



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
Mestrado/Doutorado em Família na Sociedade Contemporânea

MARCELO COUTO DIAS

**A FAMÍLIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

SALVADOR
2013

MARCELO COUTO DIAS

**A FAMÍLIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Família na Sociedade Contemporânea, área de concentração Família e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Giancarlo Petrini

SALVADOR
2013

UCSAL. Sistema de Bibliotecas

D541 Dias, Marcelo Couto.
A família nas políticas sociais: o caso do Programa Bolsa Família/
Marcelo Couto Dias. – Salvador, 2013.
128f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em
Família na Sociedade Contemporânea.
Orientação: Prof. Dr. Giancarlo Petrini.

1. Família 2. Políticas sociais 3. Programa Bolsa Família 4. Relações
familiares 5. Capital social familiar 6. Políticas familiares I. Título.

CDU 316.356.2:364.043

TERMO DE APROVAÇÃO

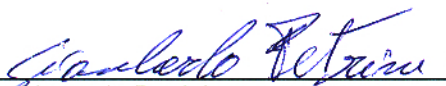
MARCELO COUTO DIAS

**A FAMÍLIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA.**

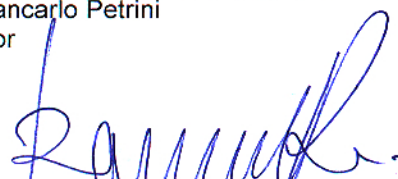
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 01 de março de 2013.

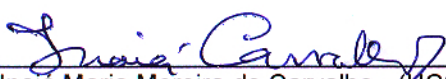
Banca Examinadora:



Dr(a). Giancarlo Petrini
Orientador



Dr(a). José Rodorval Ramalho - Universidade Federal de Sergipe



Dr(a). Inaia Maria Moreira de Carvalho - (UCSal)

AGRADECIMENTOS

A Deus, que, ao se encarnar, permitiu que cada circunstância da vida encontrasse a sua razão última em ser ocasião de relacionamento com Ele, realização plena da nossa humanidade. Sem essa possibilidade de encontrá-Lo também no trabalho, dificilmente essa dissertação teria sido feita.

Aos meus pais (Robervaldo e Margarida) que, ao se arriscarem na desafiante tarefa de participar no mistério da criação, me comunicaram a vida e o valor da família, do trabalho e da amizade.

À minha avó e madrinha, Hilda; à minha avó Amélia (*in memoriam*); ao meu avô Braulino (*in memoriam*) e à minha tia Eleide, por testemunharem o valor do sacrifício, do trabalho e do relacionamento com Deus.

À minha esposa Ariane, companheira na caminhada rumo ao Destino, pela presença, estímulo e participação neste trabalho, especialmente quando ele se tornava mais difícil e as forças para levá-lo adiante pareciam desaparecer.

Às minhas filhas, Maria Elisa e Helena Maria, nascidas no período do mestrado, por testemunharem aquela abertura original para a realidade, que está na raiz tanto de uma humanidade verdadeira, quanto de uma pesquisa acadêmica séria.

A Petrini, amigo, orientador e compadre, pela disponibilidade em colaborar na realização e aperfeiçoamento desse trabalho, mas, sobretudo, por testemunhar a vida nova que nasce da lealdade com as exigências que nos constituem.

À minha irmã, Bruna; às minhas tias e tios; ao meu sogro, Leandro, e à minha sogra Cida (*in memoriam*); e a todos os familiares e amigos, pelas orações e incentivos.

A Lúcia, amiga, professora e comadre, pelo estímulo e valiosas contribuições na realização dessa pesquisa.

Aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Família na Sociedade Contemporânea, especialmente Ana Cecília, Miriã, Elaine, Mary e Livia, pelas indicações acerca dos caminhos da pesquisa com família.

À professora Inaiá Carvalho e ao professor Rodorval Ramalho, pelas sugestões dadas na Qualificação, que contribuíram para o aperfeiçoamento do trabalho final.

Aos amigos da Fraternidade e do Movimento Comunhão e Libertação, por me provocarem a alargar o uso da razão e a viver sempre e intensamente a realidade.

A sociedade globalizada poderá encontrar um futuro de civilidade se, e na medida em que seja capaz de promover *uma cultura da família que a repense com nexos vital entre a felicidade privada e a felicidade pública*. (DONATI, 2011, p. 27).

RESUMO

Nos países ocidentais, os últimos anos têm sido marcados por uma crescente redescoberta do valor da família e das microssolidariedades. Prova disso é o aparecimento da família tanto nas discussões das políticas sociais, quanto nos processos de formulação das mesmas. No contexto brasileiro recente, ganhou destaque a criação e expansão do Bolsa Família, um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que, em 2012, tinha entre os seus beneficiários mais de 13 milhões de famílias e que estabelece como um de seus objetivos a emancipação das famílias. Tendo em vista a abrangência desse programa e a descoberta, em pesquisas realizadas anteriormente, da importância das relações familiares para a integração social dos indivíduos, o presente estudo analisou o modo como as relações familiares e comunitárias são consideradas na proposta deste programa e nas pesquisas acadêmicas que o avaliam. Buscou-se compreender as razões que levaram ao aparecimento da família nas políticas sociais em geral, e especificamente nos programas de transferência de renda, e analisar de que forma a priorização da família pode contribuir para o aperfeiçoamento e maior eficácia das políticas sociais. Para isso foi feita uma revisão da literatura especializada acerca da relação entre família e políticas sociais e, a partir dela, foram construídas três categorias de análise: integração social, capital social familiar e *welfare mix*. Em seguida, foram analisados os dados primários (A Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e o Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que o regulamenta) e secundários (avaliações publicadas em forma de artigos científicos e livros, entre 2007 e 2011, mostrando os impactos, limites e possibilidades do Programa). Descobriu-se que o aparecimento da família nas políticas sociais está associado ao reconhecimento de que o exercício vital das famílias é semelhante às funções das políticas sociais. Assim, a priorização das famílias nas políticas sociais seria um caminho para se encontrar alternativas mais eficazes no que se refere à superação das situações de vulnerabilidade. Isso se dá devido ao entendimento de que as famílias continuam sendo de grande relevância para a sociedade, à medida que favorecem a sociabilidade, a solidariedade e a proteção social. Por fim, descobriu-se que o Programa Bolsa Família reconhece a importância da família, sobretudo como agente socializador, como provedora de cuidados e como amortizador social. Porém, as relações familiares não são consideradas em seu potencial de geração de capital social. Assim, a família é utilizada pelo Programa, mas não regenerada e promovida na sua capacidade de contribuir para o bem da pessoa e da convivência social, o que impede o cumprimento do objetivo de emancipar as famílias.

Palavras-chave: família; políticas sociais; Programa Bolsa Família; relações familiares; capital social familiar; políticas familiares.

ABSTRACT

In Western countries, the last years have been marked for a increasing rediscovery of the value of family and of the micro solidarities. Proof of this is the emergence of the family both in discussions of social policies, as in the formulation of the same. In recent Brazilian context, gained prominence the creation and expansion of the Bolsa Família, a program of direct income transfer with conditionalities that, in 2012, had among its beneficiaries more than 13 million families and establishing as one of its objectives the families's emancipation. Given the scope of this program and the discovery, in earlier surveys, of the importance of family relationships to the social integration of individuals, the present study examined how family relationships and community are considered in this proposal and in academic research program that evaluate it. We search to understand the reasons that led to the emergence of family social policies in general, and specifically on income transfer programs, and analyze how the prioritization of the family can contribute to the improvement and increased effectiveness of social policies. For this was made a review of the specialized literature about the relation between family and social policies, and from it were built three categories of analysis: social integration, social family capital and welfare mix. Then we analyzed the primary data (Law n. 10.836, of 9 January of 2004, establishing the Bolsa Família Program and Decree n. 5209, of 17 September of 2004, that regulates it) and secondary (published evaluations in the form of scientific articles and books, between 2007 and 2011, showing the impacts, limits and possibilities of the program). It was found that the appearance of the family in social policies is associated with the recognition that the vital exercise of family is similar to the functions of social policies. Thus, the prioritization of families in social policies would be a way to find more effective alternatives with regard to overcoming situations of vulnerability. This is due to the understanding that families continue to be of great relevance to society, as they favor sociability, solidarity and social protection. Finally, it was discovered that the Bolsa Família Program recognizes the importance of family, especially as a socializing agent, as a provider of social care and as a social damper. But family relationships are not considered in their potential to generate social capital. So the family is used by the program, but not regenerated and promoted on their ability to contribute to the good of the person and social coexistence, which prevents the the achievement of the goal of empowering families.

Keywords: family, social policies; Bolsa Família, family relationships, family social capital; family policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	AS FAMÍLIAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS: CONSIDERAÇÕES DA LITERATURA RECENTE	17
2.1	MUDANÇAS NA FAMÍLIA	18
2.2	FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL	21
2.3	REGIMES DE BEM-ESTAR E FAMÍLIA	27
2.4	A PRIORIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS	33
2.5	A FAMÍLIA E AS NOVAS POSSIBILIDADES DE <i>WELFARE</i>	38
2.6	A FAMÍLIA COMO CAPITAL SOCIAL	39
2.7	POLÍTICAS FAMILIARES	43
2.7.1	As políticas familiares na abordagem relacional	45
3	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A PROPOSTA E OS PRINCIPAIS RESULTADOS	50
3.1	O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	50
3.2	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	53
3.3	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	55
3.4	A PROPOSTA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	59
3.5	A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA E O PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS	64
3.5.1	Características dos domicílios	65
3.5.2	Características dos beneficiários	66
3.5.3	Características dos responsáveis legais	68
3.6	AS ANÁLISES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	69
4	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS RELAÇÕES FAMILIARES	73
4.1	TRANSFERÊNCIA DE RENDA E RELAÇÕES FAMILIARES	75

4.2	CONDICIONALIDADES E RELAÇÕES FAMILIARES	78
4.3	PROGRAMAS COMPLEMENTARES E RELAÇÕES FAMILIARES	79
4.4	GESTÃO DESCENTRALIZADA E FAMÍLIA	81
4.5	RELAÇÕES FAMILIARES E EMANCIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS	82
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	91
	ANEXOS	96

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, especialmente nos países ocidentais, tem-se assistido a uma crescente redescoberta do valor da família e das microssolidariedades. Depois de um período em que a família foi considerada, seja pelos meios de comunicação seja pelas publicações especializadas, de forma negativa¹, vista como lugar de reprodução das relações de dominação de um sexo sobre outro e de certas classes sociais sobre outras, ou ainda, como obstáculo para a consolidação das conquistas da modernidade, é perceptível um movimento de reconsideração da família e do seu papel na sociedade (MARTIN, 1996; DONATI, 2008; PETRINI, 2010a).

Em 2007, uma pesquisa realizada pelo Datafolha (Folha de São Paulo, 2007) mostrou que 98% dos entrevistados consideram a família importante ou muito importante, evidenciando que, apesar de toda a propaganda contrária e das intensas transformações sofridas, esta instituição continua gozando de muito prestígio diante da opinião pública.

Além disso, tem chamado atenção o aparecimento da família nas políticas sociais. Na realidade brasileira, as últimas duas décadas foram marcadas pela multiplicação de programas e projetos sociais que chamavam em causa a família. Pode parecer algo simples, mas se considerar-se que durante anos as ações da administração pública referiam-se prioritariamente aos indivíduos (trabalhador, criança, idoso, mulher etc.), como mostra Carvalho (1994; 2003a; 2003b), o fato da família ter aparecido suscita algumas questões que merecem atenção.

Na experiência brasileira recente, o fenômeno da redescoberta da família pelas políticas sociais pode ser comprovado pelo crescimento no número de programas e serviços públicos que, já no título, fazem referência à família, como o Programa Saúde da Família - PSF, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Entretanto, o que mais tem chamado atenção, tanto da opinião pública quanto dos especialistas, é a criação dos programas de transferência de renda com condicionalidades que, em 2003, foram unificados por meio do Programa Bolsa Família - PBF. Segundo informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, órgão responsável pela gestão do Bolsa Família, o número de famílias beneficiadas já

¹ Obras como a de David Cooper (1994), intitulada “A morte da família” constituem um bom exemplo desta consideração negativa acerca da família.

ultrapassa a casa dos 13 milhões (BRASIL, 2013). Não é por acaso que o mesmo se tornou o carro chefe da política social, tanto do governo Lula (2003 – 2010) quanto do governo da atual presidente, Dilma Rousseff.

Para compreender o contexto no qual as políticas de transferência de renda com condicionalidades foram unificadas e assumiram uma posição de centralidade, vale a pena retomar o processo de evolução mais recente das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Segundo Ivo (2008) é possível distinguir quatro ciclos desta evolução na história recente.

O primeiro ciclo é definido pela autora como a “invenção” da cidadania. Ocorrido nos anos 80, em meio ao processo de redemocratização brasileira, esse ciclo foi conduzido por duas forças fundamentais: o novo sindicalismo e os diversos movimentos sociais, além das redes associativas e dos partidos políticos de oposição ao regime autoritário. O principal resultado do período foi a Assembleia Nacional Constituinte e a consequente promulgação da Constituição de 1988, com avanços significativos em termos de direitos civis, políticos e sociais.

No segundo ciclo, aparece aquilo que Ivo (2008, p. 166) chamou de “desconstrução” ou reorientação dos princípios constitucionais dos direitos sociais. Esta etapa, transcorrida ao longo da década de 90, é marcada pelos ajustes institucionais, o que implicou “a subordinação dos princípios universalistas à política de gastos sociais, através de *ajustes fiscais* e da *política de estabilização monetária*”. A autora destaca ainda a “vivência controvertida da democracia”, em virtude da negação dos direitos sociais, característica do período.

Apesar de não ter realizado a universalização dos direitos sociais prevista no texto constitucional, meta que dificilmente será alcançada, não se pode negar o considerável avanço tanto dos gastos na área social quanto na constituição da rede de proteção social, registrados na década citada².

Já o terceiro ciclo é marcado por um “consenso” na luta contra a pobreza, passando da universalidade para a focalização dos programas sociais. Esse período vai do final da década de 90 até meados de 2000. É destacada “a urgência de ações que contemplem formas de *integração social*” (IVO, 2008, p. 168). No referido período, as políticas direcionadas à superação da pobreza devem atuar nos limites do ajuste econômico.

² Apesar de muito importante, esta discussão não será aprofundada pelo fato de não constituir um tema relevante para o enfrentamento do problema a que se propõe a presente dissertação.

Por fim, o quarto ciclo, no qual aparece o programa que será analisado nesta pesquisa, “se caracteriza por uma maior eficiência gestonária dos programas focalizados” (IVO, 2008, p. 170). A autora utiliza a expressão “política dos mínimos sociais”, chamando atenção para a centralidade, neste período, das políticas de transferência de renda com foco na população mais pobre.

As motivações para a realização desta pesquisa, começaram a aparecer quando eu, na época estudante do curso de graduação em Ciências Sociais, fui convidado para participar como bolsista de iniciação científica do grupo de pesquisa “Família em Mudança”, em um projeto intitulado “Combate à pobreza e às desigualdades sociais: rotas de inclusão”. Na oportunidade pude verificar, tanto na bibliografia estudada quanto nos resultados da pesquisa empírica feita com famílias residentes em duas regiões periféricas de Salvador (Novos Alagados e Nordeste de Amaralina), o significado das relações familiares e comunitárias como fatores de promoção à elaboração de projetos de vida que visem melhorar as condições de saúde, moradia, educação e trabalho das pessoas em situação de pobreza. Foi ficando cada vez mais claro para mim a importância da família e dos demais corpos intermediários (como as associações, por exemplo) na superação da pobreza e das demais situações de vulnerabilidade que afetam parte considerável da nossa população.

Nesse mesmo período, o Programa Bolsa Família ia se consolidando como principal estratégia do governo no enfrentamento da pobreza, despertando em mim a curiosidade acerca do modo como a família era considerada por este programa.

Na realidade, as políticas sociais têm ganhado cada vez mais destaque, entre outros motivos, pelo progressivo abandono, pelo menos por parte da maioria dos estudiosos, daquela ideia, muito difundida nas décadas passadas, de que o desenvolvimento social e a consequente erradicação da pobreza resultariam quase que diretamente do crescimento econômico. Desse modo, investimentos em infraestrutura seriam suficientes para solucionar o problema. Paralelamente à superação desta ideia, as questões a respeito da necessidade de ajustes fiscais iam assumindo uma posição central nas decisões dos governos e nas discussões a respeito delas. A junção destes dois elementos fazem crescer a demanda por estudos acerca da eficácia das ações governamentais na consecução dos objetivos previstos em termos de bem-estar, ou seja, na superação e prevenção dos riscos sociais.

Assim, em razão da crescente relevância e das recentes transformações nas políticas sociais, que passam a considerar a família como parceira na consecução do seu objetivo, qual seja, a garantia de um patamar mínimo de bem-estar para os indivíduos, e a abrangência e importância do Bolsa Família na realidade brasileira, a presente pesquisa de mestrado procura responder às seguintes indagações: Como as relações familiares e comunitárias são consideradas na proposta do Programa Bolsa Família e nas publicações científicas que o analisam? Quais as razões que levaram ao aparecimento da família nas políticas sociais em geral, e especificamente nos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família? De que forma a priorização da família pode contribuir para o aperfeiçoamento e maior eficácia das políticas sociais, especialmente o Programa Bolsa Família?

Apesar do significativo número e da qualidade dos trabalhos disponíveis acerca do Bolsa Família, nota-se uma lacuna quando se trata de avaliá-lo sob o aspecto da priorização da família pelas políticas sociais. Ou seja, as recentes descobertas acerca da relação entre família e o bem-estar social, abrem um novo campo de análise das políticas sociais, cujo objetivo é investigar de que forma a família e as relações que se estabelecem no seu interior e entre ela, a comunidade e a sociedade mais ampla são consideradas pelos programas sociais.

Pesquisas dessa natureza são importantes também em virtude do fato do Programa Bolsa Família situar-se entre as ações de governo mais discutidas informalmente, seja pelos meios de comunicação seja pela opinião pública. Porém, os comentários tecidos, em geral são carregados de preconceitos e informações não comprovadas e, às vezes, amplamente contestadas pelos estudos. Assim, as pesquisas sobre o Bolsa Família podem colaborar no sentido de precisar as reais dimensões desta política que é considerada o maior programa social implementado no Brasil, pela abrangência geográfica, pelo total de famílias atendidas e pelo significativo montante de recursos orçamentários nele alocados (SILVA e LIMA, 2010).

A fim de responder às questões anteriormente citadas, a presente pesquisa foi dividida em três partes.

Na primeira parte, foi feita uma revisão das considerações da literatura especializada acerca da relação entre família e políticas sociais. Artigos e livros de autores nacionais e internacionais que se debruçaram especificamente sobre este tema, foram selecionados e apresentadas as suas principais conclusões. Eventualmente, retomaram-se considerações de autores que trataram de apenas um destes objetos (família ou política social), mas que foram

considerados relevantes para a compreensão da referida relação. Procurou-se nesta parte do trabalho identificar as razões que, segundo os especialistas, levaram ao aparecimento da família tanto nas discussões quanto nos processos de elaboração de políticas sociais. Além disso, teceu-se algumas considerações acerca do contexto social, econômico e político dessa revalorização da família.

Já a segunda parte do trabalho foi dedicada à descrição das características do Programa Bolsa Família e à apresentação dos principais resultados aferidos por diversas pesquisas de avaliação. Foram tratadas questões como o surgimento (a partir da unificação de outros programas de transferência de renda, implementados no Brasil a partir da década de 90); os elementos característicos da proposta deste programa; e os seus impactos mais significativos. O primeiro passo dado nesta etapa do trabalho foi a revisão documental e a análise descritiva do conteúdo dos documentos disponíveis, referentes ao Programa: a) a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o Bolsa Família; b) o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que o regulamenta (assim como as diversas modificações pelas quais estes dois documentos passaram de 2004 a 2012); e c) as informações divulgadas periodicamente pelo MDS. Num segundo momento, essas informações foram complementadas pelos dados obtidos por uma série de estudos de avaliação, publicados em forma de artigos científicos e livros, que tratam prioritariamente dos limites, possibilidades e impactos desta política sobre a realidade social brasileira. O nosso objetivo ao apreciar estes dados (primários e secundários) foi, por um lado, inferir os principais aspectos e resultados do Programa: os previstos na sua proposta e aqueles obtidos pelas pesquisas acadêmicas; e, por outro, identificar a presença ou não de considerações acerca de possíveis impactos do Bolsa Família para a consolidação das relações familiares e comunitárias.

Em seguida, na terceira parte, que pretendeu ser a contribuição mais original desta pesquisa de mestrado, buscou-se avaliar como as relações familiares são tratadas no Programa Bolsa Família. Aqui o objetivo foi identificar a maneira como são consideradas neste programa a família e, mais especificamente, as relações que se estabelecem entre os seus membros e entre estes e a comunidade e a sociedade mais ampla, a fim de se verificar outros possíveis impactos desta ação, para além daqueles obtidos através do incremento na renda familiar. Vale lembrar que o referido programa será considerado nesta parte do trabalho a partir da sua concepção (o que está previsto nos documentos que dão os contornos desta ação) e daquilo que tem sido dito sobre

ele em publicações acadêmicas. Ressalta-se este aspecto pois, como todos sabem, nem sempre há uma coincidência entre as propostas e previsões de uma determinada política e os seus resultados. Avaliar os reais impactos do Bolsa Família para as relações familiares e comunitárias demandaria uma outra pesquisa, de natureza empírica, que complementaria as descobertas feitas pelo presente estudo.

O ponto de partida para a análise a que se propõe este estudo é o resultado daquela pesquisa citada anteriormente³ que mostrou como as relações familiares e comunitárias são um fator importante para a construção de um projeto de vida positivo (especialmente entre as novas gerações) e, conseqüentemente, para a superação da pobreza e das demais situações de vulnerabilidade social. Justamente por isso, entende-se que um programa social que tenha por objetivo a superação do círculo de reprodução intergeracional da pobreza (como é o caso do programa aqui avaliado) não pode deixar de ter uma atenção para a consolidação das relações de cooperação e reciprocidade entre os membros da família e destes com o contexto comunitário e social no qual estão inseridos.

Por fim, nas considerações finais, procurou-se apontar os principais resultados obtidos, à medida que contribuem no esclarecimento das perguntas iniciais. Além disso, identificou-se a necessidade de pesquisas futuras que aprofundem os resultados deste trabalho e que enfrentem outras questões que surgiram no decorrer da sua realização.

No que se refere ao modo como o Bolsa Família, enquanto ação governamental, será considerada no presente trabalho, é interessante recordar a distinção estabelecida por Souza (2007, p. 71) entre a pesquisa em política pública e a pesquisa em política social.

Enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como “por quê” e “como”, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas conseqüências da política, ou seja, o que política faz ou fez.

Com isso pretende-se destacar que o modo como o PBF será aqui analisado é aquele próprio dos estudos em políticas sociais, ou seja, voltando a atenção para as questões que a referida política busca ‘resolver’, os problemas da área e os resultados previstos em sua

³ “Combate à pobreza e às desigualdades sociais: rotas de inclusão”, desenvolvido pelo grupo de pesquisa “Família em mudança” do Programa de Pós-graduação em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador (PETRINI, 2007).

concepção, deixando em segundo plano questões referentes ao processo de formulação da referida ação.

A expressão “política pública” é utilizada neste trabalho para indicar “as ações e intervenções planejadas por órgãos da administração pública [...] em benefício daqueles que o Estado reconhece como sujeitos de direitos de cidadania” (PETRINI, 2010a, p. 223). Quanto à expressão “política social”, utiliza-se a definição de Donati (2008, p. 228), que a entende como sendo as

orientações, decisões e medidas que um sistema societário (não necessariamente estatal) adota em matéria de bem-estar (segurança e previdência social, saúde, serviços sociais pessoais, instrução, moradia) para aqueles que lhe pertencem, como indivíduos ou como famílias, ou como formações sociais de diversos tipos.

Assim como ressalta Ivo (2008), as políticas sociais são entendidas nesta pesquisa como um sistema de ação complexo, com muitas causalidades e diferentes atores sociais, e como *processos* em construção.

Por fim, lembra-se que esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar as discussões sobre o tema. Ao contrário, entende-se que a nossa tarefa aqui se limitou a oferecer mais uma contribuição para o debate que tem se estabelecido no Brasil, tanto acerca dos programas de transferência de renda com condicionalidades, quanto acerca da família e da sua escolha como parceira da administração pública em ações destinadas à superação dos graves problemas sociais que afetam parte considerável da nossa população.

2 AS FAMÍLIAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS: CONSIDERAÇÕES DA LITERATURA RECENTE

Quando o tema é família, uma primeira questão a ser enfrentada é como defini-la. O seu caráter suprafuncional, isto é, o fato de que ela não existe para satisfazer uma ou algumas funções sociais, mas constituir um leque potencialmente indefinido, impõe sérias dificuldades à tentativa de definição (DONATI, 2008). Essa dificuldade conduz, muitas vezes, a uma confusão entre família e demais grupos sociais primários. A família passa, então, “a ser definida como a convivência cotidiana entre pessoas que compartilham características de simples ‘familiaridade’” (DONATI, 2008, p. 54). Grande parte das publicações acadêmicas recentes, entre elas, algumas das citadas na presente pesquisa, ao utilizarem o termo família, parece concordar com essa definição. Porém, esse tipo de definição da família, que poderia chamar-se de tautológica, acaba por remover o sentido, as estruturas e as funções próprias desta específica forma social.

Quando a posição descrita acima é assumida pelos pesquisadores, verifica-se “uma atitude pragmática, voltada a realizar pesquisas empíricas, tendo como objeto fenômenos específicos de nível local ou regional, numa espécie de renúncia tácita a enfrentar os desafios para buscar uma teoria da família que supere a fragmentação atual” (PETRINI, 2008, p. 22).

Um outro modo de enfrentar a questão da definição de família é aquele desenvolvido pela “abordagem relacional”⁴ (DONATI, 2008). Buscando identificar as características específicas do grupo familiar, independentemente dos vários modelos por ele assumidos ao longo do tempo, diversos autores⁵ entendem a família como relação de cooperação entre os sexos e entre as gerações. Essa definição diferencia a família de outras relações primárias, como a simples amizade ou a relação de cuidado entre os parceiros. Embora possa incorporar essas últimas, a família exige algo de mais específico. Esta especificidade é a reciprocidade entre os sexos e entre as gerações, ou seja, a relação (*nexus*) pautada na dinâmica do dom (dar – receber – retribuir) que conecta o eixo do casal marido-mulher e o eixo genitores-filho (DONATI, 2011). Este núcleo pode ser encontrado nas diversas formas familiares que se apresentaram ao longo da história e

⁴ Outras considerações acerca da abordagem relacional da família serão tecidas quando se discutir a família como capital social (item 2.6) e as políticas familiares (item 2.7). Apesar de concordar com essa perspectiva, o presente trabalho cita autores que utilizam o termo família de modo diverso.

