

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BRASIL: MEDIDAS ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

BOLSA FAMÍLIA PROGRAM IN THE CONTEXT OF THE SOCIAL ASSISTANCE PUBLIC POLICY IN BRAZIL: STRATEGIC MEASURES FOR THE INTEGRAL DEVELOPMENT OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

André Viana Custódio*

Rafael Bueno da Rosa Moreira**

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Reflexões teóricas sobre políticas públicas. 3 O programa Bolsa Família como estratégia de inclusão social pertencente à política pública de assistência social no Brasil. 4 A importância do programa Bolsa Família para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes: análise teórica e de indicadores. 5 Conclusões. Referências

RESUMO: A delimitação do tema propõe o estudo sobre o papel do Programa Bolsa Família no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, possibilitando a inclusão social, econômica e o acesso aos direitos de cidadania desde a infância. O objetivo geral da pesquisa é analisar o

¹ * Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – SC, Brasil, com pós-doutorado em Direito pela Universidade de Sevilha – Espanha. Coordenador Adjunto e Professor Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) – RS, Brasil; Coordenador do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC) e Pesquisador do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC). E-mail: andreviana.sc@gmail.com.

² ** Doutorando em Direito com Bolsa Prosc Capes Modalidade II e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (GRUPECA/UNISC) e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC). Professor do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário da Região da Campanha – URCAMP/Bagé. Coordenador do Projeto de Extensão sobre Trabalho Infantil e Políticas Públicas para o seu enfrentamento no município de Bagé – RS, do Projeto de Pesquisa sobre Violência Intrafamiliar contra Crianças e Adolescentes e Políticas Públicas e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes nos Países do Mercosul (GEDIHCA), vinculados ao Curso de Direito da URCAMP. E-mail: rafaelbmoreira2@yahoo.com.br. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Artigo recebido em 04/03/2019 e aceito em 18/09/2020.

Como citar: CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. O programa Bolsa Família no contexto da política pública de assistência social do Brasil: medidas estratégicas para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 23, n. 38, p. 167-195. jul/dez. 2019. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

Programa Bolsa Família como uma medida estratégica do Sistema Único de Assistência Social para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Os objetivos específicos são: analisar o Programa Bolsa Família, contextualizar políticas públicas e seus ciclos e verificar os impactos dos indicadores relacionados ao programa no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. O problema da presente pesquisa é: como o Programa Bolsa Família vem contribuindo para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes? Utilizaram-se técnicas de pesquisa bibliográfica e de estudo de caso factual, por meio de tabulação dos dados disponibilizados sobre indicadores brasileiros de políticas públicas. O método de abordagem escolhido é o dedutivo e o método de procedimento, o analítico. Com o desenvolvimento do artigo, constatou-se que o Programa Bolsa Família vem gerando a inclusão social de crianças e adolescentes, auxiliando na garantia de direitos humanos e fundamentais, sendo uma estratégia fundamental para o seu desenvolvimento integral, acesso a direitos e garantias, bem como para o enfrentamento do trabalho infantil e rompimento do ciclo intergeracional de pobreza mediante a distribuição condicionada de renda. O trabalho é uma abordagem original e que visa contribuir para estudos em torno do papel estratégico do Programa Bolsa Família como mecanismo de assistência social.

Palavras-chave: Adolescentes. Crianças. Programa Bolsa Família

ABSTRACT: *The delimitation of the theme proposes the study on the role of the Bolsa Familia Program in the integral development of children and adolescents. This program makes possible the social and economic inclusion and the access to the rights of citizenship since childhood. The main objective of this paper is to analyze the Bolsa Familia Program as a strategic measure of the Single System of Social Assistance for the integral development of children and adolescents. The specific objectives are to analyze the Bolsa Familia Program, to contextualize public policies and their cycles and to verify the impacts of the indicators related to this Program in the integral development of children and adolescents. The proposed problem of the present paper is how Bolsa Familia Program has contributed to the integral development of children and adolescents. We used bibliographic research techniques and factual case studies, by tabulating the data available on Brazilian public policy indicators. The method of approach applied is the deductive and the analytical procedure method. As a result, it was verified that the Bolsa Familia Program has been generating the social inclusion of children and adolescents and helping to guarantee human and fundamental rights, as a fundamental strategy for their integral development, for their access to rights and guarantees, as well as to combat child labor and to break the intergenerational poverty cycle through the conditional distribution of income. This paper is an original approach and aims to contribute to studies about the strategic role of the Bolsa Familia Program as a social assistance mechanism.*

Keywords: Adolescent; children. Bolsa Familia program

INTRODUÇÃO

No Brasil, as desigualdades econômicas e sociais são fatores que geram diversos impactos no desenvolvimento da sociedade, o que tende a constante exploração das classes mais pobres. A exclusão social e a pobreza causam restrições a parte significativa da população nacional, gerando consequências negativas no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

O Programa Bolsa Família busca estrategicamente possibilitar o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza por meio de ações de distribuição de renda a famílias que se encontram em situação de restrições

econômicas, mediante condicionalidades que devem ser cumpridas para que se faça jus ao benefício. Buscar-se-á, nesta pesquisa, contextualizar as políticas públicas e seus ciclos, analisar teoricamente o Programa Bolsa Família e verificar indicadores sobre o assunto.

Para a abordagem do tema serão debatidos o Programa Bolsa Família como estratégia de inclusão social pertencente à política pública de assistência social no Brasil, as análises teóricas em relação as políticas públicas, bem como a sua importância para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes no País.

Utilizou-se das técnicas de pesquisas bibliográfica, mediante a coleta de dados em livros e artigos científicos, e de estudo de caso factual, por meio de tabulação dos dados disponibilizados sobre indicadores brasileiros em torno de políticas públicas, sendo utilizado o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento analítico.

1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIAL PERTENCENTE À POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O Programa Bolsa Família é executado no âmbito das políticas públicas de assistência social dos entes federados, mediante a atuação do Centro de Referência em Assistência Social, órgão vinculado ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O Programa Bolsa Família é estratégico para a promoção de assistência social nas comunidades, mediante execução descentralizada na esfera municipal, respeitando as diretrizes estaduais e federais, sendo articulada a outras políticas públicas, em especial as de atendimento à saúde e à educação. O Programa Bolsa Família (PBF) foi oriundo do programa Fome Zero, sendo o principal programa que visava realizar o combate à pobreza no Brasil (CAMPELO, 2013, p. 27-28).

