

DESENVOLVIMENTO HUMANO, DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Carine de Almeida Vieira
Universidade Federal do ABC
carine.a.vieira@gmail.com

Área Temática - Desenvolvimento Social, Economia Solidária e Políticas Públicas

RESUMO

O desenvolvimento humano e os direitos humanos estão diretamente ligados e relacionados, na medida em que o primeiro foca no processo de alargamento das liberdades humanas, e o último representa as reivindicações que os indivíduos têm sobre a conduta de agentes individuais e coletivos e sobre a concepção de arranjos sociais para facilitar e garantir essas capacitações e liberdades. As duas abordagens podem ser vistas como complementares para a formulação de políticas públicas que visem o desenvolvimento humano, através do enfoque dos direitos humanos. Em 1948, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos que representou o marco inicial para que houvesse uma reconstrução dos direitos humanos, onde todas as pessoas têm direitos sem qualquer tipo de discriminação. Dada as modificações no cenário internacional, a constituição brasileira de 1988 incorporou as normas decorrentes dos tratados internacionais de direitos humanos. A partir da constituição, foram reconhecidos explicitamente os direitos sociais de educação, saúde, trabalho e seguridade social, visando erradicação da pobreza e da exclusão social. Também foi reconhecida a responsabilidade do Estado na provisão dos serviços sociais. Nesse sentido, fica claro o amplo papel que o Estado tem de promover o bem-estar de sua população assegurando os direitos humanos. Dada a importância dos direitos humanos, tanto em um contexto internacional como nacional na constituição brasileira, a proteção social pode ser assegurada via políticas públicas alicerçadas no enfoque dos direitos sociais. A pobreza tem sido um problema que assola milhares de pessoas ao longo da história da humanidade, contudo, desde a Declaração dos Direitos Humanos, a pobreza extrema começou a ser vista como uma violação dos direitos e da dignidade. Nesse sentido, os programas de transferência de renda condicionada buscam “quebrar” o ciclo da pobreza e obter resultados de curto (alívio imediato da pobreza via transferência de renda) e longo prazo (fortalecimento das capacidades humanas das crianças). Dessa forma, optou-se pela análise do Programa Bolsa Família, um dos mais importantes programas de transferência de renda condicionada no mundo. O PBF representa um avanço, dentre as políticas de proteção social, com uma visão multidimensional da pobreza além da renda. O programa não fornece apenas renda monetária para que as pessoas superem a pobreza imediata, mas também disponibilizam meios para que no longo prazo haja uma “quebra” no ciclo da pobreza. Nesse sentido, a abordagem dos direitos está presente na formulação, implementação e gestão do programa. Contudo, podem-se identificar algumas brechas que devem ser ajustadas ao longo do tempo. Melhor interação entre as várias esferas governamentais a fim de contornar e identificar erros na gestão e implementação. Uma segunda questão é a inexistência de

¹ A autora agradece os comentários de Simoni Cecchini em uma versão preliminar do trabalho.

indexadores para evitar a corrosão do poder de compra do benefício ao longo do tempo. Ações mais efetivas para incluir pessoas em vulnerabilidade em locais de difícil acesso, garantindo que essas pessoas tenham seu direito efetivado. Bem como, ações específicas para grupos historicamente excluídos da sociedade.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento Humano; Direitos Humanos; Políticas de Proteção Social; Programa Bolsa Família.

1. Introdução

O desenvolvimento humano pode ser conceituado como um processo de alargamento das liberdades humanas, incluindo educação, saúde e um padrão de vida decente, bem como liberdades políticas, direitos humanos garantidos e respeito pessoal. Nesse sentido, tanto o desenvolvimento humano quanto os direitos humanos são motivados para a promoção da liberdade, bem estar e dignidades de todos os povos. As duas abordagens também podem ser vistas como complementares uma a outra, na medida em que o desenvolvimento foca no aumento das capacitações e liberdades desfrutadas pelos membros da comunidade, os direitos humanos representam as reivindicações que os indivíduos têm sobre a conduta de agentes individuais e coletivos e sobre a concepção de arranjos sociais para facilitar e garantir essas capacitações e liberdades (HDR, 2000).

A Constituição Brasileira de 1988 simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. A pobreza é um problema que assola milhares de pessoas ao longo da história da humanidade, entretanto a partir da Declaração dos Direitos Humanos, ela passou a ser vista como uma violação dos direitos e da dignidade humana. A pobreza não é somente uma privação em si, também causa privações indiretas em outros direitos das pessoas.

Uma proposta para alívio imediato da pobreza são as transferências de renda, que funcionam simplesmente como um complemento monetário para as pessoas na pobreza ou extrema pobreza. Contudo, apenas a transferência não tem um impacto ao longo prazo para auxiliarem as pessoas a saírem do ciclo da pobreza. A partir disso, foram criados os programas de transferências de renda condicionados que consistem na transferência de um valor monetário com algumas condicionalidades no campo da saúde e da educação (que teriam impactos ao longo prazo, principalmente sobre as crianças).

O Brasil tem um dos maiores programas de renda condicionada no mundo, o Programa Bolsa Família (PBF), que em setembro de 2016 beneficiou 13.884.050 famílias. Além da transferência de renda, o PBF estabelece algumas condições no campo da saúde e educação para serem cumpridas pelas famílias visando o aumento da capacitação das crianças ao longo prazo.

O presente estudo tem o objetivo de analisar a relação entre o Desenvolvimento Humano e os Direitos Humanos, e como as políticas de proteção social podem ser avaliadas a partir dessa ótica. Para isso, optou-se o caso do Programa Bolsa-Família pela grande dimensão que o mesmo representa, não somente a nível nacional, mas também internacional. A hipótese a ser defendida é que as políticas públicas de proteção social, especificamente o Programa Bolsa Família, teriam maior eficiência em combater a pobreza, desigualdade e exclusão social se o planejamento for embasado na defesa dos direitos humanos.

Para cumprir o objetivo do trabalho, a análise foi realizada tendo como base o “Manual de Gestão do Programa Bolsa Família” (MDS, 2015) e o guia “*Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humano*”, elaborado no VI Seminário Internacional de PTC (Programas de Transferência Condicionada).

Além dessa parte introdutória, este estudo se divide em quatro seções. Na primeira, é apresentado o conceito de desenvolvimento humano e sua relação com os direitos humanos. Na segunda seção, é apresentada a importância do enfoque dos direitos nas políticas de proteção social. Na terceira seção, são apresentadas as características do Programa Bolsa Família. A quarta seção apresenta análise do programa sob o enfoque dos direitos. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos

Na ótica de Amartya Sen, desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas auferem. Anteriormente, o desenvolvimento econômico não era centrado no ser humano e foi, na prática, inadequadamente concebido e operacionalizado como crescimento econômico. O PIB nunca foi adaptado para ser uma medida de bem-estar. Foi projetado para medir a atividade monetária, sem considerar outros aspectos da vida das pessoas (GASPER, 2002 *apud* HDR, 1997, p. 56–57).