⁵ Entre eles, Pierpaolo Donati (2003; 2008; 2011), Eugenia Scabini (2012), Riccardo Prandini (2012), Giancarlo Petrini (2003; 2005; 2008; 2010), Giovanna Rossi (2001), Carl Anderson (2009) entre outros.

nas diversas culturas. Em síntese, pode-se dizer que a abordagem relacional procura compreender a relação familiar partindo daquilo que constitui a sua unicidade (PETRINI, 2008).

2.1 MUDANÇAS NA FAMÍLIA

Ao se discutir família é sempre importante lembrar que suas formas e características estão intimamente relacionadas à realidade social na qual ela se encontra. Como afirma Petrini (2005, p. 42), “a família participa dos dinamismos próprios das relações sociais e sofre as influências do contexto político, econômico e cultural no qual está imersa”. Por isso, num contexto de intensas e aceleradas mudanças sociais, é preciso investigar de que forma estas transformações influenciam a família.

Diversos autores das ciências sociais dedicaram-se a esta investigação. Como não é este o foco principal deste estudo, será traçado um breve sumário destas mudanças nas famílias a fim de se delinear o contexto no qual se desenvolvem ações e políticas públicas que se referem à família e particularmente o Programa Bolsa Família, objeto deste estudo.

Muitos estudos (CASTELLS, 1999; ARRIAGADA, 2000; PETRINI, 2005) consideram o declínio do modelo de família patriarcal como um dos principais aspectos da transformação da família nas últimas décadas. Segundo Castells (1999, p. 173) a crise da família patriarcal está representada pelo “enfraquecimento do modelo familiar baseado na autoridade/dominação contínua exercida pelo homem, como cabeça do casal, sobre toda a família”. Manifestação deste fato é a crescente variedade nos modos que as pessoas escolhem para conviver e gerar/criar os filhos.

Essa crise está associada a variados fatores. Um deles é transformação na economia e no mercado de trabalho, com a progressiva incorporação da mulher neste espaço e as diversas consequências deste fato para a vida familiar. Entre estas consequências pode-se destacar um crescimento da autonomia da mulher em relação ao marido, abalando as tradicionais assimetrias entre os sexos, acompanhada de um aumento nos rendimentos domésticos e nas possibilidades de consumo familiar. Entretanto, se pode deixar de mencionar a significativa redução do tempo dedicado às tarefas domésticas e, sobretudo, à educação dos filhos (PETRINI, 2005).

Com base em pesquisas empíricas, tem-se destacado que a aproximação da mulher em relação às atividades anteriormente reservadas aos homens, não tem sido acompanhada de mudanças significativas no que se refere à participação masculina nas atividades domésticas e de cuidado para com os filhos (RABINOVICH; MOREIRA; FRANCO, 2012). Assim, muitas mulheres se veem diante daquilo que Castells (1999) considera uma quádrupla jornada: o trabalho fora de casa, as tarefas domésticas, o cuidado com os filhos e a relação com o marido. Diante desse fato, onde à incorporação da mulher no mercado de trabalho não correspondeu, necessariamente, uma maior igualdade entre os sexos, Jablonski (1999, p. 64) afirma que “um respeitável contingente de mulheres urbanas de classe média sente-se traído e iludido por estas promessas não cumpridas”.

Mesmo assim é possível perceber uma progressiva incorporação do valor da igualdade ao cotidiano da convivência familiar. Porém, diante da crise do modelo “tradicional” de família, não emergem outros que tenham uma validade universalmente reconhecida. Assim, a família passa a conviver com certa fluidez, aquilo que Bauman (2004) descreve com o termo “líquido”, que tem como consequência uma maior instabilidade nas relações.

A independência econômica dos cônjuges configura uma responsabilidade familiar mais compartilhada e uma posição social igualitária e, ao mesmo tempo, facilita a ruptura do vínculo familiar, quando a convivência não é mais fonte de satisfação e de prazer (PETRINI, 2005, p. 43)

Castells destaca que esta crise do modelo patriarcal também está relacionada com “as transformações tecnológicas ocorridas na biologia, farmacologia e medicina, proporcionando controle cada vez maior sobre a gravidez e a reprodução humanas” (1999, p. 171). Com isso, a sexualidade deixa de estar associada diretamente à procriação, passando a ser vista como uma necessidade pessoal que não deve, necessariamente, ser canalizada para o interior da família (Castells, 1999). Além disso, abre-se espaço para a possibilidade de manipulação da vida humana, com o risco de interferir naquilo que é propriamente humano.

As relações entre pais e filhos também são amplamente redefinidas neste cenário de declínio do patriarcalismo. Primeiro, com uma redução significativa no número de filhos, consequência daquela possibilidade de controle sobre a reprodução, que se menciona acima; da dificuldade de compatibilizar as exigências do trabalho com as da família e, por fim, do adiamento das uniões matrimoniais. Em virtude dessa redução no número de filhos verifica-se

uma maior dedicação e investimento de recursos, além de um crescimento nas expectativas de gratificação emocional e afetiva dos pais em relação aos filhos (CAMPANINI *apud* PETRINI, 2005). Bauman (2004, p. 59) chega a afirmar que “o filho se torna objeto de consumo emocional”.

A autoridade e a disciplina, que caracterizavam as relações entre pais e filhos, vão sendo substituídas pelos valores do diálogo, da negociação e da tolerância (KALOUSTIAN, 1994). Apesar da crescente valorização do ambiente de afetividade familiar, os vínculos de pertença entre pais e filhos tendem a serem mais frouxos, por vários motivos. Um deles é a distância entre as duas gerações a respeito das concepções de aspectos relevantes da existência, como por exemplo, os valores a serem cultivados (PETRINI, 2005). Outra razão que leva a este afrouxamento é a divisão das funções de cuidado e de socialização inicial dos filhos com outros agentes sociais como a escola ou outras pessoas (familiares ou não), o que acontece a depender das possibilidades econômicas e da presença ou não de famílias extensas (GOLDANI, 1994; RABINOVICH; MOREIRA; FRANCO, 2012).

Ainda com relação aos filhos, nota-se um crescimento da gravidez precoce e do número de crianças nascidas fora do casamento, fatos que, juntamente com o crescimento das separações, divórcios e recasamentos, criam complexos entrelaçamentos de parentesco e muitas vezes obrigam as crianças a crescerem distantes do pai ou da mãe e de todo um conjunto de parentes (avós, tios, primos etc.).

Com tudo isso os aspectos “objetivos” da relação familiar vão perdendo relevância diante dos aspectos “subjetivos”, ou seja, ocorre um “processo de desinstitucionalização, entendida como a diminuição de certas expectativas públicas a respeito da família, a favor de uma sua maior legitimação como grupo social expressivo do mundo vital” (DONATI, 2008, p. 62). Mais uma vez pode-se notar uma tendência em direção a relações mais fluidas e instáveis. Autores como Singly afirmam que estes processos desenvolvem-se na direção de uma maior autonomização do indivíduo em relação à família (SINGLY, 2007). Essa rejeição da referência institucional e a busca de um modelo que dê livre campo às escolhas individuais, à negociação e à ideologia do amor conjugal, se manifestam de múltiplas formas, como por exemplo, com a progressão do concubinato e dos nascimentos fora do casamento ou pelo relaxamento das normas do direito de família (MARTIN, 1996).

Por fim, pode-se dizer que a respeito das mudanças familiares a literatura especializada tem tratado amplamente de temas como: fragilização dos laços matrimoniais (separações e divórcios); aumento das famílias monoparentais, especialmente aquelas chefiadas por mulheres; crescimento do número de famílias reconstituídas e dos domicílios formados por adultos vivendo só.

Olhando para estas análises acerca das mudanças familiares centradas apenas nas separações, divórcios, aumento da monoparentalidade e dos casais sem filhos, Donati (2003, p. 47) faz uma importante ponderação:

Só mudam as famílias daqueles que [...] não vivem em uma família normalmente constituída (definida desta forma pelas leis e costumes que prevalecem nestes lugares)? As outras famílias não mudam? A realidade é que também mudam, mas as ciências sociais não têm revelado estas mudanças já que as observações se concentram nas separações, divórcios e famílias monoparentais. (tradução nossa)⁶

Enfim, compreender o rumo das mudanças familiares e as alterações nos papéis desempenhados pela família, nos permite rediscutir as políticas sociais, a fim de identificar certos critérios de orientação destas políticas e a sua posição em relação à família.

2.2 FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL

A vida humana implica riscos, cuja origem pode ser natural ou social. Até mesmo aqueles riscos que têm uma origem natural são mediados socialmente. Em virtude deste fato, todas as sociedades se organizam de modo a prevenir os riscos que ameaçam a vida das pessoas, através da criação de algum sistema de proteção (CASTEL, 2010). Assim, pode-se dizer que a proteção social é inerente a todas as sociedades. As diferenças aparecem na definição de “quem”, “como” e “quanto” será protegido.

⁶ Sólo cambian las familias de aquellos que [...] no viven en una familia normalmente constituída (definida de esta forma por las leyes y constumbres que prevalecen en estos lugares)? Las otras familias no cambian? La realidad es que también cambian, pero las ciencias sociales no han revelado estos cambios ya que las observaciones se centran en separaciones, divorcios y familias monoparentales.

Como afirma Carvalho (2003a, p. 267) “o exercício vital das famílias é semelhante às funções das políticas sociais: ambas visam dar conta da reprodução e da proteção social dos grupos que estão sob sua tutela”. Souza (2000) já tinha afirmado essa similaridade entre Estado e família, reconhecendo que ambos funcionam como redistribuidores de bem-estar, trabalho e recursos. Porém, a sociedade moderna reduziu a família a um aglomerado de indivíduos, fato que, segundo Donati (2008), aconteceu em virtude de duas conotações da modernidade: primeiro, a sua organização da ordem social ao redor do eixo indivíduo/Estado, que olha com suspeita para as associações intermediárias e; segundo, a prioridade dada ao código simbólico do mercado.

Assim, o Estado moderno, mais especificamente o Estado do bem-estar social, trabalhou no sentido de reduzir as atribuições da família, chegando a ter a pretensão de libertar os indivíduos desta instituição que, vista apenas a partir das funções que desempenha, parecia poder ser descartada e substituída por agências capazes de prover serviços como socialização, educação e cuidado de maneira mais racional e eficiente (CARVALHO, 1994, 2003a; PETRINI, 2003; DONATI, 2003). Esta tendência, que parecia indicar uma, cada vez maior, irrelevância da instituição familiar à medida que as funções vitais por ela exercidas fossem transferidas para outras instituições, levou Cooper (1994) a afirmar a “morte da família”.

Nos países que consolidaram o *Welfare State*, e mesmo naqueles onde os sistemas de proteção social avançaram pouco, como é o caso do Brasil, “o indivíduo foi eleito como portador de direitos e centro das políticas sociais” (PETRINI, 2003, p. 57). Segundo Carvalho (2003a, p. 267) “apostava-se que a família seria prescindível, substituível por um Estado protetor dos direitos dos cidadãos”.

Em outras palavras, pode-se dizer que todas as esperanças foram depositadas na construção de um Estado social que reconheceria os direitos dos cidadãos, fazendo com que eles dependessem apenas do Estado e do trabalho, ficando assim, livres das ditas solidariedades familiares.

Nesta imagem de sociedade, vai se consolidando aquilo que Donati (2008, p. 129) chama de “tese da irrelevância pública da família”. O que se tem é uma negação daquela função de mediação exercida pela família entre o sujeito e a sociedade. Quer dizer que, na cultura pós-moderna, “quando os indivíduos atuam fora da família, na esfera pública (na sociedade), o pertencer deles a tal instituição não deve ter nenhuma relevância, como se não existisse” (DONATI, 2008, p. 129). Por isso, a sociedade não necessitaria mais preocupar-se com os

aspectos institucionais da família, abrindo-se espaço para o processo que Petrini chamou de desinstitucionalização da família, ou seja,

considerá-la como uma realidade privada, relevante apenas para o percurso existencial dos próprios membros. Prevalece a legitimação da família como grupo social expressivo de afetos, emoções e sentimentos, diminuindo o seu significado público. Reduz-se, assim, a importância da família como instituição, assentada na dimensão jurídica dos vínculos familiares. (PETRINI, 2005, p. 43)

Porém, essa “irrelevância pública da família” não se sustenta, pois, como destaca Martin (1996), a privatização da família que, por um lado representa um maior reconhecimento da autonomia dos sujeitos, por outro lado traz um novo risco familiar: a desunião, entendida como fragilização dos vínculos sociais. O mesmo autor acrescenta que os riscos dessa fragilização podem ser vistos em fenômenos como a feminilização da pobreza e a pauperização das famílias monoparentais.

A questão é que as leis, impulsionadas pelas reivindicações de maior autonomia para os sujeitos, acabaram cedendo em grande parte a esta “tese da irrelevância pública da família”: facilitando os divórcios e recasamentos, reconhecendo as uniões livres etc. A esse respeito Martin pondera:

por intermédio das transformações do direito civil da família, o Estado de direito contribui – seja conscientemente ou inconscientemente [...] – para a constituição de riscos familiares e categorias sociais, pagando o preço da igualdade e da liberdade individualmente formais (MARTIN, 1996, p. 252).

De fato, a questão acerca da relação entre a liberdade, que na modernidade veio se consolidando como autonomização dos indivíduos e relativização dos vínculos, e a solidariedade constitui um problema a ser equacionado pelas sociedades democráticas.

Outro autor que chama atenção para a relação entre a vulnerabilidade e ausência de sociabilidade e apoio familiar é Castel (2010). Ele propõe uma distinção entre duas modalidades de fragilização do indivíduo: a de inserção profissional e a perda ou ausência de vínculos sociofamiliares. Com base nestas duas modalidades Castel (2010) distingue quatro “zonas” nas quais os indivíduos podem ser distribuídos na sociedade contemporânea: a “zona de integração” onde se conjugam emprego permanente e apoios relacionais; a “zona de vulnerabilidade” que conjuga precariedade de trabalho com fragilidade das relações sociais; a “zona de assistência” marcada por ausência de emprego (muitas vezes associada a uma impossibilidade de trabalhar) e

boa inserção social; e, finalmente, a “zona de desfiliação” que combina a ausência de emprego com o isolamento. Segundo Castel (*apud* Martin, 1995, p.66) “a fragilidade dos casais, a redução do tamanho das famílias e a complexidade relacional das novas uniões são indicadores do poder desfiliador dos comportamentos sociais contemporâneos”.

Argumento semelhante pode ser encontrado em Déchaux (*apud* Martin, 1995, p. 66) quando fala do surgimento de “novas formas de pobreza com origem na fragilização do tecido social, enquanto se vai atenuando a pobreza tradicional que se instala e se reproduz nas margens da sociedade”.

É a partir destas conclusões que Carvalho (2003a), focalizando especificamente a experiência brasileira, justifica o fato de, nas últimas décadas, a família ter começado a aparecer nas discussões sobre políticas sociais como corresponsável pelo desenvolvimento dos cidadãos. Assim, as políticas sociais na década de 70 começam a olhar para a mulher no grupo familiar e na década de 90 volta-se a atenção para as crianças na família. Entretanto, fica visível que não se trata propriamente de um olhar e uma atenção à família.

Diversos fatores levaram os estudiosos a reconsiderar a família, este elemento que parecia esquecido e superado por aqueles que se ocupavam, de forma teórica ou prática, das questões ligadas à proteção social. A seguir serão apresentados alguns destes fatores e o modo como apareceram nos discursos acadêmicos.

Já no início da década de 90, Lopes e Gottschalk (1990) chamavam a atenção para a relação entre as situações de pobreza e os tipos familiares. Para os autores, as características das famílias determinam oportunidades diferentes no que se refere à satisfação das necessidades sociais básicas e às chances de superarem o círculo de reprodução intergeracional da pobreza. Neste sentido, considerando que o objetivo das políticas sociais seja a proteção dos indivíduos frente às situações de vulnerabilidade social, entre as quais se destaca a pobreza, torna-se evidente a necessidade de pensar a relação entre estes três elementos: proteção social, família e políticas sociais.

Analisando dados coletados em 18 países da América Latina, a fim de apresentar um diagnóstico da situação das famílias em relação ao bem-estar, Arriagada (2004) sintetiza os resultados encontrados na afirmação de que os tipos de família a que se pertence condicionam as possibilidades de bem-estar das pessoas.

Carvalho e Almeida (2003), citando uma série de estudos sobre a reprodução social dos trabalhadores brasileiros, mostram a importância do papel desempenhado pelas famílias neste processo. Considerando a existência de diversos fatores desfavoráveis à referida reprodução, como os baixos salários e a carência de serviços públicos, nota-se que este processo acontece em grande parte devido a “uma lógica de solidariedade e de um conjunto de práticas no campo de ação de grupos domésticos, que atuam como unidades de formação de renda e de consumo, procurando maximizar os recursos à sua disposição” (CARVALHO; ALMEIDA, 2003, p. 111).

Assim, tanto as pesquisas (DRAIBE, 1994; CARVALHO, 1994; SOUZA, 2000; SUNKEL, 2006) quanto os processos de formulação de políticas sociais, têm chamado a atenção para a necessidade de se reconsiderar o papel da família na proteção dos indivíduos. Isso acontece, entre outros motivos, em razão da necessidade de se encontrar alternativas mais eficazes no que se refere à superação da pobreza e demais situações de vulnerabilidade. Entende-se que a família, apesar das diversas transformações pelas quais tem passado, continua sendo de grande relevância para a sociedade, à medida que favorece a sociabilidade, a solidariedade e a proteção social (CARVALHO; ALMEIDA, 2003).

Se considerarem-se as características do Estados no contexto recente, marcados pela inexistência, insuficiência ou falência dos sistemas de proteção social (IVO, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2006), pode-se encontrar uma outra razão que levou ao aparecimento da família nas políticas sociais. Como mostram Carvalho e Almeida (2003, p. 109), as “funções e responsabilidades [da família] seriam particularmente demandadas nas situações de adversidade”, como a que se vive neste período em que o Estado mostra-se incapaz de garantir de forma universal a proteção dos indivíduos.

Há um certo consenso acerca da ideia de que, em situações adversas como o desemprego ou a ausência de serviços públicos básicos, a família, a depender das suas condições e características, pode representar um importante fator de proteção para os indivíduos (SOUZA, 2000). Porém, é preciso lembrar que também a ruptura dos vínculos familiares constitui um fator de risco social. Martin (1996) afirma que entre os acidentes de trajetória encontra-se, certamente, em primeiro lugar a perda do emprego, mas as rupturas familiares exercem igualmente um papel no processo de desinserção e de exclusão. E acrescenta que o desemprego e a ruptura conjugal estão relacionados, e provocam situações de precariedade e exclusão social (MARTIN, 1996).

Apoiados em pesquisas realizadas na América Latina, Carvalho e Almeida (2003) também mostram essa correlação entre a conjuntura econômica, especificamente o aumento do desemprego, e as mudanças nos padrões de organização do grupo familiar. Estando o homem ainda associado à imagem de provedor da família, sobretudo nas camadas populares, é comum às mulheres enxergarem no casamento, além do apoio moral, a possibilidade de deixar de trabalhar e dedicar-se exclusivamente aos afazeres domésticos.

À medida que o desemprego e os baixos níveis de remuneração inviabilizam essa divisão sexual de responsabilidades, o projeto feminino de melhorar de vida pelo casamento é frustrado, enquanto o homem, impossibilitado de cumprir o seu papel, sente-se fracassado, enveredando muitas vezes pelo alcoolismo ou abandonando a família. Assim, a ruptura das possibilidades objetivas de manter o padrão de família culturalmente estabelecido e dominante parece estar contribuindo para o aumento das separações e das famílias monoparentais (CARVALHO; ALMEILDA, 2003, p. 116)

Assim, é indubitável que a família precisa ter o seu papel reconsiderado no que se refere à proteção social dos indivíduos, e não só em razão do seu papel de “amortecedor social”, particularmente importante quando as circunstâncias são adversas. É preciso reconsiderá-la, sobretudo, pelo fato de que a fragilização dos vínculos familiares representa um importante fator de risco social que até agora parece ter sido pouco considerado.

Outro fator que contribuiu para o reaparecimento da família nas discussões sobre políticas sociais foi o progressivo descrédito no qual caíram as soluções institucionalizadas de proteção social, como os internatos, os manicômios, os orfanatos etc. (CARVALHO, 2003). Como mostra Serapioni (2005) as pesquisas têm destacado o papel fundamental da família e das redes sociais na atenção e na promoção da saúde: primeiro, fortalecendo as relações que produzem saúde ou incrementam a capacidade de enfrentar eventos críticos e mobilizar recursos adequados; segundo, desenvolvendo as capacidades de manutenção e promoção de relações de suporte social no âmbito do parentesco extenso, da vizinhança e do associacionismo de ajuda mútua e, terceiro, melhorando o acesso aos serviços de saúde, graças à sua função de mediação e de conhecimento das oportunidades e dos critérios de acesso.

Ainda no campo da saúde, pesquisas epidemiológicas e psicossociais têm demonstrado os efeitos positivos das relações familiares e sociais no enfrentamento de variadas patologias (SERAPIONI, 2005). É por isso que diversos estudiosos (CARVALHO, 1994; DRAIBE, 1994; SERAPIONI, 2005), reconhecendo que a família oferece uma importante contribuição para o

bem-estar da população, recomendam que as políticas sociais, os governos e as organizações não governamentais atuem de modo a apoiar as famílias no desempenho desta importante tarefa.

Reconhecendo a família como um bem social, pesquisas recentes (SOUZA, 2000; SARTI, 2004; SUNKEL, 2006; PETRINI, 2007) destacam a necessidade de se conhecer melhor as famílias e os impactos das políticas sociais sobre elas, como condição para o aperfeiçoamento do processo de elaboração das políticas de enfrentamento da pobreza na América Latina.

Esse mesmo chamado de atenção tem aparecido nas publicações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal, especialmente no *Panorama Social da América Latina*. Já em 1996, ao tratar do aumento da delinquência, sugeria-se como alternativa a reforma do processo educativo e o reforço do núcleo familiar (CEPAL, 1996). Em período mais recente, enfrentando a questão da proteção social dos indivíduos no contexto da crise internacional, a mesma Cepal destacava a importância de medidas para “ajustar o regime de bem-estar às grandes transformações das famílias, à mudança no papel das mulheres e preparar-se para os desafios das dinâmicas demográficas” (2009, p. 61).

2.3 REGIMES DE BEM-ESTAR E FAMÍLIA

Não é nova esta discussão sobre a relação entre políticas sociais e família. A necessidade de compreendê-la já pode ser encontrada nas principais análises sobre os regimes de *Welfare State*. O próprio Esping-Andersen, autor que ganhou destaque no cenário acadêmico internacional por suas análises acerca dos regimes de bem-estar, afirma que “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (1991, p. 101).

Assim, com o intuito de superar o que ele chamou de “uma abordagem linear” acerca do desenvolvimento do *welfare state*, Esping-Andersen (1991) propôs uma distinção entre três regimes de bem-estar (liberal, conservador/corporativista e social-democrata), tendo como referência a distribuição de responsabilidades sociais entre o Estado, o mercado e a família (o que ele chama de “tríade de bem-estar”). Os resultados deste seu estudo podem ser encontrados no

livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, cujo primeiro capítulo foi traduzido para o português e publicado na revista *Lua Nova* com o título “As três economias políticas do *welfare state*” (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Dois conceitos são particularmente importantes para entender esta distribuição de responsabilidades: desmercadorização e desfamiliarização. O primeiro, discutido pelo autor supracitado e recentemente retomado por Zimmerman e Silva (2009) numa publicação do *Caderno do CRH*, pode ser visto nas situações em que “a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). Já a desfamiliarização (*de-familialization*) foi definida por Sunkel como “una colectivización de las necesidades de las familias”, ou seja, capacitar a independência dos indivíduos em relação às famílias (2006, p. 21).

Assim, no primeiro grupo aparece o regime de bem-estar “liberal”, “em que predomina a assistência aos comprovadamente pobres” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108). Este tipo de regime caracteriza-se por um Estado residual, com individualização dos riscos e promoção de soluções de mercado. A política social em geral é focalizada e residual, à medida que adere a uma concepção estreita dos riscos que deveriam ser considerados como sociais. Enfim, o mercado é o pilar central da tríade de bem-estar, o que quer dizer que “esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108). Esse seria o regime predominante em países como Reino Unido, Estados Unidos e Austrália.

O segundo tipo é o regime de bem-estar “conservador” ou “corporativista”, que se caracteriza por proteger os trabalhadores, assegurando-lhes o emprego através rígidas normas de contratação e demissão. Este regime se estrutura a partir de sistemas de seguro social vinculados ao emprego, sobretudo do chefe de família. As intervenções por meio de políticas sociais são pequenas e concentram-se na proteção daqueles que não conseguem obter o bem-estar no mercado. Esping-Andersen (1991) destaca a ligação deste tipo de regime com o princípio de subsidiariedade⁷, ao enfatizar que o Estado só deve interferir quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure. Ou seja, a família é o pilar central da tríade, ao se considerar que, assegurada a renda por meio do emprego, ela poderia garantir a maioria das funções

⁷ Serão tecidas algumas considerações acerca deste princípio mais a frente, no tópico que trata das políticas familiares segundo a abordagem relacional.

relacionadas ao bem-estar. São exemplos de adoção do modelo “conservador” países como: Itália, Alemanha e França.

Por fim, aparece o regime “social-democrata”, que se orienta para a cobertura universal dos cidadãos, com ampla provisão de serviços sociais e níveis generosos de benefícios. Os países que se enquadram neste grupo “buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109). Neste caso ocorreria uma conjugação dos dois princípios anteriormente citados: desmercadorização e desfamiliarização. Pois, como afirma Esping-Andersen (1991, p. 110), “a política de emancipação do regime social-democrata dirige-se tanto ao mercado quanto à família tradicional”. Desse modo, o Estado assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os idosos e os portadores de deficiências, além de garantir uma série de outros serviços que permitem aos indivíduos sobreviverem sem depender do mercado. Enfim, no regime “social-democrata” o Estado aparece como pilar central. Esse regime de bem-estar “social-democrata” pode ser visto nos países escandinavos (Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia).

Mesmo com as especificidades que o Estado social assumiu na experiência de diferentes países, é perceptível o fato de que “a família, durante os anos gloriosos de *boom* econômico – pleno emprego e oferta de políticas sociais universalistas –, pareceu ser descartável no modelo de *Welfare State* gestado nos países centrais” (CARVALHO, 2003b, p. 16). Configurou-se uma espécie de quase exclusividade do Estado no que se refere à proteção e reprodução social. Assim, ao longo do tempo, consolidou-se a ideia de que “o indivíduo ‘promovido’ a cidadão podia trilhar sua vida apenas dependente do Estado e do trabalho, e não mais das chamadas sociabilidades comunitárias e familiares” (CARVALHO, 2003b, p. 16). Confirma-se assim aquela desconfiança com relação aos corpos intermediários, própria da modernidade, como chama atenção Donati (2011).

