de Conteúdo é o *tratamento dos resultados obtidos e interpretação*, onde os dados produzidos através das codificações são traduzidos, agrupados e interpretados para que se possa retirar deles informações significativas. A interpretação ocorre por meio da inferência desses dados e informações, caracteriza-se por ser o momento da intuição, reflexão e crítica por parte do pesquisador (BARDIN, 2011).

3.6 Definições das categorias analíticas e variáveis

Apresentam-se, a seguir, as Definições Constitutivas (DC) e Definições Operacionais (DO) das variáveis envolvidas neste estudo. Esses dois elementos são importantes para evidenciar o rigor em pesquisas qualitativas (VIEIRA, 2006).

Observa-se que escolher por apresentar tais definições facilita o processo de comunicação entre aqueles que entram em contato com os trabalhos científicos. Vieira (2006)

explica que a definição constitutiva surge a partir da fundamentação teórica utilizada, e refere-se a uma conceituação de um termo que se vai utilizar. Assim, pode-se entender que se assume a definição *a priori* de algumas categorias, mas entende-se a necessidade de abertura para a inserção de categorias *a posteriori*, ou seja, no decorrer da investigação podem ser incluídas novas categorias. Durante a observação, na Comunidade, percebeu-se a necessidade de inserir uma nova dimensão – Burocrata de nível de rua – à categoria Programa de Transferência de Renda devido sua importância no entendimento da realidade das famílias beneficiárias entrevistadas.

A definição operacional corresponde à especificação de como aquele conceito será operacionalizado (VIEIRA, 2006). São apresentados, no Quadro 8, o conjunto de termos, dimensões, indicadores e atributos relativos aos principais conceitos que serão utilizados nesta pesquisa.

3.6.1 Definição constitutiva - DC

Programa de Transferência de Renda: são alternativas que fazem parte das chamadas políticas públicas redistributivas e desenhadas para reduzir as desigualdades entre grupos sociais por meio da redistribuição recursos financeiros, direitos ou qualquer outro benefício para grupos desfavorecidos (DIAS; MATOS, 2010).

Pobreza multidimensional: Corresponde a forma de compreender o fenômeno da pobreza não apenas como falta de renda e sim como privação de capacidades (SEN, 2010).

Quadro 8- Categorias analíticas

Aspectos constitutivos		Aspectos operacionais	
Categoria	Dimensão	Índice	Indicador
Pobreza multidimensional	Trabalho Infantil	Privação de renda	Renda adequada para levar a vida que deseja
			Distribuição de renda pelos membros da família
		Privação de educação	Crianças com acesso a creche e escola
			Pais com nível educacional baixo
		Privação de saúde	Acesso a serviços de saúde
			Membros da família com enfermidade incapacitante.
		Composição familiar	Número de filhos por família.
			Presença de um só dos pais.
		Características do trabalho familiar	Informalidade
			Trabalhos em atividades rurais ou domésticas
		Naturalização	Trabalho é educativo
			Trabalho para formação de adulto capaz
Legislação e intersectorialidade	Legislação falha e com lacunas		
	Insuficiente articulação entre programas para a infância		
	O problema não foi assumido como prioridade pela sociedade e pelo poder público.		

Fonte: Elaborado pelo autor

A seguir, são apresentadas as definições constitutivas e definições operacionais das categorias analíticas.

3.6.2 Definição operacional - DO

A categoria Programa de Transferência de Renda foi operacionalizada por meio das seguintes dimensões:

- a) Legal: subscreve o atendimento às regras estabelecidas por lei no que se refere à elegibilidade dos beneficiários e o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação da política.
- a) Condicional: corresponde ao atendimento das condicionalidades por parte dos beneficiários e por parte da Política.

A categoria Pobreza Multidimensional foi operacionalizada por meio da seguinte dimensão:

- a) Trabalho Infantil: é a privação de direito civil de crianças. Está associada a utilização da força de trabalho para atividades econômicas (remunerada ou não) por mais de 14 horas semanais.

3.7 Operacionalização da pesquisa

A região onde se localiza o *locus* desta pesquisa é conhecida como região de Suape, esta região vem sendo foco de estudo de outros trabalhos de pós-graduação (PG) e de iniciação científica (IC), produzidos pelo Observatório da Realidade Organizacional (ORO).

Este grupo de pesquisa, formalmente cadastrado no diretório do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vem se inserindo dentro das comunidades, nessa região. Até a presente data, já foram desenvolvidos estudos nas localidades Engenho Ilha e Engenho Tiriri, bem como estudos utilizando o Porto de Suape como objeto de pesquisa. Além dessa presença nas comunidades, os pesquisadores do ORO, geralmente, participam de reuniões de organizações civis como o Fórum Suape: espaço socioambiental e mantém relações com representantes do Centro das Mulheres do Cabo (CMC).

Dentre os sujeitos que frequentemente facilitam e legitimam a entrada dos pesquisadores nessas comunidades, destaca-se a líder comunitária Sr^a. Vera Lúcia, representante da Associação de Agricultores de Cabo de Santo Agostinho. Por seu intermédio sempre é possível criar relações positivas com as comunidades.

Nessa pesquisa, o contato com a líder havia sido estabelecido com aproximadamente um ano de antecedência, durante outra pesquisa. Assim, quando da solicitação para entrar na Comunidade já existia uma relação de confiança entre pesquisador e líder, o que facilitou a apresentação daquele junto aos moradores.

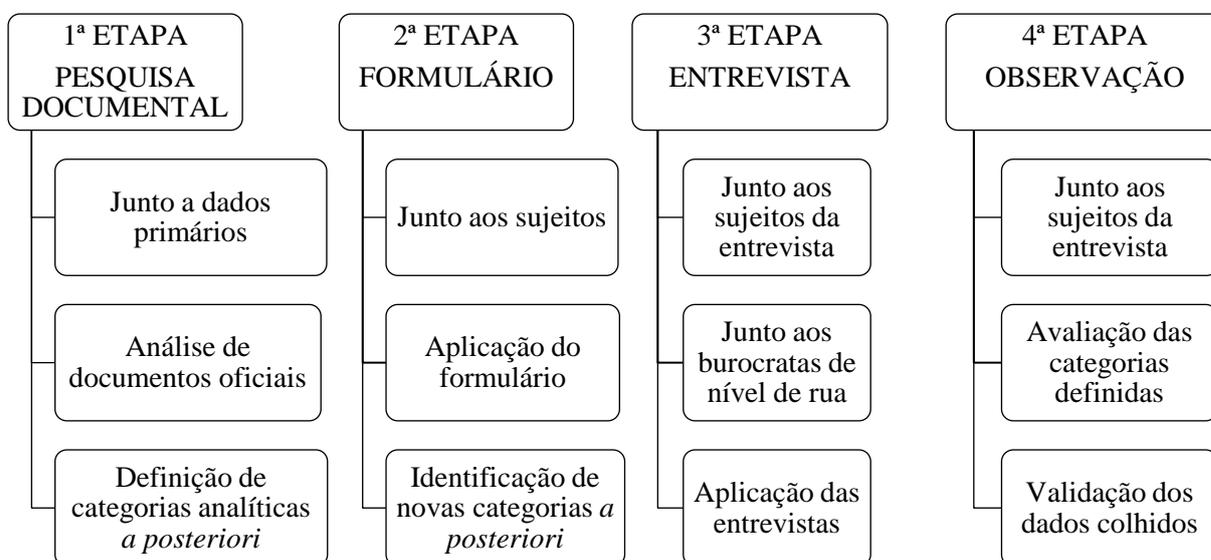
Antes de iniciar a pesquisa propriamente dita, houve a preocupação de se inserir e ser aceito como membro do grupo. Algumas visitas esporádicas ocorreram até que a frequência foi sendo aumentada. Portanto, a entrada do pesquisador no *locus* teve o apoio da líder comunitária e ocorreu de forma progressiva.

Passado esse tempo de aceitação, procedeu-se para aplicação dos instrumentos de coleta de dados: formulário, entrevista e observação. Esta última veio sendo registrada em forma de diários de campo.

Apresenta-se o desenho da fase de coleta de dados na Figura 4.

Conforme mostra a figura, a primeira etapa da coleta de dados foi por meio da pesquisa documental. Para a definição do corpus de documentos, utilizou-se a “regra da homogeneidade” (BARDIN, 2011, p. 128) em que os critérios de escolhas foram: (1) Lei de criação do Programa Bolsa Família, (2) Decreto ligados ao Programa Bolsa Família, (3) Lei ou decretos que vinculam algum programa, novo ou antigo, ao Programa Bolsa Família e (4) demais documentos que tratem do Programa Bolsa Família.

Figura 4- Desenho da coleta de dados



Fonte: Elaborado pelo autor

Utilizou-se como fonte de documentos o portal oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS) - <<http://www.mds.gov.br>>. Faz-se necessário informar que foram realizadas, a partir dessa fonte, três coletas de dados entre os meses de maio a novembro. No Quadro 9, apresenta-se a síntese dessas coletas.

Quadro 9- Síntese quantitativa dos documentos oficiais disponíveis no Portal do MDS

PÁGINA VISITADAS	TIPO DE DOCUMENTO	QUANTIDADE
Legislação	Decreto	20
	Instrução Normativa	8
	Instrução Operacional	96
	Lei	4
	Medida Provisória	2
	Resolução	2
Ações Integradas às Condiçionalidades	Nota Técnica	2
	Nota Técnica Conjunta	4
Páginas diversas	Páginas do Portal	17
	TOTAL	155

A lista com informações da natureza de cada um desses documentos é apresentada no Apêndice A.

Procedeu-se a leitura dos assuntos dos documentos, exceto das páginas do portal, para identificar e selecionar os documentos que seriam analisados. Esse procedimento foi necessário devido o quantitativo de documentos encontrados e por saber que alguns desses documentos, por exemplo, os decretos, quando instituem mudanças em termos da lei, estas mudanças podem ser observadas já na própria lei.

Os documentos selecionados foram organizados em dois conjuntos conforme mostra o Quadro 10.

Quadro 10- Corpus de dados oficiais analisados

DOCUMENTOS OFICIAIS	PÁGINAS DO PORTAL
Lei 10.836, de 9 de jan. de 2004	Ações Integradas
Lei 10 869, de 28 de maio de 2004	Acompanhamento Familiar
Decreto 5.209 de 17 de set. de 2004	Bolsa Família
Decreto 7.332, de 19 de out. de 2010	Condiçionalidades
Decreto 8 232, de 30 de abril de 2014	Condiçionalidade de Educação
Nota Técnica nº 192, de 1 de jul. de 2011	Condiçionalidade de Saúde
Nota Técnica nº 319, de 23 de nov. de 2012	Integração Pet e Bolsa Família
Nota Técnica Conjunta nº 184, de 15 de jul. de 2013	Programa Mais Educação
Nota Técnica Conjunta nº 152, de 17 de jul. de 2013	Programa Saúde na Escola
Nota Técnica Conjunta nº 342, de 14 de nov. de 2013	Segurança Alimentar e Nutricional
Nota Técnica Conjunta nº 49, de 5 de fev. de 2015	Sistemas
	Valor do Benefício PETI

Fonte: (MDS, 2015d).

Elaborado pelo autor

No primeiro conjunto do corpus, foram reunidos documentos oficiais do tipo Leis, Decretos e Notas Técnicas referentes ao Programa Bolsa Família e as parcerias realizadas por ele. No segundo, reuniram-se as informações divulgadas pelo MDS nas páginas do portal, em

geral, essas informações apresentam-se escritas de forma sucinta e tendem a reunir informações retiradas dos documentos oficiais.

Ainda durante a pesquisa documental, foram definidas as Unidades de Registro (UR) que seriam utilizadas para codificação do material. A análise dos documentos seguiu por meio da análise temática, conforme Bardin (2010).

As etapas seguintes se constituíram na fase de pesquisa de campo na Comunidade da cidade do Cabo de Santo Agostinho – PE, Brasil.

A aplicação do formulário foi realizada dentro da Comunidade visitada e objetivou identificar sujeitos em potencial para a entrevista. A identificação dos sujeitos foi operacionalizada por meio da metodologia Bola de Neve, assim nosso primeiro contato foi indicado pela Líder e os demais foram por indicações dos próprios respondentes.

Essa etapa de coleta foi realizada utilizando-se o instrumento próprio, ver Apêndice B, desenvolvido para identificar, dentre os sujeitos, aqueles que poderiam apresentar ou já tivessem apresentado caso de trabalho infantil em suas famílias. Para isso, a construção das perguntas orientou-se pelos determinantes do trabalho infantil, disponível no Quadro 4, seção 2.3.1.1.

A aplicação ocorreu durante os dias 14, 15 e 17 de novembro de 2015 dentro da Comunidade. A interrupção da aplicação deu-se devido à saturação dos dados coletados, até esse momento haviam sido aplicados 19 formulários.

Procedeu-se à tabulação dos formulários preenchidos, que resultou no Apêndice C. A seleção dos sujeitos para a entrevista ocorreu identificando aqueles respondentes que mais se aproximassem do perfil descrito no Quadro 11.

Quadro 11 - Critérios para seleção de sujeitos para entrevista

DIMENSÃO	CRITÉRIO
Família	Monoparental
Escolaridade	≤ ao Ensino Fundamental
Residência	Zona rural
Filhos	Sim
Idade dos filhos	< de 18 anos
Característica do trabalho	Informal e\ou trabalho doméstico
Participar do Programa Bolsa Família	Sim
Participar dos SFV*	Sim

Elaborado pelo autor

*Serviços de Fortalecimento de Vínculo oferecidos pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Após a identificação, os sujeitos foram contatados via telefone e solicitados para receberem o pesquisador. As entrevistas foram realizadas nos dias 17 e 18 de novembro de 2015. Para a entrevista, utilizou-se um roteiro, disponível no Apêndice D, com perguntas abertas que tratam de 5 (cinco) aspectos da vida dos moradores. O aspecto mais importante para esse novo encontro foi a profundidade da investigação, característica esta inerente ao instrumento utilizado.

Durante as entrevistas com os sujeitos beneficiários, sentiu-se a necessidade de fazer algumas verificações referentes à atuação dos enfermeiros, agentes comunitários de saúde, assistentes sociais, os chamados burocratas de nível de rua da política pública. Assim, foram realizadas três entrevistas, além das quatro com os beneficiários.

O último procedimento foi a observação, esse instrumento foi utilizado durante o período de permanência do pesquisador na Comunidade, no entanto, optou-se por registrar o período de 14 a 20 de novembro de 2015. Para objetivar a observação diária, procedeu-se à divisão de temas conforme mostra o Quadro 12.

Quadro 12-Agenda de observação no *lôcus* de pesquisa

DATA DA OBSERVAÇÃO	ASPECTO OBSERVADO
14\11\2015	- Equipamentos públicos (ruas, fiação elétrica, esgotamento sanitário, praças, escolas, hospitais, posto de saúde e similares, posto policial);
15\11\2015	- Estrutura da Comunidade (material de construção das casas, disposição na rua, acesso à água e esgotamento sanitário, segurança).
16\11\2015	- Comunidade e Centro de Referência de Assistência Social
17\11\2015	- Casa da Família Q5
18\11\2015	- Casa da Família Q6

Elaborado pelo autor

Foi utilizado, conforme já descrito nos procedimentos de coleta de dados, o registro das observações em notas demográficas, descritivas e reflexivas. As observações foram compiladas e transformadas em um relato de observação, conforme mostra o Apêndice E.

3.7.1 Limitações da pesquisa

Vale destacar que essa pesquisa está longe de conseguir responder a complexidade de aspectos que constituem as políticas públicas de transferência de renda. Nesse sentido, assumem-se algumas limitações percebidas no decorrer do processo de pesquisa.

Metodologicamente, uma limitação observada corresponde à técnica de entrevista. Embora o tempo de inserção no campo ter sido suficiente para construção de uma relação com os sujeitos da comunidade, ainda assim percebeu-se que os beneficiários se sentiram ameaçados no momento da entrevista. Por outro lado, essa sensação (ameaça) não foi observada quando o pesquisador estava apenas vivenciando o dia-a-dia junto à comunidade. Assim, percebe-se que a estratégia de marcar um momento para entrevistar um beneficiário, colocou-os em estado de tensão. Dessa forma, acredita-se que na busca por profundidade de informações deve-se priorizar técnicas de coletas menos particularizadas, tal como a observação ou com entrevistas totalmente informais.

Número de entrevistados. Compreende-se que o número de famílias identificadas com o perfil desejado foi reduzido. Essa limitação já era esperada, pois conforme o referencial teórico, existem muitas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com crianças em situação de trabalho infantil, no entanto também são muitas as práticas para omiti-lo da fiscalização. Assim, imagina-se que uma possível forma de superar essa limitação seria por um período ainda mais prolongado de inserção ao campo, pois o medo de perder o benefício é latente nas famílias.

4 Análise dos resultados

Neste capítulo são apresentados os resultados destinados aos objetivos específicos propostos. A ordem de apresentação dos resultados segue da seguinte forma: inicialmente (a) descreve-se os propósitos do Programa Bolsa Família, seguido da (b) identificação e descrição das condicionalidades do PBF que implicam no combate ao trabalho infantil, em terceiro (c) identifica-se as famílias beneficiadas do PBF na comunidade pesquisada que tenham ou tiveram crianças em situação de exploração de trabalho e (d) identifica-se e compreendem-se as transformações relativas à interrupção do ciclo da pobreza em famílias beneficiárias. Finaliza-se o capítulo classificando o Programa Bolsa Família dentro das políticas públicas e confrontando os principais aspectos observados ao longo da análise.

Vale destacar que as categorias analíticas - Programa de Transferência de Renda e Pobreza Multidimensional - serão debatidas ao longo dessa seção. Nas duas primeiras, 4.1 e 4.2, prioriza-se a discussão da categoria Programa de Transferência de Renda. Nas demais, principalmente, nas seções 4.4 e 4.5 é discutida a categoria Pobreza Multidimensional.

4.1 Os propósitos do Programa Bolsa Família

Essa seção visa descrever os propósitos do Programa Bolsa Família como foi estabelecido no primeiro objetivo específico deste trabalho. Será debatido aspectos inerente a categoria analítica **Programa de Transferência de Renda**. Para tanto as dimensões **Legal** e **Condicional** são discutidas a partir de documentos oficiais e da literatura disponível.

4.1.1 O que dizem os documentos oficiais

O Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, através da Medida Provisória 132 (BRASIL, 2003), instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004b) –, é um programa de

transferência de renda focalizado e com condicionalidades que atende, especificamente, famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza (BRASIL, 2004a).

A iniciativa do Bolsa Família teve como objetivo unificar os programas de transferência de renda existentes, os chamados programas remanescentes, como o Programa Bolsa-Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002) e Cartão Alimentação (2003) (BRASIL, 2004a). Além disso, a coordenação e gestão deste novo programa foi concentrada no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) (BRASIL, 2004c).

A política do PBF tem uma normatização bastante clara, assim os objetivos do Programa, sumarizados no artigo 4º do Decreto 5.209, introduzem os seus propósitos. Na Unidade de Contexto 1 (UC1), pode-se verificar a localização da Unidade de Registro (UR): Objetivo do Programa.

UC1 – UR: Objetivo do Programa

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004b).

No portal do MDS, esses objetivos são reforçados e se sugere uma perspectiva temporal para atingi-los. Essa temporalidade permeia todas as ações do Programa como, por exemplo, a clara definição do seu objetivo mais imediato e aquele pretendido a longo prazo, alívio e superação da pobreza, respectivamente. Assim, o PBF possui três eixos principais, em que

UC2 – UR: Objetivo do Programa

“(…) a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade” (BRASIL, 2015).

Dessa forma, a frente de atuação do PBF pretende, a curto prazo, elevar o nível da renda familiar através do repasse do benefício financeiro e a longo, por meio das condicionalidades de saúde, educação, assistência social e desenvolvimento familiar, auxiliar as famílias a superar o atual nível de necessidades.

Em termos gerais, pode-se definir o Programa Bolsa Família como um programa de transferência de renda com condicionalidades, focalizado em pessoas pobres ou extremamente pobres, que atua de forma intersetorial e transversal para atingir seus objetivos. Com essa definição, observa-se a necessidade de delimitar certos termos inerentes a essa política pública.

Por exemplo, condicionalidades “são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos” (MDS, 2015 – grifo meu). No entendimento do Governo Federal, as condicionalidades criam um contrato\pacto entre o beneficiário, que assumi o compromisso de atender as exigências na área da saúde, educação e assistência para continuar a receber o benefício, com o poder público, sendo que este se responsabiliza em ofertar os serviços exigidos e de realizar a transferência financeira.

Na UC3 é apresentado o trecho normativo que explicita a função da condicionalidade e o papel dos beneficiários e do poder público.