O Programa Bolsa Família faz parte da política pública de assistência social brasileira, tendo por objetivos a erradicação da fome, da extrema pobreza e da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais, proteção da infância, proteção da maternidade e garantia de direitos fundamentais à pessoa humana. Para cumprir com suas finalidades, o Programa Bolsa Família tem como estratégia a redistribuição de renda condicionada, ou seja, aquela que depende do cumprimento de requisitos por parte da família para o seu recebimento (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 19).

O Programa Bolsa Família busca cumprir com garantias previstas na Constituição Federal, possibilitando proporcionar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), e a garantia dos direitos sociais à assistência social, à saúde, à alimentação, à educação, a proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados (art. 6º) (BRASIL, 1988).

O Programa Bolsa Família foi instituído no ano de 2004, por meio da lei n. 10.836, que foi regulamentada pelo Decreto n. 5.209/2004. O programa unificou programas anteriores que tinham por finalidade assegurar a assistência social por meio da distribuição de recursos, criando o Cadastro Único, que é o banco de dados que monitora as famílias que possuem o direito do recebimento da renda por parte do Estado, buscando destinar recursos financeiros, limitados a um determinado número de pessoas e valor, a famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza. Os objetivos traçados no artigo 4º do Decreto n. 5.209 são os seguintes:

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 (BRASIL, 2004a).

Os benefícios financeiros serão básicos ou variáveis e serão disponibilizados de acordo com as características de cada família beneficiária e limitados a um valor máximo. A Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, trouxe a obrigatoriedade de condicionantes para a transferência de renda:

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 (BRASIL, 2004b).

Portanto, o beneficiário da descentralização de renda terá que cumprir com as condicionalidades para o recebimento do benefício mensal. Por meio das condicionantes, exerce-se o acesso obrigatório aos direitos fundamentais à educação e à saúde de crianças e adolescentes, sendo controlada a frequência escolar, o que resultará em enfrentamento ao trabalho infantil, diminuição do analfabetismo, diminuição da evasão escolar, acesso educacional em geral, igualdade de oportunidades de educação, controle sanitário e epidemiológico, maior segurança alimentar, promoção da nutrição infantil, promoção e acompanhamento em relação à saúde em geral, promoção de assistência social, entre outros benefícios universais (BRASIL, 2004b).

Aqui, destaca-se o primeiro mito cultural, pois não condiz com o pensamento de senso comum reproduzido no imaginário social, sobre o Programa Bolsa Família, em que se expõe a informação incorreta de que as pessoas receberiam o benefício sem necessitar de nenhuma contrapartida, o que é inverídico devido à necessidade do cumprimento de condicionantes.

Em consequência, o Programa Bolsa Família garante o acesso a serviços públicos destinados à proteção dos direitos à saúde, à assistência social e à educação, o que possibilita o acompanhamento sanitário, nutricional e educacional, o combate à fome, promoção da segurança alimentar e nutricional e a matrícula e a frequência na escola dos membros das famílias beneficiárias pela política pública, com o objetivo de inclusão social, combate à pobreza (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 122-123).

Nesse contexto, pode-se afirmar que o Programa Bolsa Família busca realizar justiça social por meio da tentativa de redução das consideráveis desigualdades sociais históricas do país, que decorrem, principalmente, de má distribuição de renda e de outros fatores excludentes oriundos dos interesses econômicos das classes dominantes. Da situação de desigualdade social é gerada a exclusão social, trazendo consequências mais acentuadas durante o período da infância.

A desigualdade social é mais acentuada quando da ocorrência da dominação relacionada à exploração de mão de obra por aqueles que detêm o capital e pela multiplicação do modelo ideológico de produção dominante, o que gera mais riqueza para os detentores do capital econômico e manutenção das classes dominadas na situação em que se

encontram. Dessa forma, os desejos burgueses prevalecem sobre os desejos dos proletários, mantendo a situação de opressão de classes, de desigualdades econômicas extremas, o modelo de sociedade desejada pela classe burguesa, a imposição ideológica e a perpetuação do aumento de capital da classe dominante (MARX; ENGELS, 2003, p. 23-29).

A globalização possibilita a garantia dos interesses econômicos em âmbito mundial, mas não vêm proporcionando a universalização dos direitos humanos no mundo. Com a globalização, vem aumentando o número de pessoas exploradas pelo modelo capitalista, pois a competição é em nível universal e traz consequências das mais diversas, mantendo a situação de exclusão social e pobreza. A dominação econômica em âmbito mundial é o que buscam os detentores do capital, defendendo o capitalismo como sistema ideal. O incentivo ao consumo e a movimentação financeira passam a ser constantes, utilizando-se dos meios de comunicação para tal defesa como discurso único, mediante a padronização de condutas como as ideais e que mantêm a submissão de pessoas aos interesses econômicos. Essa lógica, em regra, dificulta que as pessoas das classes pobre e média almejem a evolução de suas condições sociais, tornando-as reféns de uma vida sem qualidade e de competição extrema, garantindo os interesses econômicos de maneira universalizante (SANTOS, 2001, p. 17-18).

Entre as consequências da globalização capitalista, destaca-se a ideia de competitividade cada vez mais agressiva, em que não há espaço para a compaixão, tendo, “[...] a todo custo, que vencer o outro, esmagando-o, para tomar seu lugar” (SANTOS, 2001, p. 46-55). A competitividade é uma constante na sociedade capitalista, sendo mais acentuada nos Estados onde há insignificante ou nenhum controle do mercado.

A pessoa desejada pelo modelo de produção capitalista globalizada é padronizada de acordo com os interesses sistêmicos. A padronização de pessoas em um modelo globalizado causa exclusão social aos sujeitos que não estejam de acordo com os desejos dos detentores do capital. Nesse sentido, as classes mais pobres e os grupos ou segmentos em situação de vulnerabilidade, nele inseridos as crianças e os adolescentes, são os que mais sofrem com as consequências da exclusão social, surgindo a necessidade de intervenção estatal por meio da criação de políticas públicas para enfrentar essa exclusão e a regulamentação do capitalismo, impondo limites.

A situação de exclusão social é caracterizada pela limitação e/ou restrição de direitos sociais próprios da condição de cidadão e pela privação econômica. O Estado necessita proporcionar os direitos

fundamentais sociais, que também são direitos humanos universais, para que se obtenha a condição de cidadania plena no Brasil. Tais direitos estão previstos no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, incluídos especialmente os direitos à saúde, educação, assistência social, alimentação, moradia, segurança, proteção à infância e a maternidade.