Nesse sentido, o desenvolvimento requer a remoção das principais fontes de privação de liberdade como a pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados regressivos (SEN, 2000, p. 18). Sen (2000) argumenta que a utilidade da riqueza está nas coisas em que ela nos permite fazer, ou seja, nas liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Não por que essas liberdades são desejadas por elas mesmas, mas sim por que são os meios para uma expansão da liberdade.

Sen (2000; 2011) compartilha da mesma visão de Aristóteles (ALKIRE & DENEULIN, 2009) quando afirma que a riqueza não é o bem que estamos procurando, pois é meramente útil e em prol de algo mais. Sen (2000, p.35) defende que o papel da renda e da riqueza, não negando a importância de ambos, deve ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação.

Sen (2000) ressalta que a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, pois essa rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças, a oportunidade de se vestir e morar de modo adequado, bem como ter acesso a água tratada e saneamento básico. A privação da liberdade ainda pode incluir carência de serviços públicos, assistência médica e educacional além da negação das liberdades políticas e civis.

Nesse sentido, uma noção adequada de desenvolvimento deve ir além da renda e/ou variáveis monetárias como a acumulação de capital e o crescimento da renda *per capita*. Sen (1999; 2000; 2011) não desconsidera a importância de tais variáveis, mas argumenta que deve ir além expandindo para fatores não-monetários e focaliza sua análise na expansão das liberdades humanas. “O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 29).

A proposta de desenvolvimento apresentada por Sen (2000; 2008) considera as liberdades dos indivíduos elementos constitutivos básicos. Nesse sentido, chama a atenção para a expansão das capacitações² das pessoas para terem o estilo de vida que valorizam. O autor ainda argumenta

² A “capacitação” [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacitação é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos) (SEN, 2000). Os funcionamentos, na concepção de Sen (2000, 2008), são os elementos que as pessoas

que a capacitação das pessoas podem ser ampliadas via políticas públicas e que, da mesma forma, o próprio aumento das capacitações pode influenciar as direções das políticas públicas. Ou seja, há uma relação de influências recíprocas (SEN, 2000).

O aumento da liberdade, dado o papel de mão dupla representado pelas políticas públicas e a liberdade, permite que as pessoas não só se tornem mais realizadas em relação ao que desejam, mas também atuem como agentes no processo de desenvolvimento. “Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento (SEN, 2000, p.33)”. Entretanto, esse agente se refere ao indivíduo agindo como participante da sociedade em termos econômicos, sociais e políticos.

Fukuda-Parr (2002) argumenta que a noção de desenvolvimento de Amartya Sen tem tido um papel decisivo na estruturação da abordagem de desenvolvimento humano, contribuindo para enriquecer os conceitos básicos e os instrumentos de medida para abordar novas áreas de desafios de desenvolvimento de políticas apresentadas principalmente nos Relatórios de Desenvolvimento Humano anuais. Desde sua criação, os relatórios abordam diversos assuntos, e em 2000 abordou os Direitos Humanos - “Direitos humanos e desenvolvimento humano - pela liberdade e solidariedade” (RDH, 2000) - argumentando que os direitos humanos são intrínsecos ao desenvolvimento, e o desenvolvimento como meio para a efetivação dos direitos humanos.

Ao longo dos anos, o desenvolvimento humano tem evoluído e destacado a importância das capacitações ligadas à liberdade de opressão social e política³. O que “representa uma mudança de ênfase de políticas econômicas e sociais para instituições políticas e processos. Reformas políticas têm se transformado em aspectos importantes de uma agenda política de desenvolvimento humano” (FUKUDA-PARR, 2002, p. 6). Nesse sentido, o desenvolvimento

podem considerar valiosos e podem variar desde estar bem alimentado até realizações mais complexas como ser feliz. O conjunto de elementos ou funcionamentos que as pessoas conseguem realizar constitui a sua capacitação.

³ Muitas vezes questiona-se se a liberdade de participação política é ou não conducente ao desenvolvimento. Sob a ótica do desenvolvimento como liberdade, mesmo que uma pessoa tenha renda elevada e for impedida de expressar livremente suas opiniões, participar de debates e decisões políticas ela está sendo privada de algo que valora. “A relevância de privação de liberdades políticas ou direitos civis básicos para uma compreensão adequada do desenvolvimento não tem de ser estabelecida por meio de sua contribuição indireta a outras características do desenvolvimento (como o crescimento do PNB ou promoção da industrialização). Essas liberdades são parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 53).

está preocupado com a governança voltado para o aumento de participação, do poder e influência das pessoas, principalmente das minorias e/ou discriminadas.

As pessoas que desejam influenciar as decisões públicas, seja para ter acesso a educação, saúde, melhores condições trabalhistas raramente tem êxito se o fazem sozinhas. São necessários debates públicos, formação de associações e alianças políticas. Sendo assim, argumenta Fukuda-Parr (2002), a governança democrática com instituições políticas que dão voz e poder ao povo, bem como a responsabilidade aos tomadores de decisões são condições importantes para a promoção do desenvolvimento humano.

O reconhecimento e a promoção dos direitos humanos, bem como as instituições legais que promovam esses direitos não são importantes para o desenvolvimento humano apenas por seu valor intrínseco, mas também por seu valor instrumental por estimular a agência individual e coletiva. Um direito humano é uma reivindicação da sociedade que gera obrigações para outros promoverem, protegerem e respeitarem esse direito (FUKUDA-PARR, 2002).

A garantia legal de liberdade de voz e associações são fundamentais para que as pessoas possam submeter questões ao debate público, sejam elas demandas para atenção prioritária para instalações de saúde ou a responsabilização de funcionários públicos acusados de corrupção (FUKUDA-PARR, 2002, p. 7).

Nesse sentido, direitos humanos e desenvolvimento humano têm semelhanças e reforçam-se mutuamente. Tanto o desenvolvimento humano quanto os direitos humanos são motivados para a promoção da liberdade, bem estar e dignidades de todos os povos. As duas abordagens também podem ser vistas como complementares uma a outra, na medida em que o desenvolvimento foca no aumento das capacitações e liberdades desfrutadas pelos membros da comunidade, os direitos humanos representam as reivindicações que os indivíduos têm sobre a conduta de agentes individuais e coletivos e sobre a concepção de arranjos sociais para facilitar e garantir essas capacitações e liberdades (HDR, 2000).