UC3 – UR: Condicionalidades do Programa

Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas n° art. 3° da Lei n° 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.” (NR) (BRASIL, 2010 – grifo meu).

Outro termo corresponde a ideia da focalização. Essa é uma característica que afirma que os benefícios do Programa são destinados exclusivamente a pessoas que atendam os critérios de elegibilidade definidos. Por exemplo, a Lei 10.836 afirma que existem dois grupos de sujeitos podem receber os benefícios, são (i) famílias em situação de pobreza ou (ii) de extrema pobreza (BRASIL, 2004a).

Em termos desta lei, extrema pobreza refere-se a famílias que vivem com até R\$ 77,00 *per capita*, e pobreza aquelas que vivem com até R\$ 154,00 (BRASIL, 2004a)⁴. A divisão por grupos de beneficiários, conforme nível de vulnerabilidade, permite que o benefício repassado possa ser ajustado diante nível da necessidade, assim o valor da transferência varia mediante essas características e algumas outras.

O Quadro 13 sintetiza os tipos de benefícios que o Programa Bolsa Família oferece aos assistidos por essa política.

Quadro 13- Benefícios do Programa Bolsa Família

BENEFÍCIO	VALOR⁵:	FAMÍLIAS POBREZA
Básico	R\$ 77,00	- Pagos apenas a famílias extremamente pobres
Variável criança	R\$ 35,00	- vinculado à criança e adolescente de 0 a 15 anos; - vinculado à Gestante (9 parcelas); - vinculado à Nutriz (Bebê de 0 a 6 meses, 6 parcelas)
Variável adolescente	R\$ 42,00	- Adolescente de 16 a 17 anos
Superação da extrema pobreza	À definir	- O valor do benefício é calculado de acordo com a renda e quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 77,00 de renda por pessoa.

Fonte: Brasil (2015h).

Elaborado pelo autor

Por exemplo, para o estabelecimento do valor das transferências de renda são levadas em consideração apenas a condição financeira de cada família. Em suma, os benefícios que decorrem dessa avaliação situacional são divididos em quatro modalidades: benefício básico de R\$ 77,00, benefício variável no valor de R\$ 35,00, benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 42,00 e benefício variável de caráter extraordinário para a superação da extrema pobreza, este possui um cálculo diferenciado para estabelecer o seu valor (BRASIL, 2004a).

⁴ Os valores que definem a linha da pobreza e extrema pobreza sofrem variações contínuas. Logo, os valores apresentados correspondem a introdução feita no Art. 18 da referida lei pelo Decreto N° 8.232, de 30 de abril de 2014.

⁵ Os valores dos benefícios são atualizados periodicamente. Os valores informados foram introduzidos pelo Decreto n° 8.232, de 30 de abril de 2014.

O primeiro destina-se, apenas, a famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, no máximo um benefício por unidade familiar. O segundo é oferecido para famílias que possuem crianças e adolescentes de até 15 anos, máximo de cinco por unidade familiar. O terceiro para famílias com adolescentes de até 17 anos, dois benefícios por família.

No que se refere ao benefício para a superação da extrema pobreza, este se destina para famílias que mesmo recebendo os benefícios variáveis, a renda *per capita* não chegue a R\$ 70,00. Exclusivamente para essa situação o valor do benefício é estipulado na quantidade necessária para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 *per capita* (BRASIL, 2004a).

Os termos intersetorial e transversal correspondem a sinergia de esforços entre os diversos ministérios e dos entes federativos, ou seja, ações desenvolvidas entre os setores públicos e entre os níveis federais, estaduais e municipais. A gestão do Programa principal (Bolsa Família) fica no âmbito do MDS, e as demais ações são descentralizadas como o caso do Programa Mais Educação, gerido pelo Ministério da Educação (MEC) e Programa Saúde na Escola pelo Ministério da Saúde (MS) e MEC (BRASIL, 2015b).

No recorte: “o Programa Bolsa Família desenvolve outras parcerias estratégicas nas áreas de educação e de saúde, com o objetivo de estimular o desenvolvimento das famílias e de oferecer melhores oportunidades para as gerações futuras superarem a pobreza” (MDS, 2015c, s/n – grifo meu), observa-se a intenção intersetorial do PBF e de suas ações. No entanto, nessa UC, apenas menciona-se educação e saúde, e deixa-se ausente a assistência social.

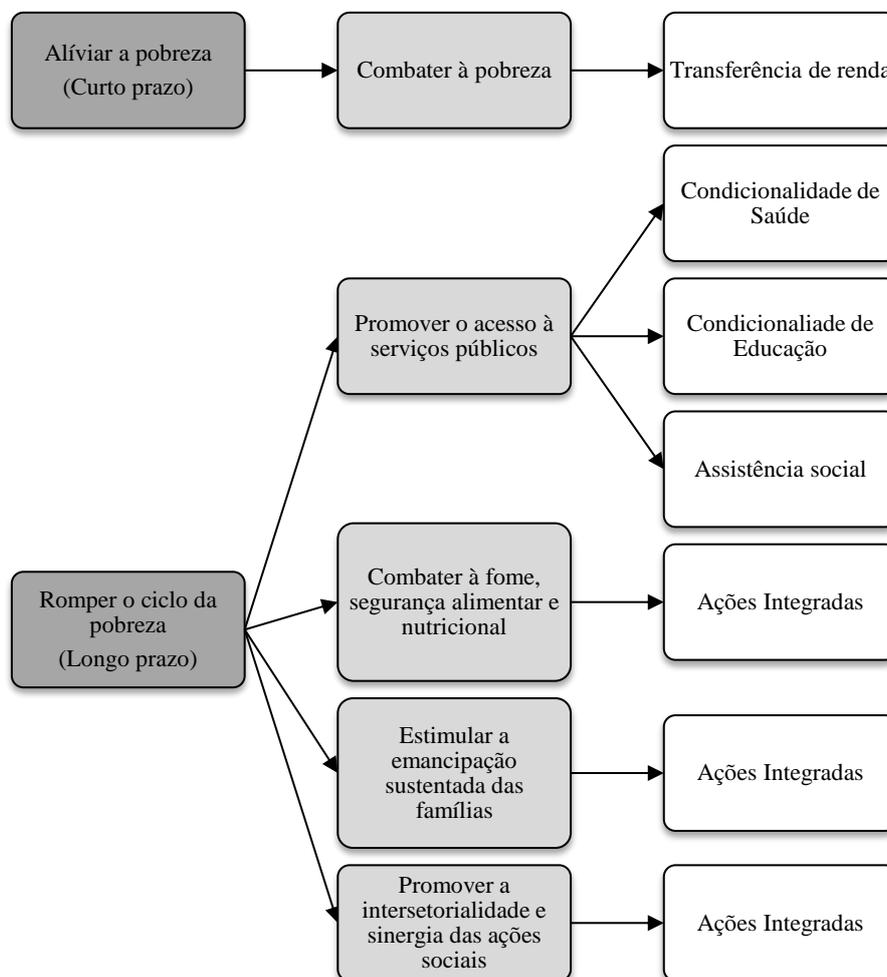
Em termos gerais, esse conjunto de ações é destinado ao objetivo maior do Programa Bolsa Família, alívio e interrupção do ciclo da pobreza. Na Figura 5, está apresentada como as ações gerais previstas pelo PBF se relacionam para atingir aqueles objetivos.

Como se pode observar, os objetivos e ações partem dos propósitos do PBF. Por meio dessa Figura, pode-se também inferir que as ações propostas visam atender os beneficiários num contexto amplo de vida, como se observa a partir da tentativa de melhoria de saúde e educação, além da renda.

Conforme o MDS (2015b – grifo meu), “a pobreza tem diversas dimensões e exige articulação das Políticas Públicas com olhar específico para aqueles que sempre foram excluídos do acesso a direitos sociais básicos, de forma a garantir a equidade de oportunidades do exercício da cidadania a todos”. Logo, dentro dessa proposição assumida, o Programa alinha-se aos aspectos teóricos apresentados na seção 2.3.1. Ou seja, uma concepção do fenômeno da pobreza como algo multidimensional, o que justifica as ações para expandir as capacidades

sobre as privações em aspectos secundários como a educação, saúde e assistência social, principalmente.

Figura 5- Relação entre tempo, objetivo e ações no Programa Bolsa Família



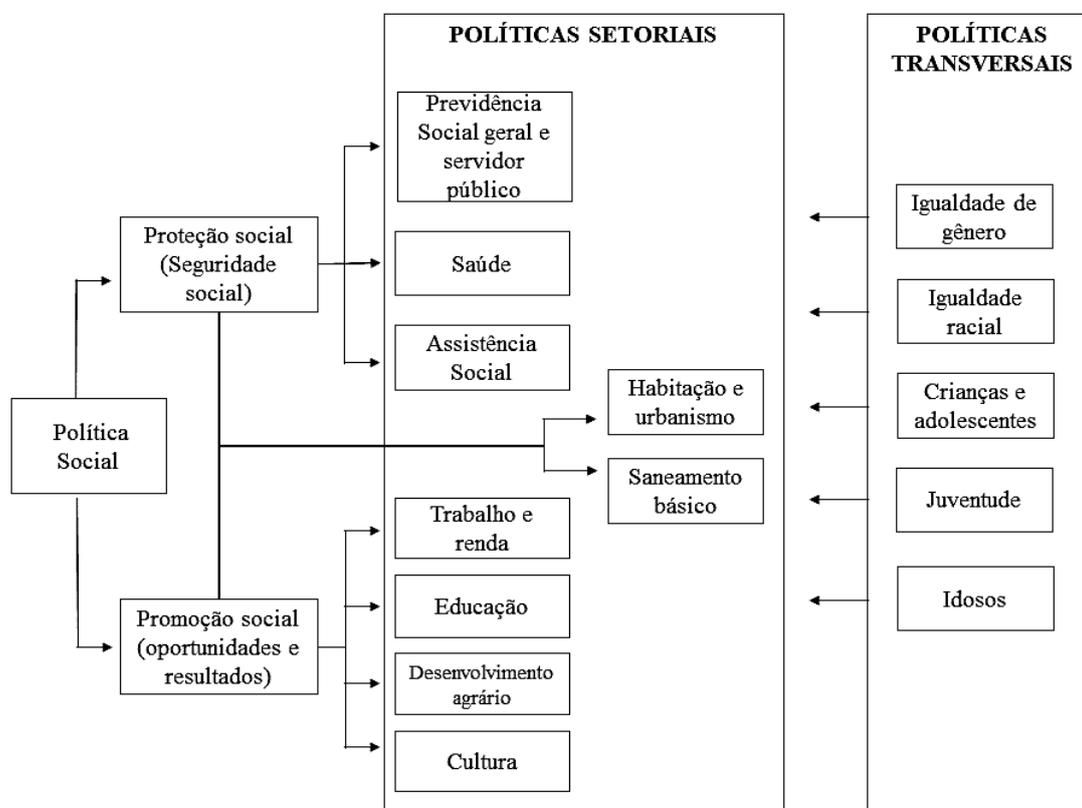
Elaborado pelo autor

Essa sinergia, intersetorial e transversal, proposta pelo PBF envolve a atenção entre as políticas setoriais e, além das transversais que podem ser implantadas tanto pelos demais ministérios federais como pelos os entes federados em todos os níveis. O conjunto de áreas e temas que fazem parte dessas ações pode ser observado na Figura 6.

Vale destacar, que na atividade de transferência direta de renda, que atua sobre a pobreza de renda, existe um emaranhado de ações subjacentes que visam ações sobre outras dimensões da pobreza. Logo, observa-se o alinhamento da perspectiva do PBF à visão multidimensional

de pobreza. As principais dimensões focalizadas pelo Programa – renda, educação e saúde – estão alinhadas, pelo menos aparentemente, a um pensamento focalizado no desenvolvimento humano.

Figura 6 - Estrutura da política social brasileira



Fonte: COBO (2012, p. 172)

A concepção de desenvolvimento humano vem sendo divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que adota, em contraponto à visão economicista do PIB, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que se interessa em três dimensões basilares que, na sua concepção, levariam um país ao desenvolvimento – saúde, educação e renda (PNUD, 2015a).

Assim, pode-se inferir que o propósito do Programa Bolsa Família circunscreve o alívio da pobreza e sua interrupção, por meio da transferência de renda e fortalecimento das capacidades dos sujeitos beneficiados, mas também uma política de desenvolvimento que se direciona para índices não econômicos.

4.1.2 O que diz a literatura

Na seção anterior, apresentou-se o Programa Bolsa Família (PBF), em termos de desenho, a partir dos documentos elaborados pelo governo. No entanto, faz-se necessário trazer a visão do Programa a partir de avaliados externos.

O levantamento bibliométrico realizado por Sousa e Dourado (2015), trouxe como um dos resultados que, dentre as políticas públicas de transferência de renda implementadas no Brasil, o Programa Bolsa Família é objeto de análise que predomina, principalmente, a partir do ano de 2006. Os autores observam que as áreas do conhecimento que se dedicaram a avaliar essas políticas são variadas, mas com destaque às ciências sociais aplicadas, em específico, a economia e o serviço social.

A partir da base de dados dos autores, procedeu-se uma verificação acerca do desenho do PBF. Em geral, muitos autores corroboram entre si, e acreditam que a atuação do Programa concerne em tratar a questão da pobreza. No entanto, Cobo (2012) assevera que o desenho dos programas de transferência focalizados trata a questão como remediação ao invés de prevenção.

Um ponto preliminar de destaque que deve ser observado é que o PBF surge dentro das políticas redistributivas como resposta aos resultados negativos do programa usado durante a campanha de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) – Programa Fome Zero cuja operacionalização se deu através do Cartão Alimentação e sua implantação no início desse governo, em 2003 (ROCHA, 2013).

Para Rocha (2013) o equívoco do Cartão Alimentação foi o de empenhar-se em dar acesso a alimentos em um momento em que esse acesso não era mais uma questão crítica, bem como a adoção do critério de renda para eleger o público-alvo, sem levar em consideração avaliação físico-antropométrica, para identificar quem vivia em subnutrição.

Além disso, o aspecto política também influencia. O Cartão Alimentação foi inserido dentro de um contexto de disputas e de resultados também negativos entre os programas sociais implementados ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Conforme afirma Zimmermann (2006), sobre os programas de FHC,

Esses projetos foram implementados por distintos ministérios e secretarias, não havendo uma ação interministerial coordenada. Muitas vezes, tais programas chegavam a concorrer entre si quando da liberação de recursos, como por exemplo: Programa Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Bolsa-Alimentação. Tais programas foram executados

por diferentes ministérios, impedindo a otimização das ações, resultando em alto custo operacional, em pouca efetividade e na falta de referência a direitos (2006, p.149).

Assim, a falha no Cartão Alimentação veio para colocar em xeque o desalinhamento dos projetos sociais. Conforme afirma Rocha, o PBF

[...] tinha como objetivo unificar os programas de transferência preexistentes e envolvia mudanças na administração da política de transferência no nível ministerial e, certamente, tinha como objetivo central e urgente reverter o fracasso amplamente percebido no que se referia à política social no início do Governo Lula (2013, p. 90).

A unificação de programas a qual Rocha (2013) refere-se, diz respeito aos programas preexistentes ao PBF que ficaram conhecidos como Programas Remanescentes – dentre eles estão o Programa Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001) e Auxílio Gás (2002), e Cartão Alimentação (2003).

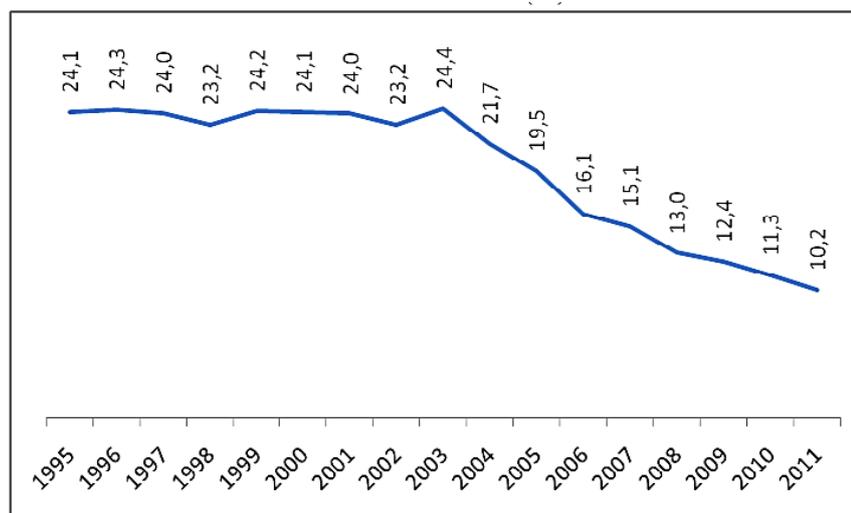
Já a mudança ministerial corresponde à centralização da gestão dos programas de transferência de renda em apenas um único ministério. Pois, acreditava-se que reunindo todas as ações numa gestão coordenada, seriam reduzidos os gastos administrativos e melhorada a intersectorialidade dos programas (ZIMMERMANN, 2006). Esse argumento foi utilizado como justificativa para a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (BRASIL, 2004a; SILVA, 2007).

Embora com atropelos iniciais, a política implementada após os ajustes de 2003, parece ter conseguido alcançar resultados satisfatórios nos anos seguintes. Em 2009, por exemplo, o PBF já era considerado o maior programa de transferência de renda do país (KERSTENETZKY, 2009) e, em 2014, o programa com a maior envergadura do mundo (WOLF; BARROS FILHO, 2014).

Argumentos para essa afirmação partem, sobretudo, dos indicativos acerca da pobreza e da população pobre no Brasil e do Índice de Gini, conforme mostra a Figura 7 e Figura 8, respectivamente.

Conforme se observa na Figura 7, a proporção de pobres no Brasil manteve-se estável até o ano de 2003, sofrendo pequenas variações que, em geral, mantinham o índice acima dos 23 pontos e que no ano de 2003 chegou à marca de 24,4 pontos. A partir daquele ano, a proporção inicia uma queda constante e no ano de 2011 a índice chega a 10,2 pontos.

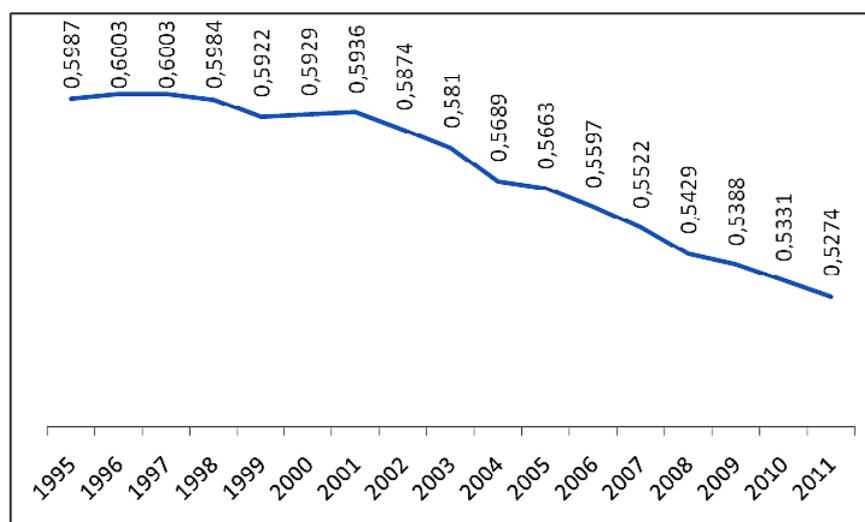
Figura 7- Evolução da proporção de pobres no Brasil – 1992-2011



Fonte: IPEA (2015)

No mesmo caminho da proporção de pobres, o Índice de Gini, indicativo de desigualdade, também inicia uma queda mais acentuada a partir de 2003. Nesse ano, o Índice marcava 0,581 pontos e em 2011 chegou a 0,5274 pontos, conforme mostra a Figura 8.

Figura 8 - Evolução do Índice de Gini de 1995-2011



Fonte: IPEA (2012).

Essas Figuras mostram, com certa notoriedade, como o quadro social, segundo os critérios adotados por cada indicador, vem aparentemente ganhando destaque por meio das políticas focalizadas, tanto no que diz respeito a diminuição da quantidade de pessoas em situação de pobreza (de renda), como da desigualdade.

Nesse sentido, Soares *et al* (2009) afirmam que os mecanismos de focalização são utilizados por uma questão de eficiência na alocação dos recursos, ou seja, para concentrar um orçamento limitado em quem precisa. No entanto, conforme afirma Cobo (2012) políticas focalizadas geralmente desconhecem os gastos gerais. A autora refere-se a gastos de fiscalização, manutenção de sistemas e acompanhamento das condicionalidades.

