



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Teresina – PI, Brasil, CEP: 64.340-000, Fone: (86) 3215 - 1558



ADRIANA DE MOURA ELIAS SILVA

**GESTÃO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS
MUNICÍPIOS DE PIRIPIRI E TERESINA**

TERESINA – PIAUÍ

2017



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Teresina – PI, Brasil, CEP: 64.340-000, Fone: (86) 3215 - 1558



**GESTÃO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS
MUNICÍPIOS DE PIRIPIRI E DE TERESINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do curso de mestrado em Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva

TERESINA – PIAUÍ

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

S586g Silva, Adriana de Moura Elias.
Gestão de condicionalidades do Programa Bolsa
Família nos municípios de Piripiri e de Teresina – Adriana
de Moura Elias Silva.
111 f.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas –
Universidade Federal do Piauí, 2017.
Orientação: Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva.

1. Pobreza. 2. Assistência Social. 3. Política de
Assistência. 4. Proteção Social. I. Título.

CDD 305.560 981 22

ADRIANA DE MOURA ELIAS SILVA

**GESTÃO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS
MUNICÍPIOS DE PIRIPIRI E DE TERESINA**

Aprovada em 29 de agosto de 2017.

Banca Examinadora:

Professora Dra. Maria do Rosário de Fátima e Silva
Orientadora e Presidente da Banca - UFPI

Professora Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira
Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFPI
1ª Examinadora

Professora Dra. Magda Núcia Albuquerque Dias
Professora Externa ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UEMA
2ª Examinadora

Professora Dra. Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro
Professora Externa ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – ICF
Professora Suplente

Aos meus pais, em especial minha mãezinha, Isabel da Cruz, ao meu Filho Pedro Paulo; e a meus irmãos, pelos ensinamentos, apoio e amor incondicional. À minha família pelo apoio, confiança e acompanhamento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pela inspiração. Aos meus amigos, pelo apoio, força, incentivo e motivação; à Professora Dra. Rosário de Fátima, pela competência, dedicação e paciência como orientadora no processo de mestrado. Aos professores do Mestrado em Políticas Públicas, pela discussão teórica, que contribuíram imensamente com o meu processo de formação. Enfim; a todos que contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) nos Municípios de Teresina e Piripiri do Estado do Piauí, constitui o objeto da presente dissertação, tendo, por objetivo, analisar a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família dos municípios de Piripiri e de Teresina na promoção ao acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos de educação, de saúde e de assistência social no período de 2012 a 2015.

Verificaram-se as implicações da gestão pública na implementação de uma rede de proteção social a partir dos resultados das condicionalidades e buscou-se identificar as ações que favorecem a satisfação dos beneficiários do Programa no tocante ao acesso aos serviços sociais básicos, como transferência de renda. A referida pesquisa analisou a problemática em questão pelo fato de sua relevância que está diretamente inserida na vida das pessoas que mais precisam das políticas sociais. Abordaram-se as ações dos municípios pesquisados na gestão do Programa Bolsa Família e, mais especificamente, a observância das condicionalidades. Nesse sentido, observou-se o modo de operacionalização do Programa pelos gestores nos municípios de Teresina e Piripiri, identificando as contribuições do Programa na superação das vulnerabilidades com a implementação de uma rede de proteção social integrada. Para a realização da pesquisa, utilizou-se a abordagem qualitativa, o que permitiu uma compreensão do universo e da amplitude do problema e do fenômeno estudado, levando-se em consideração o contexto social no qual os sujeitos estão inseridos. Utilizou-se o método crítico dialético que permitiu refletir sobre os pontos antagônicos da realidade, favorecendo a compreensão das suas múltiplas determinações que configuram o cenário de desigualdades que cercam a vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Nessa perspectiva, elegeram-se como sujeitos 08 (oito) gestores e 07 (sete) beneficiários do Programa nos municípios pesquisados. Para isso, foi utilizado como instrumento a entrevista semiestruturada, que nos favoreceu compreender as relações existentes entre o fenômeno estudado e os fatores que compõem a realidade dos sujeitos entrevistados.

As condicionalidades do PBF e seus resultados no Piauí demonstram que os três elementos que compõem o seu ciclo, ou seja, saúde, educação e assistência social, desde que articulados, são uma importante estratégia para a superação das vulnerabilidades sociais que perpassam o cotidiano dos beneficiários. Neste aspecto, as ações realizadas pela gestão pública municipal e o modo adequado como são concebidas e operacionalizadas as condicionalidades do programa se tornam fatores bastante significativos para o alcance dos seus objetivos.

No Piauí, considerando a realidade de implementação do PBF nos municípios tomados como base de análise, torna-se necessário estreitar relações e fortalecer a intersetorialidade entre a política de transferência de renda e as demais políticas públicas, sobretudo, no campo da saúde, educação e assistência social. Neste sentido, um dos desafios postos é a busca de soluções coletivas para as demandas identificadas no tocante à fragilidade dos serviços sociais básicos ofertados. Para tanto, a sensibilização dos gestores públicos no que se refere aos investimentos necessários à qualificação continuada da equipe técnica e a responsabilização dos atores envolvidos, entre eles, as famílias beneficiárias, podem ser o diferencial no sentido do aprimoramento do programa e de sua efetividade na perspectiva do enfrentamento das desigualdades sociais e a redução da pobreza.

Palavras-Chave: Pobreza. Assistência Social. Política de Assistência. Proteção Social.

ABSTRACT

The management of conditionalities of the Bolsa Família Program (PBF) in the Municipalities of Teresina and Piripiri of the State of Piauí, is the object of this dissertation, with the purpose of analyzing the management of conditionalities of the Bolsa Família Program of the municipalities of Piripiri and Teresina In promoting the access of beneficiary families to basic social services of education, health and social assistance in the period from 2012 to 2015.

It was verified the implications of public management in the implementation of a social protection network based on the results of conditionalities and sought to identify the actions that favor the satisfaction of the beneficiaries of the program regarding the access of basic social services as a transfer of income. This research analyzed the problematic in question because of its relevance that is directly inserted in the lives of people who most need social policies. The actions of the municipalities surveyed in the management of the Bolsa Família Program and, more specifically, compliance with conditionalities were discussed. In this sense, it was observed how the program is implemented by managers in the municipalities of Teresina and Piripiri, identifying the contributions of the program in overcoming vulnerabilities with the implementation of an integrated social protection network. In order to carry out the research, we used the qualitative approach, which allowed us to understand the universe and the magnitude of the problem and the studied phenomenon, taking into account the social context in which the subjects are inserted. We use the critical dialectical method that allowed us to reflect on the antagonistic points of reality, favoring the understanding of its multiple determinations that configure the scenario of inequalities that surround the life of the beneficiary families of the Bolsa Família Program.

From this perspective, 08 (eight) managers and 07 (seven) program beneficiaries were selected as subjects in the cities surveyed. For this, we used as an instrument the semi-structured interview, which favored us to understand the existing relations between the phenomenon studied and the factors that make up the reality of the subjects interviewed.

The PBF conditionalities and their results in Piauí demonstrate that the three elements that make up their cycle, that is, health, education and social assistance, provided they are articulated, are an important strategy for overcoming social vulnerabilities that pervade the daily lives of beneficiaries. In this regard, the actions carried out by the municipal public management and the appropriate way in which the conditionalities of the program are conceived and operationalized becomes a very significant factor in the achievement of its objectives.

In Piauí, considering the reality of PBF implementation in municipalities taken as a basis for analysis, it is necessary to strengthen relations and strengthen the intersectorality between the income transfer policy and other public policies, especially in the field of health, education and assistance social. In this sense, one of the challenges posed is the search for collective solutions to the identified demands regarding the fragility of the basic social services offered. To this end, the awareness of public managers regarding the necessary investments, the continued qualification of the technical team and the accountability of the actors involved, among them the beneficiary families, could be the differential in the sense of improving the program and its effectiveness. With a view to tackling social inequalities and reducing poverty.

Keywords: Poverty. Social assistance. Policy of Assistance. Social Protection.

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PNAA	Programa Nacional de Acesso a Alimentação
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
POP	Centro Especializado para Pessoas em Situação de Rua
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 - Objetivos das condicionalidades no Programa Bolsa Família.....	51
Quadro 02 - Compromisso das famílias nas áreas de Saúde, de Educação e de Assistência Social.....	60
Quadro 03 - Efeitos por descumprimentos de condicionalidades do PBF (crianças e gestantes/nutrizes).....	61
Quadro 04 - Efeitos por descumprimentos de condicionalidades do BVJ (jovens de 16 e 17 anos).....	61
Quadro 05 - Motivos de descumprimento da agenda de educação e saúde.....	74
Quadro 06 - O processo de Gestão do Programa Bolsa Família e as Formas de acompanhamento das condicionalidades no Município de Piriipiri.....	87
Quadro 07 - Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família no Município de Piriipiri.....	90
Quadro 08 – Percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sobre as suas ações e condicionalidades do Município de Piriipiri.....	92
Quadro 09 - Condicionalidades nas áreas da educação, de saúde e de assistência social no município de Teresina.....	96
Quadro 10 - Percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sobre as suas ações e condicionalidades (Município de Teresina).....	98
Gráfico 1 - Ciclo Periódico de Condicionalidade.....	53
Gráfico 2 - Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Educação no Piauí (%).....	68
Gráfico 3 - Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Saúde no Piauí (%).....	72
Gráfico 4 - Evolução do Número de famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no Estado do Piauí.....	78
Figura 01 - Localização do Município de Piriipiri no Mapa do Piauí.....	81
Figura 02 - Localização do Município de Teresina no Mapa do Piauí.....	92

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	19
2.1 Proteção social no Brasil: concepções e diretrizes.....	19
2.2 O Programa Bolsa família como medida de proteção social.....	20
2.3 A transferência condicionada de renda através do Programa Bolsa Família (PBF) e a noção de direito.....	27
2.4 A contribuição da Política de Assistência Social para a efetividade do Programa Bolsa Família (PBF).....	31
2.4.1. Um breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil.....	31
2.4.2 Programa de Transferência de Renda no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família (PBF).....	43
2.4.3 A efetividade da transferência de Renda a partir da Política Nacional de Assistência Social.....	45
3 AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	49
3.1 Concepções, características e critérios.....	58
3.2 Gestão e as formas de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) nas áreas da Educação.....	65
3.3 Gestão e as formas de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) na área da Saúde.....	69
3.4 Gestão e acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) na área da Assistência Social.....	72
3.5 As condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e a garantia do acesso aos direitos sociais básicos.....	75
4 GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS DE PIRIPIRI E DE TERESINA.....	78
4.1 A caracterização do Município de Piripiri (PI).....	81
4.2 A gestão e percepção do Programa Bolsa Família no município de Piripiri (PI).....	83
4.3. A caracterização do Município de Teresina (PI).....	92
4.4 A gestão e percepção do Programa Bolsa Família no município de Teresina (PI).....	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	103
APÊNDICES.....	109

1 INTRODUÇÃO

A referida pesquisa elegeu a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) nos Municípios de Teresina e de Piri-piri, como objeto de estudo da presente dissertação de mestrado, tendo por objetivo analisar a gestão do programa Bolsa Família nos municípios com o foco nas condicionalidades concebidas como estratégias de garantia do acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos de educação, de saúde e de assistência social no período de 2012 a 2015, uma vez que nesse período o Ministério do Desenvolvimento Social volta-se para analisar e refletir com mais exatidão os dados sobre as condicionalidades, pois anteriormente só existia coleta. Sendo essa análise também estendida aos Municípios e Estados, uma vez que ambos também precisariam estar informados sobre as vulnerabilidades e os possíveis encaminhamentos a ser dados.

É nessa perspectiva que se desenvolveu a análise das condicionalidades do Programa Bolsa Família no Estado do Piauí, mediante a reflexão sobre os municípios priorizados pela pesquisa, procurando identificar em que medida elas promovem o acesso das famílias beneficiárias às políticas de educação, de saúde e de assistência social e se contribuem para o fortalecimento de uma rede de proteção social, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais identificadas.

A partir do debate em torno dos Programas de Transferência de Renda e em especial das Condicionalidades por eles estabelecidas, as perguntas que se constituíram como o fio condutor da pesquisa foram: “Em que medida as condicionalidades do Programa Bolsa Família contribuem para promover o acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços sociais básicos de educação, de saúde e de assistência social? Em que medida a gestão pública tem viabilizado a implementação de uma rede de proteção social integrada com vistas à garantia da superação das vulnerabilidades sociais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos municípios? Qual a efetividade das condicionalidades do Programa Bolsa Família para o êxito do programa e para a efetivação dos direitos sociais básicos? Como os beneficiários interpretam as condicionalidades na perspectiva do acesso aos direitos sociais básicos?”

As respostas a esses questionamentos foram buscadas através da interlocução com a literatura produzida sobre as políticas de transferência de renda, com as fontes documentais articuladas aos processos de gestão do PBF nos municípios pesquisados, buscando identificar e refletir sobre as condições institucionais disponibilizadas para a implementação de programas dessa natureza, além do diálogo com os gestores e com as famílias beneficiárias do

programa.

Diante da necessidade de efetivar a gestão de condicionalidades do PBF, a rede governamental teve de ser expandida e funcionar a partir do enfoque intersetorial, com a incorporação dos respectivos responsáveis pelo acompanhamento da assistência social, da saúde e da educação constituídos em nível do Governo Federal e em todos os estados e municípios brasileiros.

Assim como ocorre no âmbito federal, o trabalho realizado pelos estados e municípios também ocorrem de forma articulada e integrada entre as áreas de assistência social, de saúde, de educação e da gestão do PBF, conformando uma rede de serviços sociais básicos a ser disponibilizados à população. Nesse contexto, a construção de uma sistemática de acompanhamento das condicionalidades do PBF exigiu atuação da esfera federal sobre duas conhecidas dificuldades da gestão pública: a coordenação federativa e a intersetorialidade.

O modelo descentralizado de implementação e de gestão do programa levou à construção de um modelo de gestão compartilhado com os estados e os municípios, em que as responsabilidades de cada esfera na implementação do Programa Bolsa Família são definidas e acordadas. As condicionalidades do programa exigiram que a coordenação federativa, protagonizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e a área de assistência social na relação com os estados e na maior parte dos municípios fosse ampliada com a constituição de uma rede intersetorial de acompanhamento com a inclusão das áreas de saúde e de educação nas três esferas governamentais, tornando o sistema bastante complexo.

A institucionalização da atuação intersetorial do PBF pelas três áreas ocorreu, principalmente, por meio do estreitamento nas relações de caráter cooperativo, sobretudo entre a área responsável pelas condicionalidades (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS) e as áreas responsáveis pelo acompanhamento socioassistencial das famílias (Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS), pelo acompanhamento na saúde (Secretaria de Atenção à Saúde/MS) e na educação (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/MEC). A constituição e a institucionalização do comitê intersetorial¹ de acompanhamento das condicionalidades do PBF foi um fator importante para a sustentabilidade da rede de acompanhamento, pois ele agrega representantes das três áreas e das três esferas de governo. Esse espaço possibilita a negociação e a construção de consensos sobre a gestão do PBF – em especial dos temas relacionados ao acompanhamento das condicionalidades – e sobre os encaminhamentos de temas relevantes relacionados às

¹ Portaria Interministerial nº 02, de 16/09/2009.

condicionalidades, com mandado para atuar de forma propositiva em relação às demais esferas de governo.

Entre os objetivos do Programa Bolsa Família, previstos no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, estão: (1) - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, de educação e de assistência social; (2) - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (3) - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza; (4) - combater a pobreza; e (5) - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público, (art.5º a 8º da Lei 10.836 e Art. 2º e 5º do Decreto 5.209 de 2004).

A execução do Programa Bolsa Família incorpora três dimensões: alívio imediato da pobreza que se concretiza pela transferência de renda direta às famílias pobres; ruptura do ciclo de pobreza entre gerações por meio do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, de educação e de assistência social; e a oferta de programas complementares que apoiem o desenvolvimento de capacidades das famílias.

Em 2009, foi publicada a Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009, que criou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e incorporou o descumprimento das condicionalidades como uma evidência de vulnerabilidade das famílias, ensejando que tenham preferência no acompanhamento socioassistencial.

No Decreto Federal de nº 7.332, de 19 de outubro de 2010, uma nova concepção atribuída às condicionalidades refletiu-se em uma nova redação do art. 27 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, em que os objetivos de condicionalidades passaram a incorporar, além do estímulo às famílias beneficiárias para exercerem seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, de educação e de assistência social, o de identificar vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Em 2011, o painel de indicadores foi concebido por técnicos da Coordenação de Gestão de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), como uma ferramenta de gestão útil no monitoramento das condicionalidades, além de uma grande base de dados sobre vulnerabilidades, com foco no público beneficiário do Programa Bolsa Família. Desta proposta inicial, pode ser extraída uma série de objetivos específicos, dentre os quais se destacam:

- Sistematizar as informações do acompanhamento das condicionalidades;

- Monitorar o processo de gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- Dar visibilidade aos resultados desta Gestão das condicionalidades;
- Subsidiar os parceiros internos e externos ao Departamento de Condicionalidades (nos diferentes níveis da federação) na revisão dos seus processos e na promoção de melhorias na condução da política;
- Fortalecer a articulação federativa e a participação dos Coordenadores Estaduais na gestão de condicionalidades.

O painel apresenta subsídios importantes para gestores atuarem na gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família, quanto ao planejamento intersetorial de ações e políticas. A partir dessa ferramenta, os gestores podem elaborar diagnósticos e análises, assim como aprimorar seus processos de trabalho, de forma a planejar uma atuação intersetorial com vistas à redução das vulnerabilidades identificadas em seus territórios que afetam ou impedem as famílias de acessarem seus direitos básicos na perspectiva da gestão de condicionalidades.

Desde o ano 2011, o acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza, estejam eles relacionados à oferta dos serviços ou à dinâmica sociofamiliar; e identificar as áreas e os casos de maior vulnerabilidade, construindo, assim, diagnósticos sociais territorializados com base nas informações obtidas e nas situações identificadas. A partir desse mapeamento, é possível implementar medidas que contribuam para orientar as ações de governo, principalmente na área das políticas sociais, para uma atuação intersetorial integrada, também territorializada e centrada na unidade familiar.

Esse processo representa uma importante aproximação entre o poder público e as famílias mais vulneráveis, visando apoiá-las na superação de suas vulnerabilidades e das condições socioeconômicas associadas à pobreza.

Partindo dessa problematização é que o presente estudo procurou encontrar respostas a partir de questionamentos sobre a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família no Estado do Piauí, buscando uma visão mais totalizante da realidade, de modo a analisar a gestão ligada a vários condicionantes, dentre estes, as implicações da gestão pública na implementação de uma rede de proteção social a partir dos resultados das condicionalidades, considerando a efetividade de seus objetivos no que se refere o favorecimento do acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos.

A escolha pela presente temática partiu de motivações e de interesses pessoais que surgiram desde a nomeação da pesquisadora em questão como Gerente de Transferência de Renda do Programa Bolsa Família no Estado do Piauí de 2003 a 2010 e estenderam-se com a nomeação como Técnica de Atividade Gerencial de Alta Complexidade, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na Coordenação Geral de acompanhamento de condicionalidades do PBF da Secretaria de Renda de Cidadania de 2011 a 2013. A inserção da então pesquisadora nos espaços de gestão do PBF estimulou-a a realizar um estudo mais complexo e aprofundado da realidade da gestão de condicionalidades nos municípios, buscando, principalmente, averiguar as possibilidades reais e concretas de promoção do acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos de saúde, de educação e de assistência social.