An adequate conception of human development cannot ignore the importance of political liberties and democratic freedoms. Indeed, democratic freedom and civil rights can be extremely important for enhancing the capabilities of people who are poor. They can do this directly, since poor people have strong reason to resist being abused and exploited by their employers and politicians. And they can do this indirectly, since those who hold power have political incentives to respond to acute deprivations when the deprived can make use of their political freedom to protest, criticize and oppose. The fuller human development approach does not ignore these concerns that figure so prominently in the human rights literature (HDR, 2000, p. 20).

Muitas vezes as duas concepções são tidas como divergentes, pois se pensa que tratam de diferentes liberdades, já que os direitos humanos ressaltam a importância da liberdade política, direitos civis e democráticos. Contudo, o desenvolvimento humano vai muito além das dimensões usadas no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo a liberdade de expressão e participação da comunidade de suma importância. Segundo Sen (2000), as liberdades políticas e direitos civis são parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, alguns autores avaliam políticas públicas de proteção social a partir de um enfoque nos direitos humanos, a próxima seção trata dessa questão especificamente.

3. Direitos Humanos e Políticas de Proteção Social

O século XX foi marcado por duas guerras mundiais acarretando uma onda violenta de atrocidades cometidas pelo nazismo como o envio de 18 milhões de pessoas para os campos de concentração, o que resultou a morte de 11 milhões. Em um cenário pós-guerra houve, no âmbito das Nações Unidas, um esforço para a reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético para orientar a ordem internacional contemporânea, os quais foram rompidos durante as décadas anteriores (PIOVESAN, 2002).

Em 1948, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos que representou o marco inicial para que houvesse uma reconstrução dos direitos humanos, introduzindo a concepção contemporânea caracterizada pela universalidade e indivisibilidade. Os direitos humanos consistem em direitos inerentes a todos os seres humanos, sem distinção de nacionalidade, cor, religião, língua ou qualquer outra distinção (PIOVESAN, 2002). Nesse sentido, a universalidade se refere à extensão universal dos direitos humanos, em que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. E a indivisibilidade significa que todos os direitos (sociais, políticos, civis, culturais e coletivos) são indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, ou seja, a privação em um direito afeta negativamente os demais e o avanço de um facilita a o avanço dos outros.

Nesse sentido, Piovesan (2002) argumenta que a universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema normativo internacional de proteção que extrapola as fronteiras nacionais, tornando-se um tema de interesse internacional. Dada as modificações no cenário internacional, a constituição brasileira de 1988 incorporou as normas decorrentes dos

tratados internacionais de direitos humanos. Contudo, merece ressaltar que isso só foi viável em decorrência do processo de redemocratização que o Brasil estava passando.

O Brasil passou por um longo período de autoritarismo militar (1964-1985), caracterizado pela supressão de direitos constitucionais, pela hipertrofia do Poder Executivo em relação aos demais Poderes e pelo centralismo federativo na União, em detrimento da autonomia dos Estados. Houve uma fusão entre os militares e o poder, em que as Forças Armadas passaram a exercer controle direto das principais funções governamentais. A transição para um estado democrático exigiu a elaboração de um novo código para ser refeito o pacto político-social, que resultou na Constituição de 1988. O que introduziu um avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais (PIOVESAN, 2003).

Jaccoud (2013, p.293) ressalta que a constituição federal “alargou o arco dos direitos sociais e estendeu as garantias legais de proteção a um conjunto mais amplo de situações sociais, expandindo o campo de proteção social sob responsabilidade estatal”. Foi incluído um amplo leque de aspectos que visa à construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação de pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, protegendo todos os cidadãos geradores de necessidade (PIERDONÁ, 2007).

A partir da constituição, foram reconhecidos explicitamente os direitos sociais de educação, saúde, trabalho e seguridade social, visando erradicação da pobreza e da exclusão social. Também foi reconhecida a responsabilidade do Estado na provisão dos serviços sociais, que garante os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais através do vínculo formal empregatício com um salário justo e seguro desemprego. A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu como princípio a solidariedade para uma sociedade livre e justa, a partir do estabelecimento de um sistema de proteção social com enfoque nos direitos humanos (ROBLES & MIROSEVIC, 2013).

Cecchini & Rico (2015) argumentam que o enfoque dos direitos humanos na proteção social implica que as políticas públicas devem facilitar que toda população desfrute dos direitos econômicos e sociais, tendo como alicerce o princípio dos direitos humanos consagrados nas constituições, leis e tratados internacionais. Nesse sentido, fica claro o amplo papel que o Estado tem de promover o bem-estar de sua população assegurando os direitos humanos. Mesmo que

não seja o único agente, já que promove juntamente com a sociedade e o próprio mercado, o estado desempenha função central.

Cecchini (2016) ressalta o papel do Estado na promoção do bem-estar através do fornecimento de bens, serviços e transferências independente da posição do indivíduo no mercado ou ao pertencimento a uma família. Da mesma forma, regula o comportamento dos agentes no mercado e promove a redistribuição de renda. O Estado deve agir através das políticas públicas via investimento público e mecanismos regulatórios para assegurar os direitos econômicos, sociais e culturais de toda população. Segundo CEPAL (2006, p. 13),

Es, pues, indispensable que las sociedades nacionales de la región acuerden caminos para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el diseño de instituciones y políticas que permitan producir y asignar los recursos necesarios para darles un carácter efectivo.

Dada a importância dos direitos humanos, tanto em um contexto internacional como nacional na constituição brasileira, a proteção social pode ser assegurada via políticas públicas alicerçadas no enfoque dos direitos sociais. Cecchini & Rico (2015) citam seis elementos básicos para as políticas públicas e os programas de proteção social com enfoque nos direitos: igualdade sem discriminação; integralidade; institucionalidade; participação; transparência e acesso a informação; prestação de contas.

A igualdade sem discriminação que dentro do contexto da proteção social defende a extensão progressiva da cobertura para toda população. Contudo, reconhece as limitações de cada grupo ou pessoa de maneira que reconhece tratamentos e atendimentos diferenciados para os grupos com desvantagens por diversas razões (raça, cor, gênero, posição econômica e etc) assegurando a igualdade entre homens e mulheres (CECCHINI & RICO, 2015).