Por esse motivo, pode-se observar discussões em defesa de programas universais e focalizados, pois os primeiros se configuram como ações preventivas, enquanto o outro, remediativas. O argumento de Cobo (2012) é que os programas que aderem a uma concepção universal oferecem as transferências de renda tanto para ricos como para pobres com objetivo de “aumentar a renda líquida de cada indivíduo (ou da família) antes que se configure a situação de pobreza” (2012, p. 43).

Já nos programas focalizados, como o Bolsa Família, acontecem o contrário. As ações são destinadas a remediação, em geral correspondem a diferença entre a renda da família e a renda de condição extrema (COBO, 2012, p. 46), no caso a linha da pobreza. Ainda, por essa autora, os países que adotam essa concepção de programa e que se alinham às condicionalidades, desconhecem os custos operacionais de tais programas.

Outras críticas direcionadas a programas dessa natureza correspondem a sua eficiência no que se refere ao atendimento da população alvo. O PBF, por ser um programa focalizado, deve beneficiar todas as pessoas, e somente aquelas, que são elegíveis, ou seja, aquelas que possuem o perfil estabelecido para receber o benefício. Entretanto, ocorre que pessoas elegíveis são excluídas e outras não elegíveis são incluídas, são os chamados erros de inclusão e exclusão (KERSTENETZKY, 2009).

Em 2009, o número de famílias incluídas indevidamente no Programa Bolsa Família correspondia a 5,9% e as famílias excluídas 12,2% (SOARES; SÁTYRO, 2009). Para esses autores, esses números decorrem de certos problemas como fraudes, erros na medida e volatilidade da renda.

Uma forma de contornar esses erros seria, primeiramente, optar por mudar o conceito de eficiência do Programa. Dessa maneira, esse conceito secundário, ou novo conceito, poderia acarreta em “problemas de equidade” (KERSTENETZKY, 2009). A autora explica que problema de equidade pode ocorrer quando se tenta evitar erros primeiros de inclusão ou exclusão, assim o tomador de decisão passa a utilizar um conceito secundário de eficiência do programa.

Assim, para evitar que pessoas não elegíveis sejam beneficiadas, decide-se por trabalhar com um programa menos amplo, ou seja, afina-se o foco do programa. Isso, na prática, torna-se paradoxal ao objetivo de redução da pobreza devido à exclusão de certos perfis (KERSTENETZKY, 2009). Por outro lado, quando se amplia o foco, ou seja, estende-se o programa, busca-se atingir toda a população que venha necessitar do benefício o que, provavelmente, irá ocorrer em inclusões indevidas. Uma forma para evitar esses dois erros seria aumentar o “recurso para manter um cadastro confiável e atualizado de todas as pessoas elegíveis e apenas elas” (KERSTENETZKY, 2009, p. 64), não obstante esses recursos poderiam ser mais bem aproveitados na expansão do programa.

Essa questão de afinar ou ampliar o foco corresponde à característica do PBF da focalização dos beneficiários. Diz-se que um programa, ação ou estratégia são focalizados quando existem critérios de seleção (elegibilidade) para identificar aqueles que irão se beneficiar das ações, impedindo, automaticamente, os esses benefícios sejam ofertados de maneira geral, ou universal. Para Cobo (2012), a focalização na transferência de renda sugere conferir direito a benefícios, apenas a aqueles grupos sociais possuidores de certas características.

Como se observa, o PBF define critérios para identificar os indivíduos elegíveis para serem beneficiados com as transferências de renda. No entanto, assevera Cobo (2012),

[...] a grande maioria dos programas focalizados de transferência de renda exige que os beneficiários cumpram algumas exigências ou contrapartidas para o recebimento do benefício, em geral em termos de frequência e desempenho escolar das crianças, comparecimento aos serviços de saúde (crianças e grávidas principalmente) e, nos países desenvolvidos, a participação em programas de treinamento e capacitação, ou mesmo estar empregado em alguma ocupação, mesmo que de forma precária [...] (COBO, 2012, p. 54).

Tratando sobre as condicionalidades, destaca-se que elas são inerentes a esses Programas de Transferência de Renda. O cumprimento das condicionalidades não é opcional. As contrapartidas são obrigatórias para a permanência da família dentro do Programa.

Pires (2013) observa que as condicionalidades exigidas pelo PBF direcionam a atenção dos beneficiários à educação e à saúde, assim, o seu cumprimento favorece para o aumento das capacidades pessoais dos beneficiários tendo em vistas a interrupção da pobreza. O autor finaliza: “[...] os filhos dos mais pobres, por meio do acesso aos serviços de educação e saúde, ampliariam seu capital humano e, assim, obteriam maiores possibilidades de ingressar no

mercado de trabalho, gerar renda e sair da condição de pobreza quando adultos” (PIRES, 2013, p. 515).

No entanto, Pires (2013) assevera primeiro que: essa concepção da educação reduz a escola e seus planos pedagógicos a meros instrumentos para aumentar o capital humano dos beneficiários; e que muitos autores criticam a teoria a qual se sustenta essa ideia, Teoria Capital Humano, por entenderem que ela submete as pessoas a uma falta de humanidade, ou seja, já que capital humano seria, simplesmente, a força de trabalho que o ser humano pode vender no mercado, essa perspectiva mediria a importância do indivíduo por um único critério: o seu valor de mercado.

Assim, essas políticas estariam a cada vez mais difundindo uma ideológica de mercado, ou seja,

[...] Aqueles que designam a força de trabalho como “capital humano” pretendem convencer a si mesmos e aos trabalhadores que cada um deles teria também, com sua força de trabalho, um “capital”, ou seja, um conjunto de recursos que lhes cabem valorizar ao máximo, cuidando de conservar e inclusive aumentar seu valor por meio de sua educação inicial e continuada, sua experiência profissional, suas relações pessoais etc. Em todas as dimensões de sua existência cada um deveria considerar-se e comportar-se como um centro potencial de acumulação de riqueza monetária, exemplo da empresa capitalista. Todos devem se comportar como um capitalista cujo capital não seria outra coisa a não ser a sua própria pessoa. Todos capitalistas, todos empresários de si mesmos (BIHR, 1987 apud PIRES, 2013, p. 517).

A partir disso, nota-se que o interesse pelo Capital Humano seria, sobretudo, uma forma de constituir mão de obra para servir para as necessidades do mercado, que continuamente as tecnologias tornam-se mais complexas, exigindo pessoas mais capacitadas para manuseá-las.

Cobo (2012, p.56) afirma que ainda “não existe uma relação estrita de causalidade entre acumulação de capital humano pelas crianças da família, a partir da completude dos ciclos educacionais e de imunização, e as saída dessas famílias da condição de pobreza”. Para essa autora, a questão das condicionalidades na política pública tem, sobretudo, uma função paternalista sobre a pobreza, ou seja, a condicionalidade subtende que as pessoas não sabem gastar ou agir de forma racional, sendo necessária a intervenção do Estado obrigando-as a destinar parte de sua renda a alimentos, cuidando da saúde e enviando seus filhos à escola.

Pires (2013) faz ainda algumas outras observações acerca da condicionalidade de educação. O desenho do PBF, em se tratando dessa condicionalidade, está comprometido devido a uma onda de não empregabilidade dos qualificados que já atinge países desenvolvidos,

da mesma forma que não se pode garantir que a simples frequência escolar elevaria o nível de escolaridade em termos qualitativos.

De forma conclusiva, para esta seção, pode-se inferir que o propósito do Programa Bolsa Família está alinhado ao alívio e interrupção da pobreza por meio da focalização das suas ações, transferência de renda e exigências de contrapartidas.

4.2 As condicionalidades e suas funções

Conforme visto na seção anterior, o Programa Bolsa Família (PBF) tem como propósito o alívio e a interrupção do ciclo da pobreza junto das famílias beneficiárias. A pobreza para o Programa é, sobretudo, um fenômeno multidimensional e deve ser tratado por meio de ações à curto e longo prazo. Logo, quando se fala em combate à pobreza deve-se buscar atingir todas as suas dimensões.

Essa seção trata de verificar como o PBF concebe as ações para a redução dessa pobreza em uma de suas dimensões. Assim, faz-se uma análise dos documentos do Programa para identificar as condicionalidades que implicam no combate ao trabalho infantil, (segundo objetivo específico) já que este é um aspecto para a reprodução da pobreza, sobretudo em famílias vulneráveis.

Ao apresentar o PBF sob a ótica dos documentos oficiais, seção 4.1.1, observa-se que as condicionalidades são ações definidas pelos tomadores de decisão dessa política. A regra é clara, deve-se cumprir com algumas exigências para manter-se recebendo o benefício. No artigo 27 do Decreto 5.209, reforça-se a exigência e apresenta-se a os seus prováveis ganhos a longo prazo.

UC4 – UR: Regra para acesso aos benefícios

Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

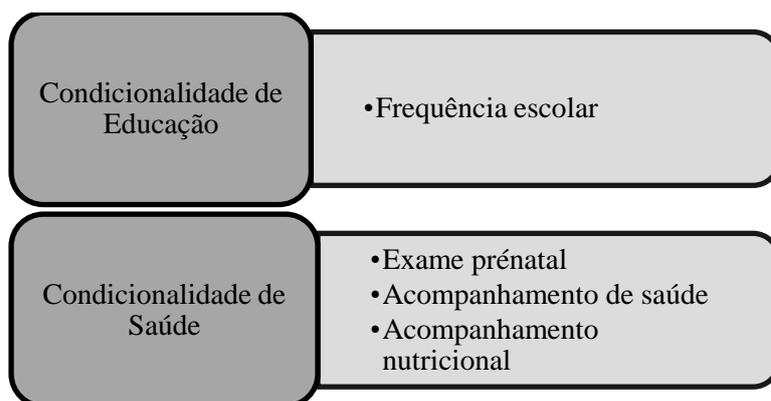
I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Vale reforçar, que condicionalidades são contrapartidas em via de mão dupla, em que o poder público obriga-se a oferecer determinados serviços e exige que os beneficiários os utilizem. No entanto, destaca-se, no âmbito das condicionalidades exigidas pelo PBF estão sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS), conforme mostra a Figura 9, ficando esses obrigados a oferecer os serviços referentes às condicionalidades, sob forma de Ações Integradas. O MDS, juntamente com o MEC e MS, responsabilizam-se pelo acompanhamento da utilização dos serviços.

Figura 9- Condicionalidades do Programa Bolsa Família



Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2004a)

4.2.1 Promoção de direitos e combate às vulnerabilidades

A condicionalidade de educação aparece dentro da política pública como um direito, mas também como dever e relaciona-se diretamente ao objetivo do PBF de promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social. Conforme afirma o MDS (2015e – grifo meu), “os responsáveis devem matricular as crianças e os

adolescentes de 6 a 17 anos na escola; A frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês”. O acompanhamento desses índices é feito de forma conjunta entre MDS e MEC através do Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar (Sistema Presença).

Visto dessa forma, pode-se supor que a condicionalidade de educação, exigida pela frequência escolar, preocupa-se diretamente com a ampliação das capacidades intelectuais dos beneficiários. No entanto, vale observar que as ações decorrentes dessa condicionalidade são executadas de forma intersetorial junto ao MEC, em que, primeiro, exige-se a frequência mínima e segundo, amplia-se a oferta do tempo escolar por meio de programas complementares - ações integradas -, como o Programa Mais Educação (PME), conforme se observa na UC5.

UC5 – UR: Utilidade da condicionalidade de educação

Em nível intersetorial, *a identificação da frequência escolar nominal dos estudantes do PBF, realizada bimestralmente (condicionalidades de educação do PBF), possibilita o mapeamento e identificação das escolas e territórios onde estão aqueles estudantes em maior situação de vulnerabilidade* (pobreza e extrema pobreza) no país. Por meio da análise da concentração de estudantes (crianças e jovens) de famílias beneficiárias do PBF por escola, identifica-se uma lista de escolas de significativa concentração (“maioria PBF”) para as políticas sociais que têm a escola como eixo central de suas estratégias, em todo o país. Assim, a articulação entre os dois setores, na parceria entre os Programas Mais Educação (MEC) e Bolsa Família (MDS), materializam a junção de educação integral e equidade social, demonstrando um substantivo avanço na garantia de um direito social básico, estratégico e central para a superação das situações de pobreza no país (MDS, MEC, 2015 – grifo do autor – grifo meu).

De acordo com o que se observar, atualmente, o critério de frequência escolar assemelha-se a um indicador de vulnerabilidade. Ou seja, o acompanhamento da frequência escolar é utilizado para indicar as chamadas “escolas maioria PBF”, que são aquelas cuja maioria das matrículas são de filhos de beneficiários do Programa (MDS, 2012) e, por sua vez, privilegiadas quanto da implantação do PME.

Destaca-se nesse contexto que a intersetorialidade do PBF com o PME não direcionam atenção para a educação profissionalizante - aquela diretamente ligada a formação profissional, caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC) –, conforme se observa na UC5 essa parceria fica restrita a junção da educação integral (PME) e equidade social (PBF).

Visto dessa forma, percebe-se uma subutilização da condicionalidade como promotora de serviços de educação, pois a sua existência parece ser redundante devido a outros indicadores que já se esforçam para fazer esse levantamento. Conforme se observa na afirmação o texto do MDS e MEC:

UC6 – UR: Condicionalidade redundante

As análises dos dados do EducaCenso, Sistema Presença e do IBGE (2010) apontam que, em uma distribuição regional, as escolas maioria PBF se concentram no Norte e Nordeste, sombreando o Mapa da Extrema Pobreza. Este resultado era esperado uma vez que o corte que define a extrema pobreza, segundo o Plano Brasil Sem Miséria, é o mesmo utilizado pelo Programa Bolsa Família (MDS; MEC, 2011 – grifo meu).

Ou seja, já existem indicadores de vulnerabilidade, tal como o mapa da extrema pobreza, logo não aparenta existir necessidade da introdução de uma nova categoria “escola maioria PBF”, como mais uma focalização, para guiar as ações de ampliação do PME.

Possivelmente, a utilização dessa categoria (escola maioria PBF), pode ocorrer de não incluir na lista de escolas que podem aderir ao PME, divulgada anualmente pelo MEC, devido a limitações orçamentárias do próprio PBF, escolas com alunos em situação de pobreza ou extrema pobreza, mas que não estão inscritos no PBF.

Os critérios utilizados para selecionar as escolas elegíveis estão elencados no Quadro 14.

Quadro 14- Critério de prioridades do Programa Mais Educação

PRIORIDADE I	PRIORIDADE II
Ser maioria PBF	Escolas maioria PBF ainda não incorporadas à lista
Constar na lista do ano anterior, mas não aderido	Escolas com Unidades Executoras
IDEB < 3,5 para os anos iniciais ou anos finais	Escolas com pelo menos 40 alunos
IDEB > 3,5 e <4,6 para os aos iniciais	
IDEB > 3,5 e < 3,9 para os anos finais	
Ter Unidade Executora ⁶	

Fonte: Elaborado a partir de MDS (2012).

⁶ “Unidade Executora é uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. Várias são as nomenclaturas utilizadas para denominar Unidade Executora (UEX). Alguns exemplos: Caixa Escolar; Associação de Pais e Professores; Associação de Pais e Mestres; Círculo de Pais e Mestres [...]” (MDS, 2012).

Dentro de uma análise ampla, infere-se que o acompanhamento desta condicionalidade se alinha a superação da privação de educação dos beneficiários, uma vez que mobiliza ações intersetoriais para tal e logo também reduziria as possibilidades de crianças e adolescentes participarem de atividades econômicas. Todavia, de maneira estrita, observa-se que a condicionalidade de educação se subverte em mais um critério de focalização, ou seja, priorizar as ações de educação integral (PME) aos beneficiários do Programa e mantém os demais alunos sem oportunidade de acesso à esse serviço, podendo deixar de oferecer o serviço de ampliação da educação para aqueles indivíduos com maior privação, mesmo não estando em escolas maioria PBF.

Logo, isso leva a concluir que a condicionalidade de educação dentro da sua função atual, não indica alinhamento direto a nenhum determinante do trabalho infantil, pois o aspecto mais próximo ao qual poderia se aproximar seria a superação da privação de educação. Entretanto, a condicionalidade não garante direito de acesso nem a todos os seus beneficiários, devido à faculdade de adesão ao PME, e reduz ainda mais a oportunidade aos alunos vulneráveis não beneficiários.

Em se tratando da condicionalidade de saúde, observa-se situação semelhante. Essa condicionalidade reúne ações para promover o acesso à rede de serviços públicos na área da saúde. Os termos, dentro da política pública, exigem que

UC7 – UR: Condicionalidade de saúde

Na área de saúde

[...] os responsáveis devem levar as crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento; as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde (MDS, 2015e – grifo meu).

Sendo assim, os compromissos em saúde exigidos refletem em situações preventivas de saúde e de reforço das capacidades intelectuais e físicas. Ou seja, a presença constante das famílias em postos de saúde facilita o diagnóstico, ainda em fase inicial, de problemas que venham a interferir nas funções normais dos indivíduos.

Duas ações podem ser discutidas dentro dessa condicionalidade, a primeira delas no que diz respeito a utilização dos equipamentos públicos de saúde – Posto de Saúde da Família (PSF) e a segunda devido à ação integrada junto ao MEC e MS implantando e ampliando o Programa Saúde na Escola (PSE).

No que tange à primeira ação, observa-se que existe uma ampliação da demanda para tais equipamentos, pois todos os beneficiários, em tese, devem participar dos acompanhamentos de saúde e nutricional nos Postos de Saúde.

Quanto à promoção da saúde feita pelo Programa Saúde na Escola, ação integrada entre o MEC, MS e MDS, observa-se que esta assume um caráter igual ao Programa Mais Educação (PME). Conforme se observa no trecho da Nota Técnica Conjunta nº 152,

UC8 – UR: Objetivo do Programa Mais Educação

O Programa Saúde na Escola, instituído pelo Ministério da Saúde e Ministério da Educação, pelo Decreto Presidencial nº 6.286, em 2007, visa levar à escola atenção básica que garanta a saúde integral das crianças e adolescentes. Assim como o PBF e o Programa Mais Educação, o Programa surge como fruto do esforço do governo federal em construir políticas intersetoriais para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, e tem como foco o fortalecimento de ações na perspectiva do desenvolvimento integral da crianças e adolescentes, articulando saúde e educação para o enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o seu pleno desenvolvimento (MEC; MS; MDS, 2013a – grifo meu).

Observa-se que o PSE visa promover o direito à saúde alinhado à educação com vistas ao desenvolvimento integral dos assistidos. No entanto, o Programa passa a priorizar suas atividades nas “escolas maioria PBF”, repetindo, dessa forma a mesma privação desse direito aos demais alunos vulneráveis em escolas não PBF.

Por exemplo, para seleção das escolas potenciais para aderir ao PSE em 2013, constava como critério as escolas maioria PBF, conforme visto no trecho:

UC9 – UR: Critérios Programa Saúde na Escola

[...] no momento da assinatura do Termo de Compromisso e, por sua vez, da escolha e da inclusão dos estabelecimentos de ensino, foram orientadas a priorizar escolas em territórios com estudantes em situação de maior vulnerabilidade, sendo considerados os seguintes:

- Escolas com mais de 50% de estudantes matriculados no Programa Bolsa Família (“escolas maioria PBF”);
- Escolas do Programa Mais Educação de 2012;
- Creches e Pré-Escolas;
- Escolas com adolescentes em medidas socioeducativas;
- Escolas do campo; e
- Escolas que participaram do PSE em 2012 (MEC; MS; MDS, 2013b – grifo meu).

Logo, observa-se que a estratégia de integrar ações de promoção de educação integral e educação em saúde em escolas maioria PBF amplia as possibilidades de enfrentamento às vulnerabilidades ligadas à privação dessas áreas, mas ao mesmo tempo desfavorece as demais escolas devido ao privilégio daquelas. Por exemplo, na Figura 10, apresenta o resultado da adesão de escolas ao PSE no ano de 2013.

Figura 10 - Adesões ao PSE no ano de 2013

Tabela 1- Quantidade de escolas incluídas na adesão do PSE em 2013 por Macrorregião			
Macrorregiões	Adesão de escolas ao PSE 2013	Escolas maioria PBF	Demais escolas
Centro-Oeste	4.571	1.271	3.300
Nordeste	41.050	30.604	10.446
Norte	7.545	4.830	2.715
Sudeste	17.606	5.521	12.085
Sul	9.611	1.908	7.703
BRASIL	80.383	44.134	36.249

Fonte: MEC/MS/MDS – Elaboração DECON/SENARC/MDS

Fonte: MEC; MS; MDS (2015b)

Nota-se que existe uma superioridade do número de escolas maioria PBF em comparação as demais escolas. No entanto, não significa que as escolas que fazem parte deste último grupo não tiveram interesse em aderir. Pelo contrário, demonstra que mesmo escolas não consideradas maioria PBF observam a necessidade de promover a saúde alinhada à educação.