O sistema econômico capitalista globalizado, que prima pela competitividade, é um dos principais responsáveis pela situação de exclusão econômica e social, gerando falta de oportunidades para as classes mais pobres. O Brasil, historicamente, é um país que se caracteriza pela exclusão social. Com base nos dados do Banco Mundial, no fim dos anos 80 o Brasil foi considerado o segundo país com maior desigualdade social do mundo, perdendo tão somente para Serra Leoa. Naquela oportunidade, os 10% mais ricos ficavam com 49,6% da riqueza do país e os 50% mais pobres ficavam com 13,8% da riqueza (BRASIL, 2011, p. 12).

As amplas desigualdades sociais e econômicas do país foram se perpetuando no decorrer dos anos, o que manteve a propriedade e o capital nas mãos de poucas pessoas. Os interesses das elites políticas e econômicas do Brasil sempre foram garantidos, mantendo-se muitos dos benefícios decorrentes de um modelo de dominação. A desigualdade econômica no Brasil é tão extrema que se reflete na renda das famílias brasileiras. No ano de 2013, a soma da renda de todas as catorze milhões de pessoas que foram atendidas pelo Programa Bolsa Família no Brasil foi um décimo que o patrimônio das quinze famílias mais ricas do país. Enquanto o capital das quinze famílias mais ricas do Brasil se refere a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, os estimados 24,5 bilhões de reais investidos pelo Programa Bolsa Família no atendimento de catorze milhões de famílias em 2013 significam 0,5% do Produto Interno Bruto do País (FORBES, [s.d.]). Ou seja, o Brasil é um país onde catorze milhões de famílias vivem, anualmente, com um décimo que o patrimônio das quinze famílias mais ricas, ou o equivalente a 10% do patrimônio dessas famílias, uma desigualdade social extrema que gera inúmeros reflexos excludentes, sendo um Estado de extremos (BRASIL, 2013).

Outro aspecto relevante é que, em geral, o valor investido no Programa Bolsa Família retornará à economia do país mediante a movimentação financeira em decorrência do consumo de gêneros, enquanto os lucros econômicos dos detentores do capital serão usufruídos tão somente por eles próprios ou permanecerão investidos gerando lucros individuais. Pode-se dizer, em se tratando de um segundo mito, que o Bolsa Família

não é um gasto governamental, e sim um investimento que traz benefícios para as famílias excluídas socialmente e para a economia do País.

A necessidade do Programa Bolsa Família é demonstrada mediante fatores que são cientificamente fundamentados, bem como em outras políticas públicas que visem à inclusão social das classes sociais que se encontram em situação de violação ou ameaça de direitos constitucionalmente assegurados.

2 REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de “políticas públicas” vem sendo debatido por diversos teóricos, possuindo diversidade de posições em relação ao tema. É difícil de defender uma conceituação como a mais correta, pois existem concepções plurais que contribuem para os estudos que vêm sendo realizados sobre esse foco.

As políticas públicas têm por objetivo oferecer serviços, apoio, incentivos e benefícios que proporcionem resoluções para as demandas coletivas, mediante a execução interativa entre os atores que se relacionam no âmbito social:

Así, desde la perspectiva que postulamos, una política pública se definiría como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (SUBIRATS et al, 2008, p. 38).

Partindo dessa perspectiva, as políticas públicas são um conjunto de ações executadas por distintos atores sociais com o intuito de solucionar uma demanda política necessária para a sociedade que é reconhecida como coletiva na agenda de governo. Com a chegada do problema social ao conhecimento do Poder Público é que se iniciam os debates e as práticas construtivas em relação a qualquer política pública (SUBIRATS; et al, 2008, p. 35-38).

Os aportes teóricos são importantes bases para a estruturação e organização das políticas públicas pelo Estado, o que otimiza a racionalidade e efetividade da execução, trazendo benefícios sociais (BUCCI, 2013, p. 37).

Política pública também pode ser definida como:

[...] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2013, p. 38).

As políticas públicas resultam de processos regulados de forma jurídica visando à execução de demandas públicas de relevância social e que foi definida politicamente. A política pública tem como fito cumprir com as metas previamente definidas (BUCCI, 2013, p. 37-38).

A conceituação de política pública também é caracterizada por:

[...] um conjunto de decisões e ações desencadeadas por órgãos públicos e entes da sociedade, dotadas de coerência intencional, que, sob coordenação estatal, visam a enfrentar um problema político. Toda política pública é uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de controle ou de mudança. A política é deflagrada com base na percepção de que uma situação indesejada requer intervenção dos poderes públicos. Origina-se, assim, um problema político. Uma parte dos problemas políticos são inseridos na agenda governamental, o que leva à formulação da política (diagnóstico do problema, análise de alternativas e decisão sobre as ações, os responsáveis e os recursos), à implementação e à avaliação (SCHMIDT, 2016, p. 01-02).

Os conceitos de políticas públicas demonstram que há a “[...] *necesidad de la presencia de una autoridad gubernamental para que podamos afirmar que estamos frente a una política pública*”. As atividades desenvolvidas pelas ações políticas públicas são um conjunto de atos,

decisões, resultados, símbolos, atores públicos, bem como de articulações entre diferentes serviços políticos (FERNANDEZ, 2006, p. 499).

As políticas públicas são administradas e coordenadas pelo Poder Público, sendo executadas por entidades vinculadas ao governo ou não governamentais com autorização pública, consistindo em ações destinadas à sociedade para a modificação de problemas inerentes à realidade social identificados pela agenda governamental, assegurando direitos previstos no ordenamento jurídico do Estado.

Sob o ponto de vista teórico-conceitual, é fundamental para o sucesso de uma política pública que ela esteja de acordo com alguns requisitos:

A multidisciplinariedade é uma das características mais significativas para abordagem sobre políticas públicas, sendo que suas reflexões teóricas exigem aportes da Sociologia, Ciências Políticas e Economia. Tais campos contribuem para as ações estratégicas governamentais para o desenvolvimento social (SOUZA, 2006, p. 25-26).

Após a criação da política pública, surgem os seus desdobramentos, a partir do seu planejamento para a execução com a realização de: “[...] planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 26).

Os estudos sobre políticas públicas devem levar em conta o ponto de vista prático e o acadêmico. No ponto de vista prático, “[...] uma melhor compreensão do tema permite uma ação mais qualificada e mais potente, com maior impacto nas decisões atinentes às políticas”. Em relação ao ponto de vista acadêmico, o “[...] interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2308).