Os Municípios selecionados para a pesquisa foram de Grande Porte (Teresina) e de Médio Porte (Piripiri) do Estado do Piauí, considerando o Município de Teresina como um modelo de implementação de uma rede socioassistencial de acompanhamento das famílias por território no Estado e o último como reconhecido nacionalmente com prêmio e com destaque pelo êxito da gestão do Programa Bolsa Família.

O estudo apresenta relevância social considerando os reordenamentos postos pelas legislações e os estudos na área, especialmente na realidade dos municípios, além da necessidade de abordar as implicações da gestão pública na prática de uma rede de proteção social, em frente às necessidades identificadas durante o acompanhamento das condicionalidades atribuídas às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Portanto, esse estudo se justifica pelo fato do bolsa família, como um programa de transferência de renda, ser considerado um importante mecanismo para o enfrentamento da pobreza e uma possibilidade de dinamização econômica em municípios de pequeno porte, como Piripiri.

Toda pesquisa poderá ter impactos teóricos e práticos. Teoricamente, poderá contribuir para o acúmulo científico, para os debates acadêmicos, para o avanço da teoria acerca desse campo temático. Além disso, o estudo também visa contribuir do ponto de vista prático, podendo, direta ou indiretamente, influenciar as novas práticas de gestão de programas e de políticas sociais, a partir dos desvendamentos das atuais práticas, de seus limites e de suas possibilidades.

A pesquisa em questão envolveu a revisão bibliográfica sobre as políticas de transferência de renda, rede de proteção social, condicionalidades, direitos e processos de gestão pública e o levantamento documental sobre os processos de gestão do Programa Bolsa

Família nos municípios de Teresina e Piriapiri buscou apreender a engenharia institucional que configura a gestão do Programa Bolsa Família nos municípios. Utilizou-se para a análise e reflexão sobre transferência de renda, rede de proteção social, condicionalidades, direitos e processos de gestão pública e social, autores como: Draibe (1990), Silva (2010), Yazbek (2008), Zimmermann (2006), além de portarias e decretos ministeriais. Além da pesquisa de campo que oportunizou o diálogo com 08 gestores e 07 beneficiários do PBF nos municípios tomados como base da pesquisa.

A modalidade de pesquisa utilizada como referencial foi a pesquisa qualitativa, que permitiu uma compreensão do universo e da amplitude do problema e do fenômeno estudado, levando em consideração o contexto social no qual as ações e os sujeitos se encontram inseridos. Como instrumento de pesquisa utilizou-se a entrevista semiestruturada, o que oportunizou colher mais detalhes sobre os dados decorrentes, os meios dos quais foram obtidas as respostas às indagações formuladas, estabelecendo as relações necessárias entre os dados colhidos e os questionamentos que foram feitos.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. O capítulo I, das Considerações Iniciais, compreende a introdução das reflexões nas quais se expõe o objeto e objetivos da pesquisa. O capítulo II denominado “O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil”, trata das concepções e de diretrizes da proteção social no Brasil, ademais aborda o Programa Bolsa Família como medida de proteção social e reflete a transferência condicionada de renda através do Programa Bolsa Família e a noção do direito.

O capítulo III “As Condicionalidades do Programa Bolsa Família”, trata das condicionalidades do programa, levando a compreender as concepções, as características e os critérios; o processo de gestão e as formas de acompanhamento das condicionalidades do PBF nas áreas da educação, de saúde e de assistência social; e a garantia do acesso aos direitos sociais básicos.

O capítulo IV “A Gestão do Programa Bolsa Família nos Municípios de Médio e de Grande Porte no Estado do Piauí”, compreende a análise dos resultados do estudo empírico. Nesse capítulo, desenvolve-se a contextualização do Programa Bolsa Família nos municípios de Piriapiri e de Teresina, objetos da pesquisa, além disso, aborda o processo de gestão do Programa Bolsa Família e as formas de acompanhamento das condicionalidades nas áreas da Educação, de Saúde e de Assistência Social nos municípios pesquisados; e reflete a visão dos gestores municipais sobre as ações e as condicionalidades do Programa Bolsa Família e dialoga, também, com a percepção das famílias beneficiárias sobre as ações e as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Como última parte do trabalho estão as considerações finais, nas quais se aborda em forma de síntese a compreensão e a análise do pesquisador sobre o objeto estudado. A pesquisa realizada contribuiu para um maior conhecimento acadêmico sobre a gestão das condicionalidades do PBF nos municípios de Piripiri e de Teresina, permitindo a compreensão acerca da engenharia do Programa nesses municípios e seus resultados no tocante ao atendimento das necessidades das famílias beneficiárias, considerando os objetivos postos pelo Programa Bolsa Família e pela Política de Transferência Condicionada de Renda adotada pelo Governo brasileiro e seus desdobramentos nos Estados e, especialmente, nos municípios-alvo da presente análise.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

2.1 Proteção social no Brasil: concepções e diretrizes

As discussões acerca da construção de um sistema de proteção social no Brasil, a partir da Constituição de 1988, são bastante amplas, pois elas acontecem na perspectiva de garantir tanto os direitos consistentes à proteção integral de crianças e de adolescentes, quanto a proteção aos idosos, às pessoas com deficiência, à população de rua, às pessoas em situação de extrema pobreza e às pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade e de risco social. Essa compreensão argumenta que o sistema de proteção social no Brasil foi estruturado com vistas a enfrentar o quadro de pobreza e de desigualdade social a partir da implementação de políticas que possam fazer frente a esses desafios estruturais.

Para Draibe (1994), as políticas sociais implementadas no país pós-constituição, principalmente entre 1995 e 2002, atenderam à concepção de um amplo sistema de proteção social ao conjugarem políticas de enfrentamento à pobreza com políticas universais nas áreas de educação e de saúde. No que tange aos programas de transferência de renda, foi constituída pelo governo brasileiro a Rede Social Brasileira de Proteção Social por meio do Projeto Alvorada, que agregava diversos programas de garantia de renda mínima destinados às famílias em situação de pobreza com o objetivo de trabalhar a redução de riscos e as vulnerabilidades sociais.

A Constituição de 1988 produziu grande avanço na questão do reestabelecimento e garantia dos mínimos sociais, permitindo ao governo proceder à elevação dos benefícios monetários da previdência social garantidos à população vulnerável promovendo sua equiparação ao salário mínimo; efetuar a modificação e expansão da previdência social rural e a reafirmação do direito ao recebimento da Renda Mensal Vitalícia criada desde 1974. Posteriormente a isso, foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado aos idosos maiores de 65 anos e às pessoas portadoras de deficiência, ambos com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um marco histórico para a Política de Assistência Social, que passou a ser considerada como direito do cidadão e dever do Estado. Embora a assistência social tenha estado presente desde o Brasil Colônia, sua configuração assumia um caráter clientelista, populista, vinculado ao dever moral e à vocação religiosa (PEREIRA, 2007). Assim, no texto da CF/88, a Assistência Social

passou a integrar a política pública de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social e passou a ser vista como dever político determinado por uma condição de cidadania e não como dever moral.

A regulamentação da LOAS em 1993 promoveu o reconhecimento de uma série de direitos socioassistenciais no país. A área de Assistência Social de caráter não contributivo e direcionada para quem dela necessitar tem na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004 e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em implementação no Brasil desde 2005, os dois instrumentos políticos e normativos mais recentes que a configuram como política pública de direitos (SILVA; SILVA, 2010).

Para Silva e Silva (2010), em 2004, com o estabelecimento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), definem-se as seguranças que cabem a essa política, como: a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida e a segurança de convívio familiar e comunitário. A partir do momento em que a assistência social alcança o *status* de política pública no Brasil, ela agrega responsabilidades do poder público e direitos de cidadania àqueles que necessitam.

As políticas públicas têm por objetivo promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, contribuindo para a inclusão dos usuários e dos grupos específicos, ampliando o acesso a bens e a serviços socioassistenciais, além de garantir que suas ações promovam a convivência familiar e comunitária. Dentro das políticas públicas, existem os programas sociais de transferência de renda, que estão focados no benefício à população mais pobre. No caso em questão, o Programa Bolsa Família tem se firmado como agente de redução da pobreza, impulsionando o desenvolvimento social.

2.2 O Programa Bolsa Família como medida de proteção social

Em relação à Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, responsável pela criação do Programa Bolsa Família, a discussão sobre condicionalidades presente no artigo 3º aparece diretamente vinculada à concessão de benefícios, ou seja, a família não receberá o benefício caso não tenha cumprido a condicionalidade, ou, na forma da lei, a “concessão de benefícios dependerá do cumprimento de condicionalidades relativas ao pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85%” (BRASIL, 2004, p.4).

O Programa Bolsa Família utiliza os conceitos de pobreza e de pobreza extrema para estabelecer o corte de renda per capita familiar. Para compreensão do conceito de pobreza, apoiamos em Rocha (2003), quando define que:

Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive (ROCHA, 2003, p.9).

Assim, para a autora, a pobreza está relacionada à satisfação das necessidades. Dessa forma, um indivíduo encontra-se em situação de pobreza quando as suas necessidades básicas não são atendidas de forma adequada. Nas circunstâncias em que as necessidades físicas e biológicas não estão satisfeitas, utiliza-se o conceito de “Pobreza Absoluta”. Já o conceito de “Pobreza Relativa” “define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades entre indivíduos com objetivo social” (ROCHA, 2003). Partindo desses conceitos, a pobreza absoluta revela uma situação em si, ao passo que a pobreza relativa direciona a discussão para as questões que geram a pobreza.

Com base nesse referencial, “quando se trata especificamente das necessidades nutricionais”, do ponto de vista da definição de um critério de elegibilidade a um programa com base na renda, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades (necessidades consideradas mínimas na sociedade), trata-se da chamada linha de pobreza (ROCHA, 2003).

No Brasil, nas últimas décadas, as discussões sobre a pobreza saíram da inércia e passaram a fazer parte da agenda do poder público em todas as instâncias federativas no tocante à implementação de políticas e de programas com objetivos de enfrentamento à situação de pobreza e de miséria no país. Em virtude dessas proporções, no debate sobre esta questão social, entre outros programas, sobressaiu o PBF, focalizado, sobretudo, no combate à pobreza extrema.

Zimmerman (2006) sugere que o valor transferido pelo Bolsa Família deve ser equiparado ao valor da Cesta Básica Nacional, divulgado pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Com base em estudo realizado pelo mesmo órgão em 2005, um trabalhador em idade adulta necessitaria de R\$ 159,29 para

satisfazer suas necessidades alimentares mensais mínimas. Para o autor, “o valor do Programa Bolsa Família viola o direito humano à alimentação, uma vez que, o mesmo é insuficiente para aliviar a fome de uma família brasileira” e tem contribuído apenas para “mitigar ou aliviar a fome” (ZIMMERMAN, 2006, p. 9).

Com base em tais argumentos, pode-se inferir que a transferência de renda por meio do PBF não resolverá isoladamente as questões relacionadas ao combate à fome e à pobreza, sendo necessário pensá-la de forma integrada com outras políticas e ações estruturais.

Com base nas principais vertentes teóricas que permeiam as discussões sobre Programas de Transferência Condicionada de Renda, buscou-se analisar a gestão de condicionalidades prevista no marco legal do Programa Bolsa Família apresentando o desenho vigente para o acompanhamento das famílias nos municípios de Piripiri e de Teresina, averiguando a repercussão desse acompanhamento no acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos.

Tendo em vista o propósito de analisar a concepção que norteia o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, foram tomadas como referência para o desenvolvimento da presente análise a Lei de Criação do PBF, o Decreto que regulamenta esta lei, as Portarias Interministeriais, a Portaria que regulamentou a gestão de condicionalidades no período de 2005 a 2008 e a Portaria GM/MDS n.º 251/2012, que atualmente regulamenta as ações de gestão de condicionalidades, além de outros materiais na forma de guias, de cartilhas e de manuais.

O PBF, estabelecido como o principal programa de transferência de renda do país, tem como objetivo contribuir para a superação da pobreza no Brasil por meio de três frentes de atuação: a transferência direta de renda, que representa uma melhoria imediata nas condições de vida das famílias pobres, oferecendo a milhares de brasileiros o resgate da cidadania; o acompanhamento das condicionalidades, que possibilita o acesso das famílias beneficiárias aos serviços básicos de saúde, de educação e de assistência social; e a oferta de programas complementares, que abrem oportunidades de desenvolvimento das famílias beneficiárias.

De acordo com o site do Programa Bolsa Família, em 2016, o PBF foi considerado o maior programa de transferência de renda do mundo em relação ao número de famílias e de pessoas beneficiadas. São 13,8 milhões de famílias, o que equivale a quase 55 milhões de pessoas que têm acesso aos benefícios do programa em todos os 5.570 municípios brasileiros.

A implementação do Programa Bolsa Família envolve correlações de forças distintas que podem qualificá-lo ou conduzi-lo para um ou outro caminho, dependendo do movimento dos atores envolvidos, direta ou indiretamente, no seu planejamento e na sua execução. Por

isso, o debate sobre o PBF precisa ser qualificado e situado em meio às concepções centrais que norteiam os Programas de Transferência Condicionada de Renda.

Assim, pode-se supor que, segundo os critérios do Bolsa Família, uma família em situação de extrema pobreza vive em condições nas quais suas necessidades alimentares não são satisfeitas, ao passo que as famílias em situação de pobreza têm suas necessidades alimentares satisfeitas, entretanto, as outras necessidades, consideradas mínimas, não são supridas.

O Programa Bolsa Família, vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente denominada de Ministério do Desenvolvimento Social, foi criado pela Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, sancionado pela Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n.º 5.209 de 17 de setembro de 2004. O Programa é resultado da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal que estiveram vigentes no país entre os anos de 2001 e 2003. São eles, conforme a Lei n.º 10.836 de 09 de janeiro de 2004:

- I. Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001;
- II. Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003;
- III. Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001;
- IV. Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

A unificação dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Programa Bolsa Família, proposta no Relatório de Transição de Governo e na Câmara de Política Social instituída no primeiro ano do Governo Lula, teve como objetivos: criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares; incentivar o desenvolvimento local dos territórios; assegurar a prioridade para os mais pobres; estabelecer o princípio de equidade; aumentar a eficiência e a efetividade do uso de recursos; unificar, racionalizar e ampliar os programas de transferência de renda; e retirar incentivos para políticas setoriais de transferência de renda.

O Programa Bolsa Família, em relação aos programas que o antecederam, trouxe novos elementos ao considerar:

- I. As famílias como unidade receptora do benefício e do cumprimento das condicionalidades exigidas;
- II. A inclusão prioritária dos membros das famílias em programas e em políticas;

- III. A descentralização pactuada com os entes da federação;
- IV. Cadastro único dos programas sociais como ferramenta de planejamento e de gestão de políticas.

O Programa Bolsa Família como programa e política social, tem sido centrado na família. Esta mudança da focalização do indivíduo para a instituição familiar vem fazendo parte dos debates das políticas sociais para a família nas últimas décadas no país em razão da situação de desemprego estrutural, que tem afetado a já debilitada capacidade das famílias de proverem seu sustento e a reprodução social de seus membros. Silva e Silva (2012) constata uma maior eficácia e melhor utilização de recursos nos programas sociais que priorizam o atendimento às famílias ao invés de seus membros individualmente, posto que a família se coloca como sujeito importante no processo de proteção social.

Existem autores que falam da avaliação de impacto como efeitos e resultados alcançados. Dessa forma, avaliar impactos de um determinado programa é conhecer resultados produzidos por esse programa. Isso significa atribuir os efeitos gerados através das ações. Nessa perspectiva, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2008) define o impacto como:

[...] efeitos de longo prazo, positivos ou negativos, primários ou secundários, produzidos por uma intervenção. Essa definição amplia a avaliação de impacto para além dos efeitos diretos, pois analisar os efeitos de longo prazo, pressupõe ir além de avaliar apenas o que aconteceu após uma intervenção (OCDE, 2008, p. 23).

Dessa forma, nas avaliações de impacto que se tem feito nas últimas décadas sobretudo acerca do Programa Bolsa Família, busca-se averiguar até que ponto o referido Programa tem se construído em uma intervenção para transformar a realidade de seus beneficiários.

Para compreende-se a dinâmica social quando se refere à pobreza e à desigualdade, não se pode ficar preso à avaliação quantitativa para não esconder dimensões sociopolíticas e culturais que são importantes para poder dimensioná-la considerando os múltiplos processos que a determinam.

Nessa perspectiva, (SILVA, 2016, p. 147) fala da avaliação como “um julgamento e atribuição de valor por um processo sistemático e científico que busca explicar a realidade”.

O Bolsa Família é um programa de bem-estar social desenvolvido pelo governo federal brasileiro desde 2003. Consiste na ajuda financeira às famílias pobres do país com a condição de que estas mantenham seus filhos na escola melhorem as condições nutricionais e de saúde, na perspectiva de inclusão social. O programa visa reduzir a pobreza em curto e em

longo prazo através de transferências condicionadas de renda, que, por sua vez, visam acabar com a situação de miséria no país. É considerado um dos principais programas de combate à pobreza no mundo. É um programa importante para a redução da pobreza e para a distribuição de renda.

O Programa Bolsa Família é um programa de intervenção nas famílias que vivem em situação de pobreza e que estão no cadastro único dos programas sociais do Governo Federal. É um programa de proteção social com foco nas causas estruturantes da pobreza nas famílias brasileiras (BRASIL, 2004).

A intervenção junto à conjuntura de pobreza dá-se em três dimensões: 1) transferência de renda para as famílias com a finalidade de proporcionar um alívio imediato na situação de pobreza; 2) o acompanhamento das famílias por meio de condicionalidades que visam garantir direitos prioritários na área da educação, saúde e assistência social; 3) o rompimento intergeracional da pobreza, contribuindo ainda para a quebra do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações (BRASIL, 2004).

O acompanhamento e o monitoramento do Programa Bolsa Família exige compromisso das famílias em manter seus integrantes na escola, com acesso à saúde, a fim de que as mesmas tenham capacidade de relacionar avanços entre a transferência de renda e as condições futuras dos integrantes das famílias atendidas. Essas diretrizes estão expressas na Medida Provisória 132 de 2003, como citamos a seguir,

[...] induzir o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. O programa pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidade de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda provocar impacto no plano local.

A justificativa dessas condicionalidades dá-se em função de se procurar o comportamento das famílias tendo em vista a melhoria de vida.

As condicionalidades que perpassam o Programa estão situadas por divergentes entendimentos, ora são vistas como um fator punitivo que condiciona o acesso e não garante direitos, ora como caráter educativo que possibilita o acesso e ampliação de direitos.

De acordo com Silva (2016), as condicionalidades como acesso e ampliação de direitos expressam o caráter educativo e voltam-se para o combate à transmissão geracional da pobreza, e têm como foco o seu alívio imediato. A compreensão das condicionalidades pelo viés educativo, ao tempo em que representam a possibilidade de acesso para as famílias aos serviços de saúde, educação e assistência social, também pode ser um fator de pressão

social a fim de que a demanda acerca da oferta adequada desses serviços sociais básicos seja atendida pelo Estado.