Com aquela Figura se evidencia que embora a focalização esteja em escolas maioria PBF, apenas na região Nordeste e Norte o número de adesão superou o das demais escolas. Provavelmente, por isso as argumentações para favorecer a focalização ao público do PBF abriu, para o PSE, uma nova categoria que representa escolas com até 30% PBF, conforme a Figura 11.

Com essa nova divisão é possível observar que nas regiões onde as não são maioria PBF ganham visibilidade. Por exemplo, nas regiões Centro-Oeste e Sul, o número de escolas dentro da categoria + de 30% a 50% é superior ao número de escolas maioria PBF. Na região Sudeste, embora o número seja maior, mas a soma da 2ª com a 3ª categoria demonstram um quantitativo superior de alunos PBF.

Logo, pode-se inferir que a ação da condicionalidade de saúde amplia o acesso aos serviços concernentes a área apenas a uma parcela da população vulneráveis, mas diferentemente da condicionalidade de educação pouco teria para corroborar com o combate ao

trabalho infantil devido a inexistente de um determinante alinhado à saúde. Sua atuação estabelece-se no âmbito de prevenções de agravos de saúde e\ou de encaminhamento a correções.

Figura 11- Adesões ao PSE - categorias até 30% PBF; + de 30% a 50%; e maioria PBF

	Escolas com até 30% de estudantes no PBF	Escolas com + de 30% a 50% de estudantes no PBF	Escolas de Maioria PBF	Total
Centro-Oeste	1.900	1.400	1.271	4.571
Nordeste	5.442	5.004	30.604	41.050
Norte	1.284	1.431	4.830	7.545
Sudeste	8.150	3.935	5.521	17.606
Sul	5.521	2.182	1.908	9.611
BRASIL	22.297	13.952	44.134	80.383

Fonte: MEC/MS/MDS – Elaboração DECON/SENARC/MDS

Fonte: MEC; MS; MDS (2015b)

Um último aspecto a se analisar dentro do bojo das condicionalidades do PBF ainda correspondente à promoção aos serviços públicos alinha-se à política da Assistência Social, e ao combate às vulnerabilidades. O mote onde se insere a Assistência Social tem como objetivo:

UC10 – UR: Objetivo da Assistência Social

A Assistência Social é uma política pública; um direito de todo cidadão que dela necessitar. Ela está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), presente em todo o Brasil. Seu objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos que se constituem como apoio aos indivíduos, famílias e para a comunidade no enfrentamento de suas dificuldades (MDS, 2015f – grifo meu).

Dessa forma, observa-se que as ações dentro da Assistência Social se referem às atividades de apoio individual ou coletivo. Em se tratando do Programa Bolsa Família (PBF), essas ações visam auxiliar as famílias que se encontram em descumprimento com as condicionalidades de educação e\ou saúde e demais regras. Assim, afirma o MDS:

UC11 – UR: Ativação dos serviços de assistência social no PBF

[...] a família que encontra dificuldade em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas (MDS, 2015a).

Dentro desse contexto, observa-se que o descumprimento pode referir-se às condicionalidades, mas também para regras de administração do benefício, conforme se observa no trecho abaixo,

UC12 – UR: Regras para acesso aos benefícios

Da Administração dos Benefícios

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

I - comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;

II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, na forma do § 4o do art. 28; [...] § 2º Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso deverá ser encaminhado aos órgãos competentes (BRASIL, 2004b).

Assim, conclui-se que a existência de trabalho infantil em famílias beneficiárias caracteriza-se como condição de descumprimento de regra, ficando a cargo da assistência social. No que concerne as ações para normalizar a situação familiar, a Assistência Social atua por meio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), programa este integrado ao PBF em 2005.

Também é possível observar a integração do PETI ao PBF (PBF-PETI) como ação conjunta não apenas para o enfrentamento do trabalho infantil, mas para o combate à pobreza. O MDS afirma que “a pobreza e o trabalho infantil se relacionam mutuamente” (MDS, 2015g), o que justifica a integração dos dois programas.

No entanto, vale destacar que o combate ao trabalho infantil, no PBF, aparece apenas como uma regra que muito se assemelha a característica de elegibilidade ao programa e não como um problema diretamente enfrentado por ele. Dito de outra forma, não são previstas ações de combate ao trabalho infantil dentro do PBF, apenas indica-se que tal situação não deve existir

dentro das famílias beneficiárias. No trecho abaixo se observa que os programas se integram, mas não se sobrepõe, ou seja, não compartilham de objetivos.

UC13 – UR: Integração PBF e PETI

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Bolsa Família foram integrados mantendo suas especificidades e objetivos, não havendo sobreposição de um sobre o outro. Ao mesmo tempo em que agem de forma conjunta, ambos os programas também buscam a inserção das famílias em projetos, serviços e ações socioassistenciais que visam à preservação dos vínculos familiares e da convivência comunitária (MDS, 2015g).

Portanto, tanto os beneficiários do PETI como os beneficiários do PBF, somente aqueles detectados com situação de trabalho infantil ou de outra vulnerabilidade, participam dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) oferecidos pelo PETI.

Dessa maneira, percebe-se que dentro do objetivo de promover o acesso aos serviços públicos, onde se inserem as condicionalidades do Programa Bolsa Família, as ações previstas dentro da área da assistência social parecem relacionar-se ao combate ao trabalho infantil. No entanto, como este não é objetivo do PBF, essa relação assume um caráter transversal entre as duas políticas.

A partir dessa discussão acerca das ações do PBF, é possível identificar que as ações de assistência social são as que mais se aproximam de resultados ao combate ao trabalho infantil. No entanto, ressalta-se que só se pode afirmar isso devido a integração do PETI ao PBF, pois as ações sócio-educativas destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco são realizadas pelo primeiro, mas alinhadas ao segundo, conforme já discutido acima.

Destaca-se que com a integração do PETI ao PBF algumas reações negativas foram observadas no que diz respeito a assiduidade das crianças e até mesmo na permanência delas as atividades. Essa situação será tratada adiante quando for iniciada apresentação dos dados coletados no bairro visitado.

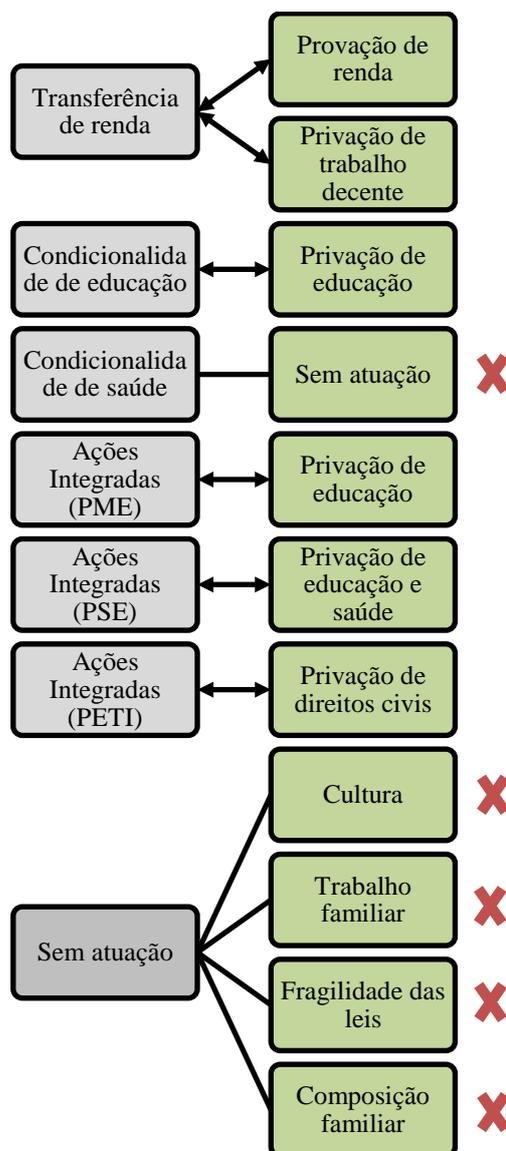
Observa-se, ainda, que existem algumas outras características do PBF que mantém relação com determinantes do trabalho infantil, conforme mostra a Figura 12, assim, faz-se necessário sua indicação. Para isso, foi elaborada a figura que segue, onde, do lado esquerdo, de cor cinza, estão os aspectos do Programa Bolsa Família e do lado direito, de cor verde, os determinantes do trabalho infantil.

Conforme se observa, a transferência de renda, alinha-se aos aspectos das privações de ordem financeira e outras relacionadas as formas precárias de trabalho, o que a coloca em

relação direta aos determinantes do trabalho infantil. Destaca-se também um grupo de outros determinantes (característica familiar, cultura, fragilidade de leis, características do trabalho familiar) que não se alinham explicitamente a nenhuma característica do PBF.

Ao observá-la, é possível identificar sob quais aspectos o desenho do PBF atua, bem como aqueles que estão descobertos.

Figura 12- Relações entre aspectos do PBF e determinantes do Trabalho Infantil



Elaborado pelo autor

Por fim, destaca-se que a proibição do trabalho infantil (BRASIL, 2004b) é exigida como uma característica de elegibilidade e cria um compromisso perante os beneficiários, mas, por sua vez, não cria nenhuma ação direta prevista para o Programa. Assim, conforme se pode

inferir, pelo menos à priori, que as condicionalidades do PBF teriam pouca influência no que se refere ao combate ao trabalho infantil. O enfrentamento desse problema, junto ao PBF, ocorre de forma transversal e alinha-se aos serviços oferecidos no âmbito da assistência social.

A seguir, passaremos a tratar acerca da seleção dos sujeitos beneficiários identificados na pesquisa.

4.3 Os beneficiários do Programa nessa pesquisa

Para atingir o terceiro objetivo deste trabalho, procedeu-se com a aplicação de um formulário a fim de identificar pessoas com o perfil mais próximo do desejado. O perfil, bem como a metodologia para identificar os respondentes dessa fase estão descritos na seção 3.8 deste trabalho. Apresenta-se agora a análise dos critérios utilizados e em seguida as famílias selecionadas são também apresentadas.

Conforme se observa no Apêndice C, as respostas dadas na aplicação dos formulários foram tabuladas e diferenciadas em dois grupos: A e B. No primeiro, foram reunidos os critérios que não se apresentaram capazes de distinguir sozinhos (ou cruzados com outro) famílias com trabalho infantil, assim não teriam peso no momento de identificar as famílias. O Grupo B corresponde aos critérios que estão mais alinhados a presença do trabalho infantil.

Vale fazer alguns apontamentos quanto os critérios de ambos os grupos. Por exemplo, o critério “número total de filhos” foi utilizado apenas para comparar a quantidade de “quantos filhos menor de idade” existiam na família, sendo este último o aspecto que nos interessava. O critério “quantos estudam”, ou seja, quantos filhos estudam naquela casa também não se apresentou relevante devido alguns filhos maiores de idade estarem estudando e também por ter famílias com crianças recém nascidas ou sem idade escolar, caso do Q2, Q3 e Q10. Dentre os critérios do Grupo A, provavelmente, esperava-se que o “participa do PETI” fosse um excelente balizador, no entanto, no caso dessa pesquisa ele não se mostrou relevante devido muitas crianças “não participarem mais”, esse critério é melhor discutido a frente.

Assim, para a seleção das famílias, estabeleceu-se pesos aos critérios, conforme mostra o Apêndice C. Logo, quanto mais alinhado o critério ao perfil desejado, maior seria o peso. Analfabeto, por exemplo, recebe peso 3, enquanto ensino médio incompleto, peso 1. Aponta-

se, como já esperado, o critério “quantos MI trabalham”, ou seja, quantos menores de idade trabalham como o critério mais importante.

As famílias que apresentaram resposta “sim” para o critério “quantos MI trabalham” foram selecionadas automaticamente (família Q5 e Q6), em seguida, selecionou-se aquela que informou que as atividades domésticas contam com a ajuda do filho menor de idade (família Q18).

O resultado da identificação gerou o Quadro 15 em que se mostra o perfil de cada uma das famílias.

Quadro 15 - Perfil das famílias selecionadas para entrevista

FAMÍLIA	PERFIL
Família Q5	A família é formada por um casal com 6 filhos, sendo 4 gêmeos. Ambos os pais estão desempregados. O marido está invalidado devido a problemas físicos em decorrência das atividades que realizada no corte de cana. O filho de 16 anos parou de estudar e atualmente trabalha como ajudante de pedreiro junto com o irmão de 19 anos. Os filhos mais novos, 1 de 11 e 2 de 10 anos estudam e ajudam nas atividades de casa. Um dos filhos do casal nasceu sem vida. A família participa do Programa Bolsa Família a 12 anos e mora na zona rural.
Família Q6	A família é formada por um casal com 6 filhos e 1 neto. A mulher tem um emprego formal e o marido realiza atividades informais. Os 3 filhos mais velhos são maiores de idade. A filha, de 17 anos, atualmente está matriculada na escola, mas não frequenta e trabalha, tem uma filha de 1 ano e 2 meses e não se relaciona com o pai da criança. Os demais filhos possuem 16 e 14 anos, ambos apenas estudam. A família voltou a receber o benefício do Programa a 2 meses depois de ter o benefício bloqueado por 4 meses. No total, vem recebendo o benefício por mais de 5 anos e mora na zona rural.
Família Q18	A família é formada por mãe e sua filha de 10 anos, mais um primo da mãe. A mãe possui um pequeno problema de saúde que afeta o bom funcionamento dos membros superiores, trabalha em atividades informais, a filha frequenta a escola e ajuda nas atividades de casa. Recebe o benefício a 1 ano e mora na zona urbana.

Elaborado pelo autor

Conforme se observa nesse quadro, as famílias cujo trabalho infantil é evidente, como no caso das famílias Q5 e Q6, possuem um número elevado de filhos. Nessas famílias, revelaram-se certos agravantes, como privação de condições de saúde e chegada de neto, respectivamente, que parece ter influenciado para a decisão da criança entrar no mercado de trabalho. Na família Q18, observa-se novamente a privação de saúde como um agravante para o trabalho infantil, embora não seja evidente, mas o indicativo é que a criança se enquadre como privação de direitos.

A identificação dessas famílias aliada as suas realidades se mostra como potencial para discussão e compreensão do problema proposto nesta pesquisa. Os casos selecionados a partir da aplicação do formulário têm como característica principal a existência de crianças em

situação de trabalho infantil. Assim, pode-se afirmar que para esta etapa da pesquisa o instrumento foi satisfatório ao identificar famílias com perfil desejado.

4.4 Interrupção do ciclo da pobreza das famílias?

Nesta seção, busca-se identificar e compreender as transformações relativas à interrupção do ciclo da pobreza em famílias beneficiárias. Aqui, busca-se evidenciar a discussão acerca da segunda categoria analítica do trabalho, **pobreza multidimensional**. Para tanto, colocou-se em questão a dimensão **trabalho infantil** e tomou-se como indicadores aspectos determinantes deste conforme já apresentado na seção 3.6. Foram observadas as liberdades e privações dos indivíduos de serviços urbanos, direitos básicos de saúde, educação e assistência social, e liberdade de renda. Tal resposta atende ao quarto objetivo específico deste trabalho.

Destaca-se que dentro do contexto dessa pesquisa e das suas limitações, as famílias selecionadas para participar das entrevistas ofereceram informações suficientes para que pudesse ser alcançado o quarto objetivo desse trabalho. As famílias têm suas situações de vida bastante particularizadas, mas compartilham entre si situações similares – uma vida privada de liberdades e necessidade de ter crianças trabalhando.

4.4.1 Pobreza multidimensional na vida dos beneficiários

Para tratar da dimensão direitos básicos à saúde, educação e assistência social, só se pode fazê-lo a partir da descrição da precariedade onde vivem os sujeitos pesquisados. Durante a vivência dentro da comunidade, as fragilidades dos serviços básicos, tais como saneamento básico, infraestrutura urbana e acesso à saúde ficaram evidentes. Conforme entrevista com um Agente Comunitário de Saúde (ACS) de um posto de saúde da comunidade, o local onde vivem as famílias entrevistadas está sem atendimento de serviços básicos por ser considerada uma área descoberta:

UC14 – UR: Privação de saúde

“Aquela região é uma área descoberta, mas sabendo que tem pessoas que são atendidas aqui mesmo sendo da área descoberta [...] a gente não tem o acompanhamento do Agente de Saúde, mas elas vindo aqui a gente atende” (ACS – entrevista 18\11\2015).

Essa mesma informação também foi dada por um Coordenador⁷ de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da cidade de Cabo de Santo Agostinho-PE. O Coordenador informa ainda que o motivo desse não atendimento deve-se por aquela comunidade ter construído suas casas por meio de invasão.

A invasão a que se refere o Coordenador é um ponto controverso e envolve moradores de algumas comunidades do entorno da petroquímica SUAPE, organização que diz ter a posse daqueles terrenos. Parte dessa discussão foi abordada por Mendes (2015) no que diz respeito a qualidade de vida dos moradores dessa região. Ao que parece, essa questão litigiosa parece contribuir para o fosso entre as liberdades individuais e as privações dos sujeitos daquela Comunidade.

Inicialmente, pode-se observar que serviços públicos básicos estão impedidos de acessar o local, conforme já apresentado na UC14. No entanto, destaca-se que parte da comunidade possui energia elétrica distribuída pela Companhia Elétrica de Pernambuco (CELPE), inclusive com a presença de contador de energia, e água encanada fornecida pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), embora precária.

Os moradores afirmam que serviços como esgotamento sanitário, pavimentação, segurança, coleta de lixo são inexistentes. Essa realidade foi comprovada durante a inserção ao campo por parte do pesquisador.

Pôde-se inferir, segundo essas observações, que poucos serviços urbanos são oferecidos à comunidade, sendo que alguns deles têm um caráter primordial para a vida no local, como é o da água tratada. Outros serviços como esgotamento sanitário e coleta de lixo, que atuam preventivamente contra diversas doenças, não foram observados sendo ofertados à população que vive nessa comunidade.

Logo, verifica-se que embora o PBF conceba a pobreza como um fenômeno multidimensional como já afirmado pelo MDS (2015b), muitas ações que estão ligadas a superação da pobreza são deixadas de lado na comunidade pesquisada. Segundo Sen (2010),

⁷ Entrevista realizada dia 19\11\2015 em um CRAS na cidade de Cabo de Santo Agostinho-PE

esses aspectos, ou fins, que são deixados de lado na comunidade podem ser entendidos como privação de direitos civis básicos o que fomentaria a reprodução da pobreza.

Dentro desse contexto, destaca-se que as dimensões de serviços básicos de saúde, educação e assistência social, que poderiam oferecer os mecanismos de superação da pobreza, parecem ser os mais afetados. Assim, o cenário que se constrói corresponde ao de privações de serviços que deveriam consubstanciar condições mínimas de dignidade e superação de vulnerabilidade para essas pessoas. E, dessa maneira, contribuindo para que crianças não necessitassem entrar no mercado de trabalho.

Além disso, faz-se necessário voltar à lei PBF para compreender que o Estado tem obrigação de ofertar os serviços de educação, saúde e assistência social aos beneficiários para que assim estes possam cumprir com sua parte, ou seja, com as condicionalidades. Mas, como constatado na inserção junto a essas famílias, a dificuldade e até impossibilidade de acesso a esses serviços básicos ficou patente.

Possivelmente, devido a falta, ou dificuldade, de interação entre os prestadores desses serviços e às famílias, é que a relação com o PBF divide a opinião dos beneficiários quanto a característica que mais lhe agradam no Programa. Nos trechos UC15 e UC16, retirados da entrevista com as famílias Q18 e Q6, observam-se alguns desses pontos.

UC15 - UR: Percepção positiva ao PBF

O colégio né. Pra incentivar a criança. Esse é o seu dinheiro, se faltar material já vai né, ela compra o material dela, o dinheiro que sai é dela. Eu deixo pra ela comprar as coisas dela pro colégio que ela pede muito. Nesse ano teve essa crise e as crianças não receberam o material, umas receberam e outras não (Família Q18 – entrevista 18\11\2015).

A Família Q18 afirma inicialmente que é a escola. No entanto, o restante de toda sua fala o discurso fica em torno do dinheiro para comprar material para utilizar na escola.

UC16 - UR: Percepção positiva ao PBF

Olha, principalmente eu que sou mulher tenho uma experiência ótica. Quando eu comecei a receber o Bolsa Família foi minha primeira renda, minhas crianças eram todas pequenas, dependia do marido pra tudo quando ele tava trabalhando, quando não tava era minha mãe que ajudava. E quando eu comecei a receber o Bolsa Família eu

comecei a receber R\$ 95,00 e isso pra mim era tudo, né. Porque era um dinheiro que eu tinha, por exemplo, comprar um chinelo, “ah mainha meu caderno acabou”, eu sabia que ia ter aquele dinheiro pra comprar um caderno, secou o meu gás ai eu sabia né, essas coisas. Assim, ultimamente, meu filho fez um curso de informática, foi pago com o dinheiro do Bolsa Família, ajudou muito, eu usei esse Bolsa Família pra pagar o curso dele. Fez o básico e depois fez o mais avançado, hoje graças a deus através desse curso ele conseguiu um emprego. Foi muito bom, foi através do Bolsa Família, eu soube aproveitar o Bolsa Família (Família Q6 – entrevista 19\11\2015).