A integralidade se refere à coesão das políticas públicas dentro da proteção social, ou seja, devem ser interdependentes e indivisíveis. Defende a coordenação entre os diversos agentes, programas e esferas de governos colaborando para que as políticas públicas não só sejam direcionadas a quem sofre privação em seus direitos, como também cheguem até essas pessoas. Nesse sentido, para que as políticas públicas e os programas de proteção social sejam efetivos devem ser traçados estratégias nacionais para a promoção de uma visão multidimensional do bem-estar através da coordenação efetiva dos agentes que supere as várias esferas institucionais (CECCHINI & RICO, 2015).

Um elemento muito importante é a institucionalidade já que os programas de proteção social devem ser estabelecidos e definidos através de marco institucional e jurídico, na constituição em lei, regulamentos e documentos de política pública. Isso assegura que as políticas de proteção social sejam políticas de estado com um compromisso de longo prazo com recursos financeiros e humanos adequados para a execução. A institucionalidade também é importante para que os cidadãos vejam as políticas públicas de proteção social como um direito e não como um privilégio (CECCHINI & RICO, 2015).

A participação não é somente um elemento importante dentro das políticas sociais, mas ela própria é um direito. É um dos princípios básico de um sistema democrático. A participação é necessária em todas as etapas da formulação, aplicação e valorização das políticas públicas dos beneficiados das políticas. A transparência e acesso a informação, que está dentro dos direitos de expressão e liberdade e participação política, também é vital para o funcionamento de uma sociedade democrática juntamente com o elemento participação.

A transparência se refere a necessidade dos cidadãos deter todas as informações necessárias para serem capazes de entender o conteúdos das políticas e programas sociais, como os critérios de escolha dos beneficiados, os resultados e os impactos obtidos. As informações estarem disponíveis de maneira acessível e simples e os funcionários devem ser capazes de responder os questionamentos sobre o funcionamento. Contudo, a garantia de acesso a informação pública não deve extrapolar o direito de privacidade de informações pessoais. Um enfoque dos direitos a transparência das políticas públicas e programas sociais são essenciais para evitar a corrupção, abuso e manipulação política (CECCHINI & RICO, 2015).

O último elemento considerado essencial no enfoque dos direitos é a prestação de contas, ou seja, as pessoas devem ter o poder de reivindicar a efetivação de seu direito e responsabilizar o setor público e seus encarregados em caso de erro, abuso ou má gestão. Nesse sentido, devem-se estabelecer normas, procedimentos e controles, bem como mecanismos de investigação e sanção para os responsáveis (CECCHINI & RICO, 2015). A garantia que esse elemento é o aperfeiçoamento dos mecanismos de seleção e aplicação dos programas sociais, na medida em que as pessoas podem participar e até mesmo trazer outras demandas sociais para a formulação das políticas públicas.

A aplicação de um enfoque dos direitos humanos aplicados nas políticas de proteção social é inserida em um contexto de direitos exigíveis em que os beneficiários são vistos como cidadãos exigindo os seus direitos legítimos para reivindicar a alocação de recursos e disponibilidade de serviços. Dentro dessa perspectiva, as pessoas podem reivindicar seus direitos econômicos, sociais e culturais, assegurando também o direito a um nível de vida adequado que pressupõe a provisão de serviços sociais universais e de igual acesso (CEPAL, 2006).

A constituição estabelece um sistema de seguridade social composto por assistência social (políticas não contributivas), seguros sociais contributivos (previdência) e políticas de saúde e educação. Dentro da assistência social, que tem o objetivo de auxiliar as pessoas que não têm acesso as políticas contributivas, destacam-se três programas de transferências não monetárias: pensão dos trabalhadores rurais, o Benefício de Prestação Continuada⁴ e os programas de transferência monetária condicionada⁵ (ROBLES & MIROSEVIC, 2013).

A pobreza tem sido um problema que assola milhares de pessoas ao longo da história da humanidade, contudo, desde a Declaração dos Direitos Humanos, a pobreza extrema começou a ser vista como uma violação dos direitos e da dignidade humana. É importante ressaltar que a pobreza é em si uma violação de um direito, mas também causa privações em vários outros direitos das pessoas. Nesse sentido, os programas de transferência de renda condicionada buscam “quebrar” o ciclo da pobreza e obter resultados de curto (alívio imediato da pobreza via transferência de renda) e longo prazo (fortalecimento das capacidades humanas das crianças).

A ideia por trás da origem dos PTCs foi a de “matar dois coelhos com uma só cajadada”, ou seja, reduzir a pobreza no curto prazo, por meio do aumento do consumo das famílias pobres estimulado pelas transferências monetárias, assim como no longo prazo, mediante o fortalecimento do capital humano das crianças, fomentado pelas condicionalidades. Dito isto, a estrutura básica comum dos PTCs consiste na entrega de recursos monetários (e não monetários) às famílias em situação de pobreza extrema e que possuem uma ou mais crianças menores de idade, com a condição de que estas cumpram com certos requisitos relacionados à melhoria de suas capacidades humanas (CECCHINI, 2013, p. 371).

Os programas de transferência de renda condicionada vão além do simples alívio da pobreza, também geram ganhos posteriores. No Brasil, há um dos maiores programas de

⁴ É um benefício individual, não vitalício e intransferível que foi instituído pela Constituição Federal de 1988, que garante a transferência de um salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família.

⁵ Consiste na transferência de um valor monetário para famílias vulneráveis a pobreza ou pobres, desde que cumpram algumas condições relacionadas a saúde e educação (como vacinação das crianças, frequência escolar, entre outras).

transferência de renda condicionada do mundo, o Programa Bolsa Família, a próxima seção faz uma análise do mesmo através do enfoque dos direitos.

4. Políticas de Proteção Social e Direitos Humanos: O caso do Programa Bolsa Família

O estado brasileiro tem um amplo sistema de proteção social que se pode identificar principalmente, segundo Jaccoud (2013), em três pilares: garantia de renda, serviços universais e políticas para públicos específicos. A garantia de renda assegura benefícios monetários diretos voltados a indivíduos ou famílias. Os serviços universais são compostos pela garantia de ofertas públicas e continuadas como o sistema nacional de educação e saúde. Por último, as políticas para públicos específicos atuam via políticas inovadoras ou com recortes diferenciados em políticas já existentes. Visa atender e integrar grupos com maior vulnerabilidade assegurando seus direitos e oportunidades de inclusão social.

Dentro do sistema de proteção social, no pilar de garantia de renda, um dos principais programas brasileiros para redução da pobreza e desigualdade é o Programa Bolsa Família. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o PBF beneficiou 13.847.958 famílias no mês de agosto de 2016. O valor médio recebido por família foi de R\$ 182,62. O PBF beneficia há mais de dez anos milhares de pessoas, auxiliando contra as privações sofridas. Dado a extensão do programa e sua importância dentro do sistema de proteção social brasileiro, com suas condicionalidades e ações integradas, na próxima seção são apresentadas as características gerais do programa.