No tocante ao caráter punitivo como são interpretadas e ou implementadas as condicionalidades do PBF, ressalta-se o entendimento que põe como foco a responsabilização e culpabilidade das famílias, as quais são estimuladas a cumprir as determinações do programa sob pena das sanções de suspensão provisória ou mesmo a perda integral do benefício.

Para Silva, Guilhon e Lima (2013), o fator punitivo das condicionalidades do PBF reside em características que podem agravar as situações de descumprimento do Programa, ou seja, responsabilização às famílias pelas situações que muitas vezes estão fora do seu alcance, como por exemplo a ausência de serviços básicos nos municípios o que contribui para que a famílias não estejam enquadradas dentro do cumprimento das condicionalidades propostas.

Segundo Franco (2006), o programa ao estabelecer condicionalidades, enxerga o beneficiário como sujeito ativo e participante no processo de alcance dos objetivos propostos pelo Programa, cuja superação da condição de pobreza depende dele através do cumprimento das exigências e contrapartidas que visam interligar a transferência de renda com os mecanismos estabelecidos como necessários no enfrentamento da pobreza. As famílias que descumprem tais compromissos estão sujeitas às sanções gradativas previstas em lei que vão desde a notificação, suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento definitivo do mesmo.

No presente texto, ressalta-se a defesa das condicionalidades baseadas no caráter educativo. Concorde-se com Silva (2016), ao mencionar que estas são expressões de acesso e ampliação de direitos, são elementos que visam combater a pobreza e extrema pobreza com políticas estruturantes, com relevância nos campos da saúde, educação e assistência social. Neste entendimento as condicionalidades como fator educativo constituem pressupostos para o acesso das famílias beneficiárias aos serviços básicos, cuja estruturação e oferta são de responsabilidade do poder público.

A natureza educativa aqui defendida encara as condicionalidades como recomendações, orientações e medidas de apoio às famílias beneficiárias do Programa, para que estas tenham acesso aos serviços sociais que devem obrigatoriamente ser prestados pelo Estado. O caráter educativo das condicionalidades reside nas ações que podem complementar e auxiliar o processo educativo e formativo dos beneficiários, oportunizando novas práticas sociais para desenvolvimento de suas potencialidades na direção de sua inclusão social.

O desenho dos programas sociais do Governo Federal foi aparecendo paulatinamente. Primeiro, criaram-se os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, embora os primeiros programas federais tenham sido criados em 1996 – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Benefício de Prestação Continuada – BPC. Em 2003, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família com o intuito de unificar os diversos programas de transferência de renda, de modo que no ano de 2006 o Bolsa Família já estava sendo implementado em todos os 5.563 municípios brasileiros e no Distrito Federal, atingindo mais de onze milhões de pobres (BRASIL, 2006).

Com a criação do Bolsa Família, mais de 11.000.000 (onze milhões) de famílias carentes brasileiras aumentaram o seu poder de compra, melhoraram suas vidas, saíram daquela condição indigna de pedir esmolas nas ruas, nas portas.

Perceber a pobreza como fenômeno estrutural decorrente da dinâmica histórica no desenvolvimento desigual do país é um fenômeno complexo, multidimensional que supera o entendimento da pobreza como decorrente apenas da insuficiência de renda e os pobres como apenas um grupo homogêneo com fronteiras bem delimitadas. Permite também desvelar os valores e as concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza e de distribuição de renda e suas possibilidades e impossibilidades para redução, superação ou apenas regulação. Os programas sociais a exemplo do Bolsa Família foram constituídos nesta direção, compreendendo as questões estruturais da pobreza, poder de pressionar estratégias na perspectiva do seu enfrentamento.

2.3 A transferência condicionada de renda através do Programa Bolsa Família (PBF) e a noção do direito

Para o Programa Bolsa Família, as condicionalidades têm sido traduzidas como “compromissos que as famílias assumem com o Programa nas áreas de saúde, de educação e de assistência social”, conforme consta no Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (MDS, 2010). Percebe-se que, desde a criação do PBF em 2004, esse programa tem sofrido modificações, adquirindo novas feições, tanto na análise do discurso dos gestores federais e municipais quanto na análise dos marcos legais e outras publicações. Para acompanhamento do Programa Bolsa Família, segundo o Guia de Condicionalidades do MDS (2010), as condicionalidades foram pensadas como um mecanismo para garantir o acesso dos brasileiros mais pobres a direitos básicos nas áreas de saúde, educação e de assistência social e para contribuir para reduzir a pobreza entre gerações.

Outras finalidades são apresentadas no documento, tais como:

Responsabilizar as famílias para o cumprimento de uma agenda mínima nas áreas de saúde e de educação para garantirem que seus filhos tenham um futuro melhor; estimular o governo para ampliar a oferta dos serviços públicos, monitorar as políticas públicas locais e identificar vulnerabilidades e risco social das famílias; implementar estratégias de acompanhamento das famílias, principalmente daquelas em situação de descumprimento de condicionalidades, consideradas as mais vulneráveis; e articular-se com as áreas de educação, saúde e assistência social (MDS, 2010, p.15).

Embora a publicação das Portarias Interministeriais tenha ocorrido no ano de 2004, foi apenas no ano de 2006 que teve início o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, vinculado ao MDS. As orientações e os procedimentos adotados pelos governos Federal, Estadual e Municipal quanto à gestão das condicionalidades foram objetos da Portaria nº 551, de novembro de 2005, publicada com essa finalidade. Observa-se que, neste período, o Programa Bolsa Família já beneficiava 9 milhões de famílias em todo o país e ainda não desenvolvia os mecanismos de acompanhamento das condicionalidades, os quais estão previstos como exigência nos modelos tradicionais de programas de transferência condicionada de renda.

As Portarias Interministeriais apresentam alguns elementos que subsidiam os Estados e os Municípios na organização do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de educação, de saúde e de assistência social. Parte-se primeiro dos princípios que norteiam as políticas sociais de educação e de saúde, inseridos no contexto de acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para, posteriormente, definir profissionais responsáveis pelo monitoramento e pelo acompanhamento das famílias nas esferas subnacionais. Percebe-se uma preocupação em garantir a consolidação de espaços que fortaleçam a articulação intersetorial e o fomento à realização de parcerias, consideradas importantes no processo de promoção da emancipação e da autonomia das famílias. Em linhas gerais, as duas portarias organizam e definem as competências dos responsáveis institucionais diretamente envolvidos no acompanhamento das condicionalidades das respectivas áreas.

Fundamentada na literatura que respalda a temática do objeto de estudo pesquisado, nas legislações, normativas e planos, dentre outros instrumentos que orientam a execução das condicionalidades do Programa Bolsa Família; bem como nas orientações metodológicas do processo de gestão na qual se inserem gestores e beneficiários, observou-se que o acesso das famílias aos serviços básicos de educação, de saúde e de assistência social tem sido influenciado pela forma de implementação do programa com vistas à superação das vulnerabilidades no núcleo familiar identificadas através das condicionalidades.

Outro aspecto importante que foi considerado na pesquisa refere-se ao modo como as famílias beneficiárias compreendem o papel da gestão no encaminhamento das condicionalidades como forma de garantia de acesso e de permanência dos benefícios sociais.

Os beneficiários do PBF são, geralmente, famílias destituídas de um nível de renda suficiente para garantir a realização de suas necessidades básicas. Estas famílias encontram-se em situação de maior vulnerabilidade e risco social, não apenas pela insuficiência de renda como consequência do desemprego, mas também pelas dificuldades de acesso aos serviços públicos de educação e de saúde, bem como às condições adequadas de moradia, como água tratada, saneamento básico, etc. No Brasil, assim como em outros países, os programas de transferência de renda vêm se destacando entre as políticas de combate à pobreza, sendo o Brasil o país pioneiro na implementação desse modelo. Isto ocorre, diferentemente dos instrumentos paliativos, esses programas combinam ações de alívio imediato à pobreza com outras ações, de efeito a médio e a longo prazo concebidas como ações de geração de emprego e renda com vistas à inclusão social das famílias beneficiárias.

Em períodos de crise, realidade que na América Latina e no Brasil tem sido uma constante, essas famílias em situação de pobreza são as mais afetadas pelo desaquecimento da economia e, conseqüentemente, pela redução dos gastos sociais públicos. Procurando equilibrar este quadro é que os programas focalizados de transferência de renda foram adotados como principal meio de aliviar a pobreza em curto prazo. Todavia, em virtude das discussões em torno do caráter multidimensional da pobreza, o modelo do Programa de Transferência Condicionada de Renda, inicialmente proposto, passou a incorporar a necessidade de articulação com outras políticas setoriais, especialmente de educação e de saúde, com o argumento de agregar capital humano às famílias mais pobres e de contribuir para a ruptura da pobreza entre gerações ao longo prazo (SILVA, 2016).

A articulação de uma transferência monetária com a obrigatoriedade da inserção das crianças no sistema educacional significa uma política compensatória, voltada para amenizar a pobreza, em curto prazo, com potencialidade para reduzi-la (SILVA, 2016).

Nesse sentido, a contrapartida das famílias em cumprir com as condicionalidades do PBF representa uma questão polêmica e que merece uma reflexão acerca dos mecanismos de proteção aos direitos de crianças e de adolescentes à educação e ao atendimento à saúde. O cumprimento desse objetivo do Programa implica a ampliação e a democratização dos serviços sociais básicos, o que implica a observância do processo de gestão realizado nos municípios, compreendendo e avaliando que é necessário observar a oferta dos serviços prestados ao público beneficiário do Bolsa Família. Entendendo os direitos sociais como

garantia de direito, estando associado ao Programa Bolsa Família, busca a garantia das ações de saúde, educação e assistência social, estando estas condicionalidades alinhadas à concessão da transferência de renda e, portanto, ao direito à proteção social e autonomia dos beneficiários. A autonomização desses sujeitos se dá através do poder das próprias famílias de planejar o uso do dinheiro, o que devem comprar com ele. Nesse processo se aprimora o gerenciamento adequado dos recursos recebidos e, dessa forma, os beneficiários acabam gradualmente por conseguir acesso a outros bens e confortos para a família. O Capítulo IV desse texto, apresenta uma análise sobre a oferta desses serviços nos municípios pesquisados.

A autonomia é algo conquistado e implica protagonismo, participação, questionamento e diálogo crítico. Habermas (2003) destaca que a autonomia está atrelada aos processos de formulação dos direitos e das políticas sociais, os indivíduos, enquanto sujeitos do direito, só conseguirão autonomia se entenderem a si mesmos e agirem como autores dos direitos. Sendo assim, a autonomia é essencial para a conquista e exercício da cidadania, porém as relações sociais que foram construídas no Brasil sempre confiscaram o real sentido de cidadania. Esta afirmação é visível nas palavras de Yasbek (2003):

A alienação dos subalternos aparece como uma resultante do controle e da subordinação do homem à trama de relações constitutivas da ordem capitalista e se expressa no não reconhecimento dos indivíduos em um mundo que eles mesmos criam. Assim sendo, reduz o indivíduo a um objeto que confere a outras decisões sobre sua própria (YAZBEK, 2003, p. 80).

Diante do exposto podemos concluir em quaisquer relações sociais em que os indivíduos são considerados apenas como objeto de intervenção, não há exercício de cidadania, e tão pouco de protagonismo. Isso acontece porque cidadania implica antes de tudo a existência de autonomia dos indivíduos ou grupos, eximindo-se de posturas de tutela e alienação.

Reafirma-se a inserção dos Programas de Transferência de Renda no campo de tensões e disputas políticas que remetem aos desafios históricos na área das políticas sociais, e particularmente na área dos direitos sociais. Lembra uma série de conflitos sociais e políticos articulados ao denominado movimento de rearticulação da sociedade civil em busca pela ampliação e garantia dos direitos sociais.

2.4 A contribuição da Política de Assistência Social para a efetividade do Programa Bolsa Família

2.4.1 Um breve histórico da Política de Assistência Social no Brasil

Para analisar sobre a Assistência Social brasileira, é necessário enfatizar que esta foi incorporada tanto pelos sistemas de proteção de inspiração bismarckiana quanto pelos sistemas beveridgianos. A Assistência Social, na contemporaneidade, é posta na esfera dos direitos de cidadania a serem garantidos pelo Estado democrático de direito, buscando prover as necessidades humanas ou alcançar determinados segmentos pelo critério do mérito. Entretanto, o direito à Assistência Social é produto de longa trajetória de luta histórica dos trabalhadores por condições humanas de sobrevivência.

De acordo com Cardoso (2017), o processo histórico inicial da Assistência Social demonstra a priorização ao assistencialismo, em contradição ao direito social, no qual as ações provenientes do âmbito do Estado são totalmente implementadas através de questões particularistas e conservadoras. Entretanto, como área técnica de proteção social às vulnerabilidades, a Assistência Social é anterior às ações do Estado.

Tendo como base uma apreciação histórica do processo de construção da Assistência Social, destaca-se a influência da igreja católica e das instituições de caráter filantrópico na etapa inicial. O comparecimento do Estado se dá a partir da queda das relações feudais e avanço das relações capitalistas, sendo o objetivo controlar a questão social aguçada pelas transformações sociais advindas do sistema capitalista, sobressaindo, nesse contexto, o caráter repressivo das ações assistenciais.

Ao analisar a história da Assistência Social, identifica-se a igreja católica como o primeiro sujeito organizador e promotor da assistência aos pobres, doentes, deficientes e órfãos, mercedores clássicos da assistência. O princípio da caridade e de amor ao próximo e aos pobres, especialmente, guiava as ações assistencialistas desse período. No entanto, como mercedores da caridade dos mais abastados e da atenção da igreja, eram esperados o respeito e a gratidão aos seus benfeitores.

Nos séculos XII e XIII, conforme Castel (1998), a organização da assistência teve como escopo a seleção dos beneficiários, obrigados a testes de meios e uso de distintivos para acesso ao atendimento em cada paróquia. O nível de discriminação foi aumentando com o passar do tempo e os critérios de domiciliação e de incapacidade para o trabalho se

sustentaram na base da relação assistencial, que, ao final do século XIII, já passou a contar com a presença do governo e de outras instituições laicas, além da Igreja.

O Estado só aparece como sujeito agente da Assistência Social no período de encerramento e crise da sociedade feudal, (CASTEL, 1998) para fazer face às profundas transformações (POLANYI, 2001) operadas na fase de constituição da classe trabalhadora livre e sem propriedades, isto é, destituída dos meios de produção e, portanto, pronta para servir de mão de obra para a indústria.

No Brasil, a Assistência Social esteve historicamente vinculada à filantropia, à caridade e à ajuda, inteiramente relacionada com a solidariedade da igreja e de grupos com motivações religiosas. Por décadas, os beneficiários dessa política social, efetivada mais como uma prática social, eram vistos como assistidos, favorecidos, e não como cidadãos que tinham o direito de se valerem dos serviços e das ações garantidas pelas entidades assistenciais.

Segundo Fontenele (2016):

A assistência aos pobres surge de iniciativas particulares, ligadas especialmente à Igreja Católica. Essas ações assistenciais da Igreja, envolvendo a hierarquia do clero, as ordens religiosas e os leigos são remota; no Brasil, datam dos primórdios do período colonial. Estiveram organizadas tanto através de instituições filantrópicas, de ajuda aos indigentes e doentes, como no controle direto do operariado, no fim do século XIX, quando do surgimento das primeiras indústrias, na fábrica, nos sindicatos, nas vilas operárias (FONTENELE, 2016, p. 71).

Para Fontenele (2016), a assistência social é caracterizada por contrassensos, ao mesmo tempo em que é base para responder às necessidades dos considerados cidadãos, principalmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e de fragilidade social; por outro lado, requer formas de controle e de repressão aos pobres, sobretudo fragilizados, tutelando-os, rotulando-os e criminalizando-os na sociedade.

A Assistência Social no Brasil concentra sua base social e histórica, a caridade, a filantropia e na solidariedade religiosa associadas à ajuda aos pobres e aos necessitados. Foi condensada através de uma ação emergencial, descontínua e limitada àqueles em situação de extrema pobreza. Ainda que estivesse sob a intervenção sistemática do Estado a partir dos anos 1930, não acabou com essa cultura, repetindo as características das desigualdades sociais. Sposati et al. (2010) asseguram que a feição assistencial adotada pelas políticas sociais brasileiras intensificou ainda mais esse caráter, somando a isso uma lógica incoerente que se adicionou ao aprofundamento das desigualdades sociais e fortaleceu a dependência das classes subalternizadas em frente às classes dominantes.

No Brasil, nas décadas de 1920 a 1930, a atuação da Igreja passa a ganhar novos contornos com a mobilização dos leigos. À luz da doutrina social católica, muitas instituições foram criadas, assim como movimentos, sempre abarcando vários segmentos da sociedade, a fim de atuar no apostolado laico, a partir de diversas estratégias de ação. Destaca-se, nesse período, a criação do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) de São Paulo, em 1922, cuja finalidade residia na efetividade das ações promovidas pela filantropia das classes dominantes.

O modelo assistencial reforçou a ideia de que a assistência advém de um conjunto de ações emergenciais e focalizadas para ajudar as pessoas carentes e necessitadas. A prática assistencialista estava direcionada aos beneficiários por meio do grau de carência da demanda, para que se pudesse incluir ou excluí-los dos serviços sociais e dos programas oferecidos pelo Estado (SPOSATI et al., 2010).

A esta condição, tem-se as relações de dominação de classe, lado a lado da articulação da burguesia com a igreja. Neste sistema de organização social capitalista, a burguesia se coligava com a Igreja e com o Estado para profissionalizar a assistência social. O Estado tinha como objetivo maior implementar medidas legislativas por meio de uma assistência social populista e também assistencialista.

O Estado não reconhece os problemas sociais oriundos do sistema econômico capitalista, ignora a existência da questão social, não propõe formas de enfrentamento e, nem responde aos impasses gerados. Pelo contrário, suas ações eram meramente repressivas e policiais.

De acordo com Teixeira (2013), anterior a 1930, as estratégias de controle social destinadas à sociedade realizadas no Brasil eram repressivas, militaristas e excludentes, tendo um amplo reflexo, sobretudo, na política de educação e de assistência social, o que distinguia ações típicas de um Estado Republicano Liberal.

Ainda para a autora, a criação de medidas paliativas e sociais antes de 1930 não foi suficiente para transformar o perfil liberal do Estado, o modo superficial de intervir nas problemáticas sociais, distanciando-se da tarefa de instituir um sistema nacional de proteção social com ênfase na assistência social, como política pública.

A assistência social como política social garantidora de direitos se diferencia por sua intervenção social, da tradicional forma de conceber a assistência, como moeda de troca e de favor. De acordo com Couto (2011):

No caso da assistência social é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão

arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal do conjunto das políticas públicas (COUTO, 2011, p. 33).