Deve-se priorizar para que uma política pública não seja descontínua, o que ocasiona o abandono das diretrizes adotadas pela administração pública e a modificação de prioridades, por muitas vezes havendo contradição e distinção de ações políticas, que acarretam “[...] desperdício de energia política e de recursos financeiros” (SCHMIDT, 2008, p. 2312).

As fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas estão divididas em cinco. A primeira é a da “*Identificación de los problema*

públicos y su entrada en la agenda”, identificando o problema e o caráter público para que ele possa fazer parte da agenda governamental. A segunda fase é a “*Formulación de alternativas*”, na qual serão analisadas as opções que poderão ser utilizadas para a resolução de um problema, verificando os custos e impactos que serão projetados mediante a utilização de dados técnicos. A terceira fase é a “*Toma de decisión*”, momento de debate sobre a temática para que se possa deliberar razoavelmente e de acordo com o interesse coletivo, escolhendo a alternativa mais adequada. A quarta fase é a de “*Implementación*”, em que se desenvolverá a política de forma eficiente, evitando desperdícios e gastos sem necessidade. E, por fim, ocorre a fase de “*Evaluación*”, que serve para a avaliação interdisciplinar, por meio de pesquisas que estabeleçam indicadores sobre o desenvolvimento das ações de políticas públicas (FERNANDEZ, 2006, p. 505-516).

As políticas públicas são os mecanismos para que o Estado proporcione soluções para os problemas sociais, dando retorno para a sociedade das contribuições decorrentes do pagamento de impostos, alíquotas, taxas e tarifas (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 36).

A Constituição da República Federativa do Brasil é o alicerce para o desenvolvimento de políticas públicas, pois nenhum dispositivo nela previsto poderá ser preterido à vontade governamental, em decorrência de que, provavelmente, ocorrerão improbidades administrativas por violação de princípios fundamentais constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana, alicerce constitucional nacional, também é a base de sustentação para o desenvolvimento de políticas públicas, não sendo permitido, ainda, qualquer decisão governamental em torno do assunto que ocasione o retrocesso social (BRASIL, 1988).

As inovações em relação às políticas públicas iniciaram com a promulgação, no ano de 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil. Já nos municípios ocorre a execução de políticas públicas em decorrência da descentralização administrativa. Em decorrência da necessidade de padronização de condutas, destaca-se a “[...] necessidade de se preservarem políticas de coordenação em níveis mais abrangentes de governo, que minimizem desigualdades e garantam a busca de projetos regionais e de um projeto nacional” (FARAH, 2001, p. 122-132).

A descentralização decorre da necessidade de verificação das peculiaridades de cada local, devendo os entes municipais estarem articulados às demais esferas de governo, que estabelecerão diretrizes para

a atuação. Assim, “[...] a parceria interna ao próprio Estado parece estar ocorrendo sob duas formas: de um lado, através da articulação intersetorial”, decorrente da diversidade de entidades que executam políticas públicas, e de outro “[...] através da articulação intergovernamental, seja esta vertical (entre níveis distintos de governo), seja horizontal (entre governos de um mesmo nível)” (FARAH, 2001, p. 132-136).

A partir dos anos 80, intensificou-se a participação popular como sustentáculo para reformas sociais em relação à “[...] educação, saúde, habitação, assistência social e cultura”. Houve a inclusão de novos atores da sociedade civil e do setor privado na “[...] formulação, implementação e controle das políticas sociais no nível local assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no país” (FARAH, 2001, p. 137).

A participação política é definida como:

[...] cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal (ANDUIZA; BOSCH, 2004, p. 26-27).

Os modelos mais modernos de democracia trouxeram responsabilidades aos cidadãos dos Estados, pois são eles que influenciam as decisões públicas e auxiliam nas relações sociais. O Estado deve proporcionar a existência de locais públicos que permitam aos cidadãos participar da interlocução, deliberação e execução da política pública, atendo-se para o respeito aos direitos humanos e fundamentais necessários para o desenvolvimento social comunitário (LEAL, 2006, p. 19-21;34).

Defende-se que a emancipação e a autonomia inerentes ao exercício da cidadania democrática por parte dos membros da comunidade são atributos fundamentais para boas práticas municipais de ações de políticas públicas. O afastamento da oportunidade de participação das demandas coletivas dos cidadãos em qualquer espaço decisório traz grandes probabilidades de que não seja respeitada a vontade geral, o que

acontece em prol da garantia dos interesses das elites políticas e econômicas dominantes que detêm o poder (LEAL, 2006, p. 26-28).

Para que se fortaleça a condição de cidadania, é imprescindível que haja alternativas, a partir das instituições públicas, de participação efetiva nos processos de decisão coletiva, devendo disponibilizar a informação organizadamente de forma pública. O contraditório deve ser respeitado para que se respeite a diversidade de opiniões nas deliberações públicas (BUCCI, 2013, p. 132-133).

Em qualquer espaço público institucional deliberativo, a pluralidade de opiniões tem de ser respeitada, proporcionando o direito à voz aos cidadãos de maneira a primar pelo debate de forma equiparada sobre os temas de relevância comunitária, observando a tolerância e aceitação para a divergência de opiniões. Entretanto, a participação discursiva não pode ser fictícia, ou seja, aquela destinada a realizar a observância dos trâmites legais (LEAL, 2006, p. 41;51).

A democracia só é capaz de responder às demandas sociais quando dotada de robustos meios de participação dos cidadãos nas decisões públicas. O instituto da representação é indispensável às democracias de massa, mas o voto é apenas um elemento da democracia [...] (SCHMIDT, 2016, p. 17-18).

A aproximação entre a sociedade e o Estado, no que tange ao desenvolvimento social municipal, decorre do incentivo ao poder local, mediante a proposição de sistemas mais democráticos e participativos, cujo cidadão seja o protagonista na deliberação sobre o desenvolvimento de políticas públicas na comunidade, pela atuação em que se apossa “[...] dos espaços públicos, não apenas de decisão política, mas de fiscalização e concreção das tarefas do Estado [...]”, possibilitando “[...] revitalizar o poder local, explorando suas potencialidades captando o capital social e humano por meio das políticas públicas” (HERMANY; DUPONT, 2014, p. 03).

O atual ordenamento jurídico nacional estabeleceu ao cidadão responsabilidades de protagonista em relação ao desenvolvimento social. Para tanto, faz-se necessário o seu empoderamento para participação das decisões, estabelecendo a democratização dos espaços decisórios e a legitimação das decisões a partir da participação efetiva cidadã (HERMANY, 2007, p. 54-56).