Apesar de dar conta da realidade de uma série de países, a tipologia explicada acima não contempla a realidade dos países da América Latina. De modo que, depois de estudá-la surge uma questão: como se distribuem as responsabilidades sociais entre Estado, mercado e família na América Latina?

Segundo Sunkel (2006) os sistemas de seguridade social são impulsionados na América Latina pelo Estado desenvolvimentista, no qual, juntamente com o crescimento econômico e a

industrialização, foram estabelecidas metas de melhorias sociais. A partir desta concepção surgiram três tipos de programas: a) os seguros sociais – sistemas de pensões de velhice e invalidez, seguro de desemprego, de saúde, de maternidade etc – tidos como pedra angular do sistema de bem-estar social e sustentados com contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado; b) a assistência social – serviços para superar a pobreza dos grupos carentes de recursos, preferencialmente programas voltados para a promoção do emprego, programas de alimentação, saúde etc. – que era complementar aos seguros e voltada para as pessoas que não tinham acesso a estes pelo fato de não terem emprego formal; e c) as subvenções sociais – auxílios para moradia, educação etc. – que funcionavam como direitos consagrados de maneira individual.

O que vai se constituindo é um Estado que provê determinados serviços sociais considerados estratégicos para o desenvolvimento social da população. Ou seja, desenvolve-se um regime de bem-estar que busca garantir à população um mínimo nível de vida que se conciliaria com o projeto de desenvolvimento que se pretendia alcançar (SUNKEL, 2006). O mesmo autor destaca que neste modelo a condição de trabalhador formal opera como garantia de acesso aos direitos e benefícios sociais, além de ser a base da política redistributiva ou de garantias sociais, implementada mediante atribuições familiares ou seguros sociais.

Porém, os resultados deste modelo de Estado desenvolvimentista foram bastante limitados. Primeiro por que, apesar de ter mantido altos níveis de proteção ao emprego (pelo menos até o fim da década de 80), esta proteção só alcançava os trabalhadores do setor formal, o que tornava baixa a cobertura. Vale lembrar que, no caso brasileiro sempre se conviveu com um alto índice de informalidade⁸. Segundo por que, conforme a crítica feminista, a noção de pleno emprego neste modelo era um fenômeno eminentemente masculino, pois tendia a assimilar o homem como provedor (o dito, *male breadwinner model*) e a mulher como dona de casa e cuidadora, tornando-as beneficiárias passivas e indiretas da seguridade social (PAUTASSI *apud* SUNKEL, 2006).

Assim, o que se tem é um regime de bem-estar considerado por Sunkel (2006) como “familista”, à medida que combina a lógica de uma proteção social voltada para o homem provedor com a centralidade da família como protetora e responsável em última instância pelo

⁸ Segundo dados da PNAD (IBGE, 2012), considerando apenas o setor privado, os trabalhadores informais representavam 25,4% no ano de 2011, menor índice registrado no Brasil.

bem-estar de seus membros. Ou seja, a política pública considera – na verdade, exige – que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo bem-estar social. Diferentemente dos regimes conservadores, eram previstas uma série de intervenções por meio de políticas sociais, transformando o Estado em um provedor de serviços sociais estratégicos. Porém, mesmo quando estes serviços chegaram a ser implementados, eles não alteravam significativamente este acento sobre a família no que se refere à proteção social dos indivíduos.

Referindo-se ao período da ditadura militar brasileira, Behring e Boschetti falam de “um forte incremento da política social brasileira” (2006, p. 136), ou seja, de uma “expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos” (2006, p. 135). Esse incremento citado deu-se por meio da institucionalização da previdência e a sua ampliação para setores da população como os trabalhadores rurais, empregadas domésticas, autônomos e ambulantes. Nesse período (precisamente no ano de 1974) também foi criada a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres. Além disso, ocorreu também a institucionalização da saúde e da assistência social, essa última com menor importância, e o impulso dado à política nacional de habitação com a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação).

Referenciando-se em vasta bibliografia, as autoras chamam atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que impulsionavam estas políticas públicas, restritas quanto ao acesso, a ditadura militar abria espaço para a saúde, a previdência e a educação privadas. Configura-se deste modo uma dualidade em termos de proteção social: os que podem e os que não podem pagar. Essa dualidade acaba se tornando uma herança da política social brasileira, juntamente com o fato de que, apesar da ampliação dos acessos públicos e privados, milhões de pessoas permanecem desassistidas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Nestes casos a proteção social dos indivíduos passa a depender exclusivamente da mobilização de recursos por parte das famílias e das redes de solidariedade.

As reformas estruturais implantadas na década de 90 significaram uma mudança radical na concepção e organização das políticas públicas de seguridade social (SUNKEL, 2006). Dá-se a passagem de um modelo de seguridade pautado num amplo pacote de previsões providas pelo Estado, em termos de serviços, regulação e financiamento, que teriam na consagração dos direitos sociais da Constituição de 88 um marco importante, para uma concepção de proteção social que implica uma ação mais restrita do Estado.

Na verdade, os anos 90 colocaram em cheque aqueles que foram as duas grandes promessas do século passado em termos de desenvolvimento e de promoção dos indivíduos em sujeitos de direitos: o Estado e o trabalho. Carvalho (2003b) faz um elenco dos fatores que abalaram essa concepção de proteção social definida pelo *Welfare State*:

A reforma do Estado em curso; as compressões políticas e econômicas globais; as novas demandas de uma sociedade complexa; os déficits públicos crônicos; a revolução informacional; a transformação produtiva; o desemprego e a precarização nas relações de trabalho; a expansão da pobreza e o aumento das desigualdades sociais são alguns dos tantos fatores que engendram demandas e limites e pressionam por novos arranjos e modos de gestão da política social (p. 16).

Essas novas circunstâncias, ao ameaçarem fortemente a antiga tríade da proteção social (indivíduo – trabalho – Estado, clássica da modernidade), vão definir o cenário no qual “as redes de solidariedade e sociabilidade engendradas a partir da família ganham importância na política social” (CARVALHO, 2003b, p. 16). É por essa razão que, já em meados da década de 90, Claude Martin (1995) adverte para o fato de que

a questão da partilha de responsabilidades entre as solidariedades públicas e privadas está claramente na ordem do dia da agenda política de todos os países de Estado-Providência. A necessidade de encontrar uma solução para a crise financeira do regime de proteção social é tamanha que, em muitos países europeus, se encara a hipótese de remeter para a família, ou para as redes de integração primária, um certo número de serviços e de encargos que anteriormente eram, em parte, cobertos por despesas públicas. [...] A pressão que se faz sentir está simultaneamente ligada a condicionalismos demográficos (o envelhecimento da população, com o peso que ele tem nas despesas do sistema de assistência na velhice e nas despesas com a saúde), e a condicionalismos econômicos (de que a crise do emprego é a mais clara manifestação). (p. 55).

Se nos países centrais o papel da família na proteção social é uma redescoberta recente, no caso da América Latina e mais especificamente do Brasil, como visto anteriormente, a família nunca foi descartada. Essa persistência da família pode ser explicada pelas limitações do nosso sistema de proteção, cujas lacunas, a depender das possibilidades, eram cobertas pela solidariedade comunitária e familiar. Sobre esse fato Carvalho (2003b, p. 17) aponta que “a família alargada, o grupo de conterrâneos, por exemplo, são possibilidades de maximização de rendimentos, apoios, afetos e relações para obter emprego, moradia, saúde...” o que nos permite concluir que no Brasil “sempre se conjugou um frágil Estado-Providência como uma forte Sociedade-Providência” (CARVALHO, 2003b, p. 17).

É importante salientar que esta redescoberta da família, diferente daquilo que foi sugerido e algumas vezes implementado sob o título de políticas “neoliberais”, não pode significar um abandono por parte do Estado das questões referentes à proteção social. Sobre essa questão é interessante a consideração de Martin (1995, p. 63):

À luz dos inúmeros trabalhos dos últimos 5 anos, vê-se claramente que solidariedade familiar e serviço coletivo funcionam em complementaridade e não podem substituir-se um ao outro. No entanto, não é essa, hoje em dia, a conclusão mais frequente. Parece que as pessoas preferem congratular-se com a existência deste ‘manancial de solidariedade natural’ que exibem como alternativa ou como ameaça sempre que surge a preocupação com o individualismo crescente.

Até porque, para que a família desempenhe a sua tarefa protetiva ela própria precisa ser alvo da atenção do Estado, pois, como afirmou Carvalho (2003b, p17), “o potencial protetor e relacional aportado pela família, em particular daquela em situação de pobreza e exclusão, só é passível de otimização se ela própria recebe atenções básicas”.

Em resumo, pode-se dizer que “o *welfare state* se dá conta hoje de que, sem a família, não pode mais manter-se de pé.”⁹ (Tradução nossa) (DONATI, 2011, p. 55).

2.4 A PRIORIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Uma boa síntese da relação entre família e políticas de bem-estar social pode ser encontrada no *Texto para Discussão n. 699* do IPEA, onde se lê:

Há uma certa dependência mútua entre padrões de *Welfare State* e organizações familiares. Por um lado, as políticas sociais afetam a composição e a organização dos arranjos familiares. Por outro lado, a promoção do bem-estar dos indivíduos depende da existência de determinados tipos de arranjo familiar. A influência recíproca faz com que mudanças de um lado demandem ajustes do outro (SOUZA, 2000, p. 5).

Assim, sugere-se que as políticas voltadas para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciada pelos indivíduos, especialmente a pobreza, tomem a unidade familiar como base, a fim de que a função protetiva da família não seja prejudicada, mas sim reforçada

⁹ Il *welfare state* si accorge oggi che, senza la famiglia, non può più reggersi in piedi.

pela ação do Estado. É o que já sugeriam alguns autores quando propunham um reforço da proteção à família.

De fato, a família é o primeiro sujeito que referencia e totaliza a proteção e a socialização dos indivíduos. Independente das múltiplas formas e desenhos que a família contemporânea apresente, ela se constitui num canal de iniciação e aprendizado dos afetos e das relações sociais (CARVALHO, 1994).

Não são nem as razões ideológicas nem mesmo as sociológicas as que nos parecem mais adequadas para justificar a tomada da família como referência de programas sociais para a pobreza [...] são, sobretudo as dimensões captadas pela antropologia e, eventualmente pela economia, as que sustentam, a nosso ver, suposições sobre a maior eficácia e efetividade do referencial empírico familiar (DRAIBE, 1994).

Quando Draibe fala das “dimensões captadas pela antropologia”, está chamando atenção para os estudos sobre famílias pobres que captaram o modo integrado com que agem, visando otimizar o acesso e a distribuição dos recursos. Estes comportamentos, se forem reconhecidos e valorizados, podem favorecer a consecução do objetivo das políticas sociais, qual seja, a proteção dos indivíduos, além de permitir uma maior inclusão social.

Nesta mesma linha argumenta Sarti (2004, p. 202) ao afirmar que “a primeira característica a ressaltar sobre as famílias pobres é a sua configuração em rede” e não em núcleo, como se afirma comumente, e Souza (2002, p. 2) ao relatar que estudos antropológicos “entendem famílias como grupos de parentes que se relacionam com certa intensidade e regularidade e, portanto, não são limitados pelas fronteiras do domicílio”. Esta constatação tem implicações diretas sobre as ações com famílias que, na maioria das vezes, confundem família com unidade domiciliar “desconsiderando a rede de relações na qual se movem os sujeitos em família e que provê os recursos materiais e afetivos com que podem contar” (SARTI, 2004, p. 202). Por isso, é importante avaliar os impactos das políticas sociais sobre a realidade familiar, a fim de que esta rede de relações seja preservada e continue favorecendo o bem-estar dos indivíduos.

Considerando que entre família e política social os efeitos e impactos são mútuos, é nessa perspectiva que a relação entre elas deve ser analisada (DRAIBE, 2007). As políticas sociais podem, por exemplo, alterar o papel da mulher na família, mesmo que este não seja o seu objetivo. Draibe (2007) mostra que os seus efeitos podem ir tanto no sentido de uma maior participação da mulher no mercado de trabalho, quanto no sentido de reforçar a sua permanência junto à família e no desempenho dos cuidados domésticos. Nesta perspectiva, programas de renda

mínima podem ser entendidos como uma espécie de remuneração pelo trabalho de cuidados (com as crianças, os enfermos, os idosos).

Outro ponto considerado pela literatura é a existência de arranjos familiares mais vulneráveis à pobreza. Considerando o mercado, o Estado e a família como pilares de sustentação dos indivíduos, Souza (2000, p. 4) argumenta que “o Estado acionaria políticas de proteção quando os indivíduos não pudessem contar com o mercado para garantir o seu bem-estar” e as lacunas não preenchidas pelo mercado nem pelo Estado ficariam sob a responsabilidade das famílias. Por isso, é importante que as políticas sociais considerem aquelas formas de organização familiar que compõem os grupos mais vulneráveis à pobreza da sociedade. Um exemplo importante é dado por Esping-Andersen ao afirmar que “as novas, ‘atípicas’ formas familiares (especialmente a monoparental) são muito mais vulneráveis à pobreza; ao contrário, duas pessoas, ambas com renda, vivendo juntas, representa uma cobertura muito superior contra a pobreza”¹⁰ (Tradução nossa) (*apud* SOUZA, 2000, p. 5). Essa maior vulnerabilidade das famílias monoparentais, especialmente aquelas chefiadas por mulheres, também foi constatada pelos dados de 18 países latino americanos citados por Arriagada (2004). Neste mesmo artigo a autora mostra que a ausência do cônjuge acaba incentivando o trabalho infantil, como forma de complementar a renda, insuficiente pelo fato de vir de uma única fonte e das mulheres, em geral, receberem menos do que os homens. Sarti (2004), diante desta realidade das famílias monoparentais, argumenta que é necessário promover ações no sentido de prevenir este quadro. Afirma que,

se a vulnerabilidade maior se encontra nas famílias chefiadas por mulheres, situação que torna frágeis mãe e filhos, trata-se de promover condições que permitam reverter essa situação, pelo fortalecimento tanto do lugar social da mulher, quanto do lugar do homem na família. As crianças serão seguramente beneficiadas (2004, p. 209).

O cenário descrito acima nos coloca diante de um importante desafio: entendendo que a família é um bem social, também para as sociedades contemporâneas, e que as suas características impactam diretamente sobre a vida dos indivíduos, expondo-os muitas vezes a situações de vulnerabilidade, é preciso descobrir em que medida ela é um bem opcional ou não (DONATI, 2003). Além disso, o reconhecimento do potencial da família como um recurso para a

¹⁰ The new, ‘a-typical’ family forms (especially single parent) are often highly vulnerable to poverty; in contrast, two-income households are a vastly superior hedge against poverty.

pessoa e para a sociedade tem uma consequência direta: a necessidade de criação de meios para promovê-la.

Nota-se uma grande contradição no modo como a sociedade contemporânea lida com a família. De um lado se reconhece a sua fundamental contribuição para o desenvolvimento das pessoas, de outro deixa-se de tutelar a sua identidade específica, não se favorece a sua constituição, além de não promover a equidade social para as famílias em relação às cargas de solidariedade social que pesam sobre ela (DONATI, 2003). Ou seja, do ponto de vista formal é reconhecida a centralidade da família e do ponto de vista prático este mesmo reconhecimento é negado.

Procura-se justificar essa contradição sob o argumento de que a família muda e que, assim como emergem outras formas de vida ou de convivência, deveria-se modificar tanto a definição de família como as políticas orientadas para ela (DONATI, 2003; ARRIAGADA; ARANDA, 2004; SERAPIONI, 2005).

Donati (2003) chama atenção para o fato de que nesta correlação entre mudanças familiares e políticas sociais vai se produzindo, ainda que indiretamente, as formas de família que se convertem em culturalmente legítimas e socialmente projetadas.

Retomando a observação feita por Esping-Andersen (1991, p. 101) sobre os regimes de bem-estar, onde afirma que a sua análise deve “considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”, pode-se notar no cenário atual duas tendências contrastantes, ora predominando uma, ora a outra.

A primeira pode ser chamada de “neoliberal”. Nela a família é considerada como um sujeito econômico de mercado que só deve ser ajudado pelo Estado quando não consegue enfrentar suas dificuldades. A ênfase é posta sobre políticas sociais que consideram apenas a família necessitada, reservando os benefícios públicos para aqueles grupos que estão em situação mais crítica, criando uma rede pública de apoio bastante reduzida e gerida de forma seletiva.

A segunda tendência Donati (2003) a chama de “neowelfarista”. Aqui a família é considerada como uma realidade que necessita de ajuda sistemática pelo fato de nela se encontrar membros estruturalmente vulneráveis do ponto de vista social, como as crianças, os idosos e as mulheres. Assim, as políticas sociais estão voltadas para a emancipação destes sujeitos e para o combate à pobreza. A família é vista como um conjunto de indivíduos que vivem juntos, sem se considerar as relações que existem entre eles. Por isso, as políticas em geral se referem à unidade

domiciliar, dão prioridade aos direitos individuais e à oferta de serviços para os sujeitos (a criança, o idoso, a mulher etc.).

Avaliando estas duas tendências Donati (2003) argumenta que ambas manifestam uma visão redutiva (economicista) da família; concebem o objetivo da política familiar não como o apoio à família como tal, a fim de que ela possa desempenhar as suas funções sociais, mas sim como uma redistribuição de recursos financeiros e materiais. Na perspectiva “neoliberal” o apoio à família se reduz à assistência pública aos mais pobres. Já naquela “neowelfarista”, que realiza grandes avanços em termos de seguridade social para os mais vulneráveis, parte-se de um conceito vago (quase inexistente) de família, utilizado simplesmente para calcular a utilidade dos indivíduos na redistribuição de recursos. Ou seja, em nenhuma destas duas perspectivas a família é vista como sujeito social, pois ambas são incapazes de perceber a natureza suprafuncional e civilizadora da família (DONATI, 2003).

A questão a ser enfrentada é o modo como se considera a família. O significado e o valor da família estão nas funções que ela desempenha? Na sua utilidade no que se refere à consecução de alguns objetivos importantes, como o cuidado com as crianças e os idosos, por exemplo? Ou, ao contrário, a família tem a ver com a identidade dos sujeitos, para além dos papéis desempenhados?

É importante frisar que as políticas sociais em favor das famílias devem reconhecer que alguns bens não podem ser adquiridos pela via do mercado, mesmo que o indivíduo esteja plenamente inserido nele. Carvalho (2003a, p. 268) ressalta que para algumas destas necessidades os indivíduos “dependem dos serviços públicos ofertados pelo Estado; outros bens e serviços dependem da família, pela via de sua condição de provedora de afeto, socialização, apoio mútuo e proteção”. Estes bens ofertados exclusivamente pelas famílias são os que Donati citado por Petrini (2010a) define como bens relacionais.

A família pode oferecer alguns bens que dependem dos vínculos que se estabelecem entre os seus membros por causa da natureza específica de suas relações – os bens relacionais: a paternidade, a maternidade, a filiação, que vão além do afeto, do apoio mútuo e da proteção e constituem bens que somente a família pode proporcionar (2010a, p. 221)

2.5 A FAMÍLIA E AS NOVAS POSSIBILIDADES DE *WELFARE*

As sucessivas crises econômicas das últimas décadas colocaram em cheque as possibilidades de um bem-estar proporcionado exclusivamente pelo Estado. Uma alternativa que passou a ser discutida é a possibilidade de um modelo de *welfare* que combinasse recursos e meios mobilizáveis na esfera do Estado, do mercado, das organizações sem fins lucrativos e, ainda, aqueles derivados das microssolidariedades originárias na família, nas igrejas, nas associações etc. Os termos utilizados para se referir a este novo caminho são vários, assim como as posições assumidas em relação aos limites e possibilidades desta alternativa. *Welfare Mix*, *Welfare Pluralism*, *Welfare Society* são alguns dos termos encontrados na bibliografia (MARTIN, 1995; CARVALHO, 2003a, 2003b; PEREIRA-PEREIRA, 2004).

Enquanto alguns autores, como Carvalho (2003a, 2003b), veem nisso uma possibilidade interessante à medida que reconhecem e valorizam o papel da família e da comunidade na provisão do bem-estar social, autores como Pereira-Pereira (2004, p. 33) consideram o pluralismo de bem-estar como “uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania”, uma privatização da proteção social, uma alternativa problemática.

Uma novidade desta perspectiva é que ao invés de uma disputa a fim de estabelecer um responsável prioritário pelo bem-estar (Estado, mercado ou sociedade), propõe-se uma relação flexível entre essas três instâncias, uma corresponsabilidade (PEREIRA-PEREIRA, 2004). Os princípios desta relação seriam a descentralização, a participação e a corresponsabilidade ou parceria e solidariedade.

O fato é que vai se constituindo uma concepção em que as políticas sociais se apresentam como responsabilidades partilhadas e que devem funcionar em complementaridade em relação à solidariedade familiar, redescoberta como um importante elemento na proteção social (CARVALHO, 2003a). Ao se redescobrir o potencial de outras instituições, para além do Estado, no que se refere ao bem-estar social, a grande questão a ser esclarecida é a maneira destes entes sociais partilharem responsabilidades de modo que nenhum deles seja sobrecarregado ou substituído¹¹.

¹¹ Esta questão pode ser enfrentada de modo satisfatório pela abordagem relacional das políticas familiares que será apresentada no final deste capítulo.

Além disso, é preciso perguntar se a família, na situação em que se encontra, marcada pelas diversas transformações em curso nas sociedades contemporâneas, pode entrar nessa partilha de responsabilidades, que caracteriza as novas tendências do *welfare*, “suportando materialmente mais do que elas já suportam” (MARTIN, 1995, p. 56). Não basta que as políticas redistribuam parte das suas responsabilidades para as famílias, sobretudo no caso brasileiro onde, historicamente, a família teve que suportar uma pesada carga de obrigações no que se refere à proteção dos indivíduos; são necessárias ações efetivas que permitam às famílias desempenharem aquelas funções que lhe são próprias. Donati (2011, p. 66) se refere a essa questão evidenciando um paradoxo.

A sociedade reconhece a importância da família, sobretudo como agente socializador e como amortizador social e, conseqüentemente, a usa instrumentalmente como recurso. Mas não a regenera como capital social primário. De tal modo, a família é consumida sem poder ser regenerada.¹² (Tradução nossa)

Outra questão que deve ser discutida é o fato de que a família, na maioria das vezes, só entra nas discussões sobre políticas públicas quando se trata da necessidade de superar a pobreza e demais situações de vulnerabilidade. Será que a família só representa um recurso potencial para as camadas populares, para os grupos empobrecidos? Nas demais camadas sociais a família não constitui um poderoso recurso para o bem das pessoas e da sociedade, devendo, por isso, ser alvo de políticas que promovam estas potencialidades?

2.6 A FAMÍLIA COMO CAPITAL SOCIAL

O capital social pode ser considerado, de forma sintética, como o conjunto de recursos que um indivíduo ou grupo pode obter a partir de sua posição em uma rede de relações sociais estáveis (BOURDIEU; WACQUANT, 1992; COLEMAN, 1990). Mesmo não tendo recebido a devida atenção por parte dos estudos sobre o capital social, “é impossível não considerar a importância da família para a aquisição, por parte das novas gerações, de aptidões e hábitos

¹² La società riconosce l'importanza della famiglia, soprattutto come agente socializzatore e come ammortizzatore sociale, e di conseguenza la usa strumentalmente come risorsa. Ma non la rigenera come capitale sociale primario. In tal modo, la famiglia viene consumata senza poter essere rigenerata.

positivos ou negativos que possibilitem ou dificultem seu crescimento” (PETRINI; FONSECA; PORRECA, 2010b p.190). Assim, é possível falar de uma “capital social familiar”.

Entretanto, falar de capital social gerado pela família nos remete diretamente para a questão acerca do que é família, afinal, na sociedade contemporânea os indivíduos fazem família das maneiras mais diversas (a dita “pluralização das formas familiares”) e a sociedade os encoraja à máxima variabilidade (DONATI, 2012b). Ao buscar as razões que nos permitem afirmar que a família é fonte de capital social, não se deve identificar a família com uma determinada forma histórica. É necessário buscar aquelas características que acompanham a família independente dos vários modelos por ela assumidos ao longo do tempo. Neste sentido, uma importante contribuição pode ser encontrada na abordagem relacional da família, desenvolvida por Pierpaolo Donati (2008)

Ele mostra que o *proprium* da família está nas relações de plena reciprocidade entre os sexos e as gerações, que a diferencia de outras relações sociais e que pode ser encontrada nas diversas formas assumidas pela família ao longo do tempo.

No caso da família - como uma relação social - podemos e devemos dizer que, do ponto de vista sociológico, não é o mesmo que outras relações primárias, quais são a simples amizade ou a relação de cuidado entre os parceiros, porque, embora possa incorporar essas últimas, a família exige algo de mais específico, uma diferença que faz diferença. Esta diferença é a reciprocidade entre os sexos e entre as gerações, ou seja, a família como uma relação (*nexus*) que conecta o eixo do casal marido-mulher e o eixo genitores-filho. (Tradução nossa) (DONATI, 2011, p. 8)¹³

A reciprocidade a que se faz referência neste conceito de família “consiste na troca direta entre as partes com base na regra do dom (troca simbólica), que implica ir ao encontro das necessidades do outro segundo as próprias possibilidades, esperando do outro o mesmo” (DONATI, 2008, p. 229). Em outras palavras, a reciprocidade “pode ser definida como um tipo de relação de troca que é ativada por um dom [...] feito com finalidade de gerar um circuito alargado de prestações e contraprestações, cujo valor (suprafuncionalidade) é aquele de produzir integração (solidariedade) social” (DONATI, 2008, p. 202). Essa reciprocidade se dá naquelas que são as relações fundamentais nas quais a família se gera e vive, isto é, a relação de casal

¹³ Nel caso della famiglia – come relazione sociale – possiamo e dobbiamo dire che, dal punto di vista sociologico, essa non è uguale ad altre relazioni primarie, quali sono la semplice amicizia o la relazione di cura tra conviventi, perché, pur potendo inglobare queste ultime, la famiglia richiede qualcosa di più specifico, una differenza che fa differenza. Questa differenza è la reciprocità fra i sessi e fra le generazioni, ossia la famiglia come relazione (*nexus*) che connette l’asse della coppia uomo-donna e l’asse genitori-figlio.

(conjugal) e a de filiação. Além disso, ela pode ser definida como uma reciprocidade plena, à medida que se refere, pelo menos potencialmente, a todas as dimensões da relação social entre os sujeitos.