Já na fala da Família Q6, fica mais evidente a relação com o dinheiro, mas também surgem outros pontos. O empoderamento da mulher é visto nessa fala, além da autonomia e da possibilidade de utilização do dinheiro recebido para as necessidades da família. A mulher teve autonomia e se viu em pé de igualdade ao marido.

Esses pontos corroboram com a visão de Sen (2010) acerca das liberdades substantivas, ou seja, os recursos financeiros são utilizados para que as pessoas possam fazer aquilo que elas acham importante ou aquilo que elas valorizam. No entanto, fica clara que existe uma relação de interesse apenas pelo benefício financeiro, deixando outros meios de superação da pobreza sem atenção devida por parte dos beneficiários.

Quando solicitada a comparar sua vida antes e depois de receber o benefício, observa-se que a Família Q5, a que mais apresenta uma situação de maior vulnerabilidade. Para ela, quando começou a receber o Bolsa Família foi possível assumir um pouco a direção da vida. No recorte UC17, observa-se a resposta da Família acerca desse questionamento.

UC17 – UR: Situação antes do PBF

Passava como deus queria. Passava de outro jeito, minha família ajudava e as vezes ganhava uma cestinha básica. Ai a mulher cortou. Era como deus quiser. Tem muita coisa errada quando tá assim passando necessidade, mas nunca a gente fez nada de errado não (Família Q5 - entrevista 16\11\2015).

Nesse trecho da fala da Família Q5, nota-se que a percepção de mudança se limita apenas as privações de renda, ou seja, a família sente uma mudança naquilo que elas podem fazer com o dinheiro que ganham. No entanto, mesmo com essa melhora na renda familiar, o Programa não impediu que o filho de 16 anos largasse os estudos e entrasse no mercado de trabalho informal.

Nesse ponto, observa-se que a visão seniana de pobreza é reforçada, ou seja, esse fenômeno não pode ser avaliado apenas como escassez de renda, mas sim como privações de capacidades (SEN, 2010). Essa privação de capacidades pode ser observada quando se caracteriza o contexto da família em questão.

O contexto da Família Q5 possibilita compreender um pouco o porquê de o filho menor de idade precisar trabalhar. Segundo a Família, como o marido está impedido de trabalhar devido a questão de saúde, os dois filhos mais velhos, um de 19 e outro 16 anos, trabalham para ajudar no sustento da família. Assim, nesse caso, o trabalho infantil se estabeleceu devido à privação de saúde que, por sua vez, desencadeou privação de renda.

A situação dessa família, conforme o relatado, mesmo com a transferência de renda, e com a possibilidade de utilizar os serviços de saúde e educação, esses últimos mesmo que precários, a família se apresenta em situação de vulnerabilidade.

De forma geral, para todas as famílias, a vantagem do PBF está naquilo que o benefício de renda permite a família usufruir. Novamente corroborando com a ideia de liberdade substantiva de Sen (2010).

Assim, embora se compreenda a importância que a família atribui ao benefício financeiro e suas possibilidades, o foco das vantagens limita-se apenas a esse aspecto. Como já foi visto anteriormente, o aspecto financeiro, dentro do PBF, está relacionado apenas ao alívio da pobreza e não a sua superação, ficando a cargo das ações a longo prazo. Logo, na percepção dos beneficiários o essencial do PBF está no alívio da pobreza e não do seu conjunto, alívio e superação.

Assim, nota-se que, dentro de uma visão multidimensional de pobreza, as famílias em questão vivem sob grande privação de serviços públicos tais como, assistência médica, acesso à serviços de saneamento básico, segurança, pavimentação, energia e água. Logo, não se deve estranhar que as únicas vantagens que as famílias entrevistadas percebem no PBF estejam concentradas no benefício financeiro oferecido pelo Programa, pois os demais aspectos que envolvem suas vidas cotidianas estão imersos na precariedade dos serviços públicos.

Visto dessa forma, pode-se inferir que embora as famílias tenham certas melhorias na dimensão renda, outras dimensões que constituem a pobreza multidimensional não são reduzidas. Logo, as chances de uma criança ou adolescente encontrar-se em situação de trabalho infantil não é diminuída, pois, o combate a ele está dentro da expectativa de longo prazo do PBF e só aconteceria devido as ações que envolvem a superação da pobreza (dimensão não financeira do PBF).

Essa verificação é mais evidente quando se observa apenas a Família Q5, pois ao que parece a privação de renda e de saúde contribuíram sobremaneira para que o filho menor de idade abandonasse a escola e entrasse no mercado de trabalho. Essa situação está alinhada aos determinantes do trabalho infantil discutido na seção 2.3.1.

Vale destacar ainda que durante a pesquisa de campo, especificamente durante a aplicação do formulário, uma das perguntas correspondia a participação no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), atualmente chamado de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Algumas famílias afirmam não participar do Programa, pois o repasse financeiro que existia caso a criança tivesse frequência nas atividades socioeducativas não existe mais. Na verdade, o que houve foi a união do PETI ao PBF em 2005 conforme já apresentado na UC15.

Por meio disso, observa-se que a valorização nos aspectos financeiros em detrimento de outros não é exclusiva ao PBF, e sim parece ser algo comum aos programas dessa natureza. Claro, deve-se levar em consideração o alto grau de privação de renda em que essas famílias vivem.

O contexto dos argumentos apresentados se limita ao *lócus* desta pesquisa, logo algo que o particulariza. No entanto, chama-se atenção para o aspecto informativo que recai sobre os prestadores de serviços diretos da área de educação (professores, coordenadores e diretores de escolas etc.), saúde (enfermeiros, médicos, ACS etc.) e assistência social (psicólogos, assistentes sociais, pedagogos etc.), os chamados burocratas de nível de rua do PBF.

Por exemplo, a ausência do ACS na residência dos beneficiários dessa comunidade, pode ser o motivo pelo qual muitos deles desconhecem as condicionalidades de saúde e assim deixam de cumpri-las. Em entrevista, a Família Q18, ao ser questionada sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, afirma não conhecer. No recorte a seguir tem-se o trecho da entrevista.

UC18 - UR: Desconhecimento de condicionalidade

Não, não conheço não [...] só conheço isso ai do colégio que tem que tá sempre em dia na aula, mas isso ai é uma coisa que ela gosta ai eu nem insisto, por que é uma coisa dela mesmo [...] Como assim da saúde? Eu nunca participei disso ai pra saber não. Só isso do colégio mesmo. O que é isso mesmo da saúde? [...] Eles não informaram isso não, na verdade não informaram foi nada porque no mutirão era tanta gente, as mulheres pegavam (referindo-se aos documentos) era uma danação (Família Q18 – entrevista 18\11\2015).

Outras famílias também desconhecem a condicionalidade de saúde. Quando foram questionadas acerca da sua frequência ao posto de saúde, a Família Q5, por exemplo, apenas vai ao posto de saúde quando alguém da casa está doente. Isso implica dizer que a avaliação antropométrica realizada a cada 6 meses não é realizada, bem como as vacinações e acompanhamento de saúde e nutricional tão pouco. Vale destacar que a Família Q5 respondeu a essa questão de forma muito direta, o que evidencia não só o descumprimento da condicionalidade como também a desinformação quanto ao risco de ter o benefício bloqueado.

De forma contrária, observa-se que a Família Q6 conhece as condicionalidades do PBF, mas conforme a mesma, durante a aplicação do formulário, o benefício já foi bloqueado algumas vezes. No trecho abaixo se observa a afirmação.

UC19 - UR: Conhecimento das condicionalidades

Eles falam que tem que ter o critério, aquele de renda de R\$ 120,00 por pessoa, essas coisas assim [...] a criança tem que ta na escola, tem que ser acompanhada pela saúde básica [...] mas mesmo assim o meu Bolsa Família foi excluído uma vez (Família Q6 – entrevista 19\11\2015).

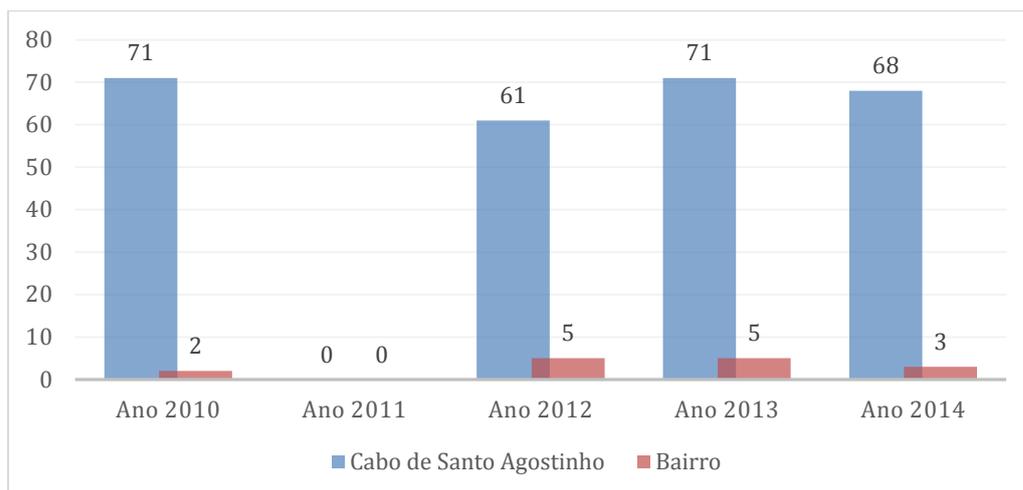
Destaca-se que na fala da Família Q6, observa-se que as condicionalidades são conhecidas. No entanto, durante o período de observação e também na aplicação do formulário verificou-se que os membros da família não têm frequência regular à escola. Assim, infere-se que embora saibam da obrigação de ir à escola, desconhecem a frequência mínima exigida.

Tratando da escola, destaca-se que quase todas as crianças e adolescentes da comunidade frequentam a escola, salvo aquelas que estão em trabalho infantil, Família Q5 e Q6. Nesse sentido, vale observar a Figura 13 que compara o número de escolas adequadas ao Programa Mais Educação (PME) e Programa Saúde na Escola (PSE) na cidade do Cabo de Santo Agostinho e no bairro visitado.

Pode-se dizer que existe um grande número de escolas na cidade adequadas aqueles Programas. No entanto, no bairro estudado são poucas as escolas que ofertam os serviços desses Programas, assim infere-se que a oferta e ampliação da educação, dentro da perspectiva do PBF, está limitada apenas ao ensino regular, ou seja, um turno.

Nas famílias entrevistadas foi possível observar que receber o benefício não influencia na ampliação do acesso ao direito à saúde e à educação. Todas elas mantêm suas rotinas, referentes a tais serviços, igual como era antes de receber o benefício ou, pelo menos aparentam não ter modificado.

Figura 13 - Evolução das Escolas adeptas aos Programas Mais Educação e Saúde na Escola



Fonte: (MEC, 2015).

Para a discussão acerca dos serviços de assistência social, parece ser conveniente utilizar 2 exemplos, um referente a Família Q5 e outro da Família Q6. Antes, porém, faz-se necessário observar um recorte da entrevista realizada com um Assistente Social (AS) de Cabo de Santo Agostinho. Ao ser questionado acerca do objetivo e do público atendido pelo CRAS ela faz a seguinte afirmação apresentada no recorte UC20.

UC20 - UR: Objetivo do CRAS

Quem vai interessar justamente pra gente? São pessoas que estão na linha da pobreza que precisam de proteção básica, por que o CRAS é um serviço de proteção básica [...]

Dentro do CRAS nós temos o PAIF – Programa de Atenção Integral à Família, temos o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) que essas pessoas atendidas pelo PBF podem ser atendidas por esses programas, se elas tiverem o perfil.

O próprio Programa, o SCFV e o PAIF, você vai assistir a família como um todo, geralmente, lógico, essas famílias estão em vulnerabilidade social que é justamente aquelas que são pobres, que são carentes. O quê que a gente precisa fazer muitas vezes, que é o objetivo, né (risos) que é o objetivo, mas que as vezes a conjuntura é um pouco complicada, é atender a família de forma integral, de forma que ela não se esfacele mais, para que ela não perca o vínculo, pra que ela tenha autonomia, para que ela tenha uma identidade, pra que ela apesar da pobreza, por que a gente sabe que muitas famílias se esfacelam, as vezes o filho vai pra FUNASE⁸, e a família é esfacelada – uso de droga, tudo isso, então, o CRAS tem essa função de

⁸ Fundação de Atendimento Socioeducativo.

procurar trabalhar essas deficiências para manter essa família fortalecida (AS – entrevista 19\11\2015).

A partir dessa fala do AS, observa-se que famílias em vulnerabilidade devem ser atendidas pelo CRAS. Essa afirmação corrobora com a orientação dada pelo PBF no que diz respeito ao auxílio do CRAS às famílias para superar situações que as impeçam de atender as condicionalidades e outros pontos críticos.

No entanto, a atual situação da Família Q5 corresponde a presença de trabalho infantil, abandono escolar, invalidez produtiva dos membros responsáveis pelo sustento da família, número de filhos acima de 5, não acompanhamento de saúde e nem em atividades socioeducativas. A Família Q6, com presença de trabalho infantil de 3 filhos, abandono escolar de um deles, número de filhos acima de 5 e mais um neto de um dos filhos menor de idade e membro da família desempregado.

Entende-se que essas situações caracterizam essas famílias com o perfil de família de interesse do Assistência Social, entendida aqui como CRAS. Contudo, as famílias, como já apresentado, estão descobertas de atendimento desses serviços, o que favorece para aumento da vulnerabilidade. Logo, não se percebe a implementação das ações referentes à interrupção do ciclo da pobreza, pois seus múltiplos aspectos, privação de saúde, acesso à educação, privação de direitos civis (trabalho infantil), dentre outros não são atacados.

O quadro dessas famílias é de esfacelamento, como dito pelo AS, pois a situação em que se encontram as qualifica como usuário potencial da assistência social. Mas apesar disso, as famílias se mantêm sob a denominação de morador de área descoberta.

Ao se comparar os argumentos apresentados com as ações do Programa Bolsa Família, verifica-se que as transformações nas vidas dos beneficiários correspondem, até o momento, em possibilidades de utilização dos recursos financeiros. As famílias percebem que existe uma mudança devida ao seu poder de comprar, o atendimento imediato de necessidades materiais básicos.

No entanto, as demais liberdades estão embaraçadas, o que coloca as famílias em situação de privação de serviços importantes para o seu fortalecimento. Saúde, educação e principalmente de Assistência Social, devido alto grau de vulnerabilidade em que se encontram. Aparentemente, colocando o PBF como um programa apenas para alívio da pobreza e não de superação da pobreza.

Com isso, finaliza-se a discussão referente a análise dos resultados obtidos por meio da pesquisa documental, formulário, entrevista e observação. No capítulo seguinte, apresenta-se

as conclusões permitidas após essa análise e argumenta-se para responder o objetivo geral proposto.

4.5 Afinal, qual é a política do Programa Bolsa Família?

Conforme discutido no referencial acerca da definição de Política Pública, pode-se, inicialmente, dizer que o PBF se enquadra como uma política pública redistributiva de acordo com a definição de Dias e Matos (2010). Conforme os autores, políticas redistributivas visam promover a redução das desigualdades entre grupos sociais, além de se destinar a redistribuir recursos financeiros, direitos ou qualquer outro benefício para grupos desfavorecidos (DIAS; MATOS, 2010).

Sobre essa definição pode-se questionar o porquê de não ser observada a redução das desigualdades, ampliação dos direitos e demais benefícios na comunidade pesquisada. A partir das verificações empíricas, pode-se dizer que, conforme afirmação do Agente Comunitário de Saúde e do Assistente Social, a área onde localiza-se a comunidade é descoberta o que faz com que tais indivíduos sejam automaticamente excluídos de receber os direitos e benefícios propostos, não apenas somente pelo PBF, mas também por qualquer outra Política que venha ser implantada.

Entretanto, quando se fala observa as possibilidades promovidas por meio da redistribuição de recursos financeiros. Nesse ponto são observados alguns pontos positivos, como é o caso da compra de material escolar e pagamento de cursos, uma forma de empregar renda em aspectos particulares de cada família.

Nesse sentido, pode-se questionar sobre a sustentabilidade dessas melhorias proporcionadas pela redistribuição financeira uma vez que o Programa não tem como finalidade geração de renda e sim transferência de renda. Assim, entende-se que é necessário um incremento no Programa para que ele possa alcançar unir a vantagem do alívio com a geração a curto prazo de renda.

Dessa forma, se o Programa Bolsa Família tiver em sua proposta ser uma política redistributiva, pode-se afirmar então que suas ações não favorecem os seus usuários de maneira integral. Logo, como o PBF como uma política pública redistributiva possui pontos frágeis e, por sua vez, ineficientes.

Uma outra forma de observar o PBF é como uma Política Social. Para Cobo (2012), as transferências monetárias de renda são ações que se incluem dentro de políticas sociais ou proteção social que se empenham, principalmente, para inclusão social e alívio da pobreza.

Sob esse ponto de vista ocorre um questionamento similar ao da política redistributiva. Como pode uma política de inclusão social excluir o público-alvo potencial? Se é negado o acesso aos serviços de saúde, saneamento etc. àquela comunidade, não se tem a inclusão desejada.

Se, para análise, recorrermos aos conceitos de PP discutidos anteriormente, tanto na visão ampliada como naquela restrita, podemos observar outras incoerências. Por exemplo, Dye (apud SMITH; LARIMER, 2009), entende que tudo o que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer pode ser considerado uma PP. Já Anderson (apud SMITH; LARIMER, 2009) conceitua PP como sendo ações e omissões intencionais por parte de um ator ou conjunto desses para lidar com problemas.

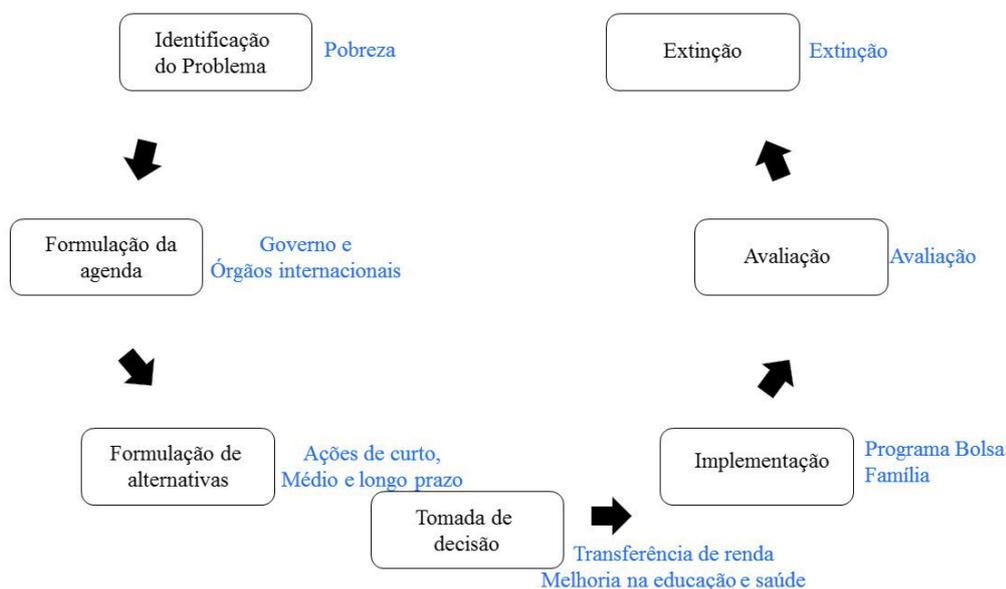
Em ambas definições, reforça-se fragilidades do Programa, ou melhor, suas intenções. Permitir que existam definições de áreas descobertas para excluir público-alvo pode ser considerado uma escolha ou então uma ação intencional, pois sabendo que a população alvo está sob moradias em local conflituoso, como é o caso da comunidade em questão, e que recebe o rótulo de “área descoberta” por parte dos burocratas de nível de rua, pode-se considerar o PBF como uma PP, mas uma Política que reforça a exclusão social e nega direitos.

Nesse mesmo sentido, o conceito de PP de Dias e Matos (2012) estabelece que as ações escolhidas pelos governos deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida. Isso, empiricamente, não se configura na comunidade pesquisada. A melhoria da qualidade de vida perpassa um conjunto de aspectos não financeiros e que, como já foi visto, são aspectos frágeis no PBF.