3 A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE TEÓRICA E DE INDICADORES

A partir da década de 90, o Brasil iniciou a consolidação de um ordenamento jurídico protetivo aos Direitos da Criança e do Adolescente, adotando a base teórica da proteção integral, que foi desenvolvida por normas nacionais e internacionais, de caráter constitucional e infraconstitucional. No âmbito internacional, a teoria foi construída, principalmente, com a influência da Convenção sobre Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas e das Convenções 138 e 182 da Organização Internacional do Trabalho, que disciplinam, respectivamente, sobre a idade mínima para se iniciar a trabalhar e sobre o enfrentamento e erradicação imediata das piores formas de trabalho infantil. Já no âmbito brasileiro, a teoria se baseou na Constituição da República Federativa do Brasil e no Estatuto da Criança e do Adolescente (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018).

A principal base da teoria da proteção integral foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois ela inovou na garantia de proteção em relação ao direito da criança e do adolescente, substituindo uma doutrina que já havia cumprido com seus objetivos. A teoria da proteção integral trouxe marcos jurídicos e políticos, sendo construída de forma democrática no período da última Assembleia Constituinte e tendo a participação de movimentos sociais. A teoria da proteção integral alicerçou um conjunto de direitos fundamentais, de princípios e de regras na norma constitucional, assegurando um novo modelo jurídico-protetivo com embasamento interdisciplinar, transformando em sujeito de direitos e garantias a universalidade de crianças e adolescentes do Brasil (CUSTÓDIO, 2008, p. 12).

O artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil disciplinou a teoria da proteção integral, trazendo consigo um conjunto de princípios e direitos fundamentais, entre os quais o princípio da proteção integral, que buscou assegurar um conjunto de direitos para garantir o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes; o princípio da prioridade absoluta, que garante prioridade ao atendimento de crianças e adolescentes em relação a outros sujeitos; o princípio da tríplice responsabilidade compartilhada, que gera o dever a família, a sociedade e ao Estado, de proteger aos direitos da criança e do adolescente, com prioridade absoluta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, também assegurou, no *caput* do artigo 1º, a proteção integral da criança e do adolescente: “Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1990). Em razão disso, o desenvolvimento da proteção integral se destaca pela obrigatoriedade de que sejam priorizadas, pelos governos, a execução de políticas públicas visando que haja a concretização de direitos e garantias (VERONESE; SILVEIRA, 2017, p. 129-130).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu “Título II”, estabelece individualmente os direitos fundamentais que se encontram disciplinados nos artigos 227 da Constituição da República Federativa do Brasil e no 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Estado brasileiro possui a obrigação de garantia aos direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes. Para tanto, deverá executar políticas públicas que disponibilizem direitos aos cidadãos:

Todos os indivíduos são dotados de Direitos Humanos, e todos os Estados estão obrigados em garantir que sua população usufrua destes Direitos. Por sua vez, cada Direito Humano tem a favor de si específicas obrigações por parte dos Estados e mesmo por parte dos indivíduos entre si; ocorre que, para as pessoas efetivamente usufruírem de seus Direitos Fundamentais, o Estado precisa cuidar para que haja condições favoráveis para tanto, assim é que se diz que os Estados precisam respeitar, proteger e fazer cumprir todos estes Direitos (LEAL, 2013, p. 96).

O Programa Bolsa Família é uma das estratégias do Estado para possibilitar a garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes, sendo desenvolvido por intermédio da articulação entre as políticas públicas de assistência social, saúde e educação. O Programa Bolsa Família vem possibilitando a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à dignidade, entre outros direitos que poderiam ser violados com a não descentralização de renda para a garantia de condições mínimas de subsistência (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015).

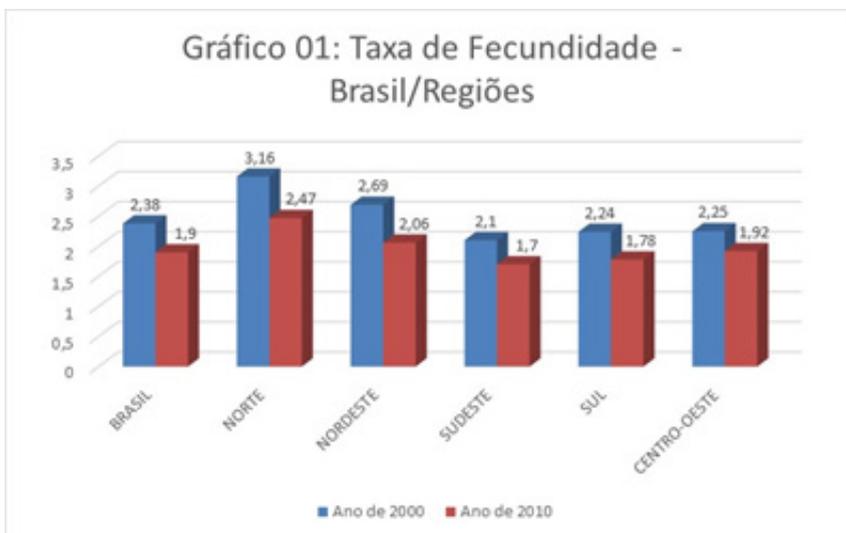
Os principais indicadores posteriores a instituição do Programa Bolsa Família vêm demonstrando aspectos positivos relacionados à sua instituição e ao seu desenvolvimento. Também, pode-se verificar que o Programa Bolsa Família está sendo executado de acordo com os aportes teóricos relacionados à construção de uma política pública, sendo estudado,

revisado e aperfeiçoado constantemente nos ambientes acadêmicos e políticos (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015).

A utilização de indicadores é fundamental para a análise sobre o desenvolvimento de políticas públicas, possibilitando um melhor acompanhamento e definindo as direções a serem tomadas e as readequações necessárias. Os indicadores são utilizados para “[...] controlar e melhorar os resultados”, sendo “[...] ligados às características de qualidade e de desempenho”. Em matéria quantitativa, os indicadores poderão “[...] afetar e inspirar mudanças de comportamento de um sistema inteiro, por meio de sua presença ou ausência, sua exatidão, seu uso ou não etc.”. Assim, os indicadores são verificados de forma criteriosa e de acordo com a finalidade que se pretende alcançar, por exemplo, a identificação do melhor indicador para uma categoria e como interpretá-lo (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 57-59).