Ainda sobre a definição de família Donati (2008) alerta para o fato de que essa plena reciprocidade entre os sexos e entre as gerações é uma espécie de “genoma” da família que, assim como o genoma humano, precisa “ser posto em condições de se desenvolver e operar, se quisermos que os indivíduos se tornem pessoas humanas e sociais” (p. 203).

Segundo Carvalho (2003b, p.15) a expectativa de que a família “produza cuidado, proteção, aprendizado dos afetos, construção de identidades e vínculos relacionais de pertencimento, capazes de promover melhor qualidade de vida a seus membros e efetiva inclusão social na comunidade e sociedade em que vivem” está no imaginário coletivo. Porém, nem sempre é isso que emerge das relações familiares. Na família também acontece violência, abusos, más condutas; porém é importante salientar que estes fatos acontecem *na* família, mas não são o produto *da* família (DONATI, 2012a). Estes fatos resultam de um modo equivocado de relacionar-se que não corresponde à estrutura da relação familiar.

A relação familiar é tanto mais válida e completa, em termos de seus efeitos de humanização das pessoas e em termos de desempenho de seus deveres sociais, quanto mais a reciprocidade da qual se sustenta é plena, que envolve as pessoas que fazem a família no amplo espectro das dimensões da vida cotidiana.¹⁴ (Tradução nossa) (DONATI, 2011, p. 8)

Assim, é nas relações familiares de plena reciprocidade e de cooperação entre os sexos e entre as gerações que se cria o ambiente microssocial necessário para a geração e o aprendizado de recursos emotivos, cognitivos, normativos e valorativos que estão na base da construção de vínculos sociais (PRANDINI apud PETRINI; FONSECA; PORRECA, 2010b). A família é fonte de capital social para seus membros e para a sociedade, por criar vínculos intersubjetivos e sociais. Entretanto, este capital depende de como a família está organizada e da qualidade das relações que são vividas, pois, as diversas formas familiares refletem diferentemente na subjetividade e identidade de seus membros, especialmente quando se trata de crianças e

¹⁴ La relazione familiare è tanto più valida e compiuta sul piano dei suoi effetti di umanizzazione delle persone e sul piano dell’assolvimento dei suoi compiti sociali quanto più reciprocità di cui si sostanzia è ‘piena’, ossia coinvolge le persone che fanno famiglia nell’ampio spettro delle dimensioni della vita quotidiana.

adolescentes em formação. Nesse sentido, pode-se gerar mais ou menos capital, de acordo com suas características estruturais e relacionais.

A família passa a ser considerada um capital social precioso para a sociedade, à medida que nas relações que a constituem são gerados bens fundamentais que Donati (2003) chama de “relacionais”, entre os quais se destacam: confiança, reciprocidade, amor, proteção. É possível também que as relações familiares apresentem um déficit de bens relacionais e, nos casos de violência intrafamiliar e de outros problemas, originem um capital social negativo.

Pesquisas empíricas (PRANDINI, 2012) têm demonstrado que no interior da família são gerados e transmitidos valores que representam um bem para a sociedade, como a honestidade e o respeito às leis, a confiança nos outros (mesmo desconhecidos) e a capacidade de sacrificar-se gratuitamente por quem tem necessidade.

É possível identificar no capital social familiar uma dimensão interna às relações familiares, como recurso que beneficia diretamente os membros da família e uma dimensão social, na medida em que os recursos apropriados pelas pessoas são, ao mesmo tempo, relevantes para o bom desenvolvimento da convivência em sociedade (PETRINI; FONSECA; PORRECA, 2010b). Os mesmos autores chamam atenção para o fato de que se trata de uma propriedade da relação e não dos indivíduos.

É importante considerar também que o tempo é uma variável que influencia a geração e a forma do capital social familiar (PETRINI; FONSECA; PORRECA, 2010b). Fatores como o contexto histórico cultural, o tempo do ciclo familiar e as interações entre os membros da família, além de outros eventos especiais, precisam ser observados a fim de se verificar as reais possibilidades de geração deste capital. A temporalização do capital social familiar é fundamental para evitar considerar esse conjunto de recursos como um estoque fixo de bens, sem dar-se conta que ele se modifica com o passar do tempo e com a variação de outras circunstâncias (PETRINI; FONSECA; PORRECA, 2010b).

A compreensão do capital social familiar abre caminho para políticas públicas de tipo subsidiário que apresentem de modo explícito a finalidade de sustentar as relações familiares, quando que fragilizadas ou em situação de risco, para que as famílias sejam ajudadas a realizar suas tarefas próprias e não substituídas por órgãos públicos (PETRINI; FONSECA; PORRECA, 2010b). Assim, é interessante lançar um olhar sobre as políticas dirigidas às famílias, a fim de

verificar em que medida elas colaboram ou não para o fortalecimento das relações familiares e consequentemente para o incremento do capital social familiar.

2.7 POLÍTICAS FAMILIARES

Como já foi citado anteriormente, a família tem aparecido nas discussões sobre políticas públicas, sobretudo quando se trata da questão do bem-estar dos grupos mais vulneráveis à pobreza. Por isso, muitos autores têm insistido sobre o fato de que restituir a família como um pilar chave da proteção social não significa exaltar as características positivas de uma instituição que tem sido objeto de um aumento significativo na sua demanda social (SUNKEL, 2006).

Em geral, considerando a realidade brasileira e dos demais países da América Latina, não há uma coordenação das ações que se refiram diretamente à família. Várias instituições desenham e executam políticas direcionadas às famílias, em matéria de saúde, educação, seguridade social, combate à pobreza, prevenção e erradicação da violência e do trabalho infantil, entre outros objetivos. Apesar de não estarem coordenadas, não se pode falar que não existam políticas voltadas para as famílias no Brasil, “até porque a não-ação governamental não deixa de ser uma atitude política” (PEREIRA-PEREIRA, 2004, p. 28).

Considerando a diversidade de programas e projetos, e a existência de políticas mais ou menos explícitas, Goldani (2005) elaborou uma tipologia para distinguir os modelos de políticas familiares que têm predominado na América Latina.

No primeiro grupo estariam as “políticas de família” que ela define como sendo

o conjunto de medidas ou instrumentos que visam intervir no modelo de família existente, tratando de “conformar” estruturas familiares para alcançar um certo modelo ideal de família. Este ideal corresponderia tanto aos valores culturais dominantes como a uma concepção de desenvolvimento econômico e ao papel que é atribuído à população neste modelo (tradução nossa)¹⁵ (GOLDANI, 2005, p.326).

¹⁵ el conjunto de medidas o instrumentos que intentan intervenir en el modelo de familia existente, tratando de ‘conformar’ estructuras familiares para lograr un cierto modelo ideal de familia. Este ideal correspondería tanto a los valores culturales dominantes como a una concepción de desarrollo económico y al papel que se le atribuye a la población en este modelo

Seria um exemplo deste tipo de política as medidas voltadas para o controle de natalidade, onde a família se torna objeto de uma intervenção que visa “ajustar” a família a um determinado modelo de desenvolvimento.

No segundo grupo aparecem as “políticas referidas à família”, entendidas como “o conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cujo objetivo é fortalecer as funções que cumprem as famílias” (tradução nossa)¹⁶, destacando-se entre elas “a reprodução e socialização dos seus membros, filiação e herança, garantia das condições materiais de vida, construção da subjetividade de seus integrantes (sistemas de valores, atitudes, ideologias e personalidades)” (tradução nossa)¹⁷ (GOLDANI, 2005, p. 322). Dentro deste grupo estariam políticas públicas que vão desde as políticas universais de educação, saúde etc. até as políticas focalizadas no combate à pobreza (como os programas de transferência de renda com condicionalidades), violência doméstica, entre outras.

A autora sugere que este segundo tipo de políticas (referidas à família) apresenta um problema no que se refere à noção de família utilizada, que, na sua visão, seria de um tipo fixo, e muitas vezes idealizado, de família nuclear. Assim, a rigidez das definições de família tem como consequência a dificuldade, por parte das políticas públicas, de integrar uma série de demandas levantadas pelas rápidas transformações, tanto nas estruturas de emprego quanto nas estruturas familiares (GOLDANI, 2005).

Por fim, essa tipologia sugere que ao invés de política pública “de” família ou “referida à família” fosse constituído e priorizado um terceiro grupo: o das políticas orientadas “para a família”. Estas novas políticas partiriam de uma concepção ampla de família e, ao mesmo tempo, representariam uma nova articulação entre o trabalho para o mercado, o trabalho doméstico e a provisão de bem-estar por parte do Estado (GOLDANI, 2005). Os elementos que se integram nesta perspectiva incluem: a) a emergência de novos arranjos familiares, onde se destaca a coabitação como alternativa ao matrimônio; b) a redefinição do cuidado e da proteção intergeracionais, conformando uma repartição mais equitativa das responsabilidades reprodutivas; c) uma maior conciliação entre trabalho e reprodução doméstica que não prejudique social, cultural e economicamente as mulheres; e d) um ajuste aos novos fenômenos emergentes

¹⁶ “el conjunto de medidas e instrumentos de políticas públicas cuyo objetivo es fortalecer las funciones que cumplen las familias”.

¹⁷ “la reproducción y socialización de sus miembros, filiación y herencia, garantías de las condiciones materiales de vida, construcción de la subjetividad de sus integrantes (sistemas de valores, actitudes, ideologías y personalidades)”

que têm reordenado o espectro de possibilidades dos sujeitos, como o divórcio e a consequente maior fragilidade dos arranjos familiares, os avanços da tecnologia (no campo da reprodução, por exemplo), a migração etc.

Nota-se que, nem nos dois primeiros grupos nem no terceiro, apresentado como alternativa, existe uma atenção voltada para o sustento e o encorajamento das relações de reciprocidade e cooperação entre os membros da família que, como foi visto no tópico anterior, é fonte de uma série de bens fundamentais tanto para o indivíduo quanto para a sociedade, o capital social familiar. Mesmo admitindo a importância de parte das medidas encontradas nesta tipologia, não se pode deixar de notar esta lacuna.

2.7.1 As políticas familiares na abordagem relacional

Outra perspectiva acerca das políticas dirigidas às famílias pode ser encontrada na obra de Pierpaolo Donati (2003; 2008; 2011; 2012), que as considera a partir de uma contribuição original à sociologia, da qual ele é o responsável: a teoria relacional da sociedade e a abordagem relacional da família. Apesar de sua análise se referir mais especificamente à realidade da Europa, não é possível deixar de reconhecer o valor das suas contribuições para a compreensão das políticas sociais brasileiras.

A expressão “políticas familiares” tem sido muito usada nos ambientes acadêmicos e políticos da Europa¹⁸, mas ainda são pequenas as ocorrências deste termo nas publicações brasileiras. Donati (2008) destaca que o tema da família e das políticas familiares assumiu nova importância a partir dos anos 80, em conjunto com a crise do modelo de *welfare state* difundido depois da Segunda Guerra Mundial. Assim, muitos Estados começaram a adotar medidas ditas “familiares”, mas que, na realidade, em sua grande maioria, consistiam em “benefícios aos indivíduos em termos de transferências monetárias e serviços de cuidados da saúde, para tornar menos pesadas as tarefas familiares” (DONATI, 2008, p. 193). Essas medidas partiam de uma concepção de família reduzida a lugar de afetos e de cuidados, onde ora o critério de seleção era

¹⁸ Em 1989 foi publicado o primeiro documento oficial da União Europeia sobre políticas familiares (DONATI, 2011).

domiciliar (agregado de pessoas que convivem sob um mesmo teto) ora aquele do núcleo familiar (casal com filhos). Além disso, não era toda e qualquer família que se tornava alvo das ações da administração pública, mas somente a família “carente”.

Em síntese, pode-se afirmar que as medidas dos governos voltadas para as famílias foram, pelo menos a maioria delas, “políticas emergenciais e de compensação dirigidas a indivíduos social e economicamente mais fracos, para aliviá-los do peso das responsabilidades familiares”. Não se tinha em vista a promoção da família, mas, ao contrário, libertar os indivíduos das necessidades ligadas à família, “considerada mais como vínculo e peso do que como recurso e investimento” (DONATI, 2008, p. 196-197). Algo semelhante àquele conceito, desenvolvido por Esping-Adersen (2001), de desfamiliarização. Neste sentido, o objetivo era multiplicar os serviços que permitiam libertar membros das famílias de algumas das suas obrigações: o cuidado com as crianças e os idosos, por exemplo.

De acordo com a abordagem relacional, quando se fala em “políticas familiares”, deve-se operar uma distinção em relação a outras políticas sociais que, mesmo quando elegem a família como parceira de suas propostas, não possuem as características próprias das políticas familiares. Nesse sentido, é necessário operar uma distinção entre as políticas familiares e as políticas educacionais, de combate à pobreza ou de erradicação da violência, entre outras. Não se questionam essas políticas, nem o fato de que as mesmas escolham a família como uma parceira preferencial (PETRINI, 2010a). Trata-se, porém, de definir com mais precisão as características próprias da política familiar.

Seguindo as conclusões da abordagem relacional das políticas familiares, elaborada por Donati, Petrini (2010a) destaca que um critério sintético para caracterizar uma política social como “familiar”, não é tanto o objeto de sua atenção, a família, mas o fato de estar orientada a sustentar as relações familiares, fortalecendo-as e tornando as famílias mais capazes de agir com responsabilidade diante das próprias circunstâncias de vida. Uma política é familiar se a decisão política é tomada em função da família e não de outros objetivos, mesmo nobres e socialmente úteis.

A esse respeito duas considerações devem ser feitas. A primeira diz que “quando a família está em jogo, é importante que ela apareça não somente como instrumento e destinatário passivo da intervenção ou do serviço, mas também como ator e como finalidade” (DONATI, 2008, p. 212); e a segunda destaca o fato de que “a legislação e os resultados das intervenções devem ser

avaliados nos termos de ‘quanta família’ têm produzido, ou seja, se a lei e as medidas concretas adotadas têm produzido mais família ou menos família.”¹⁹ (Tradução nossa) (DONATI, 2011, p. 10).

Estas considerações nos remetem novamente para a questão da definição de família, rejeitando utilizar formas histórica como modelos normativos. Como visto anteriormente, deve-se assumir como núcleo do conceito uma característica que possa ser encontrada, em alguma medida, em todo e qualquer tipo de família, nas diferentes feições assumidas ao longo da história e na contemporaneidade. De acordo com a abordagem relacional, a característica que distingue a família das demais relações primárias é a reciprocidade entre os sexos e entre as gerações. São justamente estes aspectos que veem sendo postos em questão pela vulnerabilidade dos vínculos familiares e pelo individualismo da sociedade contemporânea.

O objetivo da política familiar é a promoção da família, fortalecendo as suas relações. Sua finalidade, então, não é preservar as características desta instituição segundo moldes tradicionais. A justificativa para este tipo de política é o reconhecimento de que os bens relacionais e o capital social familiar, gerados no interior das relações de plena reciprocidade entre os sexos e entre as gerações, merecem proteção, à medida que tornam os indivíduos pessoas humanas e sociais e, conseqüentemente, estão na origem de uma convivência social mais justa e solidária. Pois, como mostram uma série de pesquisas empíricas, a família torna-se sempre mais um fator decisivo para a felicidade das pessoas (DONATI, 2011).

Por isso, Donati (2008) alerta para o fato de que uma ação política que pretenda ser autenticamente familiar deve remeter à elaboração de um novo direito de família, que reconheça a sua subjetividade social e a considere como titular de direitos e de deveres enquanto família, ou seja, que reconheça uma cidadania da família²⁰. A política familiar poderá ainda operar uma distinção clara entre a família e as outras relações primárias (DONATI, 2008). Com a finalidade não de discriminar, mas sim proporcionar um adequado tratamento a cada realidade.

Por fim, é importante destacar que essa perspectiva acerca das políticas familiares, exige que o Estado assuma uma postura subsidiária em relação à sociedade e à família, considerando-a como ator responsável no plano público. Aqui reaparece no cenário das políticas sociais um

¹⁹ La legislazione e i risultati degli interventi devono essere valutati nei termini di ‘quanta famiglia’ hanno prodotto, ossia se le leggi e le concrete misure adottate hanno prodotto più famiglia o meno famiglia.

²⁰ O termo cidadania da família “refere-se ao conjunto de direitos e deveres que a família tem enquanto relação de mediação social entre os membros e entre estes e as outras esferas da sociedade” (DONATI, 2008, p. 224).

antigo critério de ação, redescoberto em tempos recentes e já presente em uma série de constituições e tratados, a subsidiariedade²¹. Segundo esse critério, um ator social deve sustentar (subsidiar) um outro ator sem substituí-lo em suas tarefas e ações próprias; antes, deve procurar promovê-lo em suas capacidades de agir autonomamente. Di Lorenzo (2010, p. 105) lembra que o princípio de subsidiariedade estabelece que

tanto a inércia em face da necessidade do outro quanto o excesso que sepulta a liberdade são atos injustos e ações impeditivas da dignidade da pessoa humana e pode ser definido como um princípio que *determina quando, quem e como se deve auxiliar uma pessoa humana a realizar sua dignidade*. Sendo princípio que estabelece a forma adequada de agir, a subsidiariedade encontra-se no meio-termo entre dois vícios, um de excesso e outro de escassez.

Para Donati (*apud* PETRINI, 2010a), dizer que o Estado é subsidiário significa que tem o dever de intervir para fortalecer a família, mas tem, simultaneamente, o dever de valorizar e promover a própria família para que seja protagonista de sua vida, nunca se substituindo a ela em suas tarefas e responsabilidades. Ou seja, diante da sociedade (pessoas, famílias, grupos intermediários, associações) o Estado “não deve fazer mais, como também não deve fazer menos, que oferecer uma ajuda à autonomia” (CAVALCANTI, 2009)

O princípio da subsidiariedade, aplicado à definição de políticas sociais, possibilita uma importante reorientação da ação pública. Evita o *laissez faire* do neoliberalismo, que se desinteressa dos problemas sociais mais agudos, transferindo toda a responsabilidade para os indivíduos, e passa ao largo do estatismo, que sempre corre o perigo de tomar conta e definir aquilo que pode ser realizado autonomamente pelos organismos intermediários, nesse caso, à família (PETRINI, 2010a). “No caso das políticas familiares, o princípio afirma que Estado e família devem ser reciprocamente subsidiários, isto é, o Estado deve ser subsidiário à família, assim como as famílias devem sustentar o Estado na realização de suas funções” (DONATI, 2008, p. 231).

²¹ Como mostra Cavalcanti (2009), a palavra subsidiariedade tem origem na expressão latina *subsidium afferre*, que significa “prestar ajuda”, “oferecer proteção”. A sua origem filosófica remonta ao problema aristotélico de como “governar homens livres”, no qual o estagirita define a tarefa do poder como sendo a de permitir a felicidade na diversidade, mantendo-se supletivo e não criador da sociedade. Diversos autores aprofundaram este conceito, de Santo Tomás de Aquino a Althusius e Tocqueville. Já a moderna concepção do princípio de subsidiariedade foi desenvolvida pelo magistério social da Igreja Católica, que na Encíclica *Quadragesimo anno*, do Papa Pio XI (publicada em 1931) explicou o conceito da forma como é utilizado hoje. Atualmente o princípio de subsidiariedade pode ser encontrado nas constituições portuguesa e italiana, além do Tratado sobre o Funcionamento da União Européia.

Os estudos de Pierpaolo Donati sobre as políticas familiares apresentam uma contribuição na definição de conceitos e de critérios de grande utilidade operativa para o estudo e a avaliação das políticas sociais dirigidas à família (PETRINI, 2010a). O critério da delimitação das políticas familiares depende do modo segundo o qual, diferentes temas da vida social são considerados em função da família, das relações que seus membros vivem. É a orientação da ação o que deve definir uma política social como familiar (DONATI, 2008).

É importante resaltar que a perspectiva acerca das políticas familiares ora apresentada, não se confunde com o modelo de bem-estar familista. No familismo a responsabilidade pelo bem-estar dos indivíduos é delegada à família, independentemente das suas possibilidades, em virtude da omissão do Estado que, sendo sustentado pelas famílias recusa-se a apoiá-las. Na abordagem relacional das políticas familiares, o Estado assume aquelas tarefas que as famílias não são capazes de realizar e apoia as famílias naquilo que elas podem cumprir autonomamente, fortalecendo as relações familiares, fonte dos bens relacionais.

Estas considerações nos permitem compreender melhor o fato da família vir aparecendo cada vez mais nos programas e nas políticas sociais. Além disso, deixam evidente o equívoco que constitui tanto o fato de sobrecarregá-la, transferindo a esta instituição aquelas demandas que o Estado social já não é mais capaz de cobrir, quanto à tendência de simplesmente utilizar o termo família, em sentido genérico, a fim de transferir benefícios aos indivíduos com vistas a tornar menos pesadas as tarefas familiares. Pode-se concluir que é preciso uma maior atenção para com o bem que a família representa, assumindo para com ela uma postura promocional, a fim de garantir a geração de bens fundamentais para a convivência social.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A PROPOSTA E OS PRINCIPAIS RESULTADOS

No capítulo anterior foram apresentadas as considerações da literatura especializada acerca da relação entre família e políticas sociais. O nosso intuito agora é realizar uma análise do Programa Bolsa Família enquanto uma política familiar, ou seja, verificar se e de que modo a família e, mais especificamente, as relações familiares são por ele consideradas.

O nosso objetivo é responder ao problema deste trabalho, levantado na introdução: como as relações familiares são consideradas na proposta do Programa Bolsa Família e nas publicações científicas que o analisam?

Para tanto, retoma-se o pressuposto desta pesquisa, apresentado na introdução, segundo o qual as relações familiares e comunitárias são um fator importante para a construção de um projeto de vida positivo (especialmente entre as novas gerações) que vise a superação da pobreza e das demais situações de vulnerabilidade social.

Este capítulo, dedicado à apresentação dos resultados, será iniciado com as considerações acerca do método utilizado para a realização da pesquisa.

3.1 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

O caminho percorrido para responder ao problema da pesquisa pode ser dividido em três momentos. No primeiro, fez-se uma revisão da literatura especializada que trata da relação entre família e políticas sociais. Procurou-se nesta parte do trabalho identificar as razões que, segundo os especialistas, levam ao aparecimento da família tanto nas discussões quanto nos processos de elaboração das referidas políticas. Desta revisão foram extraídas categorias que possibilitam analisar de que forma a família é considerada no Programa Bolsa Família.

No segundo momento, após uma breve contextualização acerca dos programas de transferência de renda, foram selecionados dados primários (a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004) e secundários (avaliações publicadas em forma de artigos científicos e livros nos últimos cinco anos, mostrando os impactos, limites e

possibilidades do Programa) que nos permitiram construir um conhecimento acerca do Bolsa Família. Foram analisadas publicações que tratam do Programa a partir de 2007. A razão desta escolha é a seguinte: o Bolsa Família foi criado no final de 2003 a partir de diversos programas já existentes, assim, os anos iniciais estão marcados pela transição, o que torna difícil uma avaliação mais precisa acerca dos seus impactos.

Por fim, os resultados obtidos foram analisados, a partir das categorias extraídas do capítulo teórico, a fim de se verificar como as relações familiares são tratadas no Programa Bolsa Família. Ou seja, foi analisado se as potencialidades das relações familiares são reconhecidas e promovidas por este programa, à medida que contribuem para o cumprimento dos objetivos estabelecidos em sua proposta, como, estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e combater a pobreza.

A Análise de Conteúdo foi a técnica escolhida para analisar os dados. Esta técnica foi escolhida por possibilitar um estudo detalhado do conteúdo, das palavras e frases que os constitui. Além disso, a Análise de Conteúdo ajuda a procurar o sentido, captar as intenções, contrastar, avaliar e descartar o que não é essencial. Como destaca Laville e Dionne (1999, p. 214), “este é o princípio da Análise de Conteúdo: consiste em desmontar a estrutura e os elementos deste conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação”. Com base nestes autores, é possível distinguir duas estratégias básicas de análise e de interpretação de conteúdo em abordagens qualitativas:

A primeira é aquela que eles definem como, *emparelhamento* ou *associação*. Nesta estratégia as informações são analisadas a partir de um modelo teórico prévio. O que pode ser feito por intermédio de um emparelhamento ou associação entre o quadro teórico e o material empírico, verificando se há correspondência entre eles. O sucesso da análise dependerá da qualidade e da versatilidade do quadro de análise.

A segunda estratégia é definida como *construção iterativa de uma explicação*. Nesta, a análise e a interpretação das informações obtidas não são feitas a partir de um quadro teórico previamente definido. Diferentemente da primeira estratégia

aqui o pesquisador elabora pouco a pouco uma explicação lógica do fenômeno ou da situação estudados, examinando as unidades de sentidos, as inter-relações entre estas unidades e entre as categorias que elas se encontram reunidas. Esta modalidade, que lembra a construção de uma grade aberta, convém particularmente aos estudos de caráter exploratório quando o domínio de investigação não é bem conhecido. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 227-228).

Nesta pesquisa foi utilizada a primeira estratégia, *emparelhamento* ou *associação*, considerada mais adequada em vista do problema da pesquisa.

A partir da revisão da literatura sobre a relação família e políticas sociais, foram elaboradas as categorias descritas a seguir. Elas serão utilizadas na análise dos resultados encontrados.

a) *Integração social*

A integração social é entendida como um dinamismo sustentado por duas variáveis: a inserção profissional e a integração da pessoa numa rede de relações que a valoriza *na sua totalidade*, ou seja, em seus diversos aspectos não restritos à capacidade de desempenho e de produção. A partir destas duas variáveis é possível distinguir diferentes modalidades de existência social (MARTIN, 1995, 1996; CASTEL, 2010; DONATI, 2011).

b) *Capital social familiar*

O capital social familiar envolve o conjunto de recursos que uma pessoa ou grupo pode obter a partir de sua participação nas relações familiares de plena reciprocidade entre os sexos e entre as gerações. Ele é uma propriedade das relações (não dos indivíduos ou das estruturas sociais) que valorizam os bens relacionais (os bens derivados das relações, como confiança, reciprocidade e amizade). Além disso, é importante ressaltar que o capital social familiar possui uma dimensão interna às relações familiares, como recurso que beneficia diretamente os membros da família, e uma dimensão social, na medida em que os recursos apropriados pelas pessoas são, ao mesmo tempo, relevantes para o bom desenvolvimento da convivência em sociedade. Por fim, destaca-se que o seu surgimento depende de como as relações entre os membros da família estão orientadas, se pela dinâmica do dom (dar – receber – retribuir) ou pela dinâmica do mercado (troca de equivalentes). Somente na primeira as relações familiares geram capital social (PETRINI; FONSECA; PORRECA, 2010b; PRANDINI, 2012).

c) *Welfare Mix*

Entende-se por *welfare mix* o regime de bem-estar em que as políticas sociais se apresentam como responsabilidades partilhadas e que devem funcionar em complementaridade em relação à solidariedade familiar. Ao invés de uma disputa a fim de estabelecer um responsável prioritário

pelo bem-estar (Estado, mercado ou corpos intermediários, como a família), propõe-se uma relação flexível entre essas três instâncias, uma corresponsabilidade. Os princípios desta relação seriam a descentralização, a participação e a corresponsabilidade ou parceria e solidariedade. A partilha de responsabilidades seria regulada pelo princípio de subsidiariedade. Este princípio pode ser aplicado em dois sentidos: no primeiro, estabelece que uma instância maior (o Estado, por exemplo) tem a obrigação de apoiar as instâncias menores (como a família) quando elas estiverem impossibilitadas de realizarem as suas tarefas; no segundo, estabelece que uma instância maior não deve tomar para si aquelas tarefas que podem ser realizadas de maneira satisfatória pelas instâncias menores. Enfim, um ator social deve sustentar um outro ator sem substituí-lo em suas tarefas e ações próprias, antes, procura promovê-lo em suas capacidades de agir autonomamente. Assim, é garantida um grau mais elevado de democracia substantiva. (MARTIN, 1995, 1996; PEREIRA-PEREIRA, 2004; CARVALHO, 2003a, 2003b; DONATI, 2008, 2011)

3.2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Antes de tratar especificamente do Bolsa Família é interessante tecer algumas considerações acerca do quadro no qual ele está inserido, aquele dos programas de transferência direta de renda.