Assim, parece interessante pensar a política do Programa Bolsa Família a partir do entendimento de Souza e Secchi (2015), esses autores entendem que o caminho das políticas públicas está sob terreno multidisciplinar, normativo e resolutivo de problemas públicos concertos. Logo, pode-se observar o PBF como uma política multidisciplinar, pois agrega ao seu plano ações em pelo menos três áreas distintas, mas convergentes; normativo, pois estabelece regras de inclusão e exclusão, embora precise melhorar quanto aos erros ocorridos que afetam esses pontos; e com problema público concreto, pois a pobreza é sem dúvida o maior desafio inserido nas sociedades.

Para além da discussão do conceito, pode-se observar essa política sob a visão do ciclo da política pública. A figura 14, apresenta como os aspectos do PBF podem ser organizados segundo o Ciclo.

Figura 14- Visão do Programa Bolsa Família a partir do ciclo da Política Pública



Elaborado pelo autor

Dentro desse Ciclo, o que chama atenção é a fase de implementação e avaliação. Em primeiro lugar, pode-se dizer que a implementação do Programa Bolsa Família segue o modelo *Top-down*, proposto do Sabatier (apud SECCHI, 2010). Logo, entende-se que quem decide e quem implementa (na prática) a política do Programa Bolsa Família são atores distintos, pois a normalização de quem deve ser beneficiado, bem como os valores a serem repassados estão dispostos, expressamente, em lei.

Apesar disso, através da verificação empírica, realizada na comunidade pesquisada, foi possível perceber uma prática diferente, que mais se aproxima do modelo *Bottom-up*. As regras impostas pela lei aparecem na prática não sendo obedecidas, ou seja, a política não é implementada da maneira que foi concebida. Por exemplo, observou-se algumas mulheres grávidas que não estavam recebendo o benefício vinculado à gestante conforme já apresentado no Quadro 12. O argumento do Agente Comunitário de Saúde, Enfermeiro e Assistente Social (os chamados burocratas de nível de rua) era que essas mães só poderiam receber o benefício quando a criança nascesse, o que mostra desconhecimento, por parte desses atores, da lei e dos

benefícios assegurados pelo Programa. Além disso, pode-se observar que em algumas famílias beneficiárias existem adolescentes trabalhando, não frequentando a escola e o deixando de fazer o acompanhamento nutricional, isso mediante a lei que rege o PBF seria situações que impediriam participar do Programa.

Sendo essas situações fatos, é notório que existem falhas na etapa de avaliação da política, pois conforme Dias e Matos (2012, p. 84) a avaliação impõe-se dentro do ciclo da política pública como geradora de informações para manter, corrigir ou extinguir ações da administração pública. O descompasso entre as decisões e implementação da política do Programa são evidenciadas nas falas dos burocratas de nível de rua e compreendidas aqui como uma lacuna para a eficiência do PBF.

A partir do que foi exposto, pode-se entender a política do Programa Bolsa Família como uma política com ações redistributivas, parcialmente, eficientes quando se trata do aspecto financeiro, e com um potencial ainda não utilizado, quando se trata de geração de renda a curto prazo. Ademais, todo o conjunto de problemas que decorrem do problema da pobreza como o trabalho infantil, por exemplo, são dificilmente tratados, pois estão imersos a um contexto de maior interferência.

5 Conclusões

A partir das análises produzidas nesta pesquisa percebe-se que o Programa Bolsa Família foi concebido dentro dos padrões de políticas sociais pós-reforma do Estado, ou seja, com foco na redução dos gastos nesse segmento. Dessa forma, o Programa Bolsa Família utiliza-se da focalização como argumento de eficiência, pois assim os esforços seriam destinados à população em situação de vulnerabilidade (SOARES *et al.*, 2009).

O Programa Bolsa Família assume que essa vulnerabilidade emerge de múltiplos aspectos de privação dos indivíduos (MDS, 2015b). Assim, os objetivos do Programa, vistos a partir dos seus documentos, asseguram uma atuação transversal e intersetorial para combater esses aspectos, logo pretendendo garantir acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social. No entanto, observa-se que embora o Programa tenha um desenho que atenda múltiplos aspectos da pobreza, o objetivo de programas focalizados está direcionado para a remediação da privação de renda (COBO, 2012), sendo as demais privações delegadas a outros programas, como o caso do Programa Mais Educação, Programa Saúde na Escola e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Sendo esses os que mais aparentam garantir acesso a tais serviços básicos.

Um exemplo dessa delegação corresponde ao combate ao trabalho infantil. Como visto, a literatura atual trata a situação de trabalho infantil como privação de direitos civis (SEN, 2010), logo deveria ser assistida pelo Programa dentro dos serviços de assistência social. A verificação feita na cidade de Cabo de Santo Agostinho – PE – Brasil, nos mostra que a atuação do Programa assume uma postura passiva para o enfrentamento dessa situação (ROCHA, 2013), pois não existe nenhuma ação dentro do Programa para o seu combate. Apenas existe uma exigência que é verificada durante o cadastramento no PBF, mas o que ocorrer de mudanças posteriores não fica a cargo do Programa (RANINCHESKI; SILVA; 2013).

A prova dessa atuação passiva do Programa Bolsa Família pode ser comprovada na prática quando da verificação da existência de trabalho infantil em famílias beneficiárias. Dentro do atual desenho do Programa, embora não seja explícito, parece existir um destaque ao aspecto financeiro, conforme observado através das entrevistas. Devido a isso, nota-se que a percepção dos beneficiários acerca dos pontos positivos do Programa se limita a possibilidade de utilização do dinheiro advindo do benefício para aliviar a pobreza, e deixam de lado as possibilidades dos benefícios a longo prazo, por meio do acesso à educação e saúde.

A análise dos aspectos do Programa mostra que a transferência de renda não só é colocada como principal vantagem que os beneficiários podem ter, como também as privações de educação e saúde, enfrentada por meio das condicionalidades parece se enfraquecer com esse foco na renda. Isso pode ser observado tanto no Programa Bolsa Família como no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Assim, atendendo ao objetivo deste trabalho de compreender até que ponto as condicionalidades do Programa Bolsa Família, enquanto política pública para o enfrentamento à pobreza se relaciona com o trabalho infantil, em um bairro do município de Cabo de Santo Agostinho-PE, tem-se que, nesse trabalho, o Programa Bolsa Família, com o seu atual desenho de condicionalidade, não se relaciona qualitativamente com o combate ao trabalho infantil, pois muitos dos aspectos densos que o determinam não sofrem atuação das ações do Programa.

Por sua vez, o trabalho infantil dentro da comunidade visitada, mantém-se como aspecto ativo para a reprodução da pobreza em famílias beneficiárias. Ou seja, devido a também complexa e multidimensional trama de determinantes do trabalho infantil, o Programa Bolsa Família, com sua intenção de aliviar e superar a situação de pobreza, demonstra-se insuficiente para contribuir com aquele problema público.

Quando se observa o desenho do Programa, em termos das condicionalidades, verifica-se que a atuação para o combate ao trabalho infantil não se efetiva. A exigência na área da educação está somente sendo utilizada como índice quantitativo para identificação de escolas cuja maioria das matrículas é de beneficiários do Programa, conforme se observou nas Notas Técnicas Conjuntas (MDS, MEC, 2015). Ou seja, a frequência escolar que se exige não tem objetivo qualitativo para o desempenho do aluno\beneficiário.

Da mesma forma, a exigência de vacinação, avaliação antropométrica e acompanhamento de saúde dos beneficiários não se relacionam com ao trabalho infantil. No entanto, nota-se que quando a privação de saúde está nos membros responsáveis pelo sustento da família, esta sim pode favorecer para a entrada de crianças e adolescentes no mercado de trabalho como forma de contribuir no sustento familiar.

O foco ao trabalho infantil dado, nesta pesquisa, permitiu identificar que os serviços de assistência social são aqueles que, em proposta, mais se alinham ao seu enfrentamento. No entanto, as ações de fiscalização são inexistentes, pelo menos no *lócus* deste estudo, conforme constatado durante entrevista com um Assistente Social. Em geral, as ações de assistência social dentro dos CRAS, em especial, aquele que foi visitado, limitam-se a dar pareceres e avaliações apenas quando são solicitadas. A falta de envolvimento dos profissionais do CRAS com a

população e mesmo o desconhecimento de aspectos importantes da política pública em questão inviabilizam que ações ativas de identificação de vulnerabilidades sejam percebidas e por sua vez tratadas. Logo, mesmo a assistência social sendo o serviço que mais poderia contribuir ao combate do trabalho infantil em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, este é limitado aos muros do CRAS.

Por meio destes resultados, observa-se algumas possibilidades de estudos, principalmente no que se refere ao papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação das políticas pública. Nesse sentido, faz-se a seguinte pergunta: Como a percepção dos burocratas de rua, acerca das políticas públicas de transferência de renda, interfere nos resultados da implementação?

Outro ponto que emerge como possibilidade futura de estudos, corresponde à análise dos cenários políticos para o futuro das políticas públicas focalizadas. Ou seja, até onde as políticas públicas, baseadas em mínimos sociais e em focalização de público-alvo, permanecerão dentro da agenda política dos governos de esquerda? E quais as possibilidades que surgem para o enfrentamento da pobreza em caso da constatação da inviabilidade dos Programas de Transferência de Renda?

Por ora, uma última indicação corresponde à discussão ideológica na implementação de políticas focalizadas. Decerto, há indícios de objetivos distintos quando da decisão por implementar políticas públicas focalizadas à população vulnerável, assim pergunta-se qual o interesse por trás das políticas públicas focalizadas implementadas pelo Estado?

Por fim, espera-se que esta pesquisa venha a contribuir com a discussão acerca do tema debatido, bem como auxiliar para que ocorra um aperfeiçoamento quanto ao desenho das políticas sociais e da efetiva participação do Estado na questão social, sobretudo no que tange à superação da vulnerabilidade.

Referências

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. **Educação Agrícola Superior**, Brasília, v. 15, n. Especial, p. 51-85, 1996.

AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; MONTEIRO, Vinícius do Prado. Avaliação de Impacto das Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 531-570, 2013.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. Desenvolvimento e Gestão Pública: das ideias às práticas. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 115 - 141, set/dez. 2010

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano, Ponte dos Carvalhos (Chiado do Rato / Manoel Vigia) Cabo de Santo Agostinho, PE - RM - Recife**. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_udh/22491>. Acesso em 06 agosto 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Coimbra/Portugal: Edições 70, 2011.

BERNSTEIN, Henry. Progresso. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.); GELLNER, Ernest; NISBET, Robert; TOURAINE, Alain (Coord.). **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. tradução Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

BRONZO, Carla. **Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza: o desafio de conjugar proteção e promoção social**. In: Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios/Marco Aurélio Marques Ferreira, Magnus Luiz Emmendoerfer, Rodrigo Gava (org.). – Viçosa, MG, 2010.

BRASIL. 2003. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. **Cria O Programa Bolsa Família e Dá Outras Providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 22 abril 2015.

_____. 2004a. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e Dá Outras Providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. 2004b. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. **Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5209.htm> Acesso em: 05 fev. 2015

_____. 2004c. Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. **Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.869.htm>. Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. 2000. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. **Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L10097.htm>. Acesso em: 20 julho 2015.

_____. 2010. Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010. **Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador.** Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador / Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. – 2. ed. – Brasília : Ministério do Trabalho e Emprego, 2011.

BOISIER, Sérgio. **Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?** 1999. Disponível em: <<http://abacoenred.com/IMG/pdf/boisier.pdf>> Acesso em 02.Set.2014

BRUNDTLAND, G. H. (coord.). **Nosso futuro comum.** 11. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1991.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. *In:* MOTA, Ana Elisabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

COBO, B. **Políticas focalizadas de transferência de renda:** contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

COGGIOLA, O. Neoliberalismo: Futuro do capitalismo? *In*: COGGIOLA, O; CLÁUDIO, K. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996.

COLBARI, Antonia. **A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa.** In.: Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional [recurso eletrônico] : uma abordagem teórico-conceitual / Eloisio Moulin de Souza (org.). - Dados eletrônicos. Vitória : EDUFES, 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos.** – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

De La O, Ana Lorena. **Crafting policies to end poverty in Latin America: the quiet transformation** : Cambridge University, 2015

EL PAÍS, 2015. Brasil lidera a redução da pobreza extrema, segundo o Banco Mundial. Publicado em 23 abr 2015. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/23/politica/1429790575_591974.html>, Acesso em: 07 junho 2015

FAO, FIDA e PAM. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2014. Créer un environnement plus propice à la sécurité alimentaire et à la nutrition.* Rome, FAO, 2014.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 20 n°. 59, p. 97-109. 2005

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Avaliação do Impacto dos Programas de Bolsa Escola sobre o Trabalho Infantil no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico.** v.35, n.3, dez. 2005. Disponível em <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/51/29>> Acesso em 18 fev. 2015.

FLICK, Uwe. **Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes.** Porto Alegre: Penso, 2013.

FNPETI/ Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. **Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, 20 anos.** Brasília, 2014.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de . Definindo a Gestão Social. In: Jeová Torres Silva Júnior, Rogério Teixeira Mâsih et al.. (Org.). **Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, v. 1, p. 26-37, 2008.

FURTADO, Celso. **Cultura e Desenvolvimento em época de crise** – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GRAMSCI, Antônio. **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Organização de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GODOI, Christiane Kleinübing; BALSINI, Cristina Pereira Vecchio. **A Pesquisa Qualitativa nos Estudos Organizacionais brasileiros**: uma análise bibliométrica. In: Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos/Anielson Bárboza da Silva, Christiane Kleinübing Godoi, Rodrigo Bandeira-de-Mello (org.). – São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. **Estudo de Caso Qualitativo**. In: Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos/Anielson Bárboza da Silva, Christiane Kleinübing Godoi, Rodrigo Bandeira-de-Mello (org.). – São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às Avessas**: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento** In.: Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise / Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores ;Tomás de Aquino Guimarães, apresentação. - Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HOWLETT, M; RAMESH, M. *Studying Public Policy*. Canadá: Oxford University Press, 1995.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**: do feudalismo ao século XXI – 22ª ed, Rio de Janeiro: LTC, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=261160&search=pernambuco|recife>> . Acesso em: 9 julho 2015.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default.shtm>>. Acesso em: 16 fev. 2015

IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011):** Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. 2012. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 1, p. 53-83, 2009.

KASSOUF, Ana Lúcia. **O que sabemos sobre o trabalho infantil?** Nova Economia: Belo Horizonte, p. 323-350, maio/ago. 2007.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. – 7.ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Rosa Maria. Política de Transferência de Renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 2 (131), pp. 298-314, abril-junho/2013

MEC (Ministério da Educação); MS (Ministério da Saúde); MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. (2013a) Nota Técnica Conjunta nº 152, de 17 de julho de 2013.

_____. (2013b) Nota Técnica Conjunta nº 342, de 14 de nov. de 2013.

MEC. **RESPOSTA SIC - ANEXO COMPLEMENTAÇÃO DE RESPOSTA - NUP 23480016599201538** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <marcus.disousa@gmail.com> em 10 dez. 2015.

MENDES, Diego Costa. **Para além do desenvolvimento econômico:** o Programa de Aceleração do Crescimento e a qualidade de vida de uma comunidade autóctone de Suape. 2015. 000f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2015.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades**. 2015a. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. **Ações integradas às condicionalidades**. 2015b. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsafamilia/oquee/acessoeducacaoesaude/acoesintegradas>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. **Bolsa Família**. 2015c. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> >. Acesso em: 29 abril 2015.

_____. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. 2015d. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> >. Acesso em: 29 abril 2015.

_____. **Acesso a educação e a saúde**. 2015e. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsafamilia/oquee/acessoeducacaoesaude>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

_____. **O que é**. 2015f. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>>. Acesso em: 09 nov. 2015.

_____. **Integração Peti e Bolsa Família**. 2015g. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistenciasocial/peti/integracao-peti-e-bolsa-familia>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. **Valor do Benefício**. 2015h. Disponível em: PEGAR PAGINA NO SITE NOVO. Acesso em: 15 nov. 2015.

MDS; MEC. (2011) Nota Técnica nº 192, de 1 de jul. de 2011.

MDS; MEC. (2015) Nota Técnica Conjunta nº49, de 5 de fev. de 2015.

MDS (2012). Nota Técnica nº 319, de 23 de nov. de 2012.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research and case study applications in education**. Rev. and expanted. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

MINAYO, Maria Cecília. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 5(1) p.7-18, 2000.

MISOCZKY, Maria Ceci; GOULART, Sueli; MORAES, Joysi. A ditadura do discurso do desenvolvimento em questão: das críticas proscritas a concepções emergentes. Oficina. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, VI, 2010, Florianópolis/SC. **Anais...** Florianópolis/SC: EnEO, 23 a 25 de maio de 2010.

MISOCZKY, Maria Ceci; BÖHM, Steffen. Do desenvolvimento sustentável à economia verde: a constante e acelerada investida do capital sobre a natureza. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, nº 3, artigo 5, p.546–568. Rio de Janeiro, Set. 2012

MORGAN, Gareth; SMIRCICH, Linda. The case for qualitative research. *Academy of Management*. **The Academy of Management Review** (pre-1986); Oct 1980.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, A. S; PERUZZO, J. F.. O Novo Desenvolvimentismo e as Políticas Sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da Pobreza e Aumento da Desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina**. Configurações [Online], 10 | 2012b. Disponível em <<http://configuracoes.revues.org/1324>> Acesso em: 08 dez. 2014.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios Curitiba. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, Jul./Ago. 2011.

OIT. **Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil** - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012 / Bureau international do Trabalho, Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) - Genebra: OIT, 2013a.

_____. **Trabajo infantil en la agricultura. Una forma de reproducir la pobreza entre generaciones**. 2013b. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_226902.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação**. 2000. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/518>>. Acesso em: 20 julho 2015.

OLIVEIRA, A.M.H.C. et al. **Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. In.: Avaliação de Políticas e Programas do MDS: Resultados: bolsa família e assistência social. / Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome; secretaria de avaliação e gestão da informação – Brasília, DF: MDS; sagi, 2007.

OTTONELLI, O; MARIANO, J.L.. Pobreza multidimensional nos municípios da Região Nordeste. **Revista Administração Pública** — Rio de Janeiro 48(5):1253-1279, set./out. 2014

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013

PIRES, Julio Manuel. Políticas Sociais e Ajuste Econômico: a América Latina na Década de 1990. **Cadernos PROLAM/USP**, vol. 2, p. 47-72, 2004.

POCHMANN, Marcio. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 637-649, out./dez. 2010

_____. **Trajetória e deslocamento distributivo no Brasil**. 2015. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1685#.VGkd90pI4Zg.email>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

PNUD. **O que é IDH**. Programadas Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <http://www.pnud.org.br/idh/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH> Acesso em: 25 maio 2015a.

_____. **Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome**. Programadas Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/odm1.aspx>> Acesso em: 06 fev. 2015b

RANINCHESKI, Sônia Maria; SILVA, Carla Etienne Mendonça da. Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família. **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 111-121, jan./jun. 2013.

REPORTER BRASIL. **Crianças catam sururu que abastecem quiosques e restaurantes do Recife**. Publicado em 27 junho de 2013. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/trabalhoinfantil/criancas-catam-sururu-que-abastece-quiocques-e-restaurantes-do-recife/>>. Acesso em: 05 junho 2015

ROCHA, Sônia. Transferência de Renda: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SACHS, Ignancy. Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. **Organizações & Sociedade** - v.12 - n.33 - abril/junho – 2005.

_____. Crescimento Perverso e "Maldesenvolvimento": Lições Do Colapso Polonês. **Novos Estudos**, nº 4, 1982.

SANTOS, C.R.B.; MAGALHÃES, R. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(5):1215-1224, 2012

SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In.: **Políticas públicas; coletânea/ (org.): Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi**. p. 21-42 – Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento ambiguidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em Questão**, ano 2, n. 3. 2004.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, p. 1429-1439, 2007.

_____. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v.6, n.2, p. 65-102, 2002.

SILVERMAN, David. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações**. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

SMITH, Kevin B., LARIMER, Christopher W.. **The Public Policy Theory Primer**. Westview: 2009.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Texto para Discussão**, nº 1424, out. 2009.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Texto para Discussão, nº 1396, março 2009.

SOUSA, Marcus Santos; DOURADO, Débora Coutinho Paschoal. Política Pública de Transferência de Renda no Brasil: considerações iniciais de uma revisão da literatura. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, nº 06 – 2º Semestre de 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**: Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de Políticas Públicas síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, Jan./Jun. 2015

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre o trabalho das mães. *In*: Encontro nacional de estudos populacionais. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 613-635, dez. 2010.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em Pesquisa Qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisa de Marketing, Opinião e Mídia**, v. 03, pp. 20-27, set, 2009.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, 42(3):529-50, maio/jun. 2008

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Fórum afirma que Bolsa Família não reduz o trabalho infantil**. Publicado em 10 out. 2012. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/forum-afirma-que-bolsa-familia-nao-reduz-o-trabalho-infantil>. Acesso em: 06 junho 2015.