A Assistência sempre se expôs aos segmentos progressistas da sociedade como uma prática e não como uma política. Era vista até como imprescindível, entretanto vazia de implicações transformadoras. Sua intervenção era blindada de um sentido de provisoriedade, mantendo-se isolada e desarticulada de outras práticas sociais. A assistência social ao longo de seu processo histórico transitou do assistencialismo clientelista para o campo da política social, e esta como política de Estado incide no campo de defesa e de atenção aos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (TEIXEIRA, 2013). A assistência como política pública é considerada como estrutura de distribuição das demais políticas, na medida em que articula diferentes áreas de intervenção, ela somente foi reconhecida como política e dever do Estado diante da questão social, que atingiu níveis de complexidade na sociedade contemporânea.

Assim, no Brasil, a assistência social também segue a concepção histórica baseada na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa. Até a década de 1940, essa corrente perdurou. Em 1947, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial, que, de início, caracterizou-se por um atendimento materno-infantil e mais à frente foi crescendo e sua linha programática foi seguindo as demandas do incremento econômico e social do país, bem como da população em estado de vulnerabilidade social (BOSCHETTI, 2003).

A LBA representou uma grande instituição nacional de assistência social apregoada em nível federal e patenteada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores como entidade civil de finalidades não econômicas. A LBA teve como desígnios básicos: dar execução a seu programa, pela fórmula do trabalho em cooperação com o poder público e com os empreendimentos privados, congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promoverem por todas as formas serviços de assistência social; adaptar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo e cogitar em favor do progresso do serviço social no Brasil (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Como foi pontuado por Fontenele (2016):

Na área da assistência, duas organizações tiveram peso: LBA e a FUNABEM. A LBA, que depois da Segunda Guerra Mundial restringiu sua atuação na área da maternidade e da infância (Iamamoto; Carvalho, 1986), na ditadura militar ampliou seu raio de ação, com um “[...] bastante diversificado de prioridades e programas” (Fleury, 1989, p. 64), teve progressiva interiorização, celebrando convênios com prestadores de serviços, foi encarregada de coordenar e supervisionar a política

nacional de Assistência Social. Essa atuação da LBA, enfrentou alguns problemas, como a instabilidade das fontes de recursos, a posição marginal e instável no conjunto das políticas e o paternalismo no atendimento (Fleury, 1999). [...] O caminho, não só da LBA, mas das instituições de assistência aos pobres, em geral, é a trilha da coexistência do moderno e do arcaico na gestão e na implementação política, uma vez que essa tradição clientelista tem sido um mecanismo de manutenção do poder, especialmente em relação aos pobres (FONTENELE, 2016, p. 78).

Já a FUNABEM, criada em 1964, tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor através do estudo do problema e do planejamento de soluções, de orientações, de coordenação e de fiscalização das entidades que exercem essa política. A FUNABEM tinha caráter central e normativo, tendo como encargo básico o repasse de recursos e a capacitação dos organismos estaduais – as FEBEMS – de maneira a expandirem os recursos, materializarem as ações de acordo com os princípios, os conteúdos e os métodos determinados pelo Estado (FALEIROS, 2005).

As políticas sociais brasileiras chegaram ao final dos anos de 1970 e início de 1980 marcadas por características centralizadoras, como autoritarismo e clientelismo. O caráter privatista, ineficaz e fragmentado era visivelmente predominante (TEIXEIRA, 2013).

A partir de 1945, no âmbito da Assistência Social, as instituições que surgiram de caráter filantrópico com base no primeiro damismo tornam-se incipientes do ponto de vista interventivo, emergindo a necessidade do Estado compactuar com a elite industrial sua participação, centrando nos trabalhadores da área do comércio e da indústria. Nesse período, são instituídas as organizações como Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI), que vão dar grande base para as instituições já existentes, como a LBA e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1942.

Nos anos de 1946 a 1951, no Governo de Eurico Gaspar Dutra, dar-se-á importância a questão social como vinculação ao Estado como política. Entende-se, a partir de então, que o Estado brasileiro recebe e amplia a responsabilidade social não só com ações voltadas ao trabalho, com também com ações destinadas à educação pública, quando estas novas instituições têm como desígnio atuar no campo da aprendizagem comercial e industrial (VICARI, 2008).

De acordo com Cardoso (2017), a partir da década de 1970, houve uma expansão das intervenções públicas na Assistência Social com a criação de outros organismos governamentais, tal como o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), porém, ainda:

Na década de 70, mantêm as ações travestidas de ajuda, sempre relacionadas ao “mérito da necessidade” e são realizadas em parceria com as entidades filantrópicas, demandatárias imediatas dos recursos públicos e responsáveis pelo atendimento à população pobre que estava fora da esfera da produção. Passou então a significar atenção aos desprovidos de trabalho e renda, ou incapacitados para o trabalho (TEIXEIRA, 2013, p. 82).

Nos anos 80, à medida que ao Estado brasileiro foi atribuído o papel de garantir a responsabilidade para com a sociedade brasileira em sentido amplo e universal, reconhecerem-se os direitos de todos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer e à segurança. Também, em especial, buscou-se garantir os direitos da população pobre e dos segmentos vulneráveis ao se adotar como direitos do cidadão e dever do Estado e da sociedade as ações na área da Assistência Social. Neste sentido, asseverou-se que as ações de assistência social se fizessem de forma interligada não só com as políticas de Seguridade – Previdência Social e Saúde – como também com as políticas que afirmem direitos (DRAIBE, 1994).

Do final da década de 80 e início da década de 90, estabelecem-se os marcos regulatório e legal e a Constituição de 1988, o primeiro marco legal, a partir da qual foi construído o conceito de Proteção Social não contributiva, assim como o de responsabilidade da Família e do Estado na proteção aos seus membros, mediante um conceito de família analisado em seus múltiplos arranjos, entretanto, no campo prático, as ações realizadas na área assistencial têm desempenhado muito mais um controle e responsabilização da família do que a concretização do acesso a direitos (FONTENELE, 2007).

A Constituição Federal de 1988 representou avanços relativos à proteção social, à medida que promoveu o aumento e o alargamento dos direitos sociais; a universalização do acesso, a expansão da cobertura; certo afrouxamento do vínculo contributivo; concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; recuperação e redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; princípios da responsabilidade do Estado, da esfera pública no atendimento dos direitos (FONTENELE, 2016).

Segundo França e Ferreira (2016):

A Constituição Brasileira de 1988 representou a culminância dos interesses da sociedade civil no sentido da construção de um Estado democrático de direito que levasse em conta o enfrentamento da questão social brasileira, trazendo no bojo as diretrizes para a implantação de um sistema de proteção e de seguridade social, baseada no tripé Previdência Social, Saúde e Assistência Social (FRANÇA; FERREIRA, 2016, p. 57).

Por outro lado, a contrarreforma do Estado na dimensão da seguridade social é comprovada à medida em que esta se distancia cada vez mais da materialização dos direitos

sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social) previstos no artigo 6º da Constituição Federal, de modo a constituir um extenso sistema de proteção social, que possa afiançar modificações eficazes nas míseras condições de vida da classe trabalhadora.

Tal como foi colocado na Constituição Federal de 1988, sobre a Política de Seguridade Social, no artigo 194, que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1998, p. 117, EC nº 20/98).

O segundo marco regulatório trata-se da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, que reafirma a Assistência Social como política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, alcançada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para afiançar o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2001).

A LOAS determina a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais [...] através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade”, cujo objetivo é a garantia do atendimento às necessidades básicas do cidadão (BRASIL, 1993, art. 1º).

A partir dessas determinações, a Assistência Social adquire o *status* legal de política pública, de direito do cidadão e passa a compor o sistema de proteção social brasileiro, ao lado da Saúde e da Previdência, constituindo o tripé da Seguridade Social (título VIII, Da ordem social, capítulo II), numa proposta de quebra com a herança histórica que atribuía à Assistência Social, um caráter conservador, assistencialista que reproduzia e eternizava a desigualdade social.

Teixeira (2013), ao refletir sobre a Assistência Social como política de Seguridade Social, afirma que:

Ao integrar a Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência, a Assistência Social ganha estatuto de política pública e passa a compor o sistema de proteção social brasileiro, na condição de política de proteção social, sob a responsabilidade do Estado, como direito social não-contributivo, logo, um direito de cidadania extensivo aos cidadãos que dele necessitam (TEIXEIRA, 2013, p. 104).

Da Constituição Federal até a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foram cinco anos de lutas, de vetos e de cortes na lei, afinal, uma longa caminhada legal de embates políticos. Em 1993, é homologada a LOAS; em 1994, surge o Conselho Nacional de Assistência Social; regulamentado em 1995, ano em que foi concretizada a

primeira Conferência Nacional da Assistência Social. Apenas em 1996, foi implantado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), mesmo tendo sido assegurado desde a aprovação da LOAS. Somente em 1998, o Governo Federal, na época, Fernando Henrique Cardoso, deliberou sobre a Política Nacional de Assistência Social, acatada pelo CNAS, em 16 de dezembro de 1998, através da Resolução nº207. Em 2004, já no Governo Lula, teve-se uma nova versão da Política Nacional de Assistência Social na qual se expõe um redesenho, na esperança da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), demonstrando o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em agosto de 2013 (FONTENELE, 2016).

A LOAS também delibera sobre princípios, diretrizes, competências, gestões de financiamento da Política de Assistência Social, ocasionando grandes avanços, conquanto esteja sendo erguida sob um contexto avesso à consolidação da assistência como política pública. Apesar da sua implementação ainda, traz vestígios da focalização, da seletividade e da fragmentação, opondo-se aos princípios de universalidade, de continuidade e de sistematicidade das ações. A implementação da Política de Assistência Social significou um longo processo de lutas provocadas por múltiplos setores da sociedade civil, os quais desempenharam um papel basilar para a concretização e à prática dessa política pública (CARDOSO, 2017).

Após a promulgação da LOAS, depois de várias lutas sociais, ocorreu a elaboração da Política de Assistência Social, revista e aperfeiçoada em 1998 e finalizada em 2004. Ocorre ainda a criação do Sistema Único de Assistência Social em 2005. A importância da PNAS/2004 para a Assistência Social é materializar as diretrizes para que a assistência social possa se concretizar como um direito do cidadão e um dever do Estado, amparada em um modelo de gestão compartilhada por meio do pacto federativo, na qual são detalhadas as atribuições e as competências de cada esfera do governo na concretização das ações e de atenções socioassistenciais.

Outro marco regulatório importante para a área da Assistência Social brasileira foi em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que resultou na construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, fundado na regulação e na organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, representando o direito básico da garantia de direitos para a população que necessita de mínimos sociais (SPOSATI, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social foi projetada como uma política de caráter não contributivo e destinada a quem dela necessitar, tendo no Sistema Único de Assistência

Social (SUAS) de 2005 seus principais elementos políticos e normativos. É importante destacar que ambos os instrumentos, tanto a PNAS, quanto o SUAS, objetivam o avanço e a materialização da assistência social como uma política pública estatal, asseguradora de direitos.

Segundo Fontenele (2016):

A Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada às políticas setoriais, “[...] visando ao enfrentamento da pobreza à garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (Brasil, art. 2º, LOAS, 1993). No âmbito das ações da Assistência Social, são previstas o atendimento à família, às gerações, bem com o enfrentamento da pobreza. O recorte, portanto, passa pela intervenção em segmentos da população em situação de risco, prioritariamente crianças e adolescentes, e a questão da pobreza (FONTENELE, 2016, p. 81-81).

Desse modo, dentro do campo de conquistas, a Assistência Social passa a ser refletida como política de direito, não como dádiva, favor, obrigação moral de assistir os pobres, ou filantropia ou caridade. Deixa de ser uma prática conduzida pela ausência de planejamento e por ações pontuais e fragmentadas. A mesma aparece agora como uma prática que exige formulação política, determinação de objetivos, de critérios, de métodos, diretrizes e financiamento, compondo, assim, um novo paradigma da Assistência Social no Brasil, tendo em vista seus fundamentos legais e institucionais a despeito de seus limites e dos grandes desafios (FONTENELE, 2016).

Assim, a Política de Assistência Social ganha um novo aspecto, uma vez que, pautada no dever do Estado e no direito do cidadão, visa ultrapassar as concepções anteriores, que priorizavam as relações entre capital e trabalho, bem como as ações meramente filantrópicas, em detrimento de um conjunto de proteções mais extensas. Contudo, em contrapartida ao ganho do direito social, o contexto macroeconômico vem determinando o desenho das políticas sociais no Brasil, até mesmo da assistência social, as quais são condicionadas pela diminuição dos gastos na área social.

Em 2005, fez-se necessária a edição de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, fortalecendo ainda mais o que está estabelecido na Constituição de 1988, a qual prevê as ações da Assistência Social, tendo como foco a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família é concebida como prioridade central das ações de proteção social. Dessa forma, procura-se fortalecer o convívio familiar e comunitário, além de reforçar a provisão da proteção social que se encontra dividida em dois níveis de proteção: Básica e Especial. Esta subdivide-se em Média Complexidade e Alta Complexidade.

Destarte, a PNAS e o SUAS apresentam-se como elementos fundamentais à garantia de legitimidade e de institucionalidade da área da Assistência Social. Tais instrumentos legais são decorrentes de lutas que buscaram dinamizar o formato da proteção social brasileira. Cabe lembrar que o caráter da territorialidade, de descentralização e de intersetorialidade aparece dentro dessa política como principais pressupostos do SUAS, sendo este um sistema que articula a descentralização com a intersetorialidade, já que o objetivo principal é a promoção da inclusão social e a qualidade de vida dos usuários de um dado território (BRASIL, 2012).

As ações da Proteção Social Básica buscam o atendimento das famílias, que são consideradas o principal alvo das ações da PNAS, e são gerenciadas diretamente através dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e de outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta através das entidades de assistência social localizadas nas organizações de assistência social situadas na área de abrangência dos CRASs (BRASIL, 2004).

Já a Proteção Social Especial visa atender às famílias em dois níveis - média complexidade e alta complexidade - tem em vista o atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Por último, a Tipificação de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução 109 de 11 de novembro de 2009, que passa a estruturar a operacionalização da política de assistência social no território brasileiro e a orientar, em termos de diretrizes gerais, os serviços que compõem essa política e que deverão ser implantados nos municípios do país.

Observa-se que no Brasil, a partir de 1990, do ponto de vista da concepção, reforça-se a lógica contraditória da política de assistência social a partir do avanço constitucional – Constituição Federal de 1988. Por outro lado, do ponto de vista da implementação ainda permanecem os retrocessos na prática interventiva estatal, uma vez que as ações assistenciais se encontram desalinhadas dos preceitos constitucionais e alinhadas aos preceitos neoliberais ditados pelo capitalismo.

Desta maneira, concorda-se com Behring (2003, p. 143) ao mencionar que “os que apostaram na Constituição como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de modelo híbrido constituído do velho e o novo”, ou seja, uma Constituição visivelmente programática e eclética que, em muitas ocasiões, foi deixada à mercê das legislações complementares.

Desta maneira, abunda-se com Behring (2003), ao afirmar que:

Os que apostaram na Constituição como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...]: uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares (BEHRING, 2003, p. 143).

Na perspectiva neoliberal, as políticas sociais tomam outra direção, pois estas são pautadas na precedência da acumulação de capital e na remercantilização do bem-estar social. O Estado admite visivelmente ações específicas e focalizadas no sentido de gerar a estabilidade do mercado, com uma atuação reduzida no campo social. Sendo assim, por meio de estratégias concretas, provenientes das orientações neoliberais, tem sido constantemente recomendado o corte nos gastos sociais, o processo de privatização, a concentração dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza (LAURELL, 2008).

Diante desta configuração, os anos 1990 foram marcados pelos avanços na Constituição e nas legislações complementares. Porém, na prática, o que se mostra é uma dramática precarização dos serviços públicos, nos quais a satisfação de necessidades sociais atendidas pelas políticas sociais – especialmente Saúde, Previdência e Assistência Social - são direcionadas para o campo privado de atendimento, seja por meio da solidariedade individual, seja através da mercantilização dos serviços sociais, garantindo a população mais vulnerável socialmente os serviços públicos de má qualidade e com investimento precário por parte do Estado.

Nesse viés, são implementados os programas de transferência de renda de caráter mínimo, ao lado de programas sociais de viés solidário. São programas muitas vezes focalizados na pobreza, em detrimento de programas de caráter universal. Verificamos, a partir desse contexto, uma diluição do conceito de “direito social” preconizado pela Constituição em face ao processo de desregulamentação das políticas sociais. O exemplo nítido que confirma essa assertiva foi o Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, vinculado ao Gabinete Civil da Presidência da República, que buscava conceber a atuação governamental no campo social. Tal atuação transferiu iniciativas do campo público-estatal para o campo privado, de iniciativa da sociedade civil, sob a perspectiva da solidariedade individual, amplamente difundida pelas ações de voluntariado.

Nesse contexto, os programas de transferência de renda são amplamente amparados pelos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e se constituem em principal estratégia no eixo da política de

assistência social do sistema brasileiro de proteção social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Nesta perspectiva, ocorre um grande adensamento dos programas de transferência de renda na esfera federal, conforme o exposto, envolvendo ações no âmbito estadual e municipal, como iniciativas importantes para a saída das famílias fragilizadas da situação de vulnerabilidade e risco. Por outro lado, são ações fragmentadas, setorializadas, desarticuladas e sobrepostas, ocasionando resultados pulverizados, por vezes ínfimos.

Sinteticamente, o que vem ocorrendo desde 2004 é um grande reordenamento institucional da política de assistência na perspectiva da seguridade social e dos direitos humanos. Sob o contexto de avanço da democracia, a assistência social ganha *status* de política pública de Estado, com a descentralização das ações de responsabilidades com as demais instâncias que compõem a federação, a exemplo dos estados e municípios.

Assim sendo, tanto a PNAS, quanto o SUAS, colocam a política de assistência social como uma realização de ações à proteção dos cidadãos contra os riscos sociais, considerando as necessidades individuais e/ou sociais. A implantação do SUAS como sistema responsável por gerir a gestão e o bom funcionamento da Política de Assistência Social, apresenta-se como um dos grandes desafios no sentido de unificar, organizar e orientar as ações nesta área, uma vez que abrange a totalidade dos usuários, dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos, os quais necessitam da materialização adequada na perspectiva da concretização dos objetivos da política.

A construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS expressa o princípio constitucional do direito socioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado, como seu dever e direito de todo cidadão, estabelecendo que se tenha como ponto de partida a unidade de concepção quanto ao âmbito e ao conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania.

Nesta direção, identificamos que o avanço exige a necessária ruptura com o paradigma conservador que organizava a Assistência Social em torno de projetos sociais focalistas e seletivos, com a fragmentação de serviços por segmentos sociais, além da transferência de responsabilidades na execução da política para organizações não governamentais, bem como, da permanência da benemerência e filantropia como princípios na operacionalização das ações assistenciais através de agentes isolados da sociedade civil, sem o desenvolvimento da articulação em rede.

O Sistema Único de Assistência Social, por sua vez, constitui o elemento fundamental para implementação da Política Nacional de Assistência Social, pois estabelece

procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e de prestação das medidas socioassistenciais, configurando uma nova processualidade em relação à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública.