Os programas de renda mínima não são uma invenção brasileira e a sua história é maior do que a maioria das pessoas imaginam. Ivo (2008, p. 180) mostra que “desde a formação de um mercado livre de trabalho na Inglaterra do século XVIII [...] tem-se registro de estratégias de atribuição de renda mínima no enfrentamento da pobreza”.

Silva e Lima (2010) elencam um conjunto de países da Europa que, a partir dos anos 1930, desenvolveram programas de transferência de renda. Seja na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social. Uma retomada deste histórico foi feita também por Suplicy (2002).

Na Europa, os anos 1980 foram marcados pela intensificação deste debate, tendo em vista a implantação de políticas públicas nas quais fosse contemplada a garantia de uma renda universal e incondicional a pessoas em situação de vulnerabilidade social. Os programas de transferência de renda passaram a ser vistos como possibilidade para o enfrentamento das novas circunstâncias, como o desemprego de massa, a formas de emprego atípicas, com duração determinada ou em tempo parcial, e as dificuldades de sustentabilidade dos sistemas de proteção social (IVO, 2008). Ou seja, frente ao reaparecimento do “desemprego e da pobreza, ampliada na sua face conjuntural, com aprofundamento da pobreza estrutural e o surgimento da ‘nova pobreza’, no contexto da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico” (SILVA e LIMA, 2010, p. 19), os programas de transferência de renda reaparecem como alternativa de enfrentamento.

Neste contexto surgem diversos grupos que se dedicam a investigar e discutir aspectos desta política, como *Citizens's Income Research Group* (CIRG), antes denominado *Basic Income Research Group* (BIRG), fundado em 1984 na Inglaterra. O nome foi modificado em 1992 a fim de dar um caráter mais universal às transferências de renda, entendendo-as como direito de cidadania. Já em 1986, como resultado da *Primeira Conferência Internacional sobre a Renda Básica* (realizada na Bélgica), criou-se uma rede de estudiosos europeus para debater as possibilidades de aplicação dessa política, a *Basic Income European Network* (BIEN).

Silva e Lima (2010) elencam também outras iniciativas semelhantes surgidas nos países da América Latina tais como: Programa Oportunidades, criado no México em 1997; o Programa Jefas e Jefes de Hogar, criado na Argentina em 2002; o Programa Chile Solidário, criado também em 2002 no Chile; o Programa Avancemos da Costa Rica, ação estratégica do Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010; e o Programa Ingreso Ciudadano, instituído no Uruguai em 2005.

Estes programas passaram a ser categorizados como “políticas de inserção”, cujos limites foram discutidos por Castel (2010). Diante do contexto social, político e econômico no qual as referidas políticas se encontram, sobretudo na Europa, o autor considera “inintegráveis” o público que os programas de transferência de renda visam reintegrar. Segundo ele, estas políticas iriam perdendo gradativamente o seu caráter transitório para se tornarem permanentes. Com isso, constituir-se-ia uma nova “modalidade de existência social”, um estado “transitório-durável” no qual “em situação de inserção, essas pessoas têm um *status* intermediário entre a exclusão e a inserção definitiva” ou integração. (CASTEL, 2010, p, 556).

Citando Lo Vuolo, Ivo (2008, p. 182) sintetiza a questão a cerca dos programas de transferência de renda dizendo que, “as tentativas são de longa data e referem-se a momentos cíclicos ou críticos do capitalismo, em que o desemprego constitui-se como fenômeno de massa”.

3.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Na experiência brasileira, a evolução da discussão sobre o projeto de renda mínima pode ser encontrada no livro do senador Eduardo Suplicy (2002) intitulado, *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, cujos principais pontos serão aqui retomados.

A primeira proposta de renda mínima no Brasil aparece em 1975 no documento “*Redistribuição de Renda*”, do professor da Fundação Getúlio Vargas Antônio Maria da Silveira. Nesta época, Eduardo Suplicy, manteve diálogo com Silveira e defendeu a garantia de uma renda mínima em um artigo publicado na *Folha de São Paulo*. Em 1978, Edgard Bacha e Roberto Mangabeira Unger, propuseram, no livro *Participação, salário e voto*, que a reforma agrária e uma renda mínima por meio do imposto de renda negativo, deveriam ser instituídos como instrumentos fundamentais de democratização da sociedade brasileira. Em 1990, já como senador, Eduardo Suplicy encaminhou o Projeto de Lei nº 80, de 1991, que instituía o *Programa de Garantia de Renda Mínima* (PGRM), que visava beneficiar, sob a forma de imposto de renda negativo, os maiores de 25 anos que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a CR\$ 45.000,00, que correspondiam, à época, 2,5 vezes o salário mínimo efetivo. Em 16 de dezembro de 1991, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei, segundo o qual toda pessoa de 25 anos ou mais passaria a ter direito de receber um complemento na forma de imposto negativo. O projeto previa ainda a introdução gradual do PGRM ao longo de oito anos.

Em Silva (2007), assim como em Silva e Lima (2010), a apresentação e a aprovação do referido Projeto de Lei constitui o primeiro momento do desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil, no qual se institui o debate sobre esta temática na agenda pública. Entretanto, segundo Junqueira e Proença (2003), em 1984, durante a gestão do governador André Franco Montouro, o governo do Estado de São Paulo, reformulou o Serviço de Colocação Familiar, que destinava subsídio financeiro às famílias de crianças carentes ou às

famílias substitutas. Isto se fez sob a égide da Lei Estadual 4.467, de 19 de dezembro de 1984, com o objetivo de propiciar condições favoráveis ao pleno desenvolvimento físico e mental das crianças e adolescentes destas famílias. Este programa era denominado Instituto de Assuntos da Família (IAFAM), cuja proposta metodológica de atenção à família tinha “enfoque sócio-educativo, de natureza preventiva e de apoio, mediante a abordagem em grupo, com o objetivo de fortalecer as relações familiares” (JUNQUEIRA e PROENÇA, 2003, p. 218), além do subsídio financeiro.

Silva (2007) e Silva e Lima (2010), indicam como segundo momento, compreendido entre 1991 e 1993, as propostas de José Márcio de Camargo, publicadas em artigos da *Folha de São Paulo*, de uma transferência monetária às famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos, em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a família como beneficiária e a articulação da transferência monetária com a obrigação de crianças e adolescentes frequentarem a escola. O objetivo seria articular uma política compensatória à uma estruturante como condição de enfrentamento da pobreza.

Na descrição de Silva (2007) e Silva e Lima (2010), o terceiro momento inicia-se em 1995, quando começou a implementação das experiências pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), concretizando a possibilidade da adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro. Entretanto, Junqueira e Proença (2003) relatam que o Estado de São Paulo, na gestão do governador André Franco Montoro, sancionou a Lei Estadual 4.467, de 19 de dezembro de 1984, que criando o Instituto de Assuntos da Família – IAFAM, autorizava o poder executivo a repassar subsídios financeiros às famílias de baixa renda, com o objetivo de propiciar condições favoráveis ao pleno desenvolvimento físico e mental de suas crianças e adolescentes.

No debate brasileiro sobre renda mínima, intensificado nos anos 90, sobretudo a partir do crescimento do número de programas desenvolvidos na esfera municipal e da proposta do senador Eduardo Suplicy de uma renda mínima de cidadania, confrontaram-se duas propostas: uma focalizada na população em situação de pobreza e de extrema pobreza, na qual o benefício seria destinado à família e, a outra, de caráter universalista e destinada ao cidadão individualmente. Como mostra Fonseca (2001), a proposta que prevaleceu tanto nos programas desenvolvidos na esfera municipal, quanto naqueles que posteriormente surgiram na esfera federal, foi a primeira, adotando um conceito de família, em linhas gerais, semelhante àquele que

aparece atualmente na Lei que criou o Programa Bolsa Família: “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004).

No quadro de Silva (2007) e Silva e Lima (2010), o quarto momento é aquele iniciado em 2001, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), e marcado pela expansão dos programas federais criados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e criação de outros programas de iniciativa do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros).

Vale a pena discutir algumas características do contexto da efetivação desses programas. Segundo Carvalho e Fernandes (2009), a década de 90 foi marcada pelo esgotamento do desenvolvimentismo e adoção de políticas com ênfase no mercado. Assim, os direitos sociais universais, tal como apresentados no texto constitucional, e os recursos aplicados na área social se submetem à lógica do ajuste fiscal. A assistência se volta para aqueles “que não tem nenhuma chance de integrar os circuitos produtivos e a proteção contratual” (CARVALHO; FERNANDES, 2009, p. 367). O resultado dessas transformações pode ser visto no surgimento de programas emergenciais, setoriais e focalizados.

Contribuiu ainda para o surgimento desses programas um conjunto de ações de luta contra a fome e a pobreza, que conquistaram um forte apoio por parte da sociedade, como a *Campanha de Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria*, do sociólogo Betinho. Ocupando espaço nos meios de comunicação e na opinião pública, o tema da luta contra a pobreza passou a ser alvo de programas governamentais.

Assim, foi instituído o Programa Bolsa Escola (2001), pelo Ministério da Educação, a fim de estimular a frequência escolar dos filhos das famílias mais pauperizadas, como caminho para a superação do círculo de reprodução intergeracional da pobreza. Destinado a famílias com filhos entre 7 e 15 anos de idade, o Bolsa Escola transferia para cada família o valor de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de 3 filhos. Em contrapartida, a família devia garantir a matrícula e a frequência da criança à escola.

No mesmo ano aparece o Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, que tinha como objetivo reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias com renda *per capita* de até meio salário-mínimo. O Programa destinava-se a famílias com gestantes,

nutrizes ou crianças de até 6 anos. O valor do benefício também era de R\$ 15,00 por pessoa, até o máximo de 3 benefícios por família. Além da transferência monetária, era oferecido atendimento básico à saúde da família. Em 2003 foi incorporado ao Bolsa Alimentação um outro programa de transferência de renda, o Bolsa Renda: programa emergencial do governo federal que distribuía renda a famílias de agricultores que residiam em municípios sujeitos a calamidades.

Já em 2002 foi criado o Programa Auxílio-Gás, pelo Ministério das Minas e Energia, cujo objetivo era compensar as famílias pobres pela retirada do subsídio ao gás de cozinha. O critério de acesso era a família já integrar os programas do governo federal ou ter um renda familiar *per capita* mensal de até meio salário-mínimo. O benefício era no valor de R\$ 15,00, transferido a cada dois meses.

Apesar de já aparecer como beneficiária dos programas, a família não era tematizada em nenhuma destas iniciativas, a sua emancipação não aparece entre os objetivos dos programas. Ela aparece apenas como instrumento das ações governamentais que visavam amenizar os efeitos mais perversos da pobreza.

Ainda neste quarto momento, registrou-se a ampliação do debate com a introdução da ideia de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros, conforme preconiza o senador Suplicy (SUPLICY, 2002), ao todo Projeto de Lei n. 266, de 2001, que propõe a instituição de uma renda básica incondicional ou a renda de cidadania para todos os brasileiros.

Por fim, o quinto momento, iniciado em 2003 (início do primeiro mandato do governo do Presidente Lula), foi marcado pela criação do Programa Bolsa Família, cuja proposta foi a unificação dos inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativas dos governos municipais, estaduais e do governo federal. Neste momento, é também sancionada a Renda de Cidadania, proposta pelo senador Suplicy, com a indicação de que seria implementada com o atendimento inicial dos mais pobres. Em 2004, é criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, verificando-se também crescimento significativo no orçamento anual destinado aos programas de transferência de renda. Silva (2007) resume as principais mudanças deste quinto momento: ampliação do público atendido e a proposta de unificação dos programas já existentes. Neste sentido, ela afirma que já se pode falar na instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda, constituindo-se no eixo central da proteção social no Brasil.

Assim, os programas de transferência de renda, no caso brasileiro e de vários países da América Latina, são ações focalizadas em segmentos pobres da população e têm a sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pelas famílias, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. Segundo Silva e Lima (2010), três pressupostos orientam estas políticas: a) a transferência monetária possibilita a complementação de renda das famílias reduzindo o risco de trabalho infantil e garantindo a frequência destas crianças à escola, a fim de interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; b) a articulação da transferência monetária com políticas estruturantes (educação, saúde e trabalho) direcionados a famílias pobres, constitui-se numa estratégia de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas; c) as condicionalidades são consideradas contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar, visando certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representando o exercício de direitos para que possam alcançar sua autonomia e inclusão social sustentável.

Na experiência brasileira recente, houve a expansão de uma política com estas características e que elegeu a unidade familiar como parceira ou destinatária: o Programa Bolsa Família, criado pelo governo federal em 2003, como resultado da unificação de outros programas semelhantes.

3.4 A PROPOSTA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Estes dois últimos documentos (a Lei e o Decreto) serão analisados nesta parte do trabalho a fim de permitir a caracterização e o dimensionamento do Programa.

Segundo dados do Relatório de Informações do Bolsa Família (anexo), o Programa beneficiou, no mês de dezembro de 2012, mais de 13,9 milhões de famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 144,78. Já o valor total transferido pelo governo federal em

benefícios às famílias atendidas alcançou, segundo o mesmo relatório, R\$ 2.012.731.564,00 no mês.

Este programa tem sido considerado o carro-chefe da política social do governo federal, assumindo a centralidade do Sistema de Proteção Social (SILVA; LIMA, 2010). Para o governo o Bolsa Família é um importante instrumento para combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres.

O Programa Bolsa Família destina-se a ações de transferência de renda com condicionalidades e tem por finalidade unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal (Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, Bolsa alimentação, Auxílio-Gás) (BRASIL, 2004a). Posteriormente, foi incluído também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

Segundo o decreto que regulamenta o Programa (BRASIL, 2004b), os objetivos básicos desta política 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 intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. 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; já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2012a).

Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam a depender das características de cada família. De acordo com o art. 2º da Lei (BRASIL, 2004a), constituem benefícios financeiros do Programa: I – o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza²²; II – o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza²³ e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes nutrizes,

²² A partir de 2009 é considerada em situação de extrema pobreza aquelas famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 70,00.

²³ A partir de 2009 é considerada em situação de pobreza aquelas famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00.

crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos, sendo pago até o limite de 5 benefícios²⁴; III – o benefício variável, vinculado ao adolescente com idade entre 16 e 17 anos, sendo pago até o limite de 2 benefícios por família; e IV – o benefício para superação da extrema pobreza.

De acordo com o Decreto (BRASIL, 2004b), a partir de 2011, o valor do benefício básico passou a ser R\$ 70,00, do benefício variável R\$ 32,00 e do benefício variável, vinculado ao adolescente, R\$ 38,00. Assim, os valores pagos vão de R\$ 32,00 (família em situação de pobreza, com apenas uma criança, gestante ou nutriz) até R\$ 306,00 (família em situação de extrema pobreza, com 5 membros que sejam crianças, gestantes ou nutrizes, e 2 adolescentes).

Na lei que institui o Programa é considerada família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2004a). Nota-se também que o único critério utilizado na definição de pobreza e extrema pobreza é a renda familiar *per capita*.

Como segundo eixo do Programa estão as condicionalidades, tratadas no art. 3º da Lei. Segundo o Decreto, as mesmas 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.

As condicionadas na área de saúde são: vacinação, acompanhamento pré-natal, participação nas atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável, acompanhamento nutricional e de desenvolvimento das crianças. Já na área de educação, limita-se à efetivação da matrícula das crianças e adolescentes e a garantia da frequência escolar de 85% da carga horária escolar mensal para crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de 75% para os jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. A fiscalização do cumprimento destas condicionalidades, cabe aos ministérios da Saúde e da Educação. Por fim, compete ao Ministério do Desenvolvimento Social

²⁴ Esta parte do art. 2º sofreu uma modificação em 2011, ampliando o limite de benefícios por família de 3 para cinco.

e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa.

Em 2010, foi acrescentada ao Decreto a informação de que 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. Este tem sido um ponto bastante discutido na literatura acerca do Bolsa Família, em razão da precariedade na oferta destes serviços em boa parte do país.

Quanto aos programas complementares, terceiro eixo do Bolsa Família, são definidos como ações que visam promover às famílias beneficiárias oportunidades e condições para superar a pobreza de forma sustentável. Abrange diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais (BRASIL, 2012b).

No site do MDS (BRASIL, 2013), na parte dedicada às perguntas frequentes sobre o Bolsa Família, encontra-se uma lista dos programas complementares existentes atualmente na esfera federal, são eles: Agricultura Familiar (PRONAF), Bolsa Estiagem, Bolsa Verde, Carta Social, Passe Livre Para Pessoas com Deficiência, Tarifa Social de Energia, Telefone Popular e Acesso a Creches.

Além destes três eixos principais do Programa, merecem destaque outras características estabelecidas na Lei e no Decreto, no que se refere à gestão, execução e restrições desta ação.

No art. 6º aparece um parágrafo onde lê-se que o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Outro ponto que merece destaque é a criação do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, definido no art. 4 da Lei, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual e municipal.

Quanto à gestão e execução do Programa Bolsa Família, o art. 8 da Lei as define como públicas e governamentais, devendo dar-se de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o

controle social. Este mesmo artigo institui o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, e destinado a: I – medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa e III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro.

Essa gestão descentralizada, como visto anteriormente, se dá através da transferência de recursos da União aos entes federados que, segundo acréscimos realizados no Decreto em 2010, devem ser aplicados, em uma série de atividades, dentre as quais destaca-se as seguintes: I - gestão de condicionalidades; II - gestão de benefícios; III - acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação; IV - identificação e cadastramento de novas famílias; V - articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de saúde, educação e acompanhamento familiar realizado pela assistência social (atividade acrescentada ao Decreto no ano de 2012); VII - gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

Já com relação à participação e ao controle social, outro aspecto da gestão do Programa Bolsa Família, o Decreto estabelece que deverão ser realizados, em âmbito local, por instância de controle social formalmente constituída pelo Município, podendo ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente. São atribuídas a estes conselhos as seguintes atividades: I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família; II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades; IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa; V - elaborar, aprovar e modificar

seu regimento interno; e VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Também é contemplada no Decreto a possibilidade de estabelecimento de acordos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como objeto programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família. Estes acordos deverão contribuir para uma destas finalidades: I – promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias; II - garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania; ou III - complementação financeira do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família.

Por fim, é importante destacar que, no que se refere à titularidade do benefício, fica estabelecido que será preferencialmente a mulher a titular, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento.

3.5 A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA E O PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

Nesta parte do trabalho, foram utilizadas informações do MDS, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e dos estudos realizados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS (a partir do Cadastro Único), referentes aos anos de 2006 e de 2009, apresentados nos trabalhos de Carvalho e Fernandes (2009) e Silva e Lima (2010).

Em termos do público atendido, foram beneficiadas 3,8 milhões de famílias em 2003, com orçamento de 4,3 bilhões de reais; até dezembro de 2004, o número de famílias alcançou 6.571.842 e o orçamento 5,6 bilhões de reais, atingindo 99,5% dos municípios brasileiros. O Programa atingiu 100% dos municípios brasileiros no ano de 2005, com um investimento da ordem R\$ 6,5 bilhões. No ano de 2006, foram atendidas 11.120.363 famílias, com um orçamento anual de R\$ 8,3 bilhões. No início de 2008, eram beneficiadas 11.007.894 famílias, o que representava 73,04% das famílias consideradas pobres ou extremamente pobres. Entre os anos de 2006 e 2009, praticamente não houve expansão do Programa. Ao final de 2009, o Bolsa Família atendia 12.370.915 famílias pobres e extremamente pobres, com um orçamento de R\$ 10,9 bilhões. Em 2010, o número de famílias atendidas alcançou 12.769.155, o que representa uma

cobertura de 98,26% do público-alvo. Nesse ano, os recursos destinados ao Programa foram de R\$ 12.454 bilhões, o que representa um significativo crescimento em relação a 2009. Por fim, em 2012, o número de família atendidas alcançou 13.902.155.

No que se refere ao número de famílias atendidas e ao montante de recursos investidos, o Programa Bolsa Família experimentou um significativo crescimento desde que foi criado. Por isso ele é considerado o maior programa social já desenvolvido no âmbito da proteção social no Brasil, “o que não significa a superação da pobreza no país, mas um esforço significativo de administração e controle” (SILVA; LIMA, 2010, p. 58).

3.5.1 Características dos domicílios

A maior parte dos domicílios atendidos concentra-se na região Nordeste, representando 49,6% em 2006 e 50,1% em 2009. Este dado revela a eficiência do programa no que se refere à focalização, uma vez que é no Nordeste que estão os municípios e Estados mais pobres do país.

Quanto à localidade dos domicílios atendidos, em 2006, 68,4% deles se localizavam no meio urbano e, em 2009, 70%. Além de acompanhar o índice de urbanização do país, as taxas anteriormente citadas justificam-se pelas especificidades da pobreza urbana, “caracterizada pelos altos índices de desemprego e subemprego e pela ausência das estratégias de sobrevivência, buscadas pela população pobre na área rural” (SILVA; LIMA, 2010, p. 42).

Em relação ao tipo de domicílio, 91,8% em 2006 e 92,6% em 2009, moravam em casas, seguida das famílias que habitavam em cômodos, 5,2% em 2006 e 5,9% em 2009. A maior parte destes domicílios eram próprios (62,7% em 2006 e 61,6% em 2009) ou cedidos (20,2% em 2006 e 22,8% em 2009). Esse dado tem uma implicação positiva do ponto de vista do orçamento familiar, à medida que, em geral, não inclui despesas.

O número médio de moradores nos domicílios beneficiários era de 4,8 em 2006 e em 2009, 3,97.

Em relação ao tipo de construção do domicílio, 69% das famílias atendidas em 2006 moravam em domicílios tipo tijolo/alvenaria e 65% em 2009. Nas regiões norte e sul há uma grande incidência de domicílios de madeira. Já na região nordeste, apesar de 74,3% das famílias

atendidas residirem em domicílios de alvenaria, ocorria a maior incidência de construções precárias, feitas de adobe ou taipa.

No que diz respeito ao tipo de iluminação, em 2006, 75,7% dos domicílios possuíam abastecimento de energia elétrica com relógio próprio, porcentagem que em 2009 subiu para 83,6%. Na região Norte, aparece o maior percentual de domicílios atendidos sem iluminação (21,9% em 2009).

Em 2006, 64% das famílias atendidas tinham acesso à rede pública de abastecimento de água, índice que em 2009, subiu 65,7%. Se considerado apenas o meio urbano, em 2009, 82,9% das famílias tinham acesso a esse serviço.

Quanto ao escoamento sanitário, em 2009, apenas 54,2% dos domicílios tinham acesso à rede de esgoto ou fossa séptica, sendo esse índice de 67,8% quando considerado apenas o meio urbano. Aqui se pode verificar a situação mais precária das famílias atendidas pelo Programa no país. Novamente a região Norte se encontra em pior situação, juntamente com o Nordeste.

Em suma, no ano de 2009 apenas 41,8% das famílias atendidas encontravam-se em condições sanitárias consideradas adequadas, índice que passa para 54,4% ao se considerar apenas os domicílios situados no meio urbano.

3.5.2 Características dos beneficiários

Os dados do Cadastro Único relativos a 2006 e 2009 mostraram o predomínio de pessoas do sexo feminino entre os beneficiários do Programa Bolsa Família (53% em 2006 e 54% em 2009). A prevalência do sexo feminino guarda correspondência com os dados da PNAD de 2008, segundo os quais 51,6% das pessoas que residiam nos 20% dos domicílios mais pobres do Brasil eram mulheres.

Das famílias com acesso ao Programa, segundo a PNAD de 2006, 26,2% eram chefiadas por mulheres. Contrariando algumas suposições, esse número era inferior não apenas ao encontrado entre as famílias não beneficiárias como também à própria média nacional.

A PNAD de 2006 mostra ainda que, mesmo após a transferência de renda efetuada pelo Programa, a maior parte das famílias persistia em uma situação de pobreza ou de extrema

pobreza. A linha de pobreza, caracterizada por uma renda *per capita* de mais de meio salário mínimo, foi ultrapassada apenas por 29,9% dos beneficiários. Aqueles com rendimento superior a um salário mínimo (o que poderia expressar vazamentos ou distorções do Programa) representavam 7,2%.

Em relação à faixa etária, 54,6% das pessoas atendidas no país no ano de 2009 possuíam menos de 20 anos. As crianças e adolescentes de até 17 anos representavam 50,6% do público beneficiário. Essa alta proporção de jovens se justifica pelos próprios critérios de elegibilidade do Bolsa Família, que prioriza famílias com filhos nessa faixa etária. Por essa mesma razão, as pessoas acima de 50 anos representam apenas 6,8% dos beneficiários, enquanto na PNAD de 2008 a sua proporção é de 8,5% dos 20% mais pobres da população. Esses dados indicam que parte da população pobre e extremamente pobre continua não atendida em virtude do fato de não possuir crianças e adolescente em suas famílias. A maior concentração de jovens entre as pessoas atendidas em 2009 aparece na região Norte.

Os dados do Cadastro Único acerca dos beneficiários do Bolsa Família, revelaram que, segundo declarações dos responsáveis legais, em 2009, 8,1% das crianças de 0 a 3 anos e 60,1% das situadas na faixa de 4 a 6 anos, frequentavam creche ou pré-escola. Surpreende o fato de que a região Nordeste superava a média nacional nesses dois quesitos, com percentuais de 9,1% de frequência entre as das crianças de 0 a 3 anos e 67,1% daquelas de 4 a 6 anos.