4.1 Programa Bolsa Família

Consiste em um programa de transferência de renda direta que beneficia famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Desde os anos 1990 o tema de erradicação de pobreza vem ganhando espaço no contexto político brasileiro. Em 2001, foi criado o Programa Bolsa Escola, precedido de vários outros projetos, com o intuito de garantir a população mais pobre brasileira o acesso a educação (Bolsa Escola), Erradicação do trabalho infantil (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI), alimentação (Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação), aumento da renda monetária (Renda Básica) dentre outros.

Em 2003, havia vários programas de proteção social com vários públicos alvos e muitos estavam sobrepostos, assim decidiu-se unificar⁶ em um só programa, resultando no Programa Bolsa Família (PBF) (BRITTO e SOARES, 2010). O PBF⁷ destina-se a famílias de extrema pobreza independente de sua composição demográfica, sendo um benefício variável, cujo valor depende do número de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes (BRITTO e SOARES, 2010). Podem participar do programa as famílias que ganhem até R\$ 85,00 por pessoa mensais ou de R\$ 85,01 a R\$ 170,00 mensais por pessoa, desde que tenham crianças ou adolescentes entre de até 17 anos de idade. O valor recebido por família é variável de acordo com suas características como número de pessoas, idade, presença de gestantes e da renda *per capita* auferida (BRASIL, 2016).

Quinhões e Fava (2010) dão relevância ao fato de que o programa foi idealizado para contribuir com a redução de desigualdades como contribuir para a promoção ao acesso à rede de serviços públicos em ênfase em saúde, educação e assistência social, combater a pobreza, a fome, e promover a segurança alimentar e nutricional, estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do poder público.

O PBF tem três eixos principais que são: o complemento da renda, acesso aos direitos e articulação com outras ações. O complemento da renda é compreendido por um valor monetário variante de acordo com a característica da família que é transferido. O acesso aos direitos se refere à necessidade das famílias cumprirem algumas condições para terem acesso ao benefício, visando reforçar o acesso a educação, saúde e a assistência social. O último eixo, articulação com outras ações, objetiva integrar e articular várias políticas sociais com vistas ao estímulo do desenvolvimento familiar. A partir de 2011, o PBF foi incluso no Plano Brasil sem Miséria⁸ que reuniu diversas iniciativas para auxiliar o acesso a direitos básicos e a oportunidade de trabalho e empreendedorismo (MDS, 2016).

⁶ Os Benefícios unificados foram Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação (DURIEUX, 2011).

⁷ Está previsto em lei (Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004) e foi regulamentado pelo decreto Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (MDS, 2016).

⁸ Criado visando a superação da extrema pobreza no país, que expande a concepção de pobreza para além da renda e inclui segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho.

O programa tem objetivo de promover alívio imediato da pobreza através da transferência de renda e ocasionar impactos de longo prazo. A gestão do PBF é descentralizada, ou seja, todas as esferas públicas têm participação. Os municípios são responsáveis pelo cadastramento das famílias. Em nível federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário é o responsável pelo programa e o pagamento é realizado pela Caixa Econômica Federal (MDS, 2016).

A seleção das famílias é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (MDS, 2016). É um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda⁹ permitindo conhecer a realidade socioeconômica e disponibilizando sobre características de domicílio, formas de acesso de serviços públicos essenciais além de dados sobre cada componente da família (MDS, 2016).

A união dos programas sociais em um único programa de transferência de renda condicionada visou maior efetividade do programa. Ao unificar os programas, foi adicionada uma série de condicionalidades. O Quadro 1 mostra as condicionalidades exigidas em cada dimensão que o programa contempla.

Quadro 1. Condicionalidades exigidas em cada dimensão.

Dimensão	Condicionalidades
Saúde	Acompanhamento do cartão de vacinação para as crianças menores de 7 anos de idade.
	Mulheres de 14 a 44 anos devem realizar acompanhamento médico.
	Gestantes e nutrizes devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da saúde do bebê.
Educação	Toda criança entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e ter 85% de frequência escolar mínima mensal.
	Os estudantes de 16 e 17 anos devem ter, no mínimo, 75% de frequência escolar mensal.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O descumprimento das condicionalidades gera penalidades gradativas, contudo o intuito não é ser um instrumento punitivo e não afeta o recebimento do benefício. Se o descumprimento ocorrer mais de uma vez no período de seis meses há um bloqueio que impede a família de receber por um mês. Entretanto, o valor bloqueado pode ser retirado posteriormente. Se após o

⁹ Famílias com renda mensal até meio salário mínimo ou renda mensal de até 3 salários mínimos. Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo. (BRASIL, 2013).

primeiro bloqueio houver outro descumprimento nos próximos seis meses, o benefício fica bloqueado então por dois meses, nesse caso a família não poderá reaver as parcelas bloqueadas. O cancelamento só ocorre após descumprimentos sucessivos o que não é comum, pois a família deve passar por um acompanhamento com a assistência social do município. A indisciplina em relação às condicionalidades pode ser em decorrência a situação de vulnerabilidade da família, o que é identificado pela assistência social (MDS, 2016).

Juntamente com o PBF, são desenvolvidas outras ações integradas às condicionalidades como o Programa Mais Educação (PME) e o Programa Saúde na Escola (PSE). O PME¹⁰ incentiva a oferta de educação integral para as crianças, adolescentes e jovens matriculados no ensino de educação pública. Nesse programa são promovidas além do ensino das disciplinas básicas também atividades musicais, esportivas, culturais, artísticas, mídia, ciências aplicadas, direitos humanos, entre outras e apoio pedagógico em uma jornada de sete horas diárias. As escolas que tem mais de 50% dos alunos provenientes de famílias beneficiárias do PBF são prioritárias para a implementação do PME (MDS, 2016).

O PSE¹¹ visa contribuir o fortalecimento de ações o desenvolvimento integral dos alunos fazendo proveito do espaço da escola para ofertar atividades nas áreas de prevenção de doenças e promoção da saúde. O objetivo central do programa é ampliar de crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e extrema pobreza (beneficiários do PBF) aos serviços e direitos sociais de educação e saúde. Para isso, as escolas com mais de 50% dos alunos provenientes de famílias beneficiárias do PBF são prioritárias (MDS, 2016).