Em síntese, entende-se que a política de Assistência Social pode sim tornar-se um escopo central na concretização dos programas e serviços que permitam a cidadania dos sujeitos sociais. Neste aspecto, é necessário que haja o rompimento dos traços culturais e políticos tradicionais que ainda se manifestam em seu ordenamento prático atualmente. Torna-se condição necessária, também, que os seus instrumentos normativos de fato sirvam como elementos norteadores das ações, fazendo essa política obter de fato o status efetivo de política de direito social, contribuindo assim na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, minimizando a discriminação, a miséria, a pobreza e a opressão social, entre muitas outras coisas e garantindo a valorização do ser humano como um ser historicamente possuidor de direitos, como exemplo, tem-se a garantia do direito à renda mínima e o Programa Bolsa Família.

2.4.2 Programas de Transferência de Renda no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada, criado em 2003 e regulamentado pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, voltado às famílias pobres, com a perspectiva de combater a fome e de romper com o ciclo de pobreza entre as gerações. Acontece por meio do repasse de recursos financeiros aos beneficiários, associando-se aos serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social e ações complementares.

Por se tratar de um programa eminentemente intersetorial, implica que os gestores das políticas públicas na área social, conjuntamente constituam táticas de articulação entre as áreas com o objetivo de viabilizar os serviços sociais básicos às famílias beneficiadas pelo PBF, uma vez que o programa estabelece o cumprimento de condicionalidades.

No Brasil, o debate sobre a transferência de renda, através de programas de renda mínima, tem sido ligado a uma agenda de erradicação da pobreza (SILVA; LIMA, 2016). Silveira (1975) e Bacha e Unger (1978) também mencionam a importância da distribuição de renda, ressaltando que através da complementação monetária garante-se a democracia política no Brasil (SILVA; LIMA, 2016).

Silva (2016) mencionam que, quanto aos programas de renda mínima, os benefícios monetários e não monetários que compõem dois eixos configuradores da proposta do Bolsa Família (BF), são os primeiros concebidos por transferência monetária direta, destinada ao

alívio imediato da situação da pobreza das famílias beneficiárias. Já os benefícios não monetários, constituídos pela oferta de ações e por programas complementares, são destinados à superação de vulnerabilidades das famílias, com destaque para a oferta de programas de qualificação profissional, a inserção no mercado de trabalho e crédito para estímulo ao empreendedorismo, além da inserção dos membros das famílias beneficiárias em outras ações e programas complementares, principalmente os ofertados pela Política de Assistência Social. Através desses dois eixos, têm-se as condicionalidades analisadas pelos idealizadores do Programa Bolsa Família como contribuição ao acesso a direitos sociais básicos na saúde, na educação e na assistência social, mediando essa que situa o Programa Bolsa Família como um programa fundamental na superação das condições de vulnerabilidade vivenciadas pelas famílias pobres e extremamente pobres, que constituem o seu público-alvo.

Para Silva e Lima (2016), a transferência de renda é idealizada como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias, sendo esses programas avaliados no contexto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com base em duas características importantes: possui como destinatários os beneficiários da Política de Assistência Social e independe de contribuição prévia, isto é, apresenta a garantia de renda mínima de subsistência, em complementação à renda do trabalho. Ainda são programas enquadrados dentro do Sistema de Proteção Social brasileiro (SILVA; LIMA, 2016).

Teixeira (2010), em estudo sobre a concepção de política social, conforme orientações do Banco Mundial, assevera que, em frente à persistência e ao crescimento da pobreza e da desigualdade, desenvolve-se uma ideia de política social para responder aos problemas sociais comuns, protegendo, entretanto, a estrutura da acumulação de capital. As iniciativas no enfrentamento à pobreza em grande parte foram adjuntas da capacidade de acesso à renda e a serviços daqueles comprovadamente pobres.

Somente no período de transição do governo FHC para o de Luiz Inácio Lula da Silva foi visualizado um diagnóstico sobre os programas sociais executados no Brasil, realizado no terceiro trimestre de 2002 pela equipe de Governo. Neste documento, foi registrada a necessidade de se integrar os programas de transferência no Brasil por conta da identificação de vários problemas estes relacionados à fragmentação dos programas, à superposição e à concorrência dos programas nos seus objetivos e público-alvo, bem como a ausência de coordenação geral, dentre outros (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

O Programa Bolsa Família, por exemplo, foi criado com o desígnio de integrar e unificar os programas de transferência de renda existentes no Brasil, dentre os quais, inicialmente, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Vale-Gás e o Cartão-Alimentação. Com

essa nova configuração, a política de assistência social do então Governo Lula, objetivo dos programas de transferência de renda anteriores, dá prioridade ao combate à fome e à pobreza, através da iniciativa de transferência monetária, conjugada à promoção do acesso à rede de serviços públicos, principalmente à saúde, à educação e à assistência social, introduzindo o caráter de condicionalidade.

Ao lado dos programas de transferência de renda, representado pelo Programa Bolsa Família, a assistência social, tal como é pontuada na Constituição de 1988, vai tendo progressos na perspectiva do direito e da proteção social. Tais progressos dizem respeito ao conjunto de regulamentos e de legislações criados neste período com vistas a consolidar a assistência social como política efetiva de direitos.

Antes de elencar a importância no âmbito da assistência social, vale salientar a resistência dos governos anteriores em regulamentar o campo da assistência social em face às demais políticas. Em 2004, com a criação da Política Nacional da Assistência Social, na perspectiva de Sistema, configura-se um marco na história da assistência social por compor um avanço vantajoso em direção ao direito social nos moldes constitucionais.

Contudo, os avanços constitucionais da política de assistência social caminham ao lado do desenvolvimento dos programas de transferência de renda e, desse modo, a assistência social apresenta ações voltadas ao atendimento de demandas provenientes dos programas de transferência de renda, principalmente do Programa Bolsa Família, de modo dual, ou seja, à medida que garante direito, ainda promove ações focalizadas e seletivas.

Nesses moldes, com base em Sposati (2009), a política de assistência social atende a pontos específicos de proteção e deve efetivar seguranças sociais na perspectiva de direitos sociais. Trata-se da proteção relacionada à defesa da vida, ao combate às formas de agressão à vida, a resistência à subordinação e a resistência à exclusão social (SPOSATI, 2009).

2.4.3 A efetividade da Transferência de Renda a partir da Política Nacional de Assistência Social

A evolução histórica da Política de Assistência Social brasileira em direção à construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, orientada para a focalização em grupos considerados vulneráveis, consolida-se como mecanismo central na constituição do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

De acordo com Silva (2011), alguns autores defendem que o critério de focalização contraria os princípios e os objetivos universais que fundamentam a estreita relação entre

políticas públicas e direitos sociais, considerando que a seletividade de determinada faixa populacional para acesso aos serviços públicos pode ocasionar humilhação, estigmatização e culpabilização das famílias pela situação de pobreza.

A ideia de universalização é um princípio inegociável e a única forma de garantia de direito. Porém, ao ser considerada a atual conjuntura histórica de desigualdade social e a lenta evolução do processo democrático do País, a universalidade fica comprometida, dando lugar as ações pontuais e focalizadas, contrariando a noção de direito de cidadania para todos.

Com a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, define-se a centralidade do trabalho socioassistencial na família. A constituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005, confere à assistência social o estatuto de política pública de Estado, estabelecendo-se novos pactos de adesão entre os entes federados em cada esfera de governo. A partir dessa perspectiva, os programas de transferência de renda, no Brasil, ao agregarem-se ao aparato da política social de assistência social, inserem-se como parte das garantias no âmbito da seguridade social.

No parágrafo único dessa mesma legislação, encontram-se ainda descritas as competências do poder público na garantia dos direitos de seguridade social, sendo o primeiro deles a garantia de universalidade da cobertura e do atendimento. Ao defender a política de assistência social inserida na seguridade social, Sposati (2009) contrapõe-se a entendimentos que remetem a política a ações compensatórias como campo da ajuda circunstancial. Neste sentido, reafirma a concepção da política social de assistência social a partir da lógica de direito, em que as garantias devem se firmar não só pelas presenças, mas por garantir certezas em frente às situações de vulnerabilidade e de risco ao qual estão dispostos muitos sujeitos. Isso implica contemplar a disponibilidade de cobertura e o acesso a todos, o que não implica ocorrência de necessidade de uso do serviço

Na PNAS/2004, a concepção de proteção social vai para além da identificação de necessidades, de vulnerabilidades e de exclusões. Essa perspectiva possibilita entender que a mensuração de ausências ganha sentido somente quando associadas às demandas por proteção a ser inseridas na agenda do poder público.

Afirma-se, assim, que a assistência social é permeada por uma visão social capaz de entender que a população tem não só necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Logo, os programas de transferência de renda são concebidos como um pilar de suma importância para a retirada dos sujeitos da situação de risco. Assim, uma análise situacional não pode ser só de ausências, mas também de presenças, até mesmo como desejo de superar a situação atual.

A partir da PNAS/2004, definiu-se a assistência social como uma política voltada à reafirmação e à ampliação da proteção e da segurança social que, fundada na cidadania, contrapõe-se a ideias tutelares e subalternas que identificam cidadãos como carentes, necessitados e miseráveis, distanciando-os do reconhecimento como ser de direito. Para Jaccoud (2007), isso significa que a política de assistência social não se limita ao enfrentamento das situações derivadas da insuficiência de renda, mas sim de vulnerabilidades, onde a ausência de renda é entendida como uma vulnerabilidade, mas não a única.

Desse modo, a partir da PNAS/2004, sinaliza-se para a ideia de proteção, associada ao fortalecimento de autonomia, aliada ao desenvolvimento humano e social. Assim, o acesso a bens materiais é concebido como um complemento e não como prioridade, conforme vinha sendo entendido em grande parte das legislações que antecederam a PNAS/2004, o que nessa legislação já se torna um dos objetivos a ser materializados.

Neste sentido, a distribuição do acesso a bens e a recursos oportuniza o incremento financeiro de famílias e de indivíduos. A assistência social passa, então, a ser organizada de modo a atuar junto às vulnerabilidades, visando ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a partir da proteção a ser garantida, tendo como foco o território e as famílias que nele habitam. A complementação do apoio financeiro à família, por serviços socioassistenciais, a exemplo dos programas de transferência de renda, tem sido de fundamental importância para garantir proteção à família.

Desta maneira, a assistência social vai além das privações materiais e monetárias. Para tanto, necessita-se de que a política de assistência social supere práticas históricas de clientelismo e de assistencialismo de modo a alcançar efetivamente a população na perspectiva de direito social como política pública de seguridade social. Para que isto ocorra, é necessário primar nos serviços e nos benefícios socioassistenciais oferecidos, não na renda do público a ser atendido, mas na necessidade em si e na segurança a ser alcançada, no sentido de superar a ideia de que a assistência social é para “pobres”.

Desta maneira, alinhar os programas de transferência de renda aos preceitos constitucionais, na perspectiva de direito social, de caráter universal, constitui um horizonte possível. Para isto, a satisfação de necessidades básicas deve exceder as necessidades mínimas. Para tanto, os programas de transferência de renda devem pautar-se na garantia de renda básica e na perspectiva de direito social, em conformidade com os preceitos constitucionais, de universalidade de cobertura e de atendimento a uma dada necessidade social.

O Programa Bolsa Família é uma estratégia muito importante de combate à pobreza e

à desigualdade no País, materializando uma tendência desde os anos 1980 e o Brasil desde 1990. Surge, assim, a opção político-governamental de enfrentamento de uma das expressões da questão social, que é a pobreza, embora ainda distante de contemplar uma perspectiva de aumento e de universalização dos direitos sociais relativos à assistência social. Nesse viés, o PBF é efetivado sob os aspectos de focalização e de seletividade.

Ainda que reconheçamos sua validade como construção emergencial formas de sobrevivência da população pobre, seu aspecto restritivo é evidente e seu limite de alcance muito claro. Neste sentido, o PBF não pode ser considerado uma política de integração social em substituição ao trabalho protegido, tampouco dar conta de erradicar a pobreza, já que esta é resultante das desigualdades construídas no âmbito do capitalismo. Também não se pode atribuir ao programa a função de ampliar o acesso às políticas de proteção social, visto que essas passam por um processo de retração, de privatização e de precarização.

Ainda assim, a estratégia de enfrentamento à pobreza via Programas de Transferência de Renda é marca consolidada de suma importância para a Assistência Social, validada como a forma mais eficaz de reduzir os níveis de miséria e de combater a fome. Configura-se como a face humanizada do Estado para minimizar as mazelas de um capitalismo fetichizado, que coloca milhões de seres humanos em humilhantes condições de vida.

Por estar inserido em um contexto neoliberal já exposto, o Programa Bolsa Família e os demais programas advindos dele exibem limitações quanto a suas ações. Isso se explica pelo baixo valor repassado às famílias, que não atende mais do que apenas algumas necessidades básicas. Falta investimentos em recursos materiais e humanos (público). Assim, dificulta-se a viabilização do acompanhamento das famílias que estão no programa a fim de que estas possam, de fato, ultrapassar a necessidade do rendimento provindo deste benefício.

Outra questão importante é a articulação do SUAS com a Política de Assistência Social, e a transferência de renda, uma vez que este benefício condicionado à política de assistência social, busca retirar os sujeitos da situação de vulnerabilidade e risco social, como a garantia de direitos, embora se observe que atualmente devido à sua secundarização, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) recebe recursos escassos para implementar uma rede de serviços, segundo o recomendado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

3 AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

As condicionalidades do Programa Bolsa Família foram formuladas como um mecanismo para reforçar o exercício pelos brasileiros mais pobres de direitos básicos como o acesso aos serviços de saúde, de educação e de assistência social, contribuindo para romper o ciclo intergeracional da pobreza. Pressupõe-se que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, de educação e de convivência familiar e comunitária do que seus pais tiveram, têm também maiores oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de ter uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas. O principal objetivo das condicionalidades é, portanto, a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos.

De acordo com o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, no artigo 27, a condicionalidade é definida como “a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria nas condições de vida na perspectiva da inclusão social” (BRASIL, 2004, p. 14). Percebe-se que o enfoque dado às condicionalidades não as vincula à ideia de efeito punitivo, mas de possibilidade de inclusão social. No parágrafo único desse mesmo artigo, os diferentes níveis de governo são considerados como os responsáveis pela oferta e pela garantia de acesso das famílias aos serviços de educação e de saúde, de forma que viabilizem o cumprimento das condicionalidades. Em outras palavras, evidencia-se a responsabilização do poder público no cumprimento do seu dever de garantir a oferta dos serviços públicos de educação e de saúde à população. Nota-se aqui a vinculação entre demanda e oferta de serviços públicos, um dos argumentos utilizados por aqueles que defendem a cobrança de condicionalidades.

O conceito de condicionalidades apresenta-se pontos de vista diferentes. Há autores que refletem sobre as condicionalidades como fator punitivo e excludente da noção de direito, como Clóvis Zimerman (2006), ao afirmar que:

Sob a ótica dos direitos, os programas sociais brasileiros, devem ser desenhados, formulados e concebidos de forma universal, irrestrita, em que a condição de pessoa seja o requisito único para o aferimento de um direito. Além do provimento universal, os programas sociais devem garantir mecanismo de acesso em caso de violação, que sejam hábeis, rápidos, visando garantir a inclusão dos portadores de direito nos programas sem maior morosidade e burocracia (ZIMERMAN, 2006).

E autores que falam do caráter educativo das condicionalidades como Silva, Guilhon e Lima (2013):

A questão que coloco é que o debate sobre condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda deve ser orientado em duas direções. Tem-se o dever do Estado, nos seus três níveis, de expandir e democratizar os serviços sociais básicos de boa qualidade, disponibilizando-os a toda a população. Entendendo que uma vez disponíveis esses serviços seriam utilizados por todos, sem imposição e obrigatoriedade. O trabalho do Estado e da sociedade, nesse aspecto, poderia voltar-se para o desenvolvimento de ações educativas, de orientação, de circulação de informações, de encaminhamento e acompanhamento das famílias para que essas pudessem buscar ter acesso e fazer uso adequado dos serviços disponíveis (SILVA, GUILHON; LIMA, 2013, p.12).

É importante destacar que as reflexões que ora se apresentam, tomam por base a posição defendida por autores que tratam das condicionalidades do PBF como determinante educativo, uma vez que garante o acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social por meio do rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

As famílias do PBF que descumprem condicionalidades são, potencialmente, as que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e risco, sendo necessário identificar os motivos que dificultam o acesso aos serviços básicos para promover o retorno regular a esses serviços e garantir continuidade na transferência de renda. Nessa perspectiva, novas responsabilidades se atribuem aos entes institucionais na gestão, fortalecendo o compromisso do poder público no acompanhamento das famílias que apresentam dificuldades em acessar os serviços de educação e de saúde, a fim de que promovam o retorno do acesso a esses serviços com segurança de renda (BRASIL, 2012).

A forma da implementação do PBF nos Estados e Municípios propiciou uma gestão preocupada apenas com a coleta e transmissão dos dados ao MDS nas datas estabelecidas para o acompanhamento das condicionalidades, pouca ênfase se dava à observância dos mecanismos que articulassem a oferta e demanda por serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por parte das famílias beneficiárias do programa.

Nos encontros e capacitações sobre o PBF e sobre a Gestão de Condicionalidades promovidos pela SENARC/MDS, observou-se que o Piauí, assim como outros Estados, tinha como objetivo central o cumprimento das metas, estabelecidas quanto ao número de beneficiários, acompanhados através do sistema de Condicionalidades - SICON de informação.

No desenho federativo brasileiro, os Estados e Municípios, têm autonomia política e administrativa, assim a implementação de políticas nacionais, depende em grande medida, da capacidade de coordenação da União, dos Estados e Municípios e dos instrumentos institucionais disponibilizados para o alcance dos seus objetivos.

Dessa forma, compreende-se que antes dos programas sociais agirem com medidas de

punição para aqueles que descumprem essas condicionalidades, é mister que o Estado cumpra com a função de garantir as condições necessárias para que as pessoas vivam dignamente.

A gestão e o acompanhamento das condicionalidades do PBF envolvem um complexo mecanismo institucional que demanda a articulação dos três entes federativos (União, Estados e Municípios) e de diferentes setores (saúde, educação e assistência social), mobilizando diversos atores sociais. Cabe aos municípios operacionalizar as ações relacionadas à gestão das condicionalidades, tais como a oferta dos serviços, o registro dos acompanhamentos, o desenvolvimento de ações para localização de famílias e a realização de visitas domiciliares e do trabalho socioassistencial com os beneficiários do programa.

O principal objetivo do acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza, estejam eles relacionados à oferta dos serviços ou à dinâmica sociofamiliar, e identificar as áreas e os casos de maior vulnerabilidade, construindo, assim, diagnósticos sociais territorializados com base nas informações obtidas e nas situações identificadas. O Estado planeja suas ações a partir desse mapeamento, sendo possível praticar medidas que contribuam para orientar as ações de governo, principalmente na área das políticas sociais, para uma atuação intersetorial integrada, também territorializada, e centrada na unidade familiar.

Esse processo representa uma importante aproximação entre o poder público e as famílias mais vulneráveis, visando apoiá-las na superação de suas vulnerabilidades e das condições socioeconômicas associadas à pobreza.