A frequência escolar nas faixas de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos alcançava 94% e 90,8%, respectivamente. Esse fato revela que as condicionalidades, pelo menos com relação à educação, têm sido cumpridas. O problema é que, em geral, a qualidade do ensino nas escolas frequentadas por estas crianças e adolescentes é baixa.

Quanto à defasagem escolar, no ano de 2009, 33,9% dos beneficiários de 7 a 14 anos e 55,1% dos de 15 a 17 anos apresentavam uma defasagem de mais de 2 anos de estudo. As maiores defasagens atingiam as crianças e adolescentes da região Norte e Nordeste.

Com relação à escolaridade do conjunto dos beneficiários do Programa, no ano de 2009, 3% eram analfabetos e 53,4% possuíam apenas o ensino fundamental incompleto. Quando considerado apenas o público maior de 25 anos, a taxa de analfabetos entre os beneficiários do Bolsa Família chega a 16,7% e a porcentagem daqueles que não concluíram o ensino fundamental alcança 65,4%. A PNAD de 2006 mostrou que 28,5% dos chefes dessas famílias não

foram alfabetizados e, praticamente metade deles (49,8%) poderia ser considerada analfabetos funcionais.

Em síntese, trata-se de famílias efetivamente pobres, para as quais o Bolsa Família representa um alívio dos efeitos mais perversos da pobreza, mas não constitui uma superação da mesma, não havendo indícios da implementação de dinâmicas que permitam, a médio prazo, uma efetiva emancipação. Os membros dessas famílias apresentam, em geral, problemas com relação ao nível de escolaridade: o analfabetismo e a insuficiência do período cursado no ensino formal, mais frequente entre os adultos, e a defasagem entre idade e série, a falta de acesso a creche e pré-escola e a precariedade da educação básica na rede pública, fatores que afetam diretamente as crianças e adolescentes.

3.5.3 Características dos responsáveis legais

Tanto em 2006 quanto em 2009 cerca de 92% dos responsáveis legais pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família eram mulheres, fato que apresenta conformidade com a proposta do programa, que determina que o grupo familiar deva ser representado, preferencialmente, pela mãe.

Em relação à faixa etária destes responsáveis, verificou-se que, em 2009, 76% tinham até 44 anos. No que concerne a essa variável, mais uma vez se sobressai a situação precária das famílias atendidas nas regiões Norte e Nordeste, as quais apresentam os maiores percentuais de responsáveis legais com idade entre 16 e 24 anos.

Quanto ao grau de instrução, os dados do Cadastro Único mostram que, em 2009, 78,3% dos responsáveis pelas famílias do Programa possuíam, no máximo, o ensino fundamental completo. O maior percentual de analfabetos, tanto em 2006 quanto em 2009, aparece no Nordeste, cujas porcentagens são, respectivamente, 21,8% e 17%.

Sobre o suposto desestímulo ao trabalho, decorrente do acesso aos programas sociais, a PNAD de 2006, mostrou que a taxa de atividade econômica (que engloba o total de pessoas economicamente ativas, como ocupadas ou desempregadas, na população com 10 anos ou mais), era significativamente mais elevada entre as chefes responsáveis pelos domicílios com acesso ao

Bolsa Família. Um estudo realizado pelo MDS em 2006 revelou que 51,4% dos responsáveis legais não trabalhavam, o que indica que a transferência monetária do Bolsa Família representava a principal ou até mesmo a única fonte de renda para essas famílias. Este estudo destaca ainda a grande dificuldade que os responsáveis legais encontram ao tentarem inserir-se no mercado de trabalho, dado o seu baixo nível de instrução e de qualificação.

Em suma, os responsáveis legais pelas famílias do Bolsa Família são predominantemente mulheres com baixo grau de escolaridade, precárias condições de ocupação, altas taxas de desemprego e dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

3.6 AS ANÁLISES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Um grande número de estudos têm analisado as características e as implicações deste programa para a realidade social brasileira. Em geral se discute a sua capacidade de proporcionar às famílias beneficiárias, ainda que no longo prazo, melhores condições de inserção social. Sem a pretensão de dar conta de tudo o que tem sido discutido, esta seção pretende expor aquelas considerações mais recorrentes nos estudos sobre o Bolsa Família. Para isso foram analisadas diversas publicações, entre artigos e livros, que tratam deste programa e apresentadas aquelas considerações que nos pareceram mais representativas do universo das discussões a respeito desta temática.

Diversas pesquisas (IVO, 2008, 2011; CARVALHO e FERNANDES, 2009; DRUCK, e FILGUEIRAS, 2007) apontam que a submissão do conjunto de direitos inseridos no texto constitucional e os recursos aplicados na área social à lógica do ajuste fiscal, definiram o contexto no qual os programas de transferência de renda se multiplicaram no Brasil. Na prática é retirado o caráter universalista dos direitos sociais. Como mostra Carvalho e Fernandes (2009, p. 367), a política social,

enfatizando uma suposta eficácia do gasto público e dos recursos aplicados na área social, vem concentrando essa assistência por meio de um conjunto de programas emergenciais, setoriais e focalizados. São programas de caráter flexível, implementados à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social, não se constituindo como direitos, voltados para o enfrentamento de carências e situações de vulnerabilidade de grupos específicos, os denominados “grupos mais vulneráveis” da população.

Alguns estudos relacionam a política social e a política econômica dos governos recentes. Druck & Filgueiras (2007) concordam com Marques & Mendes (2007) ao afirmarem que as políticas sociais focalizadas e de natureza flexível, como é o caso do Bolsa Família, estão em total acordo com a política econômica que privilegia o capital financeiro. Druck & Filgueiras (2007) ainda acrescentam que o Programa, por estas mesmas características, enfraquece as lutas e a organização dos trabalhadores. Considerando a condição em que vive a grande parte dos beneficiários em relação ao trabalho (desemprego, subemprego, trabalhos informais), parece difícil estabelecer uma relação entre Bolsa Família e organização dos trabalhadores.

A própria Lei que institui o Bolsa Família afirma que “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (BRASIL, 2004a). Esta especificação confirma aquela consideração da literatura especializada acerca da característica das intervenções sobre a pobreza no período recente, segundo a qual a política deve atuar nos limites do ajuste econômico (IVO, 2008). Além disso, a proteção atual do programa tem origem política e não legal, ou seja, uma mudança no ambiente político pode afetar sua estabilidade ou futuras expansões. Medeiros, Brito e Soares (2007, p. 9) se referem a esta situação definindo o Bolsa Família como um “*quasi-direito social*” e Carvalho e Fernandes (2009) destacam que o fato de não ser um direito impede que as famílias o reivindiquem.

É importante ressaltar a relevância deste programa no que se refere à cobertura que, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, em dezembro de 2012 ultrapassou a casa dos 13,9 milhões de famílias atendidas (BRASIL, 2013). Medeiros *et al.* (2007), Carvalho e Fernandes (2009) e Silva e Lima (2010), mostram que o mesmo apresenta um bom nível de focalização nos pobres. Ainda assim, parte da população elegível continua não assistida. Além disso, muitas vezes são as mais necessitadas, que vivem na mais extrema pobreza, as excluídas, como relatam Sawaya e Solymos (2011), a partir de trabalhos realizados com famílias moradoras em favelas.

O fato de ter unificado uma série de programas semelhantes, que eram geridos por diferentes ministérios, tem sido considerado um dos aspectos positivos do Programa Bolsa Família. A proposta de unificação representa um avanço para a política social brasileira, marcada historicamente por grande diversidade de programas fragmentados, desarticulados, insuficientes e descontínuos (SILVA, 2007; SILVA e LIMA, 2010).

O valor transferido também tem sido bastante discutido. Carvalho e Fernandes (2009, p. 381) destacam que ele “não guarda nenhuma relação com as necessidades de sobrevivência, o que minimiza os seus efeitos sobre as condições de vida das famílias beneficiadas”. Já Ivo (2008) chama atenção para o fato dos benefícios estarem abaixo do salário mínimo, tornando difícil a superação da pobreza por parte dos beneficiários.

Apesar do valor transferido ser muito baixo, uma pesquisa do Ibase (2008), mostra um impacto positivo do Bolsa Família no que tange à garantia de melhores condições de alimentação a muitas famílias pobres. Entretanto, este mesmo estudo revelou que, em 2007, apenas 16,9% dos beneficiários do Programa encontravam-se em situação de segurança alimentar, 20,7% apresentavam insuficiência alimentar grave e 34,1% insuficiência alimentar moderada. Ou seja, o Bolsa Família contribuiu para melhorar as condições de alimentação, mas, não conseguiu solucionar este grave problema brasileiro: a fome. Um dos motivos para isso é o baixo valor transferido.

Na opinião pública é comum ouvir comentários acerca de um possível desincentivo ao trabalho em consequência do recebimento do benefício monetário. Medeiros *et al.* (2007) destacam que esta afirmação não pode ser confirmada pelos dados, até porque, o valor transferido é muito baixo para que as famílias optem por sobreviver apenas com ele, a não ser que as condições de trabalho sejam muito aviltantes. Entretanto, a redução do número médio de horas de trabalho entre as mães beneficiárias foi constatada por uma pesquisa empírica realizada por Tavares (2008). Considerando a importância do contato da mãe com os filhos, sobretudo nos primeiros anos de vida, este seria um efeito indireto bastante positivo.

Na literatura sobre o Bolsa Família tem-se discutido bastante a existência das condicionalidades. Um bom mapeamento da discussão teórica sobre este tema pode ser encontrado no artigo de Monnerat *et al* (2007). Estas condicionalidades existiriam para incentivar os beneficiários a acessarem os serviços de educação e saúde, impedindo a transmissão intergeracional da pobreza que, junto com o alívio da pobreza no curto prazo, constituem os principais objetivos do Programa.

Porém, o fato é que o governo pouco tem feito no sentido de melhorar a oferta destes serviços, o que compromete a consecução do objetivo de interromper o círculo de reprodução intergeracional da pobreza (CARVALHO e FERNANDES, 2009; IVO, 2011). Além disso, as

falhas do Estado no provimento dos serviços de saúde e educação representam “uma ruptura do ‘contrato’ entre Estado e cidadãos” (IVO, 2008, p. 193)

Outro ponto destacado acerca das condicionalidades é que “a permanência do aluno na escola não é suficiente para romper com o ciclo da pobreza, demandando um ensino de boa qualidade e outras atenções que só serão alcançadas com a melhoria geral das condições de vida das famílias” (SILVA e LIMA, 2010, p. 98-99). Por outro lado, é importante considerar o fato de que a permanência das crianças e adolescentes na escola, mesmo com ensino de má qualidade, diminui a disponibilidade delas para o trabalho infantil, por exemplo.

Zimmermann (2009) reconhece a importância do Bolsa Família como instrumento de combate à fome, mas aponta uma série de limites ao analisar o Programa sob a ótica dos direitos humanos. Entre os pontos criticados pelo autor está a existência de contrapartidas que, se não forem cumpridas, podem implicar na perda do benefício. O autor argumenta que as condicionalidades ferem o direito incondicional de cidadania.

Discute-se ainda os impactos do Bolsa Família sobre as desigualdades sociais. Silva e Lima (2010) mostram que, apesar de contribuir para a redução dos índices de desigualdade e pobreza, o Programa, na maioria dos casos, é insuficiente para tirar as famílias beneficiárias da linha da pobreza. Por outro lado, Ivo (2011) destaca que a queda das taxas de desigualdade da renda se deve também a outros fatores como, o aumento do valor real do salário mínimo entre 2003 e 2010 e o crescimento do emprego.

Além disso, a ausência de políticas estruturais mais amplas capazes de alterar as condições produtoras da pobreza pode cristalizar os beneficiários na condição de pobres (IVO, 2008). Silva e Lima (2010, p. 57) mostraram que ainda se verifica “articulação insatisfatória entre a transferência monetária às famílias e a participação dos seus membros em programas estruturantes, principalmente no campo do trabalho, limitando a proposta de inclusão social das famílias”.

Em linhas gerais, pode-se dizer que as principais avaliações do Programa Bolsa Família consideram inconsistentes tanto as posturas que o supervalorizam e depositam nele a solução para o problema da pobreza, quanto aquelas que o desqualificam, considerando-o simplesmente como mais uma arma político-eleitoral.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS RELAÇÕES FAMILIARES

A partir da revisão de literatura (Capítulo 2), pode-se concluir que a reconsideração do papel da família e das demais redes de solidariedade constitui um passo fundamental na consolidação e aperfeiçoamento das políticas sociais. Como visto anteriormente, as características das famílias determinam oportunidades diferentes no que se refere à satisfação das necessidades sociais básicas e às chances de superarem o círculo de reprodução intergeracional da pobreza (LOPES; GOTTSCHALK, 1990). Por outro lado, as políticas sociais afetam a composição e a organização dos arranjos familiares (SOUZA, 2000). Assim, a depender dos efeitos das políticas sociais sobre a família é possível que surjam novos riscos para os indivíduos, o que demandaria novas iniciativas do Estado.

Além disso, nas relações familiares de plena reciprocidade entre os sexos e entre as gerações se produz os bens relacionais (confiança, reciprocidade, amor, proteção) que constituem um capital social primário, beneficiando diretamente os membros da família e colaborando para o bom desenvolvimento da convivência em sociedade (PETRINI *et al*, 2010b; PRANDINI, 2012 e DONATI, 2012).

Como mostrou uma pesquisa recente (PETRINI, 2007), a superação das situações de vulnerabilidade vivenciadas por parte da população está intimamente relacionada à consolidação das relações de cooperação entre os membros da família e desta com o contexto comunitário e social mais amplo, à medida que a cooperação nas famílias e entre famílias favorece a construção, seja de projetos de vida positivos, especialmente pelas novas gerações, seja de opções mais coletivas e eficazes no que se refere à proteção e ao bem-estar dos indivíduos.

Das constatações elencadas acima nasce a questão acerca do modo como as políticas sociais de combate à pobreza, neste caso o Programa Bolsa Família, consideram as relações familiares. Em outras palavras, se a família, enquanto relação de plena reciprocidade entre os sexos e entre as gerações, é reconhecida e promovida como recurso para o bem da pessoa e da sociedade.

Como mostra Sarti, ações com famílias, na maioria das vezes, confundem família com unidade domiciliar “desconsiderando a rede de relações na qual se movem os sujeitos em família e que provê os recursos materiais e afetivos com que podem contar” (2004, p. 202). Por isso, é

importante considerar os possíveis impactos das políticas sociais sobre a realidade familiar, a fim de que esta rede de relações seja preservada e promovida, favorecendo o bem-estar dos indivíduos.

Os impactos do Programa Bolsa Família sobre as relações familiares parece que ainda não receberam tratamento adequado nos estudos de avaliação desta política. Esse é o caminho que o presente capítulo pretende percorrer.

Na seção anterior foram apresentados os resultados desta pesquisa, que analisou fontes primárias (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, com as alterações que estes dois documentos receberam entre 2004 e 2012) e secundárias (artigos e livros publicados entre 2007 e 2012) sobre o Programa Bolsa Família, principal política social brasileira dos últimos tempos.

No presente capítulo serão discutidos estes resultados à luz das categorias construídas com base no marco teórico (Capítulo 2).

A primeira delas é a *integração social*, que constitui um dinamismo no qual atuam duas variáveis: a participação da pessoa no mercado de trabalho, com os conhecimentos necessários para o desempenho de uma determinada função, e a integração da pessoa numa rede de relações que a valoriza na sua totalidade. A partir da condição do sujeito, no que se refere a estas duas variáveis, é possível se verificar diferentes modalidades de existência social (MARTIN, 1995, 1996; CASTEL, 2010; DONATI, 2011).

A segunda categoria é o *capital social familiar*, entendido como o conjunto de recursos que uma pessoa ou grupo pode obter a partir de sua participação nas relações familiares de plena reciprocidade entre os sexos e entre as gerações. São recursos que beneficiam diretamente os membros da família, além de favorecerem o bom desenvolvimento da convivência em sociedade (PETRINI *et al*, 2010b; PRANDINI, 2012).

Por fim, aparece a categoria *welfare mix*, que se refere a uma concepção de bem-estar em que as políticas sociais se apresentam como responsabilidades partilhadas e que devem funcionar em complementaridade em relação à solidariedade familiar. Ao invés de uma disputa a fim de estabelecer um responsável prioritário pelo bem-estar (Estado, mercado ou corpos intermediários, como as famílias), propõe-se uma relação flexível entre essas três instâncias, uma corresponsabilidade, na qual a partilha de responsabilidades seria regulada pelo princípio de

subsidiariedade (MARTIN, 1995, 1996; PEREIRA-PEREIRA, 2004; CARVALHO, 2003a, 2003b; DONATI, 2008, 2011).

Entre os objetivos do Bolsa Família está o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e o combate à pobreza (BRASIL, 2004b). O caminho definido para se alcançar os objetivos citados envolve três passos: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. O primeiro passo visa o alívio imediato da pobreza; o segundo objetiva reforçar o acesso a direitos sociais básicos na área de educação, saúde e assistência social e; o terceiro destina-se a colaborar com o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL 2012b).

4.1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA E RELAÇÕES FAMILIARES

Pelos resultados das pesquisas de avaliação, não resta dúvida quanto à capacidade da transferência de renda aliviar os efeitos da pobreza, entre eles a fome. O estudo do IBASE (2008) mostrou que, apesar de não ter sido suficiente para superar o problema da fome, o Bolsa Família favoreceu uma melhoria nos índices de segurança alimentar das famílias beneficiárias.

No que se refere às transferências monetárias, as relações familiares parecem ser consideradas à medida que evidenciam etapas do ciclo de vida nas quais os indivíduos encontram-se mais vulneráveis. Assim, a proposta do Programa estabelece diferenças nos valores transferidos, a depender da existência e quantidade de crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes na família. É possível também que, neste critério de diferenciação dos benefícios, esteja implícito um reconhecimento da importância da relação genitores-filho, sobretudo nos primeiros anos de vida, e uma tentativa de remuneração pelo trabalho de cuidado desempenhado no interior das famílias. Como afirma Draibe (2007), os programas de transferência de renda podem ser entendidos como remuneração pelos cuidados destinados a crianças, enfermos ou idosos.

Outro tema bastante discutido, no que se refere à transferência de renda do Bolsa Família é a escolha da mulher como titular do benefício²⁵. A presente análise buscou inferir possíveis consequências dessa escolha para as relações familiares.

Por um lado, a definição das mulheres como titulares pode ser vista como uma escolha pragmática, tendo em vista a demonstração, por parte delas, de uma maior responsabilidade e atenção para com as necessidades dos membros da família. Citando um estudo sobre a relação entre o Bolsa Família e as desigualdades de gênero, apresentado ao MDS em 2006, Medeiros *et al.* (2007, p. 22) afirma que “há indicações de que as mulheres administrariam os recursos de modo mais favorável à família, exatamente por exercerem papéis sociais mais relacionados ao cuidado com os filhos e ao cotidiano da casa”.

Por outro lado, essa escolha pode reforçar ou legitimar um dado apontado no mesmo texto: “o elevado percentual de ausência da figura do marido ou companheiro nos lares de beneficiários do Bolsa Família” (MEDEIROS *et al.*, 2007, p. 22). Inúmeras pesquisas (SOUZA, 2000; ARRIAGADA, 2004; SARTI, 2004) têm apontado a maior vulnerabilidade das famílias monoparentais, especialmente as chefiadas por mulheres. Arriagada (2004) mostra que a ausência do cônjuge acaba incentivando o trabalho infantil, como forma de complementar a renda, insuficiente pelo fato de vir de uma única fonte. É possível também que essa situação pressione as mulheres a trabalharem mais horas, comprometendo a dedicação aos filhos. Isso sem falar nos prejuízos que a ausência do pai pode acarretar em relação à formação da personalidade dos filhos.

Considerando a realidade das famílias monoparentais, Sarti alerta para o fato de que,

se a vulnerabilidade maior se encontra nas famílias chefiadas por mulheres, situação que torna frágeis mãe e filhos, trata-se de promover condições que permitam reverter essa situação, pelo fortalecimento tanto do lugar social da mulher, quanto do lugar do homem na família. As crianças serão seguramente beneficiadas (2004, p. 209).

Promover condições que revertam ou previnam essa situação (a monoparentalidade) implica, entre outras coisas, uma atenção para com as relações familiares. Além do eixo vertical da família (relação genitores-filho) cuja importância, em geral, tem sido reconhecida pelo Programa Bolsa Família, faz-se necessário atentar para a qualidade das relações horizontais, sobretudo, entre os cônjuges.

²⁵ Diversos aspectos são considerados nos trabalhos que discutem o lugar da mulher no Bolsa Família. Um trabalho recente sobre essa questão é o de Caldeira (2010).

Com as transformações no mundo do trabalho e a progressiva incorporação da mão de obra feminina, aquele ideal do homem como provedor e da mulher como cuidadora tem sido fortemente abalado. O cenário que resultou destas transformações indicava uma espécie de eclipse da figura paterna. Considerando as dificuldades das famílias beneficiárias do Programa em prover o sustento dos seus membros, a definição da mulher como titular do benefício parece ser equivocada, à medida que, descaracterizando ainda mais o lugar do homem na família, poderia representar uma legitimação ou mesmo um incentivo à monoparentalidade.

Valeria a pena investigar mais detidamente esta problemática, a fim de elucidar em que medida o Bolsa Família apenas legitima situações de monoparentalidade já estabelecidas, ou representa um incentivo para que homens e mulheres, acreditando que suas crianças seriam amparadas pelo Estado, se sintam mais livres para romperem seu vínculo conjugal.

Um acompanhamento especializado das famílias (por meio de uma espécie de agente de família, por exemplo) que tivesse em vista a consolidação de relações positivas entre os seus membros e a conscientização acerca do papel do homem e da mulher na família, aumentaria significativamente as possibilidades delas superarem a pobreza e demais situações de vulnerabilidade a que estão expostas. Afinal, a situação de risco social vivenciada por diversas famílias não pode ser creditada exclusivamente aos baixos rendimentos ou ao desemprego. Muitas vezes a sua origem está na fragilização dos laços familiares (MARTIN, 1995, 1996).

Porém, nos moldes atuais do Bolsa Família, a renda aparece como a única variável para caracterizar a situação de pobreza. Silva e Lima (2010, p. 57) alertam para a insuficiência da variável renda “para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional da pobreza”. Essa visão reducionista representa um obstáculo à formulação e execução de ações voltadas para a consolidação das relações de cooperação entre os membros da família e destes com o contexto comunitário e social mais amplo, pois negligencia o potencial destas ações na superação da pobreza.

É preciso aperfeiçoar a concepção do Programa de modo a contemplar, primeiro, o surgimento de “novas formas de pobreza com origem na fragilização do tecido social”, (DÉCHAUX *apud* MARTIN, 1995, p. 66) e, segundo, que a fragilização dos vínculos familiares representa um importante fator de risco social (MARTIN, 1996).

O alívio imediato dos efeitos da pobreza é uma condição necessária para a emancipação das famílias, porém, não é suficiente. Percebendo isso, a proposta do Bolsa Família propõe,

juntamente com a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares, como condições para o cumprimento dos objetivos de combater a pobreza e emancipar as famílias.

4.2 CONDICIONALIDADES E RELAÇÕES FAMILIARES

Como foi dito anteriormente, as condicionalidades aparecem na proposta do Bolsa família com a finalidade de reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. O recebimento do benefício está condicionado à frequência escolar, vacinação e acompanhamento do desenvolvimento, no que se refere às crianças, e realização do pré-natal e participação em atividades sobre aleitamento materno, no que se refere às gestantes e nutrizes. Com isso a proposta do Programa chama atenção para a responsabilidade da família em relação ao exercício de direitos considerados fundamentais para a superação do círculo de reprodução intergeracional da pobreza.

A exigência da frequência escolar (85% para as crianças e adolescente até 16 anos e 75% para os jovens entre 16 e 17 anos) parte da ideia de que o sistema escolar é a principal ferramenta para o incremento do capital humano. Assim, quanto maior a frequência das crianças e adolescente à escola maior seria o conjunto de conhecimentos e competências adquiridos, o que favoreceria a sua inserção qualificada no mercado de trabalho e consequente superação da pobreza.

Ao tratar da questão do enfrentamento da pobreza nos países da América Latina em contexto de crises econômicas, Rodríguez (2011, p. 4) destaca que “a estrutura da família incide na formação de capital humano, o que por sua vez determina o desempenho de cada participante no mundo produtivo” (tradução nossa)²⁶. Vittadini (2004), ao retomar a visão de capital humano como o conjunto de conhecimentos e competências que favorecem a inserção qualificada da pessoa no mercado de trabalho, lembra que a convivência familiar é um espaço privilegiado para a aquisição deste tipo de capital.

²⁶ “La estructura de la familia incide en la formación de capital humano, el que a su vez determina el desempeño de cada participante en el mundo productivo”

Mais uma vez fica evidente a necessidade de uma atenção para com a consolidação de relações familiares positivas, como fator importante para a superação da pobreza. Se, como destaca o decreto que regulamenta o Bolsa Família, as condicionalidades, assim como as transferências monetárias, visam promover a melhoria das condições de vida da população, chama atenção a escassez de referências e propostas no sentido de fortalecer as relações entre os membros da família.

A família, mais especificamente a mulher, aparece na proposta deste programa de transferência de renda como instrumento eficaz para se alcançar os indivíduos vulneráveis, que parecem continuar sendo o foco das políticas sociais. Neste sentido é pertinente lembrar a consideração feita por Donati (2008) acerca dos programas de renda mínima. Segundo ele, a renda mínima “é legitimada como ajuda às famílias, mas na realidade trata-se de um plano de luta contra a pobreza centrada sobre o indivíduo” (p. 194). A família e, mais especificamente, as relações familiares, não são consideradas como um bem a ser perseguido em si, mas como concentração de indivíduos vulneráveis (crianças subnutridas e sem educação, homens e mulheres desempregados ou subempregados etc.) cujas necessidades devem ser providas pelo Estado.

4.3 PROGRAMAS COMPLEMENTARES E RELAÇÕES FAMILIARES

O terceiro eixo do Programa Bolsa Família prevê a existência de programas complementares, definidos como ações que visam promover às famílias beneficiárias oportunidades e condições para superarem a pobreza de forma sustentável. Segundo informações disponíveis no site do MDS, os programas complementares devem abranger diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais (BRASIL, 2012b).

Diversos estudos de avaliação do Bolsa Família (IVO, 2008, 2011; CARVALHO e FERNANDES, 2009; SILVA e LIMA, 2010) apontam a carência de programas estruturantes, sobretudo na área de trabalho, como um obstáculo à emancipação das famílias. A escassez de ações complementares visando uma melhor inclusão social das famílias beneficiárias acaba por

segmentá-las no nível da pobreza, num estado “transitório-durável”, “entre a exclusão e a inserção definitiva”, como aponta Castel (2010, p. 556). Referindo-se à mesma situação Donati (2008, p. 194) fala de “armadilha da pobreza”, “no sentido de que [programas de transferência de renda] contribuem para manter as famílias pobres em condição de miséria, em lugar de fazê-las emergir acima da linha da pobreza”.