WOLF, Maria Regina; BARROS FILHO, Antonio de Azevedo. Estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil: uma revisão sistemática – **Ciência & Saúde Coletiva** – 19(5): p.1331-1338, 2014

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo lula no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**: sur, v. 3, p.144-159, n. 4, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O Programa Bolsa Família: lições da experiência alemã. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 98, Ano IX, Julho, 2009.

CICFPD (Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento). **Memórias do desenvolvimento**. Ano 4, n.4. Set. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: < <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201405161510110.Memorias4texto.pdf> >. Acesso em: 31 out. 2015.

APÊNDICE A – Documentos obtidos na Pesquisa Documental

OR	ID	DOCUMENTO	DIA	MÊS	ANO	ASSUNTO
1	D1	DECRETO	Ind.	Ind.	Ind.	Termo de Responsabilidade pela utilização da Base de Dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº. 6.135, de 26 de julho de 2007.
2	D2	DECRETO	Ind.	Ind.	Ind.	
3	D3	DECRETO	30	7	2009	Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
4	D4	DECRETO	10	11	2009	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
5	D5	DECRETO	26	6	2007	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
6	D6	DECRETO	26	6	2008	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
7	D7	DECRETO	11	4	2006	Revogado pelo Decreto nº 6.824, de 2009
8	D8	DECRETO	16	7	2007	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
9	D9	DECRETO	12	3	2008	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
10	D10	DECRETO	30	7	2009	Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família
11	D11	DECRETO	19	11	2009	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
12	D12	DECRETO	19	10	2010	Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
13	D13	DECRETO	1	3	2011	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto de nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
14	D14	DECRETO	15	6	2012	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
15	D15	DECRETO	30	4	2014	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.
16	D16	DECRETO	26	6	2007	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

17	D17	DECRETO	24	7	2001	Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.
18	D18	DECRETO	17	9	2004	Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
19	D19	DECRETO	2	6	2011	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
20	D20	DECRETO	Ind.	Ind.	Ind.	Termo de Responsabilidade pela utilização de dados identificados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº. 6.135, de 26 de julho de 2007.
21	IN1	INSTRUÇÃO NORMATIVA	23	5	2005	Divulga orientações aos Municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.
22	IN2	INSTRUÇÃO NORMATIVA	26	8	2011	Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 6.05 do Formulário e do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011
23	IN3	INSTRUÇÃO NORMATIVA	26	8	2011	Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 6.05 do Formulário e do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011
24	IN4	INSTRUÇÃO NORMATIVA	26	8	2011	Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 dos Formulários e do Sistema de Cadastro Único no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011
25	IN5	INSTRUÇÃO NORMATIVA	26	8	2011	Estabelece as definições técnicas e os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 dos Formulários e do Sistema de Cadastro Único no âmbito da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011
26	IN6	INSTRUÇÃO NORMATIVA	14	10	2011	Estabelece os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 6.05 do Formulário e do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, nos casos de exclusão de dados cadastrais e de mudança da família de município, em observância à Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011
27	IN7	INSTRUÇÃO NORMATIVA	14	10	2011	Estabelece os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 6.05 do Formulário e do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, nos casos de exclusão de dados cadastrais e de mudança da família de município, em observância à Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011
28	IN8	INSTRUÇÃO NORMATIVA	14	10	2011	Estabelece os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 dos Formulários e do Sistema de Cadastro Único, nos casos de exclusão de dados cadastrais e de mudança da família de município, em observância à Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011
29	IO1	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	20	6	2012	Assunto: Divulga aos municípios procedimentos operacionais a serem observados no Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP).
30	IO2	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	Ind.	Ind.	2013	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2013 para o acompanhamento das condicionalidades

						da saúde do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.
31	IO3	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	13	6	2013	Assunto: Orienta os municípios sobre o processo de Averiguação Cadastral de 2013, que abrange famílias identificadas com inconsistências nas informações declaradas no Cadastro Único.
32	IO4	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	13	6	2013	Assunto: Orienta os municípios sobre o processo de Averiguação Cadastral de 2013, que abrange famílias identificadas com inconsistências nas informações declaradas no Cadastro Único
33	IO5	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	8	10	2013	Assunto: Orienta os municípios sobre o processo de exclusão lógica dos cadastrosdesatualizados há mais de 48 meses, a ser realizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)
34	IO6	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	5	2014	Assunto: Orienta os municípios sobre o novo método de permissionamento de usuários do Sistema de Cadastro Único Versão 7.
35	IO7	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	3	8	2012	ASSUNTO: Altera o prazo de validade da Declaração Provisória para usufruto, pelos idosos, de desconto e gratuidade no sistema de transporte coletivo interestadual, nos termos da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, e dá outras providências.
36	IO8	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	20	12	2012	Assunto: Orienta os estados e os municípios sobre o estabelecimento de parcerias com Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas eOrganizações da Sociedade Civil, para a realização da Busca Ativa de famílias de baixa renda, com prioridade para as extremamente pobres, com o objetivo de incluí-las no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e promover a atualização cadastral.
37	IO9	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	12	7	2013	Assunto: Trata sobre os procedimentos para a identificação de gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao Benefício Variável à Gestante (BVG) e das regras relacionadas à concessão desse benefício.
38	IO10	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	25	7	2013	Assunto: Divulga aos estados e municípios as orientações para a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes em idade escolar não localizados em escolas no acompanhamento da frequência escolar desde 2011, e os procedimentos a serem adotados.
39	IO11	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	5	4	2010	Estabelece orientações sobre a operacionalização da repercussão da condicionalidade de frequência nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.
40	IO12	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	29	10	2010	Assunto: Estabelece instruções para a inserção, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e de suas famílias.
41	IO13	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	22	11	2010	Assunto: Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único

42	IO14	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	20	12	2012	Assunto: Orienta os estados e os municípios sobre o estabelecimento de parcerias com Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil, para a realização da Busca Ativa de famílias de baixa renda, com prioridade para as extremamente pobres, com o objetivo de incluí-las no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e promover a atualização cadastral.
43	IO15	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	7	5	2015	Assunto: Divulga os prazos e procedimentos relativos aos processos de Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral para o exercício 2015.
44	IO16	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	29	5	2015	Assunto: Divulga aos estados e aos municípios as orientações para a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes em idade escolar “não localizados” em escolas no acompanhamento da frequência escolar, desde 2013 e em todo o ano de 2014, bem como daqueles identificados na Avaliação da Execução de Programas de Governo a partir de Sorteios da Controladoria-Geral da União (CGU), e os procedimentos a serem adotados
45	IO17	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	28	5	2014	Assunto: Divulga aos estados e aos municípios as orientações para a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes em idade escolar “não localizados” em escolas no acompanhamento da frequência escolar, desde 2013 e em todo o ano de 2014, bem como daqueles identificados na Avaliação da Execução de Programas de Governo a partir de Sorteios da Controladoria-Geral da União (CGU), e os procedimentos a serem adotados
46	IO18	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	13	10	2011	Assunto: Divulga aos municípios procedimentos operacionais a serem adotados para o Retorno Garantido de famílias que tenham se desligado voluntariamente do Programa Bolsa Família, assim como novas regras de reversão de cancelamento de benefícios para os demais casos.
47	IO19	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	Ind.	Ind.	2013	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2013 para o acompanhamento da condicionalidade de frequência aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.
48	IO20	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	Ind.	Ind.	2013	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2013 para o acompanhamento da condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações
49	IO21	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	17	4	2013	Assunto: Orienta quanto aos procedimentos necessários para a verificação da situação dos políticos eleitos com indícios de estarem na condição de beneficiários do PBF, e o envio dessas informações ao MDS por meio do SIMAC - Questionário.
50	IO22	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	8	8	2013	Assunto: Divulga procedimentos para a apresentação das informações ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sobre a comprovação dos gastos realizados com os recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD-E e IGD-M), bem como orienta sobre a análise e a deliberação do Conselho Estadual e Municipal de Assistência Social (CEAS/CMAS) sobre os referidos

						gastos no Sistema SUASweb, em conformidade com a Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010.
51	IO23	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	6	9	2013	Assunto: Define e divulga as orientações sobre os procedimentos para o Credenciamento ao acesso de Usuários aos Recursos Computacionais da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e revoga as Instruções Operacionais nº 15/2006, de 13 de dezembro de 2006, e nº 35/2010, de 15 de abril de 2010.
52	IO24	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	1	2015	Assunto: Orienta os municípios sobre o processo de exclusão lógica dos cadastros desatualizados há mais de 48 meses, a ser realizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em 2015.
53	IO25	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	28	1	2015	Assunto: Estabelece os calendários do exercício de 2015 para os acompanhamentos das condicionalidades da saúde e da educação e para a repercussão do Programa Bolsa Família (PBF).
54	IO26	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	5	8	2014	Assunto: Estabelece orientações para identificação e registro de famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único.
55	IO27	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	1	2014	Assunto: Orienta os municípios sobre os prazos e procedimentos para a Averiguação Cadastral 2014.
56	IO28	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	16	1	2014	Assunto: Estabelece os calendários do exercício de 2014 para os acompanhamentos das condicionalidades da saúde e da educação e para a repercussão do Programa Bolsa Família (PBF)
57	IO29	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	16	1	2014	Assunto: Estabelece os calendários do exercício de 2014 para os acompanhamentos das condicionalidades da saúde e da educação e para a repercussão do Programa Bolsa Família (PBF)
58	IO30	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	23	7	2014	Assunto: Divulga procedimentos para a apresentação das informações ao MDS sobre a comprovação dos gastos feitos com os recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, bem como orienta sobre a análise e a deliberação dos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social (CMAS/CEAS) sobre os referidos gastos no Sistema SUASWEB, em conformidade com a Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010.
59	IO31	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	19	5	2004	Assunto: Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral. (NR – Nova redação)
60	IO32	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	14	2	2005	Assunto: Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.
61	IO33	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	2	2005	Assunto: Divulga procedimentos operacionais aos Municípios para importação da base cadastral do Cadastro Único
62	IO34	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	20	5	2005	Assunto: Divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, publica os novos critérios de validação dos registros desse cadastro, e define orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003.

63	IO35	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	20	6	2005	Assunto: Divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientações aos Municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral.
64	IO36	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	5	6	2005	Assunto: Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.
65	IO37	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	31	8	2005	Assunto: Divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para a marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único.
66	IO38	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	22	11	2005	Assunto: Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal.
67	IO39	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	3	2	2006	Assunto: Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.
68	IO40	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	20	4	2006	Assunto: Divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orienta as Prefeituras acerca da complementação dos dados e do desbloqueio dos benefícios.
69	IO41	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	10	8	2006	Assunto: Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.
70	IO42	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	13	12	2006	Assunto: Divulgar aos estados e municípios orientações sobre os procedimentos para Credenciamento de Usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.
71	IO43	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	26	2	2007	Assunto: Divulga procedimentos operacionais para a concessão do desconto da tarifa social de energia elétrica para unidades domiciliares com consumo médio mensal situado entre 80kWh e 220 kWh (ou o limite regional).
72	IO44	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	16	4	2007	Assunto: Divulga procedimentos operacionais para o Cadastramento de estudantes do ensino fundamental de 9 anos no Cadastro Único de Programas Sociais
73	IO45	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	5	2007	Assunto: Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.

74	IO46	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	24	9	2007	Assunto: Divulga os procedimentos e as orientações para a correta utilização do arquivo denominado “Base CAIXA”, disponibilizado aos municípios para importação pelo aplicativo Off-line no caso de perda total ou parcial de sua base local.
75	IO47	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	14	12	2007	Assunto: Divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico.
76	IO48	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	29	2	2008	Assunto: Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.
77	IO49	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	25	7	2008	Assunto: Divulga procedimentos operacionais aos municípios para o acesso à Central de Sistemas da Senarc.
78	IO50	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	31	7	2008	Assunto: Divulga aos municípios orientações para a substituição de Prefeito, Prefeitura, Gestor Municipal ou da Instância de Controle Social (ICS) do PBF e procedimentos para alteração de seus dados cadastrais, bem como os procedimentos para o acesso ao Sistema de Gestão Integrada (SGI)
79	IO51	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	21	8	2008	Assunto: Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em razão da identificação de inconsistência nas informações de renda obtidas por meio da comparação das informações do CadÚnico com as da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)
80	IO52	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	5	9	2008	Assunto: Divulga aos municípios orientações sobre a busca ativa de famílias Beneficiárias do Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar “sem informação” de frequência escolar e procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) relativos ao bloqueio e cancelamento do benefício
81	IO53	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	17	12	2008	Assunto: Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com registros de descumprimento de condicionalidades.
82	IO54	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	22	1	2009	Assunto: Divulga aos municípios orientações sobre a utilização do Sistema de Atendimento e Solicitação de Formulários – SASF.
83	IO55	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	13	2	2009	Assunto: Divulga informações e procedimentos de atualização ou revalidação cadastral dos domicílios no CadÚnico para implantação da revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família
84	IO56	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	7	5	2009	Assunto: Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere a identificação e registro dos motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre seis e 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família

85	IO57	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	14	5	2009	Assunto: Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e à gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em razão da identificação de inconsistência nas informações de renda obtidas por meio da comparação das informações do CadÚnico com as da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).
86	IO58	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	17	7	2009	Assunto: Orienta quanto aos procedimentos necessários para regularização da situação das famílias identificadas na auditoria do Tribunal de Contas da União com suspeita de informações incorretas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
87	IO59	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	12	8	2009	Assunto: Divulga aos municípios as orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar “sem informação” de frequência escolar no ano de 2009 e os procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) relativos ao bloqueio e cancelamento do benefício.
88	IO60	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	3	12	2009	Assunto: Divulgação, entre os municípios, dos procedimentos a serem adotados para registro do acompanhamento familiar e solicitação, se necessário, da interrupção temporária dos efeitos do descumprimento de condicionalidades para famílias inseridas em atividades de acompanhamento familiar desenvolvidas no município
89	IO61	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	23	12	2009	Assunto: Divulga informações e procedimentos de atualização ou revalidação cadastral das famílias no CadÚnico para fins de Revisão Cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2010.
90	IO62	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	4	2010	Assunto: Divulga as orientações necessárias para a solicitação de cadastramento de usuários municipais no novo sistema de Cadastro Único – Versão 7, a ser realizado pela CAIXA, bem como apresenta, em linhas gerais, o Módulo de Consulta – Versão 7.1
91	IO63	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	1	12	2010	Assunto: Divulga orientações sobre o calendário e o fluxo operacional necessários para o agendamento e a migração do município para a utilização da Versão 7.3 do Sistema de Cadastro Único
92	IO64	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	8	2007	Assunto: Divulga aos gestores municipais do Programa Bolsa Família procedimentos para encaminhamento dos inscritos no CadÚnico às ações de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado.
93	IO65	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	23	2	2012	Assunto: Estabelece instruções para a inserção, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e de suas famílias
94	IO66	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	17	2	2009	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2009 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações
95	IO67	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	7	4	2009	Assunto: Orienta os gestores municipais do CadÚnico/Programa Bolsa Família dos municípios do semiárido brasileiro quanto ao cadastramento de

						famílias de baixa renda para sua inserção no Programa Cisternas.
96	IO68	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	26	8	2009	Assunto: Divulga aos municípios orientações para a inserção de adolescentes beneficiários do Benefício Variável Vinculado Ao Adolescente (BVJ), que se encontram em descumprimento de condicionalidades no Projovem Adolescente –Serviço Socioeducativo
97	IO69	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	7	3	2012	Assunto: Informa aos estados e aos municípios sobre a parceria entre o Programa BolsaFamília (PBF) e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e as potencialidades de inserção de beneficiários do PBF e inscritos no Cadastro Único nas turmas de alfabetização e revê a Instrução Operacional Conjunta SENARC/MDS – Secadi/MEC nº 1, de 15 de agosto de 2007
98	IO70	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	19	11	2010	Assunto: Divulga procedimentos para apresentação da comprovação dos gastos feitos com os recursos recebidos pelos municípios, no exercício de 2009, a título de apoio à gestão descentralizada pelo Índice de Gestão Descentralizado (IGD-M), bem como orienta a análise e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) sobre os referidos gastos no sistema SUASWEB.
99	IO71	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	19	11	2010	Assunto: Divulga procedimentos para apresentação da comprovação dos gastos feitos com os recursos recebidos pelos municípios, no exercício de 2009, a título de apoio à gestão descentralizada pelo Índice de Gestão Descentralizado (IGD-M), bem como orienta a análise e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) sobre os referidos gastos no sistema SUASWEB.
100	IO72	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	24	2	2012	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2012 para o acompanhamento da condicionalidade da Assistência Social do Programa Bolsa Família(PBF) e dá outras orientações
101	IO73	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	29	5	2015	Assunto: Divulga aos estados e aos municípios as orientações para a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes em idade escolar —não localizadosl em escolas no acompanhamento da frequência escolar, desde 2013 e em todo o ano de 2014, bem como daqueles identificados na Avaliação da Execução de Programas de Governo a partir de Sorteios da Controladoria-Geral da União (CGU), e os procedimentos a serem adotados
102	IO74	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	21	7	2010	Assunto: Atualiza a IO nº 29 com a incorporação das mudanças formuladas pelo MEC na tabela de motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família
103	IO75	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	24	2	2012	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2012 para o acompanhamento da condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações
104	IO76	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	24	2	2012	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2012 para o acompanhamento das condicionalidades da

						saúde do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.
105	IO77	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	2	2	2011	Assunto: Divulga orientações sobre o fluxo operacional a ser executado para efetuar a transferência de pessoa ou famílias entre um município que utiliza o Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único – Versão 6.05 (Aplicativo off-line do Cadastro Único) e outro que utiliza a Versão 7 do Sistema de Cadastro Único.
106	IO78	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	14	2	2011	Assunto: Divulga informações e procedimentos relativos ao processo de Revisão Cadastral das famílias do Programa Bolsa Família
107	IO79	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	24	2	2011	Assunto: Divulga as divergências existentes entre alguns campos dos novos formulários e da Versão 7.3 do Sistema de Cadastro Único e as orientações de como as informações deverão ser digitadas no novo Sistema
108	IO80	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	29	3	2011	Assunto: Divulga alteração do prazo instituído pela Instrução Operacional nº 37, que estabelece os procedimentos para apresentação da comprovação dos gastos feitos com os recursos recebidos pelos municípios, no exercício de 2009, a título de apoio à gestão descentralizada pelo Índice de Gestão Descentralizado (IGD-M), bem como orienta a análise e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) sobre os referidos gastos no sistema SUASWEB.
109	IO81	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	29	3	2011	Assunto: Orienta os municípios sobre os procedimentos para averiguação de famílias identificadas em processo de auditorias com indícios de inconsistências nas informações declaradas no Cadastro Único
110	IO82	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	11	5	2011	Assunto: Divulga procedimentos para apresentação das informações ao MDS sobre a comprovação dos gastos feitos com os recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizado do PBF (IGD-E e IGD-M), bem como orienta sobre a análise e deliberação do Conselho Estadual e Municipal de Assistência Social (CEAS/CMAS) sobre os referidos gastos no Sistema Suasweb.
111	IO83	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	7	7	2011	Assunto: Orienta sobre os procedimentos para averiguação de pessoas com documentação em multiplicidade na base do Cadastro Único para Programas Sociais
112	IO84	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	23	8	2011	Assunto: Orienta sobre os procedimentos para correção das informações das famílias habilitadas para Programa Bolsa Família, com dados desatualizados na base do Cadastro Único
113	IO85	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	18	11	2011	Assunto: Divulga aos municípios orientações para a inclusão e atualização dos dados de famílias assentadas da Reforma Agrária e beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, no Cadastro Único

114	IO86	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	8	1	2013	Assunto: Divulga aos municípios orientações para a substituição de Gestor Municipal, Prefeito, Órgão Responsável, Equipe de Gestão e Instância de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família (PBF) e Cadastro Único e procedimentos para alteração e revalidação dos dados cadastrais no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF
115	IO87	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	16	6	2015	Assunto: Divulga os procedimentos relativos ao processo de qualificação dos dados dos trabalhadores do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família
116	IO88	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	3	2011	Assunto: Divulga aos estados e municípios as orientações sobre a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com integrantes em idade escolar “não localizados” em escolas no acompanhamento da frequência escolar no ano de 2010 e os procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
117	IO89	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	3	2011	Assunto: Divulga aos estados e municípios as orientações sobre a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com integrantes em idade escolar “não localizados” em escolas no acompanhamento da frequência escolar no ano de 2010 e os procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
118	IO90	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	4	2011	Assunto: Estabelece o calendário do exercício de 2011 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.
119	IO91	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	25	10	2011	Assunto: Orienta os municípios sobre o estabelecimento de parcerias de Busca Ativa nos níveis federal e municipal e sobre o protocolo para inclusão de famílias extremamente pobres no Cadastro Único
120	IO92	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	13	5	2014	Assunto: Divulga as informações e os procedimentos relativos ao processo de Revisão Cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em 2014
121	IO93	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	20	3	2012	Assunto: Apresenta o Sistema CECAD e traz orientações preliminares para sua utilização nas ações de Vigilância Socioassistencial
122	IO94	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	2	12	2010	Assunto: Divulga aos municípios orientações sobre a utilização do novo Sistema de Atendimento e Solicitação de Formulários (SASF), incorporado pelo Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)
123	IO95	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	11	6	2011	Assunto: Divulga procedimentos para a apresentação das informações ao MDS sobre a comprovação dos gastos feitos com os recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD-E e IGD-M), bem como orienta sobre a análise e deliberação do Conselho Estadual e Municipal de Assistência Social (CEAS/CMAS) sobre os referidos gastos no Sistema Suasweb, em conformidade com a Portaria GM/MDS nº 754, de 25 de outubro de 2010

124	IO96	INSTRUÇÃO OPERACIONAL	15	6	2012	Assunto: Orienta os municípios sobre os procedimentos para averiguação e atualização cadastral de famílias identificadas com indícios de inconsistências nas informações declaradas no Cadastro Único
125	L1	LEI	20	1	2010	Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nos 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências.
126	L2	LEI	9	1	2004	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
127	L3	LEI	10	6	2008	Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.
128	L4	LEI	13	10	2009	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais; altera as Leis nºs 11.786, de 25 de setembro de 2008, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.882, de 23 de dezembro de 2008, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 10.925, de 23 de julho de 2004, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.893, de 13 de julho de 2004, 9.454, de 7 de abril de 1997, 11.945, de 4 de junho de 2009, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 11.326, de 24 de julho de 2006, 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 9.703, de 17 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga a Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e o art. 13 da Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências.
129	MP1	MEDIDA PROVISÓRIA	14	5	2009	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, e dá outras providências.
130	MP2	MEDIDA PROVISÓRIA	20	10	2003	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
131	NT1	NOTA TÉCNICA	1	7	2011	Parceria para a articulação de estratégias e ações intersetoriais entre o Programa Mais Educação e o Programa Bolsa Família.
132	NT2	NOTA TÉCNICA	23	11	2012	Apresenta informações sobre a Parceria Programa Bolsa Família (MDS) com o Programa Mais Educação (MEC) para o ano de 2013.