Quadro 01 – Objetivos das Condicionalidades no Bolsa Família

Objetivos das Condicionalidades no Bolsa Família
<p>Para as famílias beneficiárias, as condicionalidades são responsabilidades relacionadas ao cumprimento de ações nas áreas de Saúde, de Educação e de Assistência Social para melhorar as condições de desenvolvimento da família, principalmente de crianças e adolescentes.</p> <p>Para o Estado (União, Estados e Municípios), as condicionalidades são um meio para estimular a ampliação e a adequação da oferta de serviços públicos, para monitorar as políticas públicas locais e para identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social.</p>

Fonte: Guia de Condicionalidades, BRASIL (2010).

A análise proposta em torno das Condicionalidades requer a observância do comportamento e o papel dos beneficiários em frente ao reconhecimento legal dos benefícios advindos do PBF como direito de todos e dever do Estado, assim como o papel das gestões municipais no processo de acompanhamento das famílias beneficiárias. Outra discussão pertinente aos Programas de Transferência de Renda Condicionada é justamente a questão do termo condicionado. Como já foi dito, o modelo proposto associa a transferência de renda com investimento em capital humano nas áreas de saúde, educação e assistência social. O termo condicionalidade também tem sido utilizado em algumas literaturas, manuais de governos e em outras publicações como sinônimo de contrapartidas, compromissos, deveres, corresponsabilidades. Cada um desses nomes carrega um conceito em si, que é diferentemente utilizado, dependendo da forma como a questão é vista e por quem é conduzida.

A gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) nos Municípios de Grande e Médio Porte do Estado do Piauí como objeto de estudo da presente pesquisa remeteu essa pesquisadora à compreensão acerca da engenharia institucional que forma o processo de gestão do Programa nos Municípios escolhidos como base material de análise. Vale ressaltar que a implementação e a gestão do PBF ocorrem de forma descentralizada, tendo os municípios um papel chave na sua implementação e na interface com a população beneficiária, o que exigiu a constituição de uma rede governamental formada por gestores municipais designados formalmente pelos prefeitos e responsáveis pelo Cadastro Único e pela gestão do PBF em nível local, além das instâncias de controle social e os coordenadores municipais do programa.

A gestão do Programa Bolsa Família em nível nacional ou federal é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em setembro de 2016, com a publicação da Lei 13.341, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004 para tratar da superação da pobreza e da fome, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e com a medida provisória nº 782, de maio de 2017, o órgão passa a ser nomeado como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), juntamente com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS). Nos municípios, essa gestão é feita de maneira intersetorial entre as secretarias de Educação, de Saúde e de Assistência Social.

O processo de gestão das condicionalidades, segundo a Portaria nº 251 (2012), menciona que a gestão de condicionalidades compreende a coleta e o registro das informações sobre o acompanhamento realizado junto às famílias beneficiárias, no tocante ao cumprimento de contrapartidas referentes às ações no campo da saúde das crianças e adolescentes e em

relação ao seu acesso e permanência na escola, bem como o seu desempenho escolar. Um outro campo de contrapartida exigido às famílias está relacionado à participação das mães e ou titulares do benefício nas ações socioassistenciais. A análise e a interpretação das informações colhidas através do acompanhamento permite aos gestores do programa identificar as situações de cumprimento e descumprimento das condicionalidades, bem como contribuir para dimensionar o próprio desempenho do programa nos municípios. No que se refere ao descumprimento das condicionalidades, a gestão se volta para o conhecimento das razões que o motivaram, contribuindo para a tomada de decisão em relação aos investimentos do poder público na implementação de políticas públicas, tendo em vista o enfrentamento da situação de vulnerabilidade identificada.

As ações de gestão de condicionalidades subdividem-se em: período de acompanhamento, período de registro, repercussão, recurso on-line e acompanhamento familiar.

Gráfico 1 - Ciclo Periódico de Condicionalidade



Fonte: MDS, 2012.

Para melhor compreender as informações do ciclo de gestão das condicionalidades, é importante esclarecer alguns conceitos:

- **Período de acompanhamento:** é o período em que os beneficiários são acompanhados pelas escolas e pelas unidades/equipes de saúde. É o momento em que as informações do acompanhamento são coletadas. Na educação, a frequência dos alunos entre seis e dezessete anos é acompanhada a cada dois meses (fev-mar/abr-mai/jun-jul/ago-set/out-nov). Já na saúde, em que são acompanhadas as crianças menores de sete anos e as mulheres gestantes, esse processo é semestral.
- **Período de registro:** é o período em que as informações coletadas durante o acompanhamento são registradas nos sistemas. Na educação, o registro referente aos

bimestres de acompanhamento (fev-mar/abr-mai/jun-jul/ago-set/out-nov) ocorre em abril, junho, agosto, outubro e dezembro. Na saúde, o período de registro é concomitante ao período de acompanhamento, ou seja, no decorrer da vigência de um semestre. Ao final de cada período de acompanhamento e registro, conforme o calendário de cada condicionalidade, o MDS informa por meio do Sicon às famílias que descumpriram as condicionalidades no período e terão repercussão sobre o benefício. Essas famílias são notificadas através de correspondência escrita e pela mensagem do extrato bancário do benefício. A partir daí, o efeito dessa repercussão vai para a folha de pagamento.

- **Repercussão:** é a aplicação gradativa dos efeitos de descumprimento das condicionalidades sobre o benefício da família ou do jovem. Para cada registro de não cumprimento da condicionalidade de educação e/ou de saúde, há um efeito correspondente, que vai da advertência escrita, passa pelo bloqueio e suspensão do benefício, podendo chegar ao seu cancelamento. Esse processo ocorre em todos os meses ímpares do ano, exceto janeiro. Apenas nas situações de suspensão e cancelamento, a família deixa de receber o benefício relativo ao mês do descumprimento. Na situação de bloqueio, o benefício não é pago na data correspondente, mas pode ser acessado junto com a parcela do mês seguinte.
- **Recurso *On-line*:** é a contestação dos efeitos do descumprimento registrado pelos gestores locais do Programa mediante solicitação da família que sofreu o efeito. O prazo para o registro e para avaliação do Recurso *On-line* é o último dia útil do mês seguinte ao que ocorreu a repercussão. O recurso deve ser utilizado para corrigir situações que ocasionaram erros ou falhas na aplicação dos efeitos previstos pelo descumprimento das condicionalidades.
- **Acompanhamento familiar:** inclusão das famílias consideradas mais vulneráveis em atividades socioassistenciais, oferecidas pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e/ou Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). O descumprimento das condicionalidades é um dos indicadores dessa maior vulnerabilidade, resultado da dificuldade de acesso aos serviços sociais a que essas famílias têm direito. O acompanhamento familiar não segue um fluxo pré-estabelecido, como no caso da educação e da saúde, já que as famílias podem ser inseridas nas atividades socioassistenciais a qualquer momento, independentemente da repercussão (Portaria 251, 2012).

O reconhecimento do ciclo é importante para que a rede responsável pela

implementação da gestão das condicionalidades adote estratégias com respeito às especificidades das áreas, mas consciente de que cada informação gerada tem reflexos sobre o processo como um todo e interfere no dia a dia das famílias do PBF. As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e, em especial, pelo poder público, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais básicos de cidadania, por meio do acesso aos serviços nas áreas de educação, de saúde e de assistência social. Todos os estados e municípios integram o sistema de acompanhamento de condicionalidades, desde a concepção do programa seguindo calendário pré-determinado.

Ao identificar os limites e as possibilidades observadas no acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários do PBF a partir das orientações com relação à Gestão de condicionalidades, podem-se identificar contrapontos que merecem reflexão e análise dos compromissos assumidos por gestores no cumprimento de suas atribuições no momento da adesão ao Programa Bolsa Família, ou seja, o objetivo não poderia restringir-se ao repasse do recurso financeiro às famílias pobres.

As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e, em especial, pelo poder público, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais básicos de cidadania por meio do acesso aos serviços nas áreas de educação, de saúde e de assistência social. O acompanhamento das condicionalidades reforça a relação entre intersetorialidade e equidade (direitos sociais de todos e de cada um), ao apoiar a gestão integrada entre as áreas de educação, de saúde e de assistência social.

As famílias do PBF que descumprem condicionalidades são, potencialmente, as que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e risco, sendo necessário identificar os motivos que dificultam o acesso aos serviços básicos para promover o retorno regular a esses serviços e garantir continuidade na transferência de renda. Nessa última perspectiva, novos olhares davam-se aos entes na gestão, fortalecendo o compromisso do poder público no acompanhamento das famílias que apresentam dificuldades em acessar os serviços de educação e de saúde, a fim de que se promova o retorno do acesso a esses serviços com segurança de renda (Portaria 251, 2012).

De acordo com a gestora da secretaria de Assistência Social de Piripiri,

Ao constatar que há dificuldade de acesso e permanência, responsabilizar e acionar o poder público para assegurar a todos, sem distinção, o direito à saúde e educação, adensando a oferta de serviços básicos, sendo este o sentido almejado pelas condicionalidades no processo de combate à pobreza entre as gerações.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF nas áreas de educação, de saúde e

de assistência social e seus resultados no Piauí demonstraram que as ações nesse campo são uma importante estratégia de acesso aos serviços sociais básicos para as famílias socialmente vulneráveis. A participação dos atores sociais (gestores, técnicos e população) nessa gestão influencia significativamente a dinâmica, os resultados do programa, como também contribui para o processo de tomada de decisões públicas no sentido do aperfeiçoamento da gestão do Estado a partir do entendimento e do envolvimento conjunto.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF no município de Piriapiri é feito pelo trabalho das equipes técnicas que vão até às famílias, através de visita, para ver o que está acontecendo com as famílias e as crianças, verificando *in loco* porque a criança está faltosa na escola. Nesse aspecto é feito um trabalho educativo com a família, pois se a criança deixou de cumprir as condicionalidades na escola, na saúde, na assistência, a família vai deixar de receber o benefício, a criança vai sair do programa e o município também perde com isso. Então, é visualizado o problema e pensado na solução com vistas a trazer as crianças de volta ao programa.

Esse procedimento junto às famílias em descumprimento com as condicionalidades é criticado por Zimmerman (2006), com o seguinte questionamento: se a proteção social é um direito, por que agregar condicionalidades? De acordo com autor, deve-se considerar a implementação de um programa desta natureza como um direito humano, portanto, sem haver a imposição de contrapartidas, de exigências ou de condicionalidades, ainda mais quando a exigência da contrapartida “é a punição de um portador de direito” (ZIMMERMAN, 2006, p. 13).

Além disso, as situações de descumprimento trazem os indicadores relativos às dificuldades encontradas no acompanhamento dos beneficiários por parte dos profissionais de saúde e de educação, como problemas na localização da família, que podem refletir falhas relacionados à atualização cadastral de famílias do PBF. Tais informações interessam principalmente aos gestores do PBF e permitem o planejamento de iniciativas intersetoriais para aperfeiçoamento da gestão do Programa e da gestão das condicionalidades.

As condicionalidades do programa visam ao reforço dos direitos sociais por meio do monitoramento da oferta desses serviços e pela realização de trabalho com as famílias mais vulneráveis no acompanhamento socioassistencial realizado no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

No Piauí, estreitar relações e fortalecer a intersetorialidade tem sido um desafio no sentido de buscar soluções coletivas para as demandas identificadas. Para tanto, a qualificação

continuada da equipe técnica e a responsabilização dos atores envolvidos podem ser o diferencial na forma de condução das orientações e das diretrizes relacionadas às condicionalidades estabelecidas.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF enfrenta limites e possibilidades na estrutura institucional da gestão do programa. Dentre os fatores que influenciam o cumprimento das condicionalidades estão as formas de gestão da educação, de saúde e de assistência. Neste aspecto, é necessário refletir sobre os obstáculos que interferem no acompanhamento das famílias que apresentam dificuldades em acessar os serviços de educação e de saúde, tais como:

- Falta de visita domiciliar por parte dos agentes gestores do PBF;
- Pouco conhecimento dos gestores sobre o objetivo principal das condicionalidades do PBF;
- Baixas condições institucionais em possibilitar aos agentes uma estrutura mínima de atuação local;
- Má qualidade dos dados das listas de frequência escolar dos alunos e dos membros das famílias beneficiárias, sob a responsabilidade das escolas municipais.
- Falta de estratégias de comunicação mais diretas com as famílias para discutir a importância e a possibilidade de acesso aos serviços de saúde e de educação com qualidade.

O enfrentamento destes obstáculos supõe algumas estratégias no sentido da superação, tais como:

- Difundir informações sobre o Programa para toda a equipe escolar (gestores, professores e outros);
- Mobilizar famílias beneficiárias para que elas compreendam os objetivos e a importância das condicionalidades com informações atualizadas e reais;
- Aprimorar o preenchimento da categoria “outros” no Sistema Presença e no Sicon, uma vez que a frequência elevada desta categoria pode significar pouco entendimento por parte do técnico que preenche o formulário ou o sistema ou mesmo falta de motivação e de interesse nesse preenchimento;
- Estimular a oferta de capacitação para as equipes municipais envolvidas com o PBF, com ênfase na intersetorialidade, visando ir além da lógica programática das ações;
- Desenvolver e fortalecer as competências da equipe escolar e de saúde para que ela possa ser uma parceira diferenciada na rede intersetorial do PBF no território;

- Definir de modo mais claro, em nível municipal, os diferentes canais de comunicação estabelecidos para que a população conheça o PBF, seus objetivos, suas regras e suas formas de participação;
- Estimular a participação dos beneficiários em reuniões e em outras atividades que promovam o entendimento do PBF e contribua para a corresponsabilidade dos pais e dos membros da família no cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde;
- Flexibilizar a forma e a dinâmica da gestão municipal do PBF para permitir maior presença e inserção do CRAS na comunidade e nas múltiplas redes intersetoriais;
- Promover a articulação, os esforços coletivos e o comprometimento dos diferentes órgãos de controle social, divulgando o PBF nos Conselhos de Escola, de Saúde, do Idoso, dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e vários outros atores da rede.

Dessa forma, sabe-se que alguns fatores associados ao descumprimento das condicionalidades integram o âmbito da vulnerabilidade social das famílias e dependem das capacidades dos beneficiários de informarem-se, cumprirem e adaptarem-se às regras do Programa, bem como da forma que maximizam os recursos e as oportunidades. Outros fatores são de ordem estrutural e estão associados à quantidade e à qualidade da oferta dos serviços públicos de saúde e de educação que, além de constituírem direitos constitucionais, são necessários ao cumprimento das condicionalidades. A precariedade ou inexistência desses bens e serviços no âmbito municipal é um fator que dificulta o cumprimento das exigências do Programa e prejudica os beneficiários.

3.1 Concepções, Características e Critérios

No PBF, os órgãos gestores consideram as condicionalidades sociais compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias para continuar inseridas no Programa. Constituem-se também responsabilidades do poder público, que deve ofertar serviços de educação, de saúde e de assistência social, que precisam ser disponibilizados pelos governos e cumpridos pelas famílias para que elas permaneçam no Programa Bolsa Família. Esses compromissos são os seguintes:

- No caso da **educação**, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos: a matrícula e a garantia da frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal. Para os

adolescentes de 16 e 17 anos, além da matrícula, deve-se observar a garantia de pelo menos 75% da frequência escolar mensal;

- Na área da **saúde**, os compromissos de pais ou responsáveis são: manter atualizado o calendário de vacinação das crianças menores de sete anos e levar as crianças para pesar, medir e ser examinadas, conforme o calendário do Ministério da Saúde. As gestantes e as mães que amamentam devem participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde. Após o parto, devem continuar o acompanhamento da própria saúde e da do bebê, além de participar das atividades educativas promovidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável;
- Na área de **assistência social**, o compromisso é a frequência mínima de 85% da carga horária relativa às ações de convivência e de fortalecimento de vínculos desenvolvidos pelos municípios para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco de trabalho infantil no âmbito do Programa de Erradicação desse tipo de trabalho.

Carvalho (1999) afirma que o Estado decide as prioridades contempladas pelas políticas públicas, mas elas surgem da sociedade civil. Nesse sentido, Estado e sociedade são instâncias políticas que estão em permanente disputa. De acordo com a autora, as necessidades da sociedade civil adentram a agenda do Estado quando se constituem em demanda fortemente vocalizada pelos grupos e movimentos da sociedade, que adensam forças e pressões, introduzindo-as na arena política. As demandas passam mais a ser interesses da não só da sociedade civil, mas também do Estado, pois é através dele que vão criando-se políticas e programas sociais. Portanto, ele não pode deixar de ser responsável pela oferta de bens e serviços e nem perder a centralidade da gestão dos programas e projetos.

Para Carvalho (1999):

A gestão social, em realidade é a gestão de demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas. A gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar por meio das políticas e programas públicos o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias (CARVALHO, 1999, p. 28).

Nessa perspectiva, o Estado brasileiro criou um programa social para atender às necessidades da sociedade, considerados os segmentos sociais mais fragilizados. O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e regulamentado pelo Decreto n° 5.209, de 17 de setembro de 2004, é um programa de transferência de renda com condicionalidades, direcionado às famílias em situação de pobreza

com renda per capita definida para inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

As condicionalidades ou compromissos, estabelecidos pelo PBF, fazem parte das regras para que as famílias possam permanecer no Programa, bem como continuar a receber o benefício financeiro. Podem-se resumi-las no quadro adiante:

Quadro 02 - Compromissos das famílias nas áreas de Saúde, Educação e de Assistência Social

Área	Compromissos / Condicionalidades	Público
Saúde	Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das	Crianças menores de sete anos
	Pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes	Gestantes e nutrizes
Educação	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%	Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
	Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%	Adolescentes de 16 e 17 anos, que sejam beneficiados pelo BVJ
Assistência Social	Frequência de 85 % no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI	Crianças e adolescentes até 15 anos, beneficiários do PETI/ PBF

Fonte: Guia de Condicionalidades, BRASIL (2010).

A gestão de condicionalidades é realizada por meio da articulação entre a gestão do Programa Bolsa Família e as áreas de Saúde, de Educação e de Assistência Social. No âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pelo PBF e pela assistência social, articula-se com os ministérios da Saúde e da Educação e realiza a identificação e o repasse das informações sobre as famílias e seus integrantes a ser acompanhados para efeito das condicionalidades pelas respectivas áreas. Nos Estados e nos Municípios também são fundamentais as articulações e as organizações do fluxo de trabalho entre as Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social e o responsável pelo PBF (Coordenador Estadual ou Gestor Municipal) nos casos em que a gestão do Programa esteja em outra área que nas anteriores.

As famílias que descumprirem as condicionalidades do Programa Bolsa Família ficam sujeitas a efeitos gradativos sobre seu benefício, conforme estabelecido na Portaria GM/MDS nº 321/2008. No caso do Benefício Variável Vinculado ao Jovem (BVJ), a aplicação do efeito decorrente do descumprimento de condicionalidade segue regras distintas: tem efeito apenas sobre o BVJ correspondente ao jovem que a descumpriu, enquanto os demais membros não

sofrem os efeitos. Nos Quadros 03 e 04, apresentam-se os efeitos decorrentes do descumprimento:

Quadro 03 – Efeitos por descumprimento de condicionalidades do PBF (crianças e gestantes/nutrizes)

Descumprimento	Efeito	Situação do benefício financeiro
1º Registro	Advertência	A família continua recebendo o benefício normalmente.
2º Registro	Bloqueio por 30 dias	Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias. Após 30 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; e a parcela bloqueada pode ser sacada.
3º e 4º Registros	Suspensão por 60 dias	Duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família. Após 60 dias, a família volta a receber o benefício normalmente, mas as duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.
5º Registro	Cancelamento	Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas. Parcelas do benefício que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas. A família é desligada do PBF.