Estudo recente, realizado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2012), mostrou que o Programa Bolsa Família sozinho não é suficiente para retirar as famílias da situação de pobreza. O estudo definiu o valor de US\$ 2,50 por dia como critério para separar indivíduos que estariam ou não em situação de miséria. A partir daí concluiu-se que o Bolsa Família teve papel secundário na superação da situação de miséria, sendo a renda obtida no próprio trabalho o fator que mais contribuiu para que 17 milhões de pessoas saíssem da pobreza extrema na década passada. Os dados divulgados neste relatório mostram que 52% das pessoas que saíram da situação de miséria conseguiram isso graças aos rendimentos que as famílias obtiveram com o trabalho, 32% por meio de doações e programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) e os outros 16% em virtude de mudanças na composição da família.

Os dados do relatório do Banco Mundial deixam claro que, mesmo considerando a renda com única variável, o problema da pobreza não pode ser enfrentado apenas com transferências monetárias.

No site do MDS (BRASIL, 2013), aparece uma lista dos programas complementares existentes atualmente na esfera federal, na qual se encontram as seguintes ações: Agricultura Familiar (PRONAF), Bolsa Estiagem, Bolsa Verde, Carta Social, Passe Livre Para Pessoas com Deficiência, Tarifa Social de Energia, Telefone Popular e Acesso a Creches.

Nota-se, mais uma vez, um predomínio daquela concepção na qual a pobreza é vista apenas como insuficiência de renda, desconsiderando a importância de fatores como a fragilização do tecido social e dos vínculos familiares (DÉCHAUX *apud* MARTIN, 1995; MARTIN, 1995, 1996; CASTEL, 2010). Salta aos olhos também a escassez de programas qualificação profissional.

Assim, fica evidente a incapacidade dos programas complementares existentes de contribuírem na integração social que, como visto anteriormente, constitui um dinamismo com duas variáveis: a integração da pessoa numa rede de relações que a valoriza na sua totalidade e a inserção no mercado de trabalho.

Sobre essa primeira variável Carvalho (2003a) argumenta que “o grupo familiar constitui condição objetiva e subjetiva de pertença, que não pode ser descartada quando se projetam processos de inclusão social”. Mais do que não ser descartada, a família precisa ser promovida e priorizada, pois o estabelecimento de uma convivência social mais civilizada depende da qualidade das relações que a constituem (marido-mulher e genitores-filhos).

Se isso é verdade, pode-se dizer que a estratégia brasileira de superação da pobreza e extrema pobreza, de natureza puramente econômica, focada sobre o incremento da renda, e mais especificamente daquela não proveniente do trabalho (Bolsa Família, Bolsa Estiagem, Bolsa Verde, Tarifa Social de Energia), está longe de representar uma alternativa eficaz em termos de integração social.

4.4 GESTÃO DESCENTRALIZADA E FAMÍLIA

No item 3.6, dedicado à descrição da proposta do Programa Bolsa Família, fez-se referência ao art. 8 da Lei (BRASIL, 2004a) no qual se define que a gestão e execução serão públicas e governamentais, devendo dar-se de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Mesmo definida como pública e governamental a proposta de execução do Bolsa Família parece aderir àqueles princípios de descentralização e corresponsabilidade, presentes na perspectiva do *welfare mix*, à medida que recomenda a conjugação de esforços entre os entes federados, observando a participação comunitária. Porém, em nenhum momento é explicitada a forma de participação ou as atribuições da comunidade. Acerca dessa questão, o Decreto limita-se a indicar que as instâncias de controle social estimulem a participação comunitária no controle da execução do Programa.

Por outro lado, a proposta do Bolsa Família distancia-se da ideia de políticas sociais como responsabilidades partilhadas entre o Estado, o mercado e os corpos intermediários, própria do *welfare mix*, à medida que a família não aparece como sujeito ativo, interlocutor da administração pública, mas como mero destinatário passivo das ações estatais.

Além disso, ao reservar à sociedade, mais especificamente aos conselhos, apenas a missão de acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa, o Estado se coloca não como parceiro ou corresponsável, mas sim como provedor.

É notável a atenção dada pelo Estado à questão da superação da pobreza e da exclusão social, que pode ser vista na ampliação de programas sociais voltados para o combate destes problemas. Merece destaque também o esforço em ampliar os atores envolvidos como acontece no Bolsa Família, que delega funções aos Estados federados, aos municípios e às instâncias de controle social, a fim de possibilitar uma melhor gestão e efetivação do Programa. Porém, se se deseja emancipar as famílias, a descentralização precisa avançar no sentido de reconhecer a família como sujeito social (DONATI, 2008), envolvendo-a tanto na concepção como na execução das políticas sociais. É necessário ainda que o Estado se dê conta de que a família não pode ser substituída por programas e agências que pretendam assumir as responsabilidades familiares, mas pode sim ser reconhecida e promovida enquanto recurso para o bem da pessoa e da sociedade.

4.5 RELAÇÕES FAMILIARES E EMANCIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS

No ano de 2010 foi acrescentado ao Decreto (Brasil, 2004b), no artigo que trata da aplicação dos recursos repassados a Estados e municípios (11C), um item que define, como uma das atividades a serem financiadas com este recurso, o acompanhamento das famílias beneficiárias. Segundo o item citado, devem ser acompanhadas especialmente aquelas famílias em situação de maior vulnerabilidade social, de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação.

Já em 2012, acrescentou-se ao mesmo artigo um item que trata da necessidade de articulação intersetorial para o planejamento e implementação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos, entre os quais destaca-se o acompanhamento familiar realizado pela assistência social.

Parece que nos últimos anos os diversos agentes envolvidos na gestão e no aperfeiçoamento do Programa foram se dando conta da importância do acompanhamento das

famílias beneficiárias, como condição para a emancipação das mesmas. A pergunta que surge é se este acompanhamento acontece de fato e se ele está orientado para a autonomia das famílias ou para uma maior tutela do Estado em relação ao grupo familiar.

A análise da proposta do Bolsa Família e das avaliações feitas sobre este programa, permite identificar em ambas a tese da irrelevância pública da família. A escolha da família enquanto referencial para a ação parece estar orientada simplesmente pelo fato de que a família constitui um instrumento eficaz para se alcançar os indivíduos. Ou seja, a família não é vista como um potencial recurso para o bem da pessoa e para a construção de uma convivência social mais solidária.

Reconhecer a família como um capital social primário e como sujeito social capaz de participar ativamente dos esforços em vista do bem-estar social, são condições necessárias para uma autêntica emancipação das famílias.

Em geral se reconhece na família um forte potencial de proteção social para os seus membros, especialmente os mais vulneráveis, como o idoso, o doente crônico, os dependentes, as crianças, os jovens, os desempregados (CARVALHO, 2003a, p. 274). Porém, o potencial da família vai muito além da proteção dada aos mais vulneráveis, pois “a família é o único lugar na sociedade onde a pessoa é considerada na sua inteireza ou totalidade” (tradução nossa)²⁷ (DONATI, 2011, p. 33). Entretanto, a realização desse potencial depende de determinadas circunstâncias, que resultam tanto em um grau de proteção maior ou menor, quanto na maior ou menor felicidade das pessoas e da sociedade de maneira geral. Donati (2011, p. 41) mostra que essa diferença, inclusive em termos de proteção, está associada à qualidade das relações.

A estabilidade e a força dos laços de quem se empenha no matrimônio são condições que aumentam a capacidade de redistribuição dos recursos familiares de acordo com uma partilha voluntária que realiza a equidade entre os que têm mais e os que têm menos, entre quem está saudável e quem está doentes, entre quem é mais forte e quem é mais fraco. Aonde há uma maior instabilidade e fraqueza dos laços, maior é a busca de compensação numa base individual, o que ajuda o membro forte, mas não o fraco. (tradução nossa)²⁸

²⁷ la famiglia è l'unico luogo della società dove la persona viene considerata nella sua interezza o totalità.

²⁸ La stabilità e la forza dei legami di chi si impegna nel matrimonio sono condizioni che aumentano le capacità di redistribuzione delle risorse familiari secondo una condivisione volontaria que realizza l'equità fra chi ha di più e chi ha di meno, fra chi è sano e chi è malato, fra chi è più forte e chi è più debole. Laddove c'è maggiore instabilità e debolezza dei legami, maggiore è la ricerca di compensazioni su basi individuali, il che aiuta il membro forte ma non il debole.

As sociedades contemporâneas têm solicitado cada vez mais o potencial protetivo das famílias. Se, como visto anteriormente, a realização deste potencial depende da qualidade das relações, um dos objetivos das políticas sociais deve ser favorecer a consolidação de relações positivas entre os membros da família, caracterizadas pela cooperação e estabilidade.

Porém, no caso do Programa Bolsa Família, a análise da sua proposta nos mostra que este objetivo ainda não foi contemplado. Fala-se de emancipação das famílias, mas acredita-se que a mesma pode ser alcançada prescindindo da qualidade das relações familiares.

Retomando a tipologia de Goldani (2005) acerca das políticas familiares, poder-se-ia dizer que o Programa Bolsa Família constitui uma “política referida à família”, à medida que visa garantir o cumprimento daquelas funções próprias do grupo familiar, como o cuidado dos filhos. Há, neste caso, uma tentativa de “apoio” às responsabilidades familiares, por meio de benefícios assistenciais destinados àquelas famílias consideradas mais necessitadas.

O Bolsa Família, com base nos dados obtidos e analisados pela presente pesquisa de mestrado, pode ser caracterizada como uma política emergencial e de compensação dirigida a indivíduos social e economicamente mais fracos, para aliviá-los do peso das responsabilidades familiares. É difícil acreditar que ações como essas possam ter como resultado a emancipação das famílias.

Um caminho que poderia ser seguido pelo Bolsa Família seria o envolvimento, no horizonte da subsidiariedade, de agentes que tivessem por tarefa o acompanhamento das famílias. O trabalho destes “agentes de famílias”²⁹, teria em vista a promoção de relações familiares e comunitárias positivas. Entre as suas atribuições poderiam estar atividades como:

- Realizar visitas domiciliares para coleta de dados sobre as famílias e identificação de situações de vulnerabilidade;
- Promover atividades educativas com grupos de famílias, nas quais fossem abordadas questões como: relações familiares, relações comunitárias, superação de conflitos, cidadania e direitos humanos, trabalho, estudo, acompanhamento escolar das crianças;

²⁹ Algo semelhante ao “agente comunitário de saúde”, ou “agente de saúde da família”.

- Cadastrar e divulgar entre as famílias beneficiárias os serviços gratuitos disponíveis na região³⁰, nas áreas de educação, saúde, habitação, justiça, cidadania, esporte, cultura e lazer;
- Estabelecer parcerias com universidades, empresas, associações e organizações não governamentais, a fim de oferecer oportunidades nas áreas de educação, trabalho e lazer para os beneficiários do Programa;

Algumas das ações relacionadas acima certamente já estão contempladas em outros programas sociais. Junqueira e Proença (2003) mostram que uma série de ações semelhantes a estas estão previstas no Programa Fortalecendo a Família, criado em 2001 no Estado de São Paulo, para atender às famílias beneficiadas pelo Programa Renda Cidadã. Também o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF prevê algumas destas ações. Entretanto, o cumprimento do objetivo de emancipar as famílias exige que estas iniciativas se estendam a todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família, tendo em vista a situação de exclusão social a que estão submetidas.

Além disso, é importante que a intervenção sobre as famílias assuma uma orientação relacional, ou seja, observar e intervir sobre as relações e, “a partir das relações, modificar a situação de sofrimento ou de risco dos indivíduos” (PETRINI, 2008, p. 31). Ou seja, as medidas tomadas devem ajudar as famílias a serem mais famílias, o que implica em aumentar o grau de cooperação entre os seus membros. Isto quer dizer “regenerar e aumentar o capital social familiar, as relações de confiança, cooperação e crescimento” (PETRINI, 2008, p. 32). O empoderamento (*empowerment*) deve direcionar-se não para a mulher, o homem, o idoso, ou a criança no grupo familiar, mas sim para as relações: a paternidade, a maternidade, a filiação, a fraternidade, a conjugalidade. A razão para esse foco sobre as relações é que grande parte dos problemas da família (violência, alcoolismo, drogas, baixo desempenho escolar) nasce das relações e não dos indivíduos.

É notável o esforço empreendido pelo Estado na superação da pobreza e da exclusão social através do Programa Bolsa Família e dos programas convergentes. Desde a sua implantação o governo federal buscou ampliar os atores envolvidos nesta ação, delegando

³⁰ Tanto os ofertados pela rede pública quanto aqueles administrados por entidades sem fins lucrativos, empresas, associações comunitárias, universidades, entidades religiosas etc.

funções aos Estados federados, aos municípios e às instâncias de controle social, a fim de possibilitar uma melhor gestão e efetivação do Programa. Ao longo da presente pesquisa, no entanto, tornou-se evidente a necessidade de uma maior ampliação dos sujeitos envolvidos: desde a passagem da família de destinatário passivo a sujeito ativo do Bolsa Família até o envolvimento efetivo de associações locais e demais corpos intermediários presente no território. A razão disso é que, por sua própria natureza, o Estado não é capaz de dar conta da totalidade dos fatores envolvidos na convivência social e seria um equívoco de graves consequências avançar nessa direção, como ficou documentado na história.

Aqui não se trata de defender uma espécie de Estado mínimo, mas sim reconhecer os legítimos limites do Estado democrático que, mesmo quando assume positivamente a tarefa de intervir na promoção do bem-estar dos seus cidadãos, depara-se com dimensões de vida e exigências que ficam fora do seu horizonte de ação. Algumas destas dimensões podem ser atendidas pela participação no mercado, porém, há outras que só encontram respostas adequadas na participação do indivíduo numa rede de relações na qual ele atua como protagonista e onde é considerado na sua totalidade (DONATI, 2011).

Por isso, a orientação relacional das intervenções das políticas sociais exige a participação de vários atores: a administração pública (nos vários níveis), o grupo familiar (não só a mulher), as associações familiares e comunitárias etc.

É importante chamar atenção para o fato de que essas considerações não questionam o valor e a importância dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (como o Programa Bolsa Família) para a realidade social brasileira. Antes, destacam a necessidade de um aperfeiçoamento dos mesmos, no sentido de cobrir outros riscos sociais, cuja origem encontra-se na ausência de bens relacionais nas famílias consideradas, segundo os critérios de renda, como pobres e extremamente pobres.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das transformações recentes, que configuram uma espécie de crise, a relevância da família para a felicidade da pessoa e para o estabelecimento de uma convivência social mais humana continua a ser reconhecida pela sociedade brasileira. Talvez por isso, nas recentes transformações das políticas sociais, a família passou a ser considerada como parceira da administração pública na consecução dos seus objetivos. Além disso, os últimos anos foram marcados pela expansão do Programa Bolsa Família, que estabelece como meta a emancipação das famílias.

Diante desse contexto, o objetivo inicial do presente trabalho foi analisar o modo como as relações familiares e comunitárias são consideradas na proposta deste programa e nas pesquisas acadêmicas que o avaliam. Pode-se concluir ter havido um avanço significativo nesta direção, sem, contudo, ter-se esgotado tal propósito.

Procurar-se-á identificar a seguir os principais dados obtidos que podem esclarecer as perguntas iniciais.

Em primeiro lugar buscou-se compreender as razões que levaram ao aparecimento da família nas políticas sociais em geral, e especificamente nos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família.

Na bibliografia consultada descobriu-se que o aparecimento da família nas políticas sociais está associado ao reconhecimento de que o exercício vital das famílias é semelhante às funções das políticas sociais: ambas visam dar conta da reprodução e da proteção social dos grupos que estão sob sua tutela. Também é possível notar uma maior clareza acerca da relação entre vulnerabilidade e ausência de sociabilidade e apoio familiar. Diversos estudos passam a tratar das novas formas de pobreza com origem na fragilização do tecido social e da relação entre as situações de pobreza e os tipos familiares. Ou seja, começa-se a perceber que os tipos de família a que se pertence condicionam as possibilidades de bem-estar das pessoas.

Outro fator que contribuiu para o reaparecimento da família nas discussões sobre políticas sociais foi o progressivo descrédito no qual caíram as soluções institucionalizadas de proteção social, como os internatos, os manicômios, os orfanatos etc.

Em seguida, procurou-se analisar de que forma a priorização da família pode contribuir para o aperfeiçoamento e maior eficácia das políticas sociais.

Neste sentido, percebeu-se que, em artigos publicados no Brasil na década de 90, aparece como proposta a reconsideração do papel da família na proteção dos indivíduos como caminho para se encontrar alternativas mais eficazes no que se refere à superação da pobreza e demais situações de vulnerabilidade. Entende-se que a família, apesar das diversas transformações pelas quais tem passado, continua sendo de grande relevância para a sociedade, à medida que favorece a sociabilidade, a solidariedade e a proteção social.

É indubitável que a família precisa ter o seu papel reconsiderado no que se refere à proteção social dos indivíduos, e não só em razão do seu papel de “amortecedor social”, particularmente importante quando as circunstâncias são adversas, mas, sobretudo, pelo fato de que a fragilização dos vínculos familiares representa um importante fator de risco social que até agora parece ter sido pouco considerado.

Se nos países centrais o papel da família na proteção social é uma redescoberta recente, no caso da América Latina e mais especificamente do Brasil a família nunca foi descartada. O que há de novo no caso brasileiro é o aparecimento de políticas sociais que elegem a família como parceira ou destinatária.

Políticas dessa natureza foram incentivadas pelos resultados de estudos sobre famílias pobres, que captaram o modo integrado com que agem, visando otimizar o acesso e a distribuição dos recursos. Estes comportamentos, se forem reconhecidos e valorizados, podem favorecer a consecução do objetivo das políticas sociais, qual seja, a proteção dos indivíduos, além de permitir uma maior inclusão social.

Voltando ao objetivo inicial, os dados obtidos e analisados pela presente pesquisa de mestrado, mostraram que o Bolsa Família pode ser caracterizado como uma política emergencial e de compensação dirigida a indivíduos social e economicamente mais fracos, para aliviá-los do peso das responsabilidades familiares. Ou seja, a família não é considerada como um bem a ser perseguido em si, mas como concentração de indivíduos vulneráveis (crianças subnutridas e sem educação, homens e mulheres desempregados ou subempregados etc.) cujas necessidades devem ser providas pelo Estado.

Também considera-se a relação familiar à medida que é fonte de cuidado. Isso pode ser visto tanto no fato da mulher (tradicionalmente associada ao papel de cuidadora) ser definida

como a titular do benefício, quanto na diferenciação do valor das transferências a depender da quantidade de crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes existente na família.

Enfim, o Programa Bolsa Família reconhece a importância da família, sobretudo como agente socializador, como provedora de cuidados e como amortizador social. Porém, as relações familiares não são consideradas em seu potencial de geração de capital social. Assim, a família é utilizada, mas não regenerada e promovida na sua capacidade de contribuir para o bem da pessoa e da convivência social.

Quanto às estratégias metodológicas utilizadas, avalia-se que foram adequadas. Permitiram um tipo diferente de avaliação acerca do Programa Bolsa Família, que consistiu precisamente em considerar a sua proposta a partir do modo como nela são consideradas as relações familiares. Isso possível graças às categorias de análise construídas: *integração social*, *capital social familiar* e *welfare mix*. Esta última categoria foi acrescentada posteriormente a fim de ajudar a entender o papel da família na execução do Programa e na realização dos seus objetivos. Entretanto, percebeu-se que o discurso dos beneficiários possibilitaria uma aproximação ainda maior do objeto de estudo. Estudos posteriores poderão contemplar esta perspectiva e contribuir para uma maior clareza acerca dos impactos do Bolsa Família.

Finalmente, diante dos resultados obtidos no presente estudo, identificou-se a necessidade de pesquisas futuras que enfrentem questões interessantes que foram aparecendo ao longo dessa pesquisa.

Por exemplo, a análise do Decreto que regulamenta o Programa mostrou que o acompanhamento das famílias, não previsto na proposta inicial, começa a aparecer nas revisões e acréscimos que foram sendo feitos de 2004 a 2012, associado especificamente a Assistência Social, cuja principal ação neste sentido é o PAIF. Pesquisas futuras poderiam analisar se este acompanhamento acontece de fato e de que forma ele tem sido conduzido, se em vista da emancipação das famílias ou de uma maior tutela da família por parte do Estado.

O mesmo decreto afirma que cabe aos municípios estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares. Uma outra pesquisa poderia investigar se e em quais municípios estes programas são ofertados e de que forma eles consideram a família.

Além disso, ao tratar da constituição de um *welfare mix*, no qual o bem-estar social seria uma responsabilidade partilhada entre o Estado, o mercado e os corpos intermediários, entre os

quais aparece a família, percebeu-se a necessidade de pesquisas que investiguem a contribuição do princípio de subsidiariedade no aperfeiçoamento das políticas sociais.

A partir daquilo que foi exposto neste trabalho evidenciou-se também a necessidade de pesquisas empíricas que avaliem as implicações do Bolsa Família e demais políticas sociais nas relações familiares. Pois, se há um consenso acerca da relevância da família na proteção e bem-estar das pessoas, é importante que as políticas reconheçam e promovam essas relações: não só aquela entre mãe e filho, mas também entre marido e mulher, e da família com as redes de solidariedade na qual estão inseridas. Assim, teria-se verdadeiramente políticas familiares e não só políticas dirigidas às famílias.

Considerando a relevância dos bens relacionais produzidos na família, entendida como relação de plena reciprocidade e cooperação entre os sexos e entre as gerações, o que a torna uma fonte de capital social primário, são reconhecidas como políticas familiares aquelas orientações, medidas ou decisões de um sistema social cujo objetivo seja reconhecer e promover as relações familiares e o protagonismo das famílias frente às circunstâncias da vida.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, C. A. *La Famiglia: una risorsa per la società: dimensioni giuridiche e politiche di una cultura della vita e della famiglia*, Siena: Cantagalli, 2009.
- ARRIAGADA, I. Nuevas familias para un nuevo siglo? *Paideia*. v. 18, n. 10, FFCLRP-USP Rib. Preto, jan-jul, 2000. pp. 28-35.
- ARRIAGADA, I. Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina. In: _____; ARANDA, V. *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004a. Cria o Programa Bolsa Família.
- _____. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004b. Regulamenta a Lei que cria o Bolsa Família.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: jul. 2012a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família: programas complementares*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares>> Acesso em jul. 2012b.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: jan. 2013.
- CALDEIRA, B. M. S. *Programa Bolsa Família e gestão municipal no Estado da Bahia: empoderamento das mulheres ou redimensionamento da feminização da pobreza?* 2010. 195 f. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado da Bahia, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional, Salvador, 2010. Orientadora: Prof^a Dr^a Vanessa R. S. Cavalcanti.
- CARVALHO, M. C. B. de. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUTIAN, S. M. (Org.). *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.
- CARVALHO, M. C. B. de. Família e políticas públicas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003a.
- CARVALHO, M. C. B. de. O lugar da família na política social. In: _____ (Org.) *A família contemporânea em debate*. 5 ed. São Paulo: EDUC / Cortez, 2003b.
- CARVALHO, I. M. M. de; ALMEIDA, P. H. Família e proteção social. *São Paulo em perspectiva*, 17(2): 109-122, 2003.

- CARVALHO, I. M. M. de; FERNANDES, C. M. Algumas considerações sobre o Bolsa Família. *Serviço social e sociedade*. São Paulo, n. 98, p. 362-387, abr./jun. 2009.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CAVALCANTI, T. N. O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 67, p. 259-277, 2009.
- COOPER, D. *A morte da família*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.
- DI LORENZO, W. G. *Teoria do Estado de solidariedade: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- DONATI, P. *Manual de sociología de la familia*. Navarra: EUNSA, 2003.
- DONATI, P. *Família no século XXI: abordagem relacional*. São Paulo: Paulinas, 2008.
- DONATI, P. *La politica della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario*. Roma: Edizioni Cantagalli, 2011.
- DONATI, P. La famiglia è ancora una risorsa per le persone e per la società? Le tesi contro e le tesi a favore. In: _____ (Org.). *Famiglia risorsa della società*. Bologna: Società editrice il Mulino, 2012a.
- DONATI, P. La famiglia dopo la sua de-istituzionalizzazione: como cambia il suo essere risorsa e che cosa fare per sostenerla. In: _____ (Org.). *Famiglia risorsa della società*. Bologna: Società editrice il Mulino, 2012b.
- DRAIBE, S. M. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social do Brasil. In: KALOUTIAN, S. M. (Org.). *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.
- DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. Política focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*. Florianópolis. v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*. n. 24; set. 1991. p. 85-116.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Família brasileira: Retrato falado*. Pesquisa nacional do Datafolha, 7 de outubro de 2007.
- FONSECA, A. M. M. da. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

- GOLDANI, A. M. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. *Caderno de pesquisa*. n. 91, São Paulo, nov. 1994. pp. 7-22.
- GOLDANI, A. M. Reinventar políticas para famílias reinventadas: entre la ‘realidad’ brasileira y la ‘utopia’. In: ARRIAGADA, I (Org.). *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Serie Seminarios y Conferencias, n. 46, División de Desarrollo Social, CEPAL: Santiago, 2005.
- IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas: documento de síntese*. Rio de Janeiro, jun. 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pnad: síntese de indicadores 2011*. Rio de Janeiro, 2012.
- IVO, A. B. L. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.
- _____. Os efeitos dos programas de transferência de renda sobre as desigualdades sociais no Brasil. *Anais*. XXVIII Congresso Latino Americano de Sociologia. Recife, 2011.
- JABLONSKI, B. Identidade masculina e o exercício da paternidade: de onde viemos e para onde vamos. In: FÉRES-CARNEIRO, T. (Org.) *Casal e Família: entre a tradição e a transformação*. Rio de Janeiro: NAU, 1999. pp. 55-69.
- JUNQUEIRA, L.; PROENÇA, N. G. Relato de caso: Políticas públicas de atenção à família. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003.
- LAVILLE, ; DIONNE, . *A construção do saber*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- MARQUES, R. M; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Revista Katálysis*. Florianópolis. v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007.
- MARTIN, C. Os limites da protecção da família. *Revista crítica de ciências sociais*. Coimbra, n. 42, maio, 1995.
- MARTIN, C. Renouveau de la question familiale: protection privée, protection publique. In: LE GALL, D; MARTIN, C. *Familles et politiques sociales: dix questions sur le lien familial contemporain*. Paris: Édition L’Harmattan, 1996.
- MONNERAT, G. L.; SENNA M. de C. M.; SCHOTTZ, V. et. al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & saúde coletiva*. vol.12, no.6, Rio de Janeiro: nov./dec. 2007.
- SAWAYA, A. L; SOLYMOS, G. M. B. A aventura do conhecimento. In: SAWAYA, A. L. (org.) *Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico*. São Paulo: Edusp, 2011.