As condicionalidades juntamente com os programas integrados têm o objetivo garantir os direitos sociais a todos por meio do acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social contribuindo para a superação da pobreza. O estabelecimento de condicionalidades faz do programa uma política pública de longo prazo, pois visa proporcionar aos beneficiados as condições necessárias não só para restringir suas privações imediatas como também proporcionar capacitações suficientes para que possam superar sua pobreza. Dessa forma, ao direcionar um olhar mais profundo em sua metodologia, pode-se perceber que o PBF apresenta-se como uma

¹⁰ O programa foi implementado a partir de 2011.

¹¹ O PSE é um programa implementados em 2013 pelos ministérios da saúde e educação com parceria do ministério do desenvolvimento social e combate a fome.

política de curto prazo (alívio imediato para superação da pobreza) e de longo prazo (proporcionar meios suficientes para que os indivíduos superem sua própria pobreza através das condicionalidades e dos programas sociais integrados).

4.2 Enfoque dos direitos: Uma análise do Programa Bolsa Família

Cecchini & Rico (2015) destacam seis elementos essenciais nas políticas públicas e programas de proteção social com enfoque nos direitos (igualdade sem discriminação; integralidade; institucionalidade; participação; transparência e acesso a informação e prestação de contas). Análise foi realizada a partir desses elementos, seguindo as variáveis destacadas em cada um deles que constam no guia *“Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humano”*, elaborado no VI Seminário Internacional de PTC.

- Igualdade sem Discriminação

O primeiro elemento é ‘Igualdade sem discriminação’ que compreende o tratamento igualitário e no campo da proteção social assegura a cobertura para toda a população. Contudo, não restringe a existência de ações diferenciadas para grupos específicos em desvantagem, proporcionando iguais condições para toda população independente da raça, cor, gênero e etc. Esse elemento é composto por oito variáveis (identificação e inclusão de destinatários; critérios e processos de seleção; cobertura e exclusão; inclusão, enfoque étnico e de gênero; relevância das transferências; ofertas de serviços sociais; condicionalidades e sanções; avaliações).

A variável ‘Identificação e inclusão de destinatários’ se refere às ações para evitar erros que acarretem a exclusão de pobres e vulneráveis do programa. Para que assim, famílias sem cédula de identidade, que moram em localidades de difícil acesso ou que apresentam outra situação que complica a aderência ao programa. Já a segunda variável se refere aos critérios dos processos de seleção, ou seja, os processos de focalização e seleção não podem representar um fim em si. Isso por que o acesso ao benefício é um direito permanente, nesse sentido, os processos não devem ser muito burocráticos que desincentivam a população a aderir.

O PBF tem sua gestão descentralizada, ficando a cargo do município a gestão local, ou seja, o cadastramento das famílias no Cadastro Único. Como o município é a instância mais próxima a realidade das famílias, é o mais adequado para essa função visando evitar erros. Contudo, o

cadastramento da família no Cadastro Único não implica a entrada automática no PBF, visto que o critério de seleção é a renda *per capita* e famílias com menor renda têm prioridade. A adesão do município ao programa exige existência da Instância de Controle Social (ICS) do PBF, que fica a cargo de observar se as famílias em estado de situação de pobreza e extrema pobreza do município foram cadastradas e monitorar se a atualização de rotina dos dados cadastrais. Desto das funções também consta a verificação se as famílias cadastradas com perfil para inclusão no Bolsa Família são as que foram beneficiários (MDS, 2016).

A variável ‘cobertura e exclusão’ menciona a importância tanto dos processos de cobertura das famílias que são aptas ao benefício e não tem acesso, quanto da adoção de medidas especiais para a inclusão de localidades com déficit em infra-estrutura. A definição de quantas famílias beneficiárias cada município terá é estimada a partir dos dados do Cadastro Único juntamente com o censo demográfico. Isso representa um número máximo de beneficiários que poderá ser indicado ao programa, sendo assim, não há cobertura total de todas as famílias que fazem o perfil. Essa variável, também é responsabilidade do ICS, tanto na verificação de cobertura do benefício, quanto na verificação da disponibilidade dos serviços públicos (MDS, 2015).

Mesmo que seja responsabilidade municipal/estadual a disponibilidade de serviços públicos, no “Manual de Gestão do Programa Bolsa Família” (2015), não são especificadas ações específicas de inclusão de áreas com déficit em infra-estrutura ou na inserção de grupos historicamente excluídos/desfavorecidos (quarta variável). Contudo, através dos dados familiares do Cadastro Único, são consideradas prioritárias as famílias quilombolas, famílias indígenas, famílias de catadores de material reciclável, famílias em situação de trabalho infantil e famílias com integrantes de situação análogas a de trabalho escravo.

A variável ‘relevância das transferências’ tem o intuito de assegurar que a quantia seja suficiente para garantir o acesso aos bens e serviços da família. No PBF, o valor é calculado caso a caso, ou seja, o valor transferido é vinculado a renda *per capita* familiar, a existência e a quantidade de crianças na família e a existência de grávidas. O PBF é composto por um benefício básico no valor de R\$ 85,00 e até cinco benefícios variáveis por família. Os benefícios variáveis se referem à existência de criança ou adolescente de 0 a 15 anos na família, a existência de gestantes e a existência de nutriz (criança de 0 a 6 meses de idade). Ainda há o benefício vinculado a existência de adolescente de 16 e 17 anos de idade na família. Por fim, há o benefício

de superação da extrema pobreza que é pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa (é variável de acordo com a renda e quantidade de pessoas na família para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 85,00 de renda por pessoa) (MDS, 2015).

Os benefícios variáveis não são permanentes, visto que estão vinculados a determinadas condições de existência a crianças de determinadas idades, grávidas, renda e entre outros. Contudo o benefício básico não tem um tempo determinado para a sua vigência. As brechas de pobreza são levadas em consideração principalmente pelo último benefício variável, com a garantia que a família ultrapasse R\$ 85,00 mensais *per capita*. Os valores não têm um fator automático de indexação, mas são reajustados periodicamente. Para as famílias que são beneficiárias e tem um aumento de renda para até meio salário mínimo por pessoa podem permanecer no programa por mais dois anos, desde que atualizem voluntariamente as informações no Cadastro Único (MDS, 2015).

A sexta variável é ‘oferta de serviços sociais’, faz referência a disponibilidade de serviços sociais, principalmente os que a condicionalidades exigem. Não é importante somente pelas condicionalidades, mas também por ser um direito a todos ao acesso a educação e saúde e responsabilidade do poder público prover esses serviços. O ICS é o responsável por averiguar se há oferta desses serviços, sendo que a oferta é responsabilidade municipal e estadual. Vale ressaltar que o descumprimento das condicionalidades tem sanções como bloqueio e até mesmo cancelamento do benefício. Por isso, a grande importância que as famílias beneficiárias tenham acesso. O controle é desempenhado pelo gestor municipal que deve articular ações de saúde, educação e assistência social para o acompanhamento das famílias, para superar as privações que levaram ao descumprimento (MDS, 2016).