Fonte: Guia de Condicionalidades, BRASIL (2010).

De acordo com as informações da figura acima, é possível observar que o descumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família ocasiona alguns efeitos punitivos (como mostra a figura 03 – acima), com a finalidade de corrigir tais descumprimentos.

Quadro 04 - Efeitos por descumprimento de condicionalidades do BVJ (jovens de 16 e 17 anos)

Descumprimento	Efeito	Efeito no BVJ correspondente
1º Registro	Advertência	Não há efeito sobre o benefício.
2º Registro	Suspensão por 60 dias	O benefício do jovem é suspenso por 60 dias. E ele não recebe as parcelas suspensas.
3º Registro	Cancelamento	O benefício do jovem é cancelado.

Fonte: Guia de Condicionalidades, BRASIL (2010).

Segundo orientação do Guia de Condicionalidade (MDS/2010), quando não há oferta dos serviços de saúde ou de educação para a família e/ou para o jovem, embora não seja

imputado descumprimento em seus históricos, é fundamental que o estado e o município mobilizem-se para assegurar o pronto restabelecimento da adequada oferta dos serviços, seja providenciando vagas nas escolas, transporte escolar, adequação das escolas para portadores de deficiência, ou provendo os meios para o atendimento dos serviços de saúde para a família ou por meio de outras ações necessárias.

Nessa perspectiva, na aplicação dos efeitos gradativos sobre o benefício financeiro, o objetivo não é o de punir a família ou o jovem em descumprimento de condicionalidades, mas identificar os motivos do descumprimento e direcioná-los a ações sociais específicas que possam contribuir para reduzir o grau de vulnerabilidade social identificado e estimulá-los a superar, por meio de estratégias de acompanhamento familiar realizadas pelos municípios, junto às situações que os impedem de cumprir os seus compromissos na área de Saúde, de Educação e de Assistência Social. Todos os efeitos no benefício da família são acompanhados por uma notificação por escrito ao responsável pela unidade familiar e uma mensagem no extrato de pagamento bancário.

Se a família recebe o efeito sobre o benefício financeiro sem estar em situação de descumprimento de alguma condicionalidade do Programa, ela tem direito a solicitar um recurso quanto aos efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades. O recurso deve ser utilizado para corrigir situações que ocasionaram erros ou falhas na aplicação dos efeitos previstos pelo descumprimento das condicionalidades. O pedido do recurso deve ser realizado junto à gestão municipal do Programa Bolsa Família, que deve avaliar a procedência do mesmo, registrá-lo no Sistema de Condicionalidades (Sicon/PBF)² e deferi-lo, quando for o caso. O deferimento do recurso anula o registro de descumprimento do histórico daquela família, normaliza a transferência do seu benefício financeiro e o efeito do descumprimento passa a não ser considerado para a repercussão gradativa.

O adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades e de riscos sociais que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito. Quando se observa o descumprimento das condicionalidades, seja este gerado pela baixa frequência à escola ou ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI ou pelo não cumprimento da agenda de

² A operação do Sistema de Condicionalidades - Sicon é uma ferramenta de apoio à gestão intersetorial que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades. O Sicon promove a interoperabilidade por meio da integração e da consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação, do acompanhamento de consultas do pré-natal e do acompanhamento da frequência ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Peti, oriundas dos respectivos sistemas. Trata-se de um sistema multiusuário (pode ser usado por gestores federal, estaduais e municipais e Instâncias de Controle Social) acessível via internet.

saúde, são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias para a superação das vulnerabilidades identificadas e dos riscos sociais a que estão submetidas.

A diretriz do Programa recomenda que os gestores municipais do PBF, ao tomarem conhecimento do descumprimento das condicionalidades, articulem-se com a área de Assistência Social para inserir essas famílias o mais breve possível em atividades socioassistenciais realizadas pelo CRAS e/ou CREAS, ou equipes técnicas de referência da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, de acordo com as situações definidas no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

De acordo com a Portaria GM/MDS n.º 321/2008, em caso de descumprimento, os efeitos sobre o benefício são gradativos, possibilitando a realização de acompanhamento familiar, garantindo, assim, tempo para a atuação do poder público antes do desligamento da família do Programa. No entanto, somente isso não é suficiente. Entende-se que o trabalho de acompanhamento familiar deve ser respaldado pela manutenção do benefício financeiro. A garantia de renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no Programa. A compreensão das condições institucionais que favorecem a adoção dessa estratégia de superação das vulnerabilidades permite analisar o desempenho da gestão na concretização dos objetivos do PBF.

Nesse sentido, ao incluir uma família em atividade socioassistencial e ao responsabilizar-se por seu acompanhamento, o gestor municipal poderá optar por suspender temporariamente os efeitos do descumprimento de condicionalidades no benefício da família. É importante ressaltar que essas famílias continuarão sendo acompanhadas no âmbito das condicionalidades pelas áreas de Saúde, de Educação e de Assistência Social. No entanto, nos casos de descumprimento, não haverá repercussões sobre o benefício.

A suspensão temporária dos efeitos do descumprimento tem validade de seis meses, mas pode ser renovada pelo mesmo período de acordo com a avaliação do técnico competente. Se essa avaliação não for realizada, a família volta automaticamente ao esquema de repercussões definido pela Portaria GM/MDS n.º 321/08.

O sistema permite o registro do acompanhamento das famílias em situação de descumprimento no Sistema de Condicionalidades (Sicon). Por meio dele, o gestor pode cadastrar a família no acompanhamento familiar; alterar, registrar, avaliar resultados e

consultar histórico do acompanhamento familiar; e, ainda, incluir, suspender e renovar interrupção de efeitos de descumprimento sobre o benefício financeiro.

Periodicamente, o MDS gera uma base de dados com o público para acompanhamento das condicionalidades, ou seja, uma tabela com informações das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos que deverão ter a frequência escolar verificada, informações das crianças de 0 a 6 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres em idade fértil para identificação das gestantes e para acompanhamento do pré-natal.

A partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único, o Sistema de Condicionalidades do MDS identifica o público com perfil para acompanhamento das condicionalidades. Em seguida, o MDS envia para o Ministério de Educação (MEC) e para o Ministério da Saúde (MS) as listas com o público a ser acompanhado nas respectivas áreas.

Anualmente, o MDS, o MEC e o MS definem um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. Esse calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional do MDS.

Na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e de janeiro, destinados às férias escolares.

O MDS é responsável por sistematizar os resultados do acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família e por identificar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde ou de educação. Os estudantes com baixa frequência escolar, as crianças com calendário de vacinação ou acompanhamento do crescimento desatualizados e as gestantes que não realizaram o pré-natal sinalizam ao poder público que, por algum motivo, estão com dificuldades de acessar esses serviços. A dificuldade de acesso pode ser um indício de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade e de risco social. Quando uma família descumpra os compromissos do Bolsa Família, são aplicados efeitos que podem causar repercussão nos benefícios. Esses efeitos são gradativos e variam conforme o histórico de descumprimento da família, registrado no Sicon.

Lá, o gestor municipal tem acesso a todos os descumprimentos e repercussões sobre o benefício de determinada família. Os efeitos dos descumprimentos são:

- Advertência: a família é comunicada de que algum integrante deixou de cumprir condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício;
- Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela;
- Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses, não podendo a família receber os valores referentes a esse período;
- Cancelamento: a família deixa de participar do PBF.

As famílias em descumprimento são notificadas pelo MDS por meio de cartas e de mensagens no extrato de pagamento, recomendando que procurem a gestão do PBF no município em caso de dúvidas. As cartas indicam o integrante da família que descumpriu algum dos compromissos (se foi relacionado à área de saúde ou de educação) e o efeito aplicado. A correspondência também relembra ao responsável familiar quais são as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Para que uma família tenha seu benefício cancelado, são necessárias as seguintes ocorrências:

- A família estar em fase de suspensão;
- O registro de acompanhamento familiar estar ativo no Sistema;
- Se, após 12 meses, contados do dia em que tenham começado a vigorar simultaneamente os itens a e b (suspensão e registro no Sistema de acompanhamento familiar), a família apresentar novo descumprimento com efeito de suspensão.

Quando o descumprimento ocorrer por motivos que comportem justificativas, o beneficiário pode entrar com recurso junto à gestão municipal do Bolsa Família com a finalidade de reverter o efeito aplicado. O recurso tem prazo para ser apresentado: até o último dia útil do mês seguinte ao da repercussão. Ele deve ser registrado e avaliado pela gestão municipal no Sistema. A atividade deve ser feita pelo Gestor Municipal do PBF ou por outro profissional indicado por ele. Caso o recurso seja aceito, o último efeito de descumprimento é anulado e a família poderá, se for o caso, receber o benefício financeiro referente a esse período.

3.2 Gestão e as formas de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) nas áreas da Educação

Os indicadores que compõem o tema gestão do Programa Bolsa Família dizem

respeito ao processamento dos dados de acompanhamento das condicionalidades consolidados no SICON, tais como: o próprio uso do Sicon; o registro do acompanhamento das famílias pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS); a aplicação dos efeitos por descumprimento de condicionalidades (repercussões), que vão da advertência, passam pelo bloqueio, pela suspensão e chegam ao cancelamento das famílias; as informações dos recursos apresentados pelas famílias contestando o descumprimento; e o registro de interrupção temporária dos efeitos do descumprimento no benefício das famílias inseridas em acompanhamento familiar (Portaria 251/12).

O processo de acompanhamento das condicionalidades dos indicadores de educação para o Programa Bolsa Família acontece por um técnico da secretaria de Educação designado para esse serviço. Nessa perspectiva, Silva (2016), destaca que:

O processo de acompanhamento das condicionalidades da educação no município, responsabilidade do setor educacional, ocorre a cada dois meses e tem início quando o operador municipal máster da frequência escolar acessa o sistema de informação do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família – Sistema presença, baixa e imprime as listas com os nomes dos alunos e das escolas correspondentes. Em seguida essa lista é enviada às escolas que possuem alunos beneficiários do PBF para que seja feito o registro de crianças e adolescentes com percentuais de falta superior ao mínimo exigido pelo programa, em cada período definido em calendário. Os diretores das escolas devem anotar ainda os motivos correspondentes as faltas e atribuir a condição de não localizados aos beneficiários não reconhecidos como aluno da sua escola (SILVA, 2016, p. 108).

O acompanhamento das condicionalidades referente à educação é indispensável para garantir os direitos educacionais de todas as crianças. Dessa forma, compreende-se a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família como possibilidade de acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos de educação, de saúde e de assistência social. Através da análise realizada, buscou-se mostrar a efetividade das condicionalidades do Programa Bolsa Família na sua aplicação e observou-se em que medida elas garantem a reintegração familiar, provocando a articulação entre o programa e as demais políticas sociais e serviços sociais básicos. Procurou-se perceber até que ponto as ações efetivadas alteram de fato as condições de vida das famílias e suas vulnerabilidades e até que ponto enfrentam a cultura da violação de direitos desses segmentos sociais.

Nessa direção, compreende-se que as ações socioassistenciais devem incluir a família na rede de serviços para superação das vulnerabilidades acompanhadas por meio de articulação da rede socioassistencial, discutindo suas determinações e formas de enfrentamento em nível imediato e mediato, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

De acordo com o MDS, anualmente, o referido Ministério, juntamente com o MEC e com o MS, define um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. Esse calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional do MDS.

Na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e de janeiro, destinados às férias escolares.

Nessa perspectiva, a gestão de condicionalidades de educação ocorre em parceria da União com estados e municípios, que se organizam com o objetivo de acompanhar a frequência escolar das crianças e dos adolescentes beneficiários do PBF. O acompanhamento bimestral das condicionalidades de educação deve ser realizado por meio da conjugação de esforços entre os entes federados. As ações de gestão da condicionalidade de educação envolvem: os percentuais de crianças e adolescentes acompanhados, a frequência acima do mínimo exigido e baixa frequência; beneficiários não localizados; beneficiários sem informação de retorno à escola; falta de informação do motivo da baixa frequência pela escola, dentre outros (Portaria 251/12). Tais informações podem revelar lacunas que interessam sobretudo aos profissionais da educação que atuam na gestão do PBF, pois permitem identificar possibilidades de aperfeiçoamento do processo de acompanhamento dos alunos beneficiários do PBF.

O registro das condicionalidades da educação das famílias beneficiárias do PBF é realizado por meio do Sistema de Presença da educação e atualmente todos os municípios possuem um técnico responsável pela gestão do PBF no acompanhamento da frequência escolar. Este sistema permite aos responsáveis pela gestão das condicionalidades de educação na Secretaria Municipal de Educação a execução das seguintes ações:

- A identificação do público com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação (6 a 17 anos);
- Coleta de informações, pelo município, e o registro periódico no Sistema Presença, disponibilizado pelo MEC;
- A aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades de educação;
- A sistematização de informações sobre famílias do PBF com crianças e adolescentes em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o

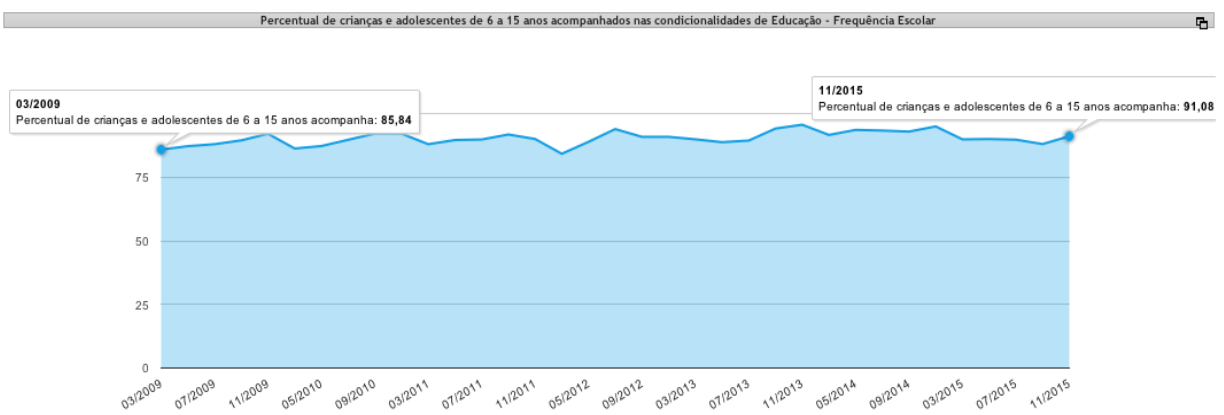
acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades identificadas (Portaria 251, 2012).

As condicionalidades, ao adotar o monitoramento periódico da matrícula e da frequência escolar como medida de acompanhamento, buscam avaliar o acesso e a permanência escolar das crianças e dos adolescentes do PBF em situação de pobreza. No Piauí, quanto à educação e à saúde, percebeu-se a necessidade da compreensão dos gestores e dos técnicos sobre a importância da qualidade dessa coleta, pois ela possibilitará caminhos que possam, talvez, repensar e ou formular políticas públicas direcionadas às reais necessidades dos beneficiários a partir de um planejamento direcionado à superação das dificuldades identificadas.

No Piauí, desde o início do registro de acompanhamento das condicionalidades do PBF pela educação, compreendendo o período de 2004 até 2015, o número de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Educação manteve-se linear, com média de 80%, variando a cada período. Vale ressaltar e buscar quais os motivos de descumprimento da agenda de educação, uma vez que esse resultado pode direcionar para uma intervenção e ou indicação de caminhos a percorrer numa perspectiva preventiva ou de promoção de acesso aos serviços, buscando qualidade nessa oferta.

O gráfico 02 mostra a evolução do número de famílias com perfil de acompanhamento da educação e o número de famílias acompanhadas pela educação no Piauí a cada ano do programa, entre 2009 e 2015.

Gráfico 2 - Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Educação no Piauí (%)



Fonte: MDS, 2016.

Percebe-se uma constância no número de famílias totalmente acompanhadas, o acompanhamento dos indicadores da educação ajuda as crianças e os adolescentes a

frequentarem a escola, a não desistirem de estudar e a obterem sucesso no processo de ensino e de aprendizagem. Considera-se esse processo de grande importância, porque a educação é uma oportunidade de melhoria de vida através do conhecimento adquirido e produzido.

3.3 Gestão e as formas de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) na área da Saúde

A análise das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades de saúde é uma importante ferramenta para as gestões do PBF, pois contribui tanto para ações pontuais com as famílias, quanto para a formulação e para o aprimoramento das políticas públicas. Nessa área, os dados permitem uma visão ampla dos municípios e dos estados, além de uma análise ao longo do tempo dos números relativos e absolutos sobre as condições de saúde das crianças, gestantes e nutrizes, beneficiárias do programa.

A regulamentação sobre o tema é dada pela Portaria GM/MDS n.º 321, de 29 de setembro de 2008, e sua implementação engloba as seguintes ações:

- Para as gestantes e nutrizes, refere-se ao comparecimento às consultas de pré-natal e à participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e com a saúde da criança;
- Para as crianças menores de 7 (sete) anos, refere-se ao cumprimento do calendário de vacinação e ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.

Dessa forma, compreende-se que as condicionalidades referentes aos indicadores de saúde (vacina, peso, altura, pré-natal e as sete consultas para as gestantes) são indispensáveis também para o desenvolvimento da vida dos sujeitos beneficiários do Programa Bolsa Família, uma vez que trata de indicadores que visam assegurar a defesa em relação às crianças, pois as vacinas fortalecem o organismo dos sujeitos em frente às ameaças das doenças. Quando se assegura o peso e o crescimento adequado das crianças, elas podem desenvolver-se em estatura adequada, como preconiza o Ministério da Saúde.

Por isso, tais condicionalidades são importantes, não só para assegurar os beneficiários no programa, mas também para proporcionar uma vida digna para esses sujeitos. Elas são prerrogativas para que as famílias e seus filhos tenham os direitos sociais garantidos e melhorem suas condições de sobrevivência. São políticas públicas que buscam incluir as pessoas nos serviços públicos, na política de atendimento, através do Programa Bolsa Família. Trata-se de uma responsabilidade da gestão pública, e, também, de um compromisso das famílias, que são os sujeitos beneficiados com essa política. Portanto, é imprescindível uma

integralidade das ações do programa envolvendo as famílias e os órgãos gestores desses serviços nos municípios.

Dessa forma, Silva (2016) destaca que:

No que se refere à condicionalidade da saúde cabe ao município realizar o acompanhamento da agenda de saúde da família e, para isso, torna-se fundamental que haja articulação e organização do fluxo de trabalho entre a secretaria de saúde e o responsável pelo BF na instância municipal. O processo de acompanhamento inclui ações para verificação periódica do cumprimento das condicionalidades (duas vezes a ano), devendo os resultados do acompanhamento ser registrados no sistema informacional disponibilizado pelo Ministério da Saúde (SILVA, 2016, p.23).

Esse acompanhamento refere-se ao processo de averiguação: se os indicadores estão sendo cumpridos, como a situação da vacina, das consultas de pré-natal das gestantes, dentre outros fatores. Os serviços que impactarão nesses indicadores devem ser ofertados pelos municípios para que as pessoas tenham seus direitos garantidos e possam cumprir com as condicionalidades do programa.