O primeiro indicador brasileiro aqui analisado tem por finalidade combater o terceiro mito em torno do Programa Bolsa Família, que é de que as pessoas estão concebendo filhos para receber o benefício. O indicador da taxa de fecundidade brasileira, com base nos dados estatísticos oficiais nacionais, demonstra que o índice de fecundidade do país vem diminuindo ano após ano. A taxa que foi de 6,16 filhos concebidos por mulher até o final do ano de 1940 foi para 1,90 filhos por mulher no ano de 2010, diminuição de 69,2%. Em relação ao lapso de tempo no qual foi executado o Programa Bolsa Família, a média decresceu relativamente, passado de 2,38 filhos por mulher em 2000 para 1,90 filhos por mulher em 2010. Em todas as regiões do país houve a mesma tendência de diminuição da taxa de fecundidade, mesmo as regiões que possuem menores índices de desenvolvimento humano (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012, p. 18-19).

Portanto, verifica-se que a afirmação de que as pessoas estão tendo mais filhos para poder receber o benefício assistencial é inverídica, pois foi constatado que, após a instituição do Programa Bolsa Família, a taxa de fecundidade vem diminuindo, sendo desmistificada pelos indicadores em relação ao tema. E, ainda, as evidências científicas demonstram que nem nas famílias mais pobres do Brasil, as taxas de fecundidade estejam aumentando (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 43).



FONTE: IBGE/Censo Demográfico 2010-Resultados Gerais da Amostra

Faz-se necessário salientar, também, que o valor do benefício não será infinito, havendo limites a um número máximo de filhos, não havendo recebimento de valores extras quando ultrapassar o número máximo de cinco benefícios por família. Este pode ser denominado como quarto mito, pois há limitações em relação ao número de filhos para o recebimento do benefício. É importante destacar que o valor recebido por filho é ínfimo, o que indica que pessoas não tendem a conceber filhos em razão do valor proporcionado, que serve tão somente para amenizar as condições de extrema pobreza.

Em relação a taxa de analfabetismo do Brasil, após a instituição do Programa Bolsa Família, ela permaneceu decrescente. Deve-se frisar que a diminuição do analfabetismo se deu de forma mais tímida após a instituição do Programa, levando-se em conta análises anuais, sendo que as quedas mais acentuadas foram anteriores a sua criação, mas se faz necessário destacar que as análises eram decenais. A obrigatoriedade da frequência escolar traz contribuições para diminuição dos índices de analfabetismo em razão da obrigatoriedade da permanência na escola no Brasil nos anos posteriores a instituição do Programa Bolsa Família, observando-se continuidade da diminuição do indicador de analfabetismo, que afeta, principalmente, as classes sociais mais pobres (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [s.d.]).



FONTE: IBGE/Os censos demográficos do Brasil e o censo de 2010; IBGE/ INEP/ DTDIE/Todos pela educação

As taxas de abandono da escola também se encontram em uma linha decrescente, pois a evasão escolar vem diminuindo em todas as séries (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [s.d.]).



FONTE: IBGE/INEP/ DTDIE/Todos pela educação

Constata-se que no Brasil as taxas de abandono escolar de crianças e adolescentes vem diminuindo, principalmente quando se trata do ensino fundamental, em que as crianças e os adolescentes não possuem idade suficiente para o exercício do trabalho. A evasão escolar vem passando por uma diminuição considerável, fator que possui mais relevância nas classes mais pobres, pois são nelas que estão as crianças e adolescentes exploradas pelas atividades de trabalho infantil. O controle da frequência escolar para o recebimento da contraprestação financeira por parte da família é um dos fatores que vem auxiliando na prevenção a exploração do trabalho infantil (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [s.d.]).

O Programa Bolsa Família vem tendo um grande potencial de contribuição para a agenda das políticas públicas no Brasil, entretanto tem limitações em relação a dificuldade de diminuição das desigualdades escolares: “Mesmo que as desigualdades educacionais estejam em processo de diminuição e que a inclusão educacional esteja se ampliando, os dados apresentados neste trabalho evidenciam uma grande diferença na trajetória escolar e educacional dos mais ricos e dos mais pobres” (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p. 121).

A frequência na escola da população mais pobre do país tem aumentado consideravelmente desde a instituição do Programa Bolsa Família, dado que tem chamado a atenção, conforme as datas apresentadas. No entanto, a frequência na escola da população mais pobre ainda é muito mais baixa do que a da população mais rica no que diz respeito à frequência na creche, na pré-escola e no ensino médio. Em se tratando do ensino fundamental, a frequência na escola se encontra equiparada entre os mais pobres e os mais ricos. A taxa de alfabetização também é menor na faixa etária mais pobre da população, porém a distância vem diminuindo com o passar dos anos, o que traz um indicativo de melhores oportunidades futuras (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

TABELA 1: FREQUÊNCIA NA ESCOLA DA POPULAÇÃO MAIS POBRE/ RICA		
ENSINO MÉDIO		
ANO	25% MAIS POBRES	25% MAIS RICOS
2001	17,6%	73,2%
2012	44,2%	75%
ENSINO FUNDAMENTAL		
ANO	25% MAIS POBRES	25% MAIS RICOS
2007	92,3%	93,5%

2012	93,8%	93,8%
PRÉ-ESCOLA (4 A 5 ANOS)		
ANO	25% MAIS POBRES	25% MAIS RICOS
2001	52,4%	88,8%
2012	77,5%	94,6%
CRECHE (0 A 3 ANOS)		
ANO	25% MAIS POBRES	25% MAIS RICOS
2001	8,9%	29,3%
2012	16,2%	44%
TAXA DE ALFABETIZAÇÃO		
ANO	25% MAIS POBRES	25% MAIS RICOS
2001	76,6%	98%
2012	86%	98,3%