A sétima variável é ‘condicionalidades e sanções’ que tem o intuito de avaliar se as condicionalidades são adequadas no contexto sócio-econômico e se trazem privação no bem estar dos beneficiários. No PBF, as três esferas de governo são responsáveis pelo programa, cada uma com determinadas funções.

As sanções do descumprimento do PBF são gradativas, de maneira que o objetivo não seja ser punitivo, mas sim para identificar as condições de vulnerabilidade da família. Caso a família

descumpra uma vez, receberá uma advertência que não afeta o recebimento do benefício. Se isso se repetir novamente em menos de 6 meses, há um bloqueio provisório do benefício que poderá ser retirado posteriormente. Se o descumprimento se repetir, há suspensão de dois meses do benefício. Poderá haver o cancelamento somente se o descumprimento acontecer sucessivamente por muitos meses, o que pode indicar que a família esteja em situação de vulnerabilidade e que tenha uma privação no acesso a um dos serviços. Cabe a agente municipal verificar juntamente a família o porquê do descumprimento (MDS, 2016).

O desligamento só ocorre após um acompanhamento da área da assistência social do município. Dessa forma, mesmo que as sanções tenham consequências no bem-estar da família com o bloqueio do benefício, a suspensão só ocorrerá em último caso após ser verificado os motivos do descumprimento. Vale ressaltar que a agente pode justificar o descumprimento, caso não seja de responsabilidade da família e restabelecer o benefício.

Por fim, a variável ‘Avaliações’ objetiva analisar se as avaliações realizadas ocasionam a exclusão arbitrária de famílias vulneráveis do programa. As avaliações devem ter o objetivo de aperfeiçoar o programa para disponibilizar informações objetivas e transparentes a população para que sua continuidade seja assegurada, mesmo com a mudança de governos políticos. O PBF realiza uma revisão cadastral anualmente a fim de verificar se as pessoas com cadastro sem atualização há mais de dois anos continuam atendendo as regras para recebimento do benefício. Da mesma forma, é feita a averiguação cadastral que consiste na verificação das informações declaradas pelas famílias no Cadastro Único. Também são realizados cruzamentos com outras bases de dados do Governo Federal. Quando são encontradas diferenças entre os registros, as famílias são chamadas para atualizar o seu cadastro (MDS, 2015).

- Participação e Empoderamento

O segundo elemento é ‘Participação e Empoderamento’ que trata da interação entre o estado e cidadania. Esse elemento se refere a mecanismos para evitar tratamentos discriminatórios e também a participação da população no programa em canais de ouvidoria e etc. No âmbito do PBF, a participação social e o controle social no âmbito do Programa Bolsa Família estão previstos na legislação e, atualmente, fazem parte das atribuições dos Conselhos de Assistência Social (CAS). Em alguns municípios há instâncias de Controle Social específicas

para o programa, que visam estimular a participação dos beneficiários nas discussões referentes ao PBF e Cadastro Único (MDS, 2016).

O PBF tem uma coordenação de capacitação, Coordenação de Capacitação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que visa o aperfeiçoamento da gestão do cadastro único de do PBF. O Senarc capacita os gestores e técnicos dos estados e municípios, os representantes do controle social do Cadastro Único e do PBF, com prioridade as informações que se referem aos instrumentos normativos, aos sistemas e aos procedimentos operacionais relativos à gestão. Também apóiam ações de capacitação específicas dos estados, direcionadas a questões institucionais e operacionais do Cadastro Único e do Bolsa Família. As capacitações são feitas presencialmente e a distância através do Portal EaD-MDS (MDS, 2016).

- Prestação de Contas e Transparência

O elemento ‘Prestação de Contas e Transparência’ se refere à disponibilidade de informações e os procedimentos de fácil acesso a informação pública. As informações devem estar disponíveis para todos da sociedade de forma simples e clara, para que assim se possa reivindicar a efetivação de seu direito e responsabilizar o setor público e seus encarregados em caso de erro, abuso ou má gestão. O PBF disponibiliza uma ampla base de diversos dados e informações por meio de um conjunto de ferramentas informatizadas, construídas em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Além disso, também há o Relatório de Informações do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, onde há informações mais recentes como número de famílias e pessoas, cumprimento das condicionalidades, identificação de grupos específicos (prioritários) sobre em nível municipal, estadual e nacional (MDS, 2016).

Para consultas sobre dados históricos sobre a gestão do programa e do Cadastro único, está disponível a Matriz de Informações Sociais. Já o Sistema Data Social disponibiliza dados e indicadores mais diagnósticos atualizados e para o monitoramento das políticas e dos programas do MDS, junto com informações históricas e indicadores sobre o contexto social, demográfico e econômico dos municípios, estados e Brasil. Ainda é possível encontrar dados dos beneficiários (como escolaridade, idade, quantas pessoas vivem no domicílio e etc) sobre os estados e municípios no Tabulador de Informações do Cadastro Único (Tabcad). Por fim, é possível

verificar a lista de beneficiários por município e estado através do *site* da Caixa Econômica Federal ou pelo Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (MDS, 2016).

- Mecanismos de recursos

Os ‘Mecanismos de recursos’ se referem a existências de canais onde podem ser feitas denúncias seguras e anônimas, verificação dessas denúncias, identificação e monitoramento da gestão administrativa. O PBF tem um canal de ouvidoria de registro de denúncias anônimas que pode ser feita via telefone ou por formulário eletrônico. A Secretária Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) coordena a ação de fiscalização, contudo os estados e municípios ao aderirem o programa também se comprometem a fiscalizar o recebimento indevido e encaminhar a denúncias para os órgãos competentes. A Senarc tem um manual com orientações para a gestão local indicando como proceder no caso de denúncias e indícios de recebimento indevido, caso seja comprovada a penalização consiste no pagamento de multa para o ressarcimento ao PBF (outras penalidades penais e civis também podem ocorrer) (MDS, 2016).

- Progressividade e não regressividade

Por fim, a ‘Progressividade e não regressividade dos avanços’ se referem à institucionalidade do programa, aos planos para o aumento progressivo da população alvo e os mecanismos de coordenação técnica, política e operativa. O PBF está amparado legalmente através da Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 , é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e outras normas. No âmbito do aumento da cobertura da população alvo, desde sua criação o programa tem sido ampliado ano a ano. Contudo, em um cenário recente o Governo Federal anunciou mudanças nas regras de permanência e redução do orçamento do programa (MDS, 2016).