- SCABINI, E. La relazione genitore-figli: quando la coppia è generativa. In: DONATI, P (Org.). *Famiglia risorsa della società*. Bologna: Società editrice il Mulino, 2012.
- SERAPIONI, M. O papel da família e das redes primárias na reestruturação das políticas sociais. *Ciência e Saúde Coletiva*, 10(sup): 243-253, 2005.
- SILVA, M. O. da S. e; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004. 225p.
- SILVA, M. O. da S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais da política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6): 1429-1439, 2007.
- SILVA, M. O. da S. e (coord.); LIMA, V. F. S. de A. *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.
- SOUZA, M. M. C. de. *A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Textos para a discussão, n. 699).
- SUNKEL, G. *El papel de la familia en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2002.
- PETRINI, J. C. *Pós-modernidade e família: um itinerário de compreensão*. Bauru: Edusc, 2003.
- _____. Mudanças sociais e mudanças familiares. In: PETRINI, J. C.; CAVALCANTI, V. R. S. (orgs.). *Família, sociedade e subjetividades: uma perspectiva multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- _____. *et al. Combate à pobreza e às desigualdades sociais: rotas de inclusão*. Relatório final de atividades do grupo de pesquisa “Família em mudança” apresentado à Fapesb. Mestrado em Família na Sociedade Contemporânea, Universidade Católica do Salvador. Salvador, 2007.
- _____. Família na abordagem relacional de Pierpaolo Donati. In: DONATI, P. *Família no século XXI: abordagem relacional*. São Paulo: Paulinas, 2008.
- PETRINI, G. Políticas sociais dirigidas à família. In: BORGES, A; CASTRO, M. G. (Orgs.) *Família, gênero e gerações: desafios para as políticas sociais*. São Paulo: Paulinas, 2010a. p. 207-231.

- PETRINI, G.; FONSECA, R.; PORRECA, W. Pobreza, capital humano, capital social e familiar. *Memoradum*, 19, 184-197 out. 2010b.
- PRANDINI, R. Família e capital social. In: DONATI, P (Org.). *Famiglia risorsa della società*. Bologna: Società editrice il Mulino, 2012.
- RABINOVICH, E. P; MOREIRA, L. V. de C; FRANCO, A. Papéis, comportamentos, atividades e relações entre membros da família baiana. *Psicologia & Sociedade* [online]. 2012, vol.24, n.1, pp. 139-149.
- RODRÍGUEZ, C. R. de. *Crisis financiera, populismo y el camino a la prosperidad em América latina*. Grand Rapids - Michigan: Acton Institute, 2011.
- ROSSI, G. *Lezioni di sociologia della famiglia*. Roma: Carocci, 2001.
- VITTADINI, G. (a cura di). *Capitale Umano: la ricchezza dell'Europa*. Guerini & Associati, 2004.
- WORLD BANK. *World development report 2013: Jobs*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2012. Disponível em: <<http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821395752?mode=embed&layout=http://skin.issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBtn=true>> Acesso em: 04/02/2013.
- ZIMMERMANN, C; SILVA, M da C. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. *Cad. CRH*. vol.22, n.56, Salvador, Mai/Ago, 2009.

ANEXO A

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Conversão da MPv nº 132, de 2003

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.~~

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de três benefícios por família; (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~III - o benefício variável, vinculado ao adolescente destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)~~

~~II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de cinco benefícios por família; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 535, de 2011)~~

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

~~IV - o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

~~— a) tenham em sua composição crianças de zero a seis anos de idade; e (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

~~— b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

~~3 família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)~~

~~a) tenham em sua composição crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade; e (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)~~

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

~~II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento; (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).~~

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

~~§ 3º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).~~

~~§ 4º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º.~~

~~§ 5º A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º.~~

~~§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~II - o benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

~~§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)~~

~~§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. (Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.~~

~~— § 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.~~

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do **caput** deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~— § 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~— I - contas correntes de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~— II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~— III - contas contábeis; e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~— IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

~~§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)~~

~~§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do **caput** serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

§ 11. Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I – contas-correntes de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

III - contas contábeis; e (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

~~§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**, e será calculado por faixas de renda. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

~~§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita** e será calculado por faixas de renda. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)~~

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

~~§ 16. Caberá ao Poder Executivo: (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

~~I - definir as faixas de renda familiar **per capita** e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

~~II - ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar **per capita**, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)~~

~~§ 16. Caberá ao Poder Executivo: (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)~~

~~I - definir as faixas de renda familiar **per capita** e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)~~

~~II - ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar **per capita**, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)~~

§ 16. Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar **per capita**, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

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

~~Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do art. 2º considerará setenta e cinco por cento de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)~~

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em

conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

~~Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.~~

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

~~§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família—IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~I—medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~II—incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~III—calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~I—os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~II—os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~III—os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do § 2º, inciso I, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

~~§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)~~

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Parágrafo único. A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

~~Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.~~

~~—§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.~~

~~—§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.~~

Art. 14. Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente: (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

I - inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

II - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 2º O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 14-A. Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 1º O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

§ 2º Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU. de 12.1.2004

ANEXO B

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

DECRETA:

Art. 1º O Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, executar as seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Da Finalidade do Programa Bolsa Família

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - (Revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2º deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

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 intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Seção II

Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4º da Lei nº 10.836, de 2004, e na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Casa Civil da Presidência da República; e

VII - Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

Art. 7º Fica criado o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6º, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF.

Parágrafo único. Os representantes referidos no caput e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8º O CGPBF poderá instituir grupos de trabalho, em caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões.

Art. 9º Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos.

Art.10. A participação no CGPBF será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.

Parágrafo único. Não será remunerada a participação no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho referidos no art. 7º e 8º, respectivamente.

Seção III

Das Competências e das Responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios na Execução do Programa Bolsa Família

Art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família, observados os critérios, condições e procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio de termo específico, com os seguintes efeitos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - fixação de suas competências e responsabilidades na gestão e na execução do Programa Bolsa Família; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - possibilidade de recebimento de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoiar a gestão do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2º As adesões e os convênios firmados entre os entes federados e a União no âmbito dos programas remanescentes, que se encontrarem em vigor na data de publicação deste Decreto, terão validade até 31 de dezembro de 2005.

§ 3º São condições para a adesão ao Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outras que venham a ser fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - existência formal e o pleno funcionamento de instância de controle social na respectiva esfera federativa, na forma definida no art. 29; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - indicação de gestor municipal do Programa Bolsa Família e, no caso dos Estados e do Distrito Federal, do coordenador do Programa. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 4º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fixará os demais procedimentos a serem observados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal para aderir ao Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-A. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, previsto no § 2º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, como instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família, nas seguintes modalidades: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios - IGD-M, a ser aplicado aos Municípios e ao Distrito Federal; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - Índice de Gestão Descentralizada Estadual - IGD-E, a ser aplicado aos Estados. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 1º O valor do índice obtido pelo ente federado, na periodicidade e sistemática fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - indicará os resultados alcançados na gestão do Programa Bolsa Família em sua esfera; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - determinará o montante de recursos a ser regularmente transferido pelo Governo Federal ao ente federado que tenha aderido ao Programa Bolsa Família, para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada, atendidas as referências mínimas fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 3º O montante total dos recursos não poderá exceder a previsão de recursos para apoio à gestão divulgada anualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para os entes federados, observados os limites fixados de acordo com o § 7º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 4º Para fins de cálculo do IGD-E, poderão ser considerados dados relativos à gestão descentralizada dos respectivos Municípios, sem prejuízo de outros critérios, na forma definida em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 5º Os repasses dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, serão realizados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 6º Para fins de fortalecimento das instâncias de controle social dos entes federados, pelo menos três por cento dos recursos transferidos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família serão destinados a atividades de apoio técnico e operacional ao respectivo colegiado, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 11-B. O IGD medirá a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, em conformidade com o disposto no inciso I do § 2º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, considerando as seguintes variáveis, entre outras fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - integridade e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - envio das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-C. Os recursos de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, em especial nas seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - gestão de condicionalidades, realizada de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar, à agenda de saúde e a outras ações que venham a ser fixadas como condicionalidades do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - gestão de benefícios; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IV - identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal referentes aos cidadãos residentes no território do ente federado; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

V - articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de saúde, educação e acompanhamento familiar realizado pela assistência social; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

VI - atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do Programa Bolsa Família, inclusive aquelas requisitadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

VII - gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 1993; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

VIII - apoio técnico e operacional às instâncias de controle social dos entes federados, conforme § 6º do art. 11-A; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IX - outras atividades a serem estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-D. O planejamento da aplicação de recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família será realizado pelo seu gestor, nas respectivas esferas de governo, na forma prevista pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. O planejamento de que trata o **caput** deverá considerar a intersetorialidade das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outras, além de integrar os Planos de Assistência Social de que trata o inciso III do art. 30 da Lei 8.742, de 1993, na forma a ser definida em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-E. A aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família transferidos aos entes federados deverá integrar as

prestações de contas anuais dos Fundos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em item específico. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-F. A prestação das contas da aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, nos termos do § 6º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, será submetida pelo ente federado ao respectivo Conselho de Assistência Social, que deverá: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - receber, analisar e manifestar-se sobre a aprovação, integral ou parcial, ou rejeição da prestação de contas anual da aplicação dos recursos; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - informar ao órgão executor e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em prazo a ser definido por este, da ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - promover a divulgação das atividades executadas, de forma transparente e articulada, com os órgãos de controle interno e externo da União e dos Estados. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-G. A avaliação da prestação de contas de que trata o art. 11-F será efetuada em sistema informatizado, a ser disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base em ato normativo que disciplinará: (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - os procedimentos; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - o formato e o conteúdo do relatório de avaliação; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - a documentação necessária; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

IV - os prazos para o envio das prestações de contas ao Conselho previsto no art. 11-F, assim como para manifestação desses colegiados; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

V - os procedimentos específicos para a apreciação da prestação de contas da aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família repassados em 2009. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-H. Os repasses financeiros para apoio às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família serão suspensos, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas na legislação em vigor, quando comprovada manipulação indevida das informações relativas aos elementos que constituem o IGD, a fim de alcançar os índices mínimos de que trata o § 3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. Além da suspensão de recursos de que trata o **caput**, haverá a instauração de tomada de contas especial e a adoção de providências para regularização das informações e reparação do dano, sem prejuízo das demais medidas legais aplicáveis aos responsáveis. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-I. As prestações de contas da aplicação dos recursos para apoio às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, de que tratam os arts. 11-E, 11-F e 11-G, assim como a documentação comprobatória da utilização dos recursos, deverão ser arquivadas pelos respectivos entes federados pelo período de cinco anos, contados do julgamento das contas pelo Conselho previsto no art. 11-F. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. A documentação comprobatória das despesas realizadas em apoio à gestão do Programa Bolsa Família nos entes federados deverá identificar os recursos financeiros dele originários. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 11-J. O saldo dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos Municípios, Estados e Distrito Federal, decorrente de transferências para apoio financeiro à gestão do Programa Bolsa Família, existente em 31 de dezembro de cada ano, poderá ser reprogramado no exercício seguinte, desde que não esteja comprometido, nos termos do art. 73 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados acordos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como objeto programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 1º Os acordos de cooperação de que trata o **caput** deverão contribuir para quaisquer das seguintes finalidades: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias; (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

III - complementação financeira do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2º Na hipótese do inciso III do § 1º, o acordo de cooperação poderá ser firmado entre o ente federado interessado e o agente operador do Programa Bolsa Família, observado modelo aprovado em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 3º (Revogado pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 13. Cabe aos Estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Seção IV

Do Agente Operador

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

CAPÍTULO II

DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Seção I

Da Gestão de Benefícios e do Ingresso de Famílias no Programa Bolsa Família (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 17. A gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família compreende as etapas necessárias à transferência continuada dos valores referentes aos benefícios financeiros previstos na Lei nº 10.836, de 2004, desde o ingresso das famílias até seu desligamento, englobando, principalmente, os seguintes procedimentos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - habilitação e seleção de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e concessão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - administração dos benefícios para implantação, continuidade dos pagamentos e controle da situação e composição dos benefícios financeiros; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - monitoramento da emissão e entrega da notificação sobre a concessão de benefício ao seu titular; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - acompanhamento dos processos de emissão, expedição, entrega e ativação dos cartões magnéticos da conta contábil de que trata o inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

V - acompanhamento da rede de canais de pagamento posta à disposição das famílias beneficiárias durante o período de pagamento, das formas de saque utilizadas e da qualidade dos serviços prestados. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

VI - promoção e acompanhamento de acordos de cooperação entre a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios de que trata o inciso III do § 1º do art. 12. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Parágrafo único. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará as demais regras necessárias à gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 17-A. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após o registro de seus integrantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastramento Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3º, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

§ 5º A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio-Gás encerra-se em 31 de dezembro de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

Seção II

Dos Benefícios Concedidos

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 70,00 (setenta reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; (Redação dada pelo Decreto nº 7.447, de 2011) (Vigência)

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 32,00 (trinta e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 160,00 (cento e sessenta reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

a) gestantes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

b) nutrízes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

c) crianças entre zero e doze anos; ou (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

d) adolescentes até quinze anos; (Redação dada pelo Decreto nº 7.494, de 2011)

III - benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 38,00 (trinta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 76,00 (setenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino; (Redação dada pelo Decreto nº 7.447, de 2011) (Vigência)

IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

V - benefício para superação da extrema pobreza, cujo valor será calculado na forma do § 3º, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família que, cumulativamente: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do **caput** igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) **per capita**. (Incluído pelo Decreto nº 7.758, de 2012)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome regulamentará a concessão e a manutenção de benefícios variáveis à gestante e à nutriz e do benefício para superação da extrema pobreza, para disciplinar sua operacionalização continuada. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso IV terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 3º O valor do benefício para superação da extrema pobreza será o resultado da diferença entre R\$ 70,01 (setenta reais e um centavo) e a soma **per capita** referida na alínea "b" do inciso V do caput, multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado ao múltiplo de R\$ 2,00 (dois reais) imediatamente superior. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

Art. 20. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o constante no art. 12.

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, a renda familiar mensal per capita fixada no art. 18, no período de que trata o **caput**, poderá sofrer variações sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Caberá ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expedir ato fixando: (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

I - as diretrizes e procedimentos para a operacionalização da revisão de elegibilidade das famílias para recebimento de benefícios; (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

II - os critérios e mecanismos para contagem dos prazos de atualização de cadastros de beneficiários; e (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

III - os prazos e procedimentos para atualização de informações cadastrais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que estejam com dados desatualizados no Cadastro Único. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

Do Pagamento dos Benefícios
(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 22. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a operacionalização do pagamento de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, contemplando: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - a divulgação do calendário de pagamento; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - as atividades e os procedimentos relativos à utilização dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - as formas de pagamento nos canais autorizados a atender as famílias beneficiárias. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23. A inclusão da família no Programa Bolsa Família produzirá os seguintes efeitos, no que se refere ao pagamento dos benefícios financeiros: (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - registro dos benefícios financeiros em sistema eletrônico com base nas informações constantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - emissão e entrega da notificação da concessão do benefício financeiro à família por meio do envio de correspondência ao endereço registrado no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou por outra sistemática fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - emissão e expedição dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, para saque dos benefícios financeiros. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º Os cartões magnéticos da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, e as senhas eletrônicas de uso pessoal e intransferível dos titulares do benefício, deverão ser entregues em prazo e condições previamente fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será permitido o pagamento do benefício financeiro do Programa Bolsa Família ao portador de declaração da prefeitura envolvida ou do Governo do Distrito Federal, que lhe confira poderes específicos para o seu recebimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23-B. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família serão pagos por meio da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º Na hipótese de o titular do benefício possuir a conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, os benefícios financeiros serão destacados da conta prevista no **caput** e nela creditados. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, não será realizado na ocorrência de impedimentos técnicos, operacionais ou normativos, tais como: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - bloqueio, suspensão, inativação ou encerramento da conta especial de depósito à vista nos casos previstos em regulamentação bancária; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - bloqueio dos benefícios financeiros inicialmente depositados na conta contábil nas hipóteses previstas neste Decreto e nos demais atos que disciplinam a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 3º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta corrente de depósito à vista, prevista no inciso I do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, poderá ser efetuado após o estabelecimento dos procedimentos necessários pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 24. Os benefícios financeiros mantidos à disposição do titular na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, que não forem sacados no prazo de três meses, serão restituídos ao Programa Bolsa Família de acordo com o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O prazo para a efetivação do saque previsto no **caput** poderá ser ampliado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para os beneficiários que residam em Municípios com acesso precário à rede bancária ou com declaração de situação de emergência ou de calamidade pública. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º A restituição de que trata o **caput** não se aplica aos benefícios financeiros disponibilizados nas contas bancárias de que tratam os incisos I e II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Seção IV

Da Administração dos Benefícios (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

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; (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

III - omissão de informações ou prestação de informações falsas para o cadastramento que habilitem indevidamente o declarante e sua família ao recebimento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família ou dos Programas Remanescentes; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;

V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa, observado o disposto no art. 21; (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

VI - ausência de saque dos benefícios financeiros por período superior ao estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

VII - esgotamento do prazo: (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

a) para ativação dos cartões magnéticos da conta contábil indicada no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004; (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

b) para revisão de benefícios, na forma do art. 21. (Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

VIII - desligamento em razão de posse do beneficiário do Programa Bolsa Família em cargo eletivo remunerado, de qualquer das três esferas de Governo. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome definirá, quando for o caso, os procedimentos a serem adotados para cada uma das hipóteses previstas no **caput**. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso deverá ser encaminhado aos órgãos competentes. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Seção V

Da Inserção Financeira das Famílias do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e da Inclusão Bancária dos Titulares dos Benefícios do Programa Bolsa Família (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome incentivará a inserção financeira das famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal pelo acesso a serviços financeiros oferecidos pela Caixa Econômica Federal ou outras instituições financeiras, em condições adequadas ao seu perfil. (Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Parágrafo único. A inserção financeira de que trata o **caput** e sua operacionalização serão objeto de acordo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira, que deverá contemplar: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - oferta de instrumentos financeiros capazes de contribuir para a promoção da emancipação econômico-financeira das famílias de que trata o **caput**, respeitando-se a capacidade de comprometimento financeiro dos cadastrados; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - garantia de amplo e fácil acesso a informações adequadas e claras acerca dos serviços financeiros, especialmente no que se refere a taxas de juros, prazos, custos ou riscos referentes aos serviços; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - proteção das famílias de que trata o **caput** contra venda casada, constrangimento e outros abusos na comercialização de serviços financeiros, principalmente os que decorram da sua vulnerabilidade sócio-econômica, por meio de ações preventivas e punitivas pertinentes; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - previsão de instrumentos que possam garantir o atendimento e a resposta às reclamações, denúncias ou sugestões das famílias, em prazos equiparados aos dos demais clientes, respeitadas as exigências legais e normativas dos órgãos de regulação do mercado; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

V - promoção de ações de educação financeira das famílias de que trata o **caput** e divulgação de informações sobre a utilização adequada dos serviços financeiros ofertados; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

VI - fornecimento periódico ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de dados e informações que possibilitem a realização de pesquisas sobre o impacto, a eficiência, a efetividade e as potencialidades da inserção financeira promovida no âmbito do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-A. A inserção financeira prevista no art. 26, sempre que possível, contemplará a inclusão bancária dos titulares de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, preferencialmente, por meio da conta especial de depósito à vista de que trata o inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a regulamentação do Conselho Monetário Nacional, poderá firmar acordo com a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira estabelecendo as condições para abertura da conta especial de que trata o **caput**, desde que preveja, no mínimo, a gratuidade para: (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

I - abertura e manutenção da conta especial de depósito à vista; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

II - fornecimento de cartão bancário com leiaute do Programa Bolsa Família; (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

III - solicitação ou impressão de consultas de saldo e de extratos bancários; e (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

IV - realização de depósitos e saques. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

§ 2º O acordo de que trata o § 1º delimitará, conforme o caso, a quantidade ou periodicidade, adicional ao estabelecido em regulamentação do Conselho Monetário Nacional, para uso dos serviços abrangidos pela gratuidade prevista no referido dispositivo. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-B. O titular do benefício do Programa Bolsa Família que possuir ou efetuar a abertura da conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, passará automaticamente a receber seus benefícios financeiros por meio desta conta, ressalvado o disposto no § 2º do art. 23-B. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Parágrafo único. Os titulares dos benefícios do Programa Bolsa Família poderão optar, a qualquer tempo, pelo crédito continuado do benefício financeiro na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, observado o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 26-C. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fará a articulação com instituições públicas e da sociedade civil para promover ações coordenadas e continuadas de promoção da inserção e educação financeiras destinadas aos beneficiários do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

CAPÍTULO III

DAS NORMAS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Seção I

Do Acompanhamento das Condicionalidades

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: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

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 (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

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. (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

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. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004:

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, especialmente no que diz respeito às consequências do seu cumprimento e descumprimento pelas famílias beneficiárias e às hipóteses de interrupção

temporária dos efeitos decorrentes do seu descumprimento. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

Seção II

Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por instância de controle social formalmente constituída pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade, sem prejuízo de outras competências que lhes sejam atribuídas pela legislação. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 1º (Revogado pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º.

§ 3º Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e

VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastro Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e

acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

§ 2º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

Seção III

Da Fiscalização

Art. 33. A apuração das denúncias relacionadas ao recebimento indevido de benefícios dos Programas Bolsa Família e Remanescentes, nos termos dos artigos 14 e 14-A da Lei nº 10.836, de 2004, será realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 1º Os documentos que contêm os registros realizados no Cadastramento Único do Governo Federal deverão ser mantidos pelos Municípios e Distrito Federal pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

§ 2º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome solicitará à gestão municipal ou à coordenação estadual do Programa informações, pareceres e outros documentos necessários à instrução dos procedimentos de fiscalização e acompanhamento do Programa Bolsa Família. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 3º O não atendimento às solicitações previstas no § 2º, nos prazos definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá repercutir: (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - no valor dos recursos repassados a título de apoio à gestão descentralizada do Programa; e (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

II - na adoção de medidas definidas quando da adesão dos entes federados ao Programa, de que trata o § 1º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

Art. 34. Sem prejuízo da sanção penal aplicável, o beneficiário que dolosamente prestar informações falsas ou utilizar qualquer outro meio ilícito para indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família será obrigado a ressarcir o valor recebido de forma indevida, mediante processo administrativo, conforme disposto no art. 14-A da Lei nº 10.836, de 2004. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 1º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá, diretamente ou por meio de articulação com a gestão municipal ou do Distrito Federal, convocar beneficiários do Programa Bolsa Família ou remanescentes, que deverão comparecer perante a área responsável pela gestão local do Programa e apresentar as informações requeridas. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 2º No caso de não atendimento à convocação prevista no § 1º, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Renda de

Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá promover a exclusão do beneficiário do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 3º A pessoa excluída do Programa na forma prevista no § 2º somente poderá retornar à condição de beneficiário após decorrido prazo previsto definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 4º Verificadas a inexistência de dolo por parte de beneficiário que tenha recebido indevidamente o benefício ou a impossibilidade de sua comprovação, o benefício será cancelado e o respectivo processo será arquivado. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 5º Verificada a existência de indícios de dolo por parte do beneficiário que tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter no Programa Bolsa Família, este será notificado a apresentar defesa no prazo máximo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 6º Quando não for apresentada defesa ou quando esta for julgada improcedente, o processo será concluído e o beneficiário será notificado a realizar o ressarcimento do valor recebido indevidamente, a ser pago no prazo de sessenta dias, contado do recebimento da notificação. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 7º Da decisão de que trata o § 5º caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação oficial da decisão do processo que apurou o dolo do beneficiário. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 8º O recurso de que trata o § 7º terá efeito suspensivo. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 9º Permanecendo, em qualquer caso, a decisão pelo ressarcimento dos recursos recebidos indevidamente, o beneficiário ficará impedido de reingressar no programa pelo período de um ano contado da quitação do ressarcimento. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 10. A devolução voluntária dos recursos recebidos de forma indevida pelo beneficiário, independentemente de atualização monetária, não ensejará a instauração de procedimento administrativo de que trata o **caput**, desde que: (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - anteceda o recebimento de denúncia ou identificação de indícios de recebimento indevido em qualquer processo de fiscalização; e (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

II - corresponda ao valor integralmente recebido no período em que o beneficiário não se enquadrava nos critérios para recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família. (Incluído pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

Art. 35. Constatada a ocorrência de irregularidade na execução local do Programa Bolsa Família, conforme estabelecido no art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004, que ocasione pagamento indevido de benefícios do Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outras sanções administrativas, cíveis e penais, caberá à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - promover o cancelamento dos benefícios resultantes do ato irregular praticado; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

II - recomendar ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal a instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar relativo ao servidor público ou ao agente da entidade conveniada ou contratada responsável; (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

III - propor à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, com o objetivo de submeter ao exame preliminar do Sistema de Controle Interno e ao julgamento do Tribunal de Contas da União os casos e situações identificados nos procedimentos de fiscalização que configurem a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, na forma do art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

IV - aplicar a sanção prevista no § 2º do art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004, caso o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada seja responsabilizado, administrativa ou judicialmente, pela prática dolosa prevista nos incisos I ou II do **caput** do referido artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 1º Os créditos à União decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do **caput**, serão constituídos tendo em vista os seguintes casos e situações relativos à operacionalização do Programa Bolsa Família: (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

I - apropriação indevida de cartões que resulte em saques irregulares de benefícios;

II - prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;

III - inserção de dados inverídicos no Cadastramento Único do Governo Federal de Programas Sociais do Governo Federal que resulte na incorporação indevida de beneficiários no programa;

IV - cobrança de valor indevido às famílias beneficiárias por unidades pagadoras dos Programas Bolsa Família e Remanescentes; ou

V - cobrança, pelo Poder Público, de valor associado à realização de cadastramento de famílias.

§ 2º Os casos não previstos no § 1º serão objeto de análise e deliberação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 3º Do ato de constituição dos créditos caberá recurso quanto à gradação da multa, que deverá ser apresentado ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação de cobrança. (Redação dada pelo Decreto nº 7.852, de 2012)

§ 4º O recurso interposto nos termos do § 3º terá efeito suspensivo.

§ 5º A decisão final do julgamento de recurso regularmente interposto deverá ser pronunciada dentro de sessenta dias a contar da data de recebimento das alegações e documentos do contraditório, endereçados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Brasília – DF.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.

Art. 38. Até a data de publicação deste Decreto, ficam convalidados os quantitativos de benefícios concedidos a partir da vigência da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e os recursos restituídos nos termos do art. 24.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2004; 183^º da Independência e 116^º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Patrus Ananias Este texto não substitui o publicado no DOU de 20.9.2004