133	NTC1	NOTA TÉCNICA CONJUNTA	14	11	2013	Apresenta informações sobre o resultado da adesão, em 2013, das escolas ao Programa Saúde na Escola - PSE, a partir da parceria com o Programa Bolsa Família.
134	NTC2	NOTA TÉCNICA CONJUNTA	15	7	2013	Apresenta informações sobre a Parceria Programa Bolsa Família (MDS) com o Programa Mais Educação referentes ao resultado das adesões das escolas em 2013.
135	NTC3	NOTA TÉCNICA CONJUNTA	17	6	2013	Aprofundamento da gestão intersetorial na implementação do Programa Saúde na Escola.
136	NTC4	NOTA TÉCNICA CONJUNTA	5	2	2015	Apresenta informações sobre a Parceria entre o Programa Bolsa Família e o Programa Mais educação referente ao resultado das adesões das escolas, em 2014, encaminhamentos de propostas para a consolidação da Educação Integral
137	PG1	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Condicionalidades de Educação
138	PG2	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Condicionalidades de Saúde
139	PG3	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Integração Peti e Bolsa Família
140	PG4	PÁGINA DO PORTAL	9	11	2015	O que é? Sistema Único de Assistência Social - Suas
141	PG5	PÁGINA DO PORTAL	7	11	2015	PETI-SISPETI
142	PG6	PÁGINA DO PORTAL	7	11	2015	Peti-Condicionais
143	PG7	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Programa Mais Educação
144	PG8	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Programa Saúde na Escola
145	PG9	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Segurança Alimentar e Nutricional
146	PG10	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Sistemas
147	PG11	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Valor do Benefício
148	PG12	PÁGINA DO PORTAL	6	11	2015	Acesso a Educação e Saúde
149	PG13	PÁGINA DO PORTAL	6	11	2015	Ações Integradas às Condicionais
150	PG14	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Ações Integradas
151	PG15	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Acompanhamento Familiar
152	PG16	PÁGINA DO PORTAL	29	5	2015	Bolsa Família
153	PG17	PÁGINA DO PORTAL	13	8	2015	Condicionalidades

APÊNDICE B – Formulário de identificação de beneficiários

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
 Programa de Pós-graduação em Administração – PROPAD
 Mestrando: Marcus Santos de Sousa
 Orientadora: Prof. Dra. Débora Coutinho Paschoal Dourado

Data ____/____/____

Nº Questionário _____

Formulário de Identificação de Sujeitos

1. Dados Gerais

1.1. Nome: _____	1.2. Idade: _____
1.3. Estado Civil: () Solteiro () Casado () Divorciado () União Estável () Viúvo	
1.4. Escolaridade*: _____	
1.5. Onde você mora é considerado zona rural? () Sim () Não	
1.6. Formas de contato: _____	

2. Composição Familiar

- 2.3. Pessoas que moram em sua casa? () Marido () Filho(s), quantos: ____ () outro: ____
 2.4. Sobre seus filhos:

	Sexo	Idade	Série Escolar	ETI**	Qual a rotina em casa?
a) 1º filho					Manhã: Tarde: Noite:
b) 2º filho					Manhã: Tarde: Noite:
c) Mais novo					Manhã: Tarde: Noite:

** (ETI) Escola de Tempo Integral.

3. Trabalho e Renda familiar

3.3. Como você ganha dinheiro?
3.4. Quem faz o trabalho doméstico?

4. Participação em Programas Sociais

4.3. Participa do Programa Bolsa Família () sim () não participo mais () nunca participei (Se “Não” ou “Nunca”, Porque? _____)
4.4. Participa do PETI () sim () não participo mais () nunca participei (Porque? _____)

OBSERVAÇÕES:

--

APÊNDICE C – Tabulação do formulário

Item	Critério	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18
Grupo A																			
1	Idade	32	22	30	36	36	39	62	22	50	15	35	22	37	37	30	45	30	35
2	Nº de filhos total	3	1	2	2	5	6	17	1	2	1	2	3	1	3	2	1	1	1
3	Filho estuda	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
4	Quantos estudam	3	0	0	2	3	2	1	1	1	0	2	1	1	3	2	0	1	1
5	Participa do PETI ¹	2	1	1	1	1	1	2	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1
Grupo B																			
6	Estado civil	1	1	1	1	1	2	2	3	3	1	3	3	3	3	2	3	2	3
7	Escolaridade	3	3	3	3	3	2	3	3	4	3	1	3	1	1	0	1	1	1
8	Zonal rural	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1	1	2	1	1
9	Relação de Trabalho (RT)	4	4	4	4	4	2	1	3	3	4	2	4	2	2	2	3	2	3
10	RT do cônjuge1	2	2	2	2	4	4	1	0	3	2	0	0	0	0	2	0	2	0
11	Trabalho do lar	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
12	Quantos Menor de Idade (MI)	3	1	1	2	4	3	2	1	2	1	2	3	0	3	2	0	1	1
13	Escola de TI ²	2	0	0	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2
14	Quantos MI trabalham	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
15	PBF ³	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL		19	15	15	18	23	21	15	16	21	15	14	19	11	14	13	13	13	15

¹ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; ² Tempo Integral; ³ Programa Bolsa Família;.

LEGENDA E PESOS	
Peso	Escolaridade
4	Analfabeto
3	Fund. Incompleto
2	Médio Incompleto
1	Médio Completo
0	Pós-graduação
Peso	Estado civil
3	Solteira
2	Casada
1	União Estável
Peso	Zona Rural
1	Não
2	Sim
Peso	Relações de Trabalho
4	Desempregado
3	Empregado informal
2	Empregado formal
1	Aposentado
0	Não se aplica
Peso	Trabalhos do lar
1	Faz sozinho
2	Com ajuda dos filhos
Peso	Estuda em TI
1	Sim
2	Não
Peso	Recebe PBF
1	Não
2	Sim
Nulo	Participa do PETI
1	Nunca participei
2	Não participo mais
3	Participa

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
 Programa de Pós-graduação em Administração – PROPAD
 Mestrando: Marcus Santos de Sousa
 Orientadora: Prof^ª. Dra. Débora Coutinho Paschoal Dourado

Guia para Entrevista Semiestruturada

CATEGORIA	PERGUNTA	Questões observadas
FAMÍLIA	1. Me fale sobre sua família hoje (casada, filhos, quem mora na casa etc).	
TRABALHO E RENDA	2. E hoje, o que você faz para ganhar dinheiro? 3. Dentro da sua casa existe alguma divisão dos trabalhos?	
EDUCAÇÃO	4. Como você percebe a visão dos seus filhos sobre ir à escola?	
SAÚDE	5. Com qual frequência você e sua família costumam ir a consultas médicas? 6. Na sua casa hoje alguém tem algum problema de saúde complicado? Como vocês lidam com isso?	
PROGRAMAS SOCIAIS	7. Me fale sobre como você começou a participar do Programa Bolsa Família. 8. O que mais lhe agrada em ter que participar do Programa Bolsa Família? 9. O que mais lhe desagrada? 10. Se você tivesse que comparar sua vida antes e depois do Programa Bolsa Família, quais seriam os pontos que você destacaria? 11. Como era a rotina da sua família antes e depois de vocês participarem do Programa Bolsa Família?	

APÊNDICE E – Notas de Observações

Nota 1 e 2 - dias 14 e 15 de novembro de 2015

Nota demográfica

Local: Centro comercial do bairro e Comunidade.

Cidade: Cabo de Santo Agostinho

Estado: Pernambuco

País: Brasil

Horário: 10:00h às 16:00h

Notas descritiva

Na primeira visita ao Bairro, a observação focou-se para aspectos estruturais como vias e outros equipamentos públicos (escolas, hospitais, praças etc). Dois locais foram priorizados nessa visita, a região central do bairro (onde funcionam as atividades comerciais) e as proximidades da comunidade pesquisada. O percurso foi realizado, inicialmente, de transporte público coletivo (ônibus) e, em um segundo momento, caminhando.

A região central de PC apresentava-se como um grande fluxo de pessoas e carros. As vias públicas dessa região têm pavimentação asfáltica, calçadas desniveladas e geralmente ocupadas por pequenas vendas comerciais. Ao longo de todo o percurso é possível notar um pequeno córrego (aparentemente de esgoto devido ao mau cheiro) entre a pista de asfalto e a calçada. Nessa região também é verificada a presença de 1 (uma) maternidade, 1 (uma) escola pública.

Durante o percurso realizado caminhando entre o centro do bairro até a comunidade, percebe-se que a estrutura das vias mantém o mesmo padrão, no entanto, à medida que se aproxima da Comunidade essas vias apresentam-se comprometida. Inicialmente percebe-se estrutura asfáltica apenas por onde o ônibus percorre, as vias internas do bairro ora são de calçamento (paralelepípedo) ora de terra. O esgoto entre a pista e a calçada permanece por todo o percurso. Até a entrada da Comunidade, foi possível perceber a existência de uma praça pequena (no formato triangular, com 3 assentos públicos e um pequeno jardim ao centro), observou-se também 1 (uma) escola municipal, 1 (um) posto odontológico – com placa sinalizando o programa federal Brasil Sorridente, 1 (um) Centro de Referência de Assistência Social – CRAS – com placa sinalizando o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil –

PETI, também do governo federal. Na região percorrida, não se observou posto policial, delegacia e quadra de esporte.

Exatamente a entrada da comunidade corresponde ao fim de uma via asfaltada. O acesso à Comunidade é por estrada de terra, sem calçada, com mato nas laterais e sem casas. O caminho se mantém assim por aproximadamente 500 metros até a chegada das casas. Observa-se que existe fiação elétrica (postes da Companhia Elétrica de Pernambuco – CELPE).

Dentro da Comunidade é possível perceber que além da falta de pavimentação, o acesso à água tratada e ao esgotamento sanitário são comprometidos, feitos pelos próprios moradores. Para o esgotamento sanitário são utilizadas de manilhas enterradas no chão, e, alguns outros, apenas um buraco tampado com uma madeira. A energia elétrica é observada, mas causa estranheza a fiação que sai do poste para as residências, ao que parece, são feitas de forma improvisada.

As moradias na comunidade visitada são feitas de alvenaria, construídas uma ao lado da outra (sem muito alinhamento ou preocupação urbanística), algumas estão mais próximas das outras, são cobertas com telhas, não possuem muros (algumas poucas com cerca de arame). Os quintais das casas também não possuem muros. Cerca de 50 metros do quintal das casas passa uma linha de trem, durante o período que se esteve no local observou-se, pelo menos, 3 (três) vezes o transporte passando. Existem ainda outras casas com distância maior, algumas com até 1,5 km da entrada da Comunidade, o acesso é por trilha aberta pelos moradores. Essas casas, diferente das demais, são feitas de alvenaria, mas também de madeira, a fiação elétrica é claramente improvisada e feita pelos moradores, não foi possível observar esgotamento e\ou acesso à água nessas casas mais distantes.

A distância percorrida caminhando, entre centro do bairro até a Comunidade, foi de aproximadamente 3 km segundo mapa feito utilizando o Google Maps.

Notas reflexivas

Durante todo o momento que se esteve presente na comunidade, observou-se uma quantidade de crianças grande, cerca de 20, das mais variadas idades, mas com uma predominância de crianças com até 10 anos. As crianças brincavam reunidas na porta das casas, enquanto os adultos (homens) conversavam sob uma sombra de mangueira, nesse momento não consegui observar as mulheres, provavelmente, por se tratar de um horário próximo ao meio-dia.

Imagina-se que muito do que foi observado deveu-se por se tratar de um dia de final de semana.

Nota 3 – dia 16 de novembro de 2015

Nota demográfica

Local: Comunidade e Centro de Referência de Assistência Social.

Cidade: Cabo de Santo Agostinho

Estado: Pernambuco

País: Brasil

Horário: 10:00h às 17:00h

Notas descritivas

A ida à Comunidade hoje teve dois objetivos, o primeiro o de realizar a entrevista com a família Q5, e o segundo de visitar o CRAS de Ponte dos Carvalhos.

No momento da chegada ao CRAS, fui direcionado à sala da administração do Centro, nesta identifiquei-me para a secretária do local e fui informado que a Coordenadora estava em reunião e não poderia me atender. Informei à servidora que gostaria de conhecer o Centro, pois estava realizando uma pesquisa sobre o Programa Bolsa Família. Após essa breve apresentação, a servidora me levou para conhecer as atividades e o prédio.

O CRAS de Ponte dos Carvalhos funciona em uma antiga escola do município, localiza-se no perímetro urbano do bairro. No prédio funcionam três serviços, o Centro de Assistência de Assistência Social, o Serviço Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) que realiza as atividades inerentes aos Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Cadastramento do Programa Bolsa Família.

Caminhando pelo Centro, observa-se mais ou menos 7 (sete) pessoas, apenas mulheres, em uma fila para serem atendidas no Cadastramento do Programa Bolsa Família. Este serviço funciona dentro de uma sala com cerca de 10 m² e com cinco pessoas atendendo, estas pessoas são servidores temporários contratados por meio de processo seletivo para realizar a atividade durante 2 anos. Segundo a servidora que guiava a visita, aquela fila é para realizar a inclusão de novos beneficiários e\ou para que os usuários atualizem o cadastro trazendo informações da escola e do posto de saúde. Informações estas ligadas às condicionalidades do Programa.

Próximo desta sala fica a sala que dá acesso ao CRAS. No momento da visita, não se observou ninguém sendo atendido, segundo aquela servidora, ali são oferecidos serviços pedagógicos, psicológicos e de assistência social.

Seguindo ao fundo do prédio, estão as salas e refeitório onde ocorrem as atividades do SCFV, esse serviço é uma ampliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Segundo a servidora, o município do Cabo de Santo Agostinho aderiu ao Serviço pois este permite ampliar os usuários atendidos, antes era apenas crianças e agora, também, atende idosos e Pessoas com Deficiências. O serviço funciona em dois turnos e oferece café da manhã e almoço para os usuários do primeiro turno, e almoço e lanche para aquelas que frequentam no período da tarde. Cerca de 20 (vinte) crianças estavam em atividades recreativas no momento da visita.

Nota 4 – dia 17 de novembro de 2015

Nota demográfica

Local: Casa da Família Q5

Cidade: Cabo de Santo Agostinho

Estado: Pernambuco

País: Brasil

Horário: 9:00h às 12:00h

Notas descritivas

A visita à Família Q5 foi marcada após a aplicação do formulário. O horário foi definido pela respondente (9:00h). Antes de ir até a casa da Família, optou-se por realizar paradas estratégicas na casa de outras pessoas já conhecidas, pois, em geral, todos se conheciam e sempre que uma pessoa chegava todos se reuniam pra conversar. Assim, antes de chegar à casa da pessoa a ser entrevistada, ela já sabia que o pesquisador estava no local.

Depois de 10 minutos conversando com os outros moradores, fui até a casa da Família Q5, a respondente estava aguardando na porta. A entrevista ocorreu ali mesmo. Conheci o marido da respondente, o mesmo parecia receoso quanto a minha presença, apresentei-me, falei sobre como havia chegado até ali e o que estava fazendo. Em seguida ele saiu e fiquei novamente sozinho com a respondente. Alguns dos seus filhos estavam brincando pelo quintal e por vezes vinham até onde estávamos.

Percebi uma preocupação da respondente em ter que ficar sozinha com o entrevistado, assim, quando outra moradora passou perto de onde estávamos chamei-a e ficamos conversando sobre outros assuntos. Passados 5 minutos, decidi por sair e retornar outra hora. A entrevistada informou que às 11h seria um horário bom. Ao sair da casa da Família Q5 encontrei outro morador e ficamos conversando no quintal de sua casa durante cerca de uma hora.

Realizei a entrevista e depois ficamos conversando sobre assuntos variados. Durante esse momento percebi que as crianças que estavam pela manhã não estavam se arrumando para irem à escola. Quando perguntei sobre o horário que eles sairiam de casa ela disse que naquele dia eles não iriam para a escola. Questionei se já estavam de férias e ela respondeu que eles só vão para a escola quando querem.

Notas Reflexivas

Durante as visitas anteriores a comunidade, sempre passava por essa residência e sempre era convidado a entrar. Achei um pouco estranho que dessa vez isso não ter ocorrido, mas depois que percebi que o marido dela estava lá consegui compreender a atitude da respondente. Ela manteve-se com um semblante de preocupação e mesmo sendo instigada a falar, optou por respostas mais rápidas.

Quando retornei à casa da respondente, notei-a mais calma e aberta às perguntas. Refiz algumas perguntas e prosseguimos. O cônjuge da respondente não estava em casa.

Nota 5 – dia 18 de novembro de 2015

Nota demográfica

Local: Casa da Família Q6

Cidade: Cabo de Santo Agostinho

Estado: Pernambuco

País: Brasil

Horário: 9:00h às 17:00h

Notas descritivas

Fui recebido pela respondente dessa Família mais ou menos às 10h na sua residência. Essa família, atualmente, mora nas instalações de uma associação, segundo a respondente, depois que o marido ficou desempregado eles não tiveram como pagar aluguel. Então, uma

associação cedeu uma parte da sua instalação para a família. O local é pequeno, são dois cômodos onde vivem seis pessoas.

Dentro do terreno da associação existem tijolos, que segundo a respondente, são para construir a casa da sua Família e que devido a um problema litigioso de terras com a empresa SUAPE, estão impedidos de realizar a obra.

Durante a visita à Família, os três filhos menores de idade estavam em casa, o menino de 16 anos estava com amigos, a filha de 15 anos realizando trabalhos domésticos e a outra de 17 anos cuidando do filho de 1 ano e meio. Os três filhos estudam no turno da tarde, nesse dia, apenas a menina de 15 anos foi à escola.

O cônjuge da respondente chegou à residência no final da tarde, segundo ele, estava realizando um “bico” de pedreiro. Nesse dia a respondente disse não ter ido ao trabalho devido um mal-estar.

A entrevista foi realizada apenas no turno da tarde.

Notas reflexivas

A respondente, mesmo com a situação de morar em um local temporário aparenta tranquilidade, mas indignação devido o problema com SUAPE. Os momentos em que os filhos estavam próximos a mãe, sempre eram cobrados para ir à escola, a reação dos filhos era de sorrisos seguido da frase: - “hoje não posso ir”. Durante o período da tarde o menino não estava em casa, nem na escola. A menina mais velha continuou em casa com o filho.