FONTE: IBGE/Pnad/Todos pela educação

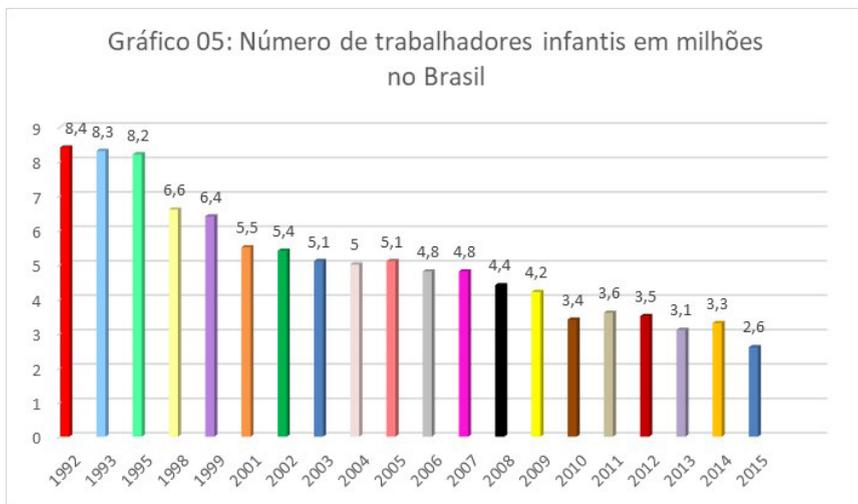
A não permanência na escola, além de não respeitar a situação de equidade necessária entre crianças e adolescentes, gera prejuízos negativos em relação às oportunidades futuras. Logicamente, as pessoas que possuem uma escolaridade mais alta terão melhores oportunidades. Demonstra-se mais um benefício do Programa Bolsa Família, pois com a obrigatoriedade de frequência escolar como condicionante para a descentralização do benefício, é muito mais provável que crianças e adolescentes em situação de pobreza e extrema pobreza possuam melhores oportunidades na vida adulta, rompendo-se com o ciclo intergeracional da pobreza (MOREIRA, 2020).



FONTE: IBGE/Pnad/Todos pela educação

É a educação de crianças e adolescentes que prepara para o futuro, e não o trabalho, como muito culturalmente se promulga. O Programa Bolsa Família, com a obrigatoriedade da condicionante de frequência escolar, que deve ser de 85%, contribui para que crianças e adolescentes não sejam explorados em atividades de trabalho infantil. A distribuição da renda também complementa o orçamento familiar, fazendo com que a família possa se conscientizar de que suas crianças e adolescentes devem estar na escola e não trabalhando. Outro requisito obrigatório para o recebimento do benefício financeiro é o acompanhamento pelas políticas públicas de saúde, o que possibilita identificar indícios de violação de direitos, violência ou exploração de trabalho infantil, havendo obrigatoriedade de notificação aos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes qualquer ocorrência desse tipo, o que visa modificar tal situação ou cancelar a concessão do benefício do Programa Bolsa Família. Portanto, o Programa Bolsa Família vem sendo uma política pública que atua no enfrentamento ao trabalho infantil, mesmo que possua muitas limitações em razão dos baixos valores disponibilizados para o sustento familiar (MOREIRA, 2020).

Segundo dados oficiais brasileiros, o trabalho infantil vem diminuindo após a instituição do Programa Bolsa Família, mesmo que não tenha sido da forma desejada para a ocorrência efetiva de sua erradicação. Um dos fatores fundamentais para tal diminuição é a descentralização de renda por meio do Programa Bolsa Família e as estratégias conjuntas para o enfrentamento do trabalho infantil. De 2001 a 2012, os índices diminuíram consideravelmente, mas chegou em um momento em que está havendo maior dificuldade de enfrentamento ao trabalho infantil devido à estagnação dos indicadores em decorrência da necessidade de reordenamento de políticas públicas nacionais e da busca de estratégias de melhor enfrentamento das desigualdades sociais (BRASIL, 2011).



FONTE: BRASIL, 2011; IBGE-PNAD

Com a diversidade de políticas públicas que vêm sendo realizadas para a garantia do direito à educação na idade certa, o enfrentamento ao analfabetismo e ao trabalho infantil, não se pode, evidentemente, atribuir a melhora dos indicadores somente ao Programa Bolsa Família, havendo outros fatores oriundos de políticas públicas de atendimento, proteção e justiça que contribuíram para o avanço no desenvolvimento social de crianças e adolescentes no Brasil. Por isso, afirma-se que a garantia do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, em suas diversas perspectivas, ocorre com a disponibilidade de uma multidimensionalidade de ações estratégicas de políticas públicas que proporcionem proteção, justiça, promoção de direitos e atendimento de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura e lazer, e que devem ser realizadas em rede, articuladas e de forma interinstitucional (MOREIRA, 2020).

Em estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que entrevistou cinco mil famílias de 229 municípios do país, sobre o Programa Bolsa Família, foi verificada a destinação dos valores recebidos, identificando-se que eles foram basicamente utilizados para a alimentação familiar. Quando realizada a pergunta sobre qual foi o gasto principal com o dinheiro do programa, podendo ser respondida até três opções, 87% das famílias responderam em uma das opções que destinavam os recursos para a alimentação. Frisa-se que o gasto com a alimentação é maior quanto mais pobre for a família

beneficiada (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2008, p. 04-05).



Fonte: IBASE, 2008

Com a instituição do Programa Bolsa Família, houve maior consumo de produtos alimentícios por parte das famílias beneficiadas que foram entrevistadas, constatando-se o aumento em: 78% o consumo de açúcares; 76% o consumo de arroz e cereais; 68% o consumo de leite; 63% o consumo de biscoitos; 62% o consumo de industrializados; 61% o consumo de carnes; 59% o consumo de feijão; 55% o consumo de óleo; 55% o consumo de frutas; 46% o consumo de ovos; 43% o consumo de raízes; e 40% o consumo de vegetais (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2008, p. 06).

Embora haja maior consumo de produtos alimentares, a situação de insegurança alimentar de muitas famílias brasileiras ainda é preocupante:

Apesar do aumento declarado no consumo de alimentos, parcela significativa dos(as) beneficiários(as) (21%, representando 2,3 milhões de famílias) encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (fome entre adultos e/ou crianças da família); outros 34% (ou 3,8 milhões de famílias) estão em situação de insegurança alimentar moderada (restrição na quantidade de alimentos na família). Apresentam insegurança alimentar leve, onde não há falta de alimentos, mas preocupação em relação ao consumo no futuro, 28% (ou 3,1 milhões de famílias), e 17% (ou 1,9 milhão de famílias) estão em situação de segurança alimentar

Os riscos decorrentes da situação de pobreza ou de extrema pobreza das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que foram entrevistadas se acentuaram quando se analisou o acesso à alimentação, as condições de saúde familiar, o acesso ao saneamento básico e o acesso à água: em 38,5% das famílias, houve ao menos uma pessoa com problema crônico de saúde; em 36,8% das famílias, um dos seus membros já teve anemia; em 31,4% das famílias, ao menos um teve hipertensão; em 16% das famílias houve desnutrição infantil; 57,4% das famílias não conseguem acessar as redes de esgoto; e 12% dos entrevistados alegam não ter acesso suficiente à água para a sua subsistência familiar (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2008, p. 04-09).