O PBF foi estruturado com base no compartilhamento das responsabilidades entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) na sua formulação, implementação e controle. Com a adesão ao programa, cada esfera de governo recebe responsabilidades específicas. Segue o princípio da intersetorialidade, ou seja, de uma gestão compartilhada. Nesse sentido, entende-se que o enfrentamento da pobreza é complexa e que iniciativas setoriais isoladas não são suficientes, o programa busca fortalecer a articulação das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outras (MDS, 2016).

5. Considerações Finais

O desenvolvimento humano e os direitos humanos estão diretamente ligados e relacionados, na medida em que o primeiro foca no processo de alargamento das liberdades humanas, e o último representa as reivindicações que os indivíduos têm sobre a conduta de agentes individuais e coletivos e sobre a concepção de arranjos sociais para facilitar e garantir essas capacitações e liberdades. Nesse sentido, podem ser visto como complementares para a formulação de políticas públicas que visem o desenvolvimento humano, através do enfoque dos direitos humanos.

A análise das políticas de proteção social via enfoque dos direitos humanos assegura que a população desfrute dos seus direitos econômicos e sociais. O que torna importante também o consagração legal desses direitos através de constituições e tratados internacionais. Dentre os programas de proteção social, os programas de transferência de renda condicionada desenvolvem um papel importante tanto a longo como em curto prazo.

O Programa Bolsa Família é um dos maiores programas de transferência de renda condicionada no mundo, beneficiou milhões de pessoas desde sua criação. Muitos estudos mostram os impactos positivos, além do alívio imediato da pobreza, sobre outras áreas como educação e saúde. Em um país de dimensões territoriais como o Brasil, o manejo de um programa desse porte não é simples. Exige o comprometimento das várias esferas de governo, bem como comprometimento da sociedade. Não está livre de erros.

O PBF representa um avanço, dentre as políticas de proteção social, com uma visão multidimensional da pobreza além da renda. O programa não fornece apenas renda monetária para que as pessoas superem a pobreza imediata, mas também disponibilizam meios para que no longo prazo haja uma “quebra” no ciclo da pobreza. Nesse sentido, a abordagem dos direitos está presente na formulação, implementação e gestão do programa.

A maneira que é feito o cadastramento e acompanhamento é o mais apropriado por mais que não haja deficiências. Há uma divisão de responsabilidades entre as esferas de governo. As famílias beneficiadas são selecionadas entre o Cadastro Único realizado pelos municípios, vale ressaltar que dado a extensão do território brasileiro, os municípios tem uma proximidade maior com os indivíduos, tornando assim melhor e mais fácil operacionalizar o programa. Da mesma

forma, o acompanhamento sobre o cumprimento das condicionalidades é realizada por uma ação integrada com os Ministérios da Saúde e Educação e dentro dos municípios o acompanhamento deve ser feito através da integração entre as áreas da saúde, educação e assistência social. Vale ressaltar que é necessário aprimorar permanentemente os canais de seleção e acompanhamento das condicionalidades, através de treinamentos e cursos.

Contudo, podem-se identificar algumas brechas que devem ser ajustadas ao longo do tempo. Melhor interação entre as várias esferas governamentais a fim de contornar e identificar erros na gestão e implementação. Uma segunda questão é a inexistência de indexadores para evitar a corrosão do poder de compra do benefício ao longo do tempo. Ações mais efetivas para incluir pessoas em vulnerabilidade em locais de difícil acesso, garantindo que essas pessoas tenham seu direito efetivado. Bem como, ações específicas para grupos historicamente excluídos da sociedade. O PBF é um direito e não é um privilégio ter acesso, assim é necessário expandir até que haja cobertura do público alvo. Essa é uma análise inicial e exige ainda um exame mais profundo das especificidades do PBF embasado no enfoque dos direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKIRE, S.; DENEULIN, S. **The Human Development and Capability Approach**. In: An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency, 2009 .

BRITTO, T; SOARES, F. V. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado (Texto para discussão 75), 2010.

CAMELO, R. S. et al. Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa. **EconomiA**, 2009.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006). **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad**. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CECCHINI, S. Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo xxi. **opera**, 2016.

CECCHINI, S.; RICO, M. N. **El enfoque de derechos en la protección social. In: Instrumentos de Protección Social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2015.

CECCHINI, S. **Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: Da inovação à consolidação**. In: Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e Cidadania, 2013.

COSTA, A. A. B; SALVATO, M. A. **Análise contrafactual do programa de transferência de renda bolsa família para o período 2004-2006**. In: Anais do Seminário Sobre a Economia Mineira, 2008.

COTTA, R.M.M.; MACHADO, J.C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Rev Panam Salud Publica**, 2013.

DURIEUX, M. **Transferência de Renda: Programa Bolsa Família e Cidadania**. Escola de Administração Fazendária (Monografia), 2011.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). **Conditional Cash Transfers from a Human Rights Approach** (Meeting Report). Santiago do Chile: Nações Unidas, 2011.

FUKUDA-PARR, S. "Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos: o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano", 2002. Disponível em: http://www.soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=206. Acessado em 07 nov. 2016.

JACCOUD, L. Programa Bolsa-Família: proteção social e combate a pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, 2013.

MARINHO, E.; LINHARES, F.; CAMPELO, G. **Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil?** RBE, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (MDS). **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO (MDS). **Bolsa Família**, 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.

PIERDONÁ, Z. L. A proteção social na Constituição de 1988. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, 2007.

PIOVESAN, F. **Os Direitos Reprodutivos como Direitos Humanos**. In: Buglione S, organizadora. Reprodução e Sexualidade: Uma questão de justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor e Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero; 2002.

PIOVESAN, F. A Proteção dos Direitos Humanos no Sistema Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Rights and Human Development**. New York: Oxford University Press, 2000.

QUINHÕES, T.A., FAVA, V.M.D. Intersetorialidade e Transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, 2010.

ROBLES, C.; MIROSEVIC, V. **Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

GASPER, D. Is Sen's Capability Approach an Adequate Basis for Considering Human Development?, **Review of Political Economy**, 2002.

SEN, A. Development: Which Way Now? **The Economic Journal**, 1983.

SEN, A. **Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações**. Lisboa: Terramar, 1999.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEN, A. **A ideia de justiça**. Editora: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, A. P. et al. Educação e Pobreza: O Impacto das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Revista Contemporânea de Educação**, 2009.

SOARES, F. V et al. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade**. (Texto para discussão no1228), IPEA, 2006.

SOARES, S. et al. **Os Impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza**. In: Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e Cidadania, 2013.

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. **O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres**. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Orgs.). Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados. Volume II: Bolsa Família e assistência social. Brasília: MDS, 2007.