Por fim, verifica-se que o Programa Bolsa Família é um importante instrumento para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, possibilitando o acesso a direitos humanos e fundamentais para a pessoa humana. Porém, é um programa que depende de outras políticas públicas que atuem em conjunto para desenvolver cidadãos plenos e incluídos socialmente, possibilitando o desenvolvimento pleno durante a infância e sem sofrer com as restrições inerentes à pobreza, extrema pobreza e exclusão social. É importante destacar também que o desenvolvimento de políticas públicas sempre deve buscar a participação cidadã nos espaços públicos polissêmicos de debates sobre as estratégias de execução, aperfeiçoamento e articulação de políticas públicas, buscando atentar para as características da comunidade na qual se está inserido e melhores resultados, gerando contribuições para a sociedade onde ela é realizada.

CONCLUSÕES

Com o desenvolvimento do artigo, constatou-se que o Programa Bolsa Família vem gerando a inclusão social de crianças e adolescentes e auxiliando na garantia de direitos humanos e fundamentais, mediante o desenvolvimento político embasado nas teorias consolidadas sobre o desenvolvimento de políticas públicas.

O Programa Bolsa Família é uma estratégia fundamental para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, possibilitando o acesso a direitos e garantias tuteladas em lei, bem como o enfrentamento do trabalho infantil. É uma política destinada à assistência social das

classes mais pobres do Brasil que é constantemente criticada, embasada de forma mítica e superficial, sem qualquer base científica.

Os mitos em torno do Programa Bolsa Família devem ser enfrentados mediante a promoção de direitos humanos nos mais diversos ambientes. A informação é fundamental para que se assegure a continuidade do Programa e deve-se utilizar bases científicas interdisciplinares de estudos consistentes sobre o tema.

Pode-se observar que, após o estabelecimento do Programa Bolsa Família, o qual se encontra estruturado de acordo com as bases teóricas consistentes sobre o desenvolvimento de políticas públicas, os indicadores que medem o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes demonstraram resultados positivos, o que possibilitou o acesso a direitos de forma universalizante, havendo diminuição de trabalho infantil, diminuição de analfabetismo e evasão escolar, assim como acesso à alimentação.

Não obstante, o Programa Bolsa Família busca o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza por meio de medidas estratégicas de inclusão social e de equidade para a infância, gerando melhores oportunidades para o futuro de crianças e adolescentes das classes sociais mais pobres do Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDUIZA, E.; BOSCH, A. **Comportamiento Político y Electoral**. Barcelona: Ariel, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 5.209**. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069compilado.htm. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.836**. 2004b. Disponível em: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em: 25 nov. 2018.

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

BRASIL. Portal da Transparência. **Transferência de recursos por ação de governo**: Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza Lei n. 10836 de 2004. 2013. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoUF.aspx?codigoAcao=8442&codigoFuncao=08&NomeAcao=Transfer%EAncia+de+Renda+Diretamente+%E0s+Fam%EDias+em+Condi%E7%E3o+de+Pobreza+e+Extrema+Pobreza+%28Lei+n%BA+10%E836%2C+de+2004%29&Exercicio=2013>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (organizadores). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. A. Dez anos do Programa Bolsa Família: Desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (organizadores). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CUSTÓDIO, A. V.; VERONESE, J. R. P. **Trabalho Infantil Doméstico**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUSTÓDIO, A. V.; MOREIRA, R. B. R. **Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes**: Reflexões Contemporâneas no Contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai. Curitiba: Multideia, 2015.

CUSTÓDIO, A. V.; MOREIRA, R. B. R. O Programa Bolsa Família: transferência de renda condicionada no contexto do modo de produção capitalista contemporâneo no Brasil. *In*: LIPPSTEIN, D.; GIACOBBO, G. E.; MOREIRA, R. B. R. **Políticas Públicas, Espaço Local e Marxismo**. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2015.

CUSTÓDIO, A. V. Teoria da proteção integral: pressupostos para a compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**: Revista do programa de pós-graduação do mestrado e doutorado, Santa Cruz do Sul, n. 29, p. 22-43, jan./jun. 2008.

CUSTÓDIO, A. V.; MOREIRA, R. B. R. A Influência do Direito Internacional no Processo de Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, n. 02, v. 23, p. 178-197, mai./ago. 2018.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FERNANDEZ, A. Las Políticas Públicas. *In*: BADIA, M. C. (Orgs.). **Manual de Ciencia Política**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006. p. 495-517.

FORBES. **The 15 Richest Families in Brazil**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.forbes.com/sites/andersonantunes/2014/05/13/the-15-richest-families-in-brazil/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

HERMANY, R. **(Re) Discutindo o Espaço Local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

HERMANY, R.; DUPONT, F. R. O poder local e o fortalecimento das comunidades: a articulação necessária entre capital social, pertencimento e cooperação. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11, 2014, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: Resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Os censos demográficos do Brasil e o censo de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LEAL, R. G. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, R. G. **Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. Instituto José Luis e Rosa Sundermann: São Paulo, 2003.

MOREIRA, R. B. R. M. **As estratégias e ações de políticas públicas para a erradicação da exploração sexual comercial nos municípios brasileiros no contexto jurídico e político da teoria da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente**. 2020. 291 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convenção sobre os Direitos das Crianças**. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 28 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção 138 sobre a idade mínima de admissão ao emprego**. 1973. Disponível em: <http://white.oit.org.pe/ipecc/pagina.php?seccion=47&pagina=156>. Acesso em: 29 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção 182 sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação**. 1999. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/com-chic.htm>. Acesso em: 29 nov. 2018.

PAIVA; L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (organizadores). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. 6. ed. Editora Record: Rio de Janeiro, 2001.

SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333. t. 8.

SCHMIDT, João Pedro. **A orientação ativa nas políticas públicas: condições e diretrizes para a transformação social**. 2016 (não publicado).

SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**, São Paulo, 2010, p. 35-89; 117-160.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, jul./dez. 2006.

SUBIRATS, J.; et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. Moderna: São Paulo, 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Taxa de abandono**. [s.d.]. Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5-metas?task=indicador_educacao&id_indicador=81#filtros. Acesso em: 29 nov. 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Taxa de analfabetismo**. [s.d.]. Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5-metas?task=indicador_educacao&id_indicador=48#filtros. Acesso em: 29 nov. 2018.

VERONESE, J. R. P.; SILVEIRA, M. Acesso à Justiça e Justiça da Infância e da Juventude: o juiz, o promotor de justiça, os serviços auxiliares e o advogado. *In*: VERONESE, J. R. P. (Coordenadora). **Direito da Criança e do Adolescente**: Novo Curso - Novos Temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.