O ciclo de acompanhamento das condicionalidades de saúde é semestral: a primeira vigência é de janeiro a junho e a segunda vigência de julho a dezembro. A cada período, são divulgadas aos municípios as listas com informações cadastrais das famílias com perfil de saúde a ser acompanhadas. Tais listas são elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) com base na folha de pagamento do PBF. Posteriormente, as listas são encaminhadas ao Ministério da Saúde para divulgação aos municípios no início das vigências (Portaria 251/2012).

O registro das condicionalidades da saúde das famílias beneficiárias do PBF é realizado por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na saúde, disponível no endereço eletrônico: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>. Atualmente, todos os municípios brasileiros têm acesso ao Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. Este sistema permite aos responsáveis pela gestão das condicionalidades da saúde na Secretaria Municipal de Saúde, além do gestor, destacar que, para execução da ação, são necessários:

- A identificação e a impressão das listas contendo a relação das famílias beneficiárias a serem acompanhadas;
- O registro do acompanhamento das condicionalidades da saúde (peso, estatura, vacinação em dia ou não);
- Vinculação da família beneficiária à equipe de saúde que realizou o acompanhamento;
- Visualização do histórico de acompanhamento da família;

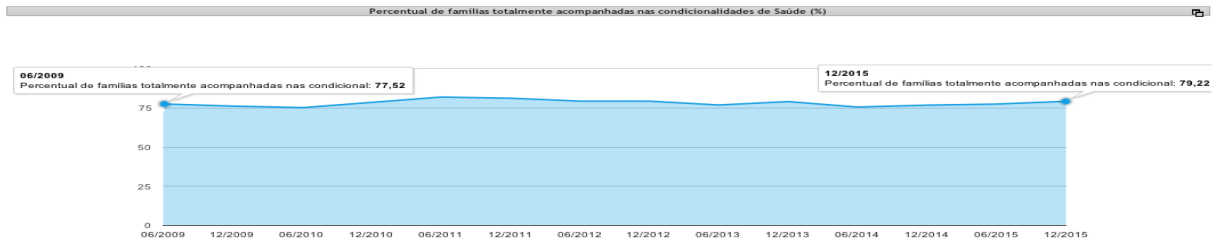
- Visualização das famílias em descumprimento de condicionalidades da saúde para busca ativa;
- Geração de relatórios consolidados com os resultados parciais do acompanhamento das condicionalidades de saúde por município (Portaria 251, 2012).

Após o registro do acompanhamento das condicionalidades no Sistema de Gestão, os dados transmitidos pelos municípios são consolidados pelo Ministério da Saúde e encaminhados ao MDS para que sejam apurados os possíveis casos de não cumprimento de compromissos assumidos pelas famílias. Em caso de descumprimento de integrante, a família, poderá ter efeito no benefício, que vai desde a advertência até o bloqueio, suspensão e, em último caso, cancelamento, caso persista a situação de descumprimento (Portaria 251, 2012).

Para o desempenho da Agenda de condicionalidades de saúde do PBF nos Estados e nos Municípios, são considerados indicadores relacionados às ações de gestão da condicionalidade de saúde: os percentuais de famílias acompanhadas e não acompanhadas, com especificação daquelas que não foram visitadas e as que não foram encontradas em seus endereços; os resultados do acompanhamento, que podem sinalizar situações de insegurança alimentar e nutricional infantil, bem como o percentual de crianças sem vacinação em dia. Tais informações interessam, sobretudo, aos profissionais de saúde que atuam na gestão do PBF e podem revelar tanto lacunas na oferta dos serviços, quanto vulnerabilidades de saúde ou, ainda, oportunidades de aperfeiçoamento do processo de acompanhamento das famílias do PBF no âmbito dessa política (Portaria 251, 2012).

No Piauí, desde a primeira vigência do acompanhamento das condicionalidades do PBF pela saúde, em 2005, até a segunda vigência, em 2015, o número de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Saúde é, em média, de 79, 22%. Vale ressaltar ainda que, para além dos acompanhamentos registrados, é essencial identificar aquelas famílias que estão fora do alcance do programa, ou seja, não acompanhadas, mas que se encaixam no perfil, pois a atuação dos gestores reside na percepção de que os “riscos e vulnerabilidades sociais atingem todas as famílias, não apenas as devidamente acompanhadas com informação de condicionalidades” (Portaria 251, 2012).

O gráfico 03 mostra a evolução do número de famílias com perfil de saúde e do número de famílias acompanhadas pela saúde Piauí a cada vigência do programa, entre 2009 e 2015.

Gráfico 3 - Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Saúde no Piauí (%)

Fonte: MDS, 2016.

Percebe-se o aumento de famílias totalmente acompanhadas, o que é muito importante, pois mostra que existe um fluxo no acompanhamento. Os indicadores referentes à saúde são indispensáveis para que crianças e adolescentes desenvolvam-se e tenham proteção integral.

Considerando a ampla mobilização e o envolvimento dos gestores municipais e estaduais para o cumprimento da agenda de acompanhamento de condicionalidades de saúde do PBF, são necessárias ações na perspectiva da melhoria do desempenho e na qualidade da informação para um efetivo acompanhamento da real necessidade identificada nas coletas de dados pela saúde, o que requer uma formação profissional orientada para a compreensão de seu papel e sua importância na agenda de condicionalidades e na priorização das famílias beneficiárias para oferta das ações e serviços de saúde.

3.4 Gestão e acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) na área da Assistência Social

O processo de acompanhamento das condicionalidades do PBF na Assistência Social é essencial para que o PBF cumpra com seus objetivos, que é assegurar condições de vida digna às famílias com crianças e adolescentes sem condições financeiras para suprir suas necessidades básicas. Todavia, essas famílias precisam assegurar que essas crianças e esses adolescentes tenham acesso à escola, que lá permaneçam e tenham sucesso, além de participar de grupos de convivência social. O que implica desafios para gestão neste setor.

Sobre o tema, de acordo com Carvalho (1999), a gestão social é o ato que se estabelece entre a sociedade e o Estado, em espaço de tempo delimitado e expressando interesses dos cidadãos. A gestão social surgiu para atender às necessidades da sociedade, criando-se novas estratégias para os interesses do Estado.

Nessa perspectiva, fez-se uma análise das condicionalidades do Programa Bolsa Família, procurando identificar em que medida as ações implementadas pelos gestores

públicos promovem o acesso das famílias beneficiárias às políticas de educação, de saúde e de assistência social e se contribuem para o fortalecimento de uma rede de proteção social, com vistas à superação das vulnerabilidades identificadas.

Dessa forma, as informações individualizadas do acompanhamento de crianças, de adolescentes, de gestantes e de nutrizas, ao mesmo tempo em que orientam o acompanhamento familiar a partir do descumprimento, também subsidiam a articulação de um esforço conjunto de adensar a oferta de serviços básicos. Assim, contribuem para redução da pobreza no sentido amplo entre gerações.

O importante papel da assistência com relação às condicionalidades do programa, favorecem o reforço dos direitos sociais por meio do monitoramento da oferta desses serviços e pela realização de trabalho com as famílias mais vulneráveis no acompanhamento socioassistencial realizado no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Através dos trabalhos da assistência, há necessidade de entender a situação da família e buscar soluções para os casos de descumprimento. O CRAS por sua vez, faz um trabalho de visita a essas famílias e elas são inseridas no sistema como forma de reverter quadro de vulnerabilidade identificado através do acompanhamento de condicionalidades. O assistente social faz a visita e registra as informações no sistema específico para tratamento e monitoramento do caso.

Nos Municípios de Piripiri e Teresina, a assistência social, a partir da listagem, famílias em descumprimento são territorializadas por equipe de referência dos CRAS, e os profissionais do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) iniciam um trabalho social com elas registrando as informações de atendimento para o devido acompanhamento a essas famílias em descumprimento.

O descumprimento de condicionalidades, como indicador da vulnerabilidade da família, favorece à sinergia e à intersetorialidade entre assistência social com as outras políticas de saúde e educação.

Segundo o Guia de Condicionalidades (MDS/2010), a realização do acompanhamento familiar através das ações assistenciais via CRAS e CREAS tem evidenciado que diferentes motivos impedem ou dificultam o acesso das famílias aos serviços de saúde, de educação e de assistência social. Há motivos relacionados à dinâmica intrafamiliar (como a necessidade de cuidar de irmãos ou familiares mais novos), a aspectos específicos da inserção no ambiente escolar (casos de agressividade, de *bullying*, de estigmas e problemas em geral vivenciados pelos integrantes da família), dentre outros aspectos. Desse modo, o acompanhamento

familiar realizado pela assistência social, embora possa ter papel crucial para redução e superação das vulnerabilidades identificadas nestas famílias, não conseguirá responder e trabalhar todos os fatores associados às dificuldades ou aos impedimentos destas em acessar os serviços de saúde e de educação.

Na tabela a seguir, estão listados alguns motivos identificados para o não acesso aos serviços de saúde e de educação e às possíveis interfaces setoriais para uma ação pública mais integral de acompanhamento das famílias, na perspectiva de apoio e de construção conjunta de novas trajetórias para as famílias mais vulneráveis ou em situação de risco.

Quadro 05 – Motivos de descumprimento da agenda de educação e saúde

Motivos		Acompanhamentos
1	Descumprimento da Agenda de Saúde	Saúde / Assistência Social
2	Descumprimento do PETI	Assistência Social
3	Doenças Graves, crônicas do aluno, responsáveis familiares e/ou membros da família	Saúde
4	Óbito na família	Assistência Social
5	Inexistência de oferta educacional	Educação / Conselho Tutelar
6	Evasão Escolar	Educação / Conselho Tutelar
7	Fatores que impedem o acesso à escola (enchentes, calamidades, falta de transporte)	Educação / Assistência Social
8	Inexistência de serviço / atendimento para pessoa com deficiência	Educação / Assistência Social – BPC na escola
9	Gravidez infanto-juvenil	Saúde / Assistência Social
10	Trabalho Infantil	Assistência Social
11	Violência / discriminação / agressividade no ambiente escolar	Educação
12	Envolvimento com drogas	Saúde / Assistência Social
13	Negligência dos pais ou responsáveis	Assistência Social
14	Mendicância	Assistência Social
15	Trajétoria de rua	Assistência Social
16	Necessidade de cuidar dos filhos (as) / irmã (os)	Educação / Assistência Social
17	Violência doméstica (física e / ou psicológica)	Saúde / Assistência Social
18	Abuso / violência sexual	Saúde / Assistência Social
19	Exploração Sexual	Saúde / Assistência Social
20	Baixa frequência sem identificação de motivos	Assistência Social

Fonte: Guia de Condicionalidades, BRASIL (2010).

A identificação das famílias acompanhadas mais vulneráveis e em situação de descumprimento de condicionalidades é fundamental para reduzir as vulnerabilidades e os riscos a que estão expostas. Para isso, o Guia de Condicionalidades orienta que é importante que, logo nos primeiros registros de descumprimento, a gestão municipal do PBF desenvolva ações de acompanhamento familiar, articulando as áreas de Saúde, de Educação e de Assistência Social em torno das situações identificadas. A família não poderá ser um agente passivo do processo de acompanhamento a ser realizado: ela tem um papel central na construção de novas possibilidades a ser ofertadas pela articulação das políticas públicas locais, que lhe permitirão elevar o grau de autonomia e de oportunidades de promoção social.

As ações das famílias, nesse sentido, dar-se-ão em participação nas reuniões socioassistenciais, sem atrasar a vacina dos seus filhos, verificando peso e altura, a frequência e o rendimento escolar deles. Essas ações fazem parte das condicionalidades do Programa Bolsa Família como contrapartida das famílias para a garantia dos direitos sociais básicos.

3.5. As condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e a garantia do acesso aos direitos sociais básicos

A rede de acompanhamento das condicionalidades do PBF busca aliar a articulação intersetorial à pactuação intergovernamental, bem como criar mecanismos necessários à consolidação da política de combate à pobreza no grupo familiar. Além disso, tem-se observado também o compartilhamento, entre as áreas, dos recursos financeiros repassados pelo MDS aos estados e aos municípios para a gestão do programa por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado em 2006:

A utilização do IGD para aferir os resultados da gestão local do PBF e do Cadastro Único é uma estratégia que vem sendo utilizada pelo Governo Federal para apoiar Estados e Municípios por meio de transferência de recursos financeiros. Os valores do repasse de recursos são proporcionais ao número de beneficiários do programa residentes no território e calculados a partir do desempenho das administrações locais na Gestão do CadÚnico e no acompanhamento das condicionalidades.

A utilização do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), para aferir os resultados da gestão local do PBF é uma estratégia utilizada pelo Governo Federal para apoiar os Estados e Municípios por meio da transferência de recursos financeiros. Os valores do repasse são proporcionais ao número de beneficiários do programa residentes no território e calculados a partir do desempenho das administrações locais na gestão do Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades. Os recursos podem ser usados para atividades

voltadas à gestão do PBF.

Nesse período, o Governo Federal passou a apoiar financeiramente a estrutura administrativa dos Municípios, mediante repasse financeiro para as prefeituras, de acordo com informações de gestão de condicionalidades e de cadastro, firmado através do Termo de Adesão, no qual cada ente administrativo tem suas responsabilidades e seus papéis definidos.

No âmbito das gestões locais, observa-se a atuação efetiva da rede intersetorial do programa por meio de comitês gestores intersetoriais do PBF, traduzindo maior articulação entre as áreas, compartilhando assim as informações acerca das famílias, propiciando um planejamento conjunto de ações que é financiado através de um recurso a ser repassado para os Estados e Municípios para aprimoramento da gestão do Programa.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família, além de contribuírem para o acesso aos serviços sociais básicos pela população em situação de pobreza e extrema pobreza, possibilitam, por meio das informações coletadas a cada período de acompanhamento, o mapeamento de situações de vulnerabilidades e risco social deste segmento, com dados individuais sobre acesso à escola e aos serviços de saúde.

A cada acompanhamento da condicionalidade da educação, realizado bimestralmente, a maioria dos beneficiários é identificada e o registro da frequência escolar das crianças e adolescentes com perfil educação (faixa etária de 6 a 17 anos) é efetuado por meio do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF (Sistema Presença/MEC), mantido pelo Ministério da Educação, enquanto, na saúde, o acompanhamento de condicionalidades do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças de até sete anos e do pré-natal das gestantes ocorrem semestralmente. Na área da assistência social, as condicionalidades têm como foco crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retirados do trabalho infantil, sendo a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência, conforme foi estabelecido no art. 13 da Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

O Guia do Gestor (BRASIL, 2006) define o Bolsa Família como um programa de transferência direta de renda que embute condições a ser cumpridas pelas famílias beneficiadas. Essas contrapartidas estão articuladas ao ingresso dos beneficiários à rede de serviços públicos como Educação, Saúde e Assistência Social. Dessa forma, para alcançar esse objetivo, é necessária a articulação de três dimensões essenciais:

A primeira delas refere - se ao alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família. A segunda dimensão diz respeito ao reforço que o Bolsa Família oferece ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza

entre gerações. Essa dimensão concretiza - se nas condicionalidades ou compromissos que as famílias devem cumprir para participarem do Programa. [...] A terceira dimensão do Bolsa Família, os chamados programas complementares. São programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos, entre outros programas que podem ser ofertados pelas três esferas de governo e sociedade civil (BRASIL, 2006b, p. 7-8).

O Programa Bolsa Família tem como foco a redução de desigualdades sociais, com vistas a proporcionar uma vida digna a todas as pessoas que se encontram em situação de risco ou de vulnerabilidade social e em situação de extrema pobreza. A seleção das famílias beneficiárias dar-se-á a partir de informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O cadastro como instrumento de coleta de dados, auxilia na identificação de todas as famílias em situação de pobreza existentes no país, para realização de um trabalho social.

A partir dos eixos que direcionam a prática e a atuação com essas famílias, o trabalho social deve ser desenvolvido em rede, articulado com as demais políticas, no âmbito do território, e as intervenções profissionais devem considerar o local em que as famílias vivem para o atendimento de suas demandas.

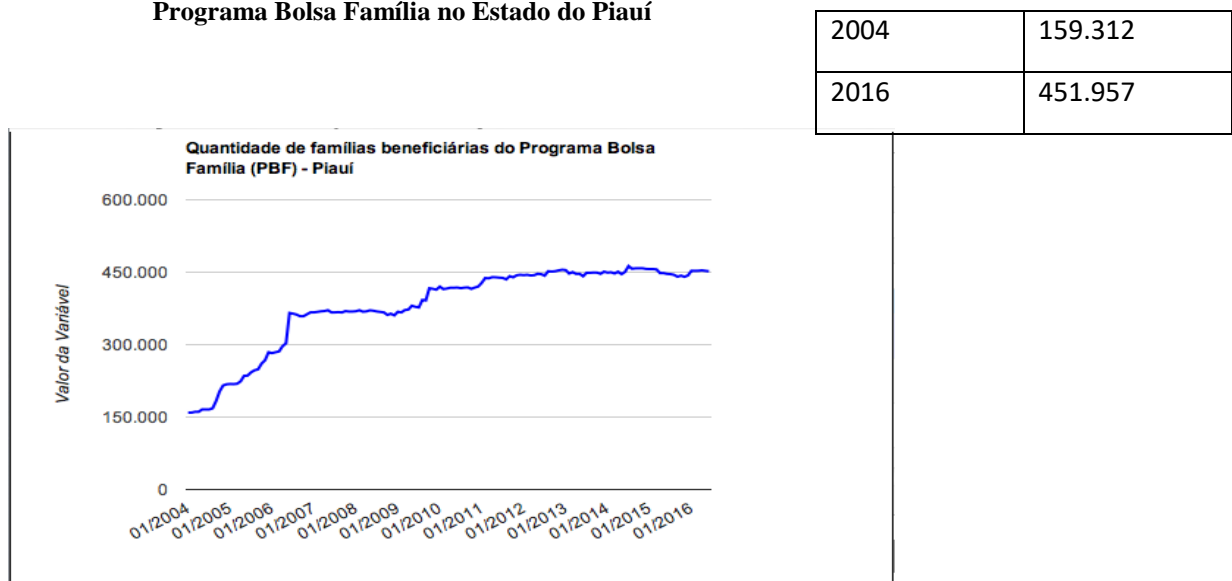
4 A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS DE PIRIPIRI E TERESINA

A temática Programa de Transferência de Renda Condicionada no contexto piauiense requer, a princípio, um resgate histórico, ainda que em linhas gerais sobre a forma como o programa foi incorporado pelo Estado. Em primeiro lugar, a partir da adesão do Governo do Estado a esta Política de transferência de renda, a instituição da equipe de gestão do Programa Bolsa Família (PBF) deu-se no ano de 2004, com uma perspectiva de responsabilização e organização de uma rede de proteção às vulnerabilidades identificadas a partir do acompanhamento de condicionalidades, com objetivo de acompanhar, capacitar e avaliar as ações dos municípios piauienses no que se refere ao Bolsa Família e à sua gestão de condicionalidades.

Ao planejar e ao implementar o PBF, o Governo Federal exercitou a construção de uma rede de responsabilidades por esferas governamentais, o que pressupôs a fixação prévia e a atribuição dos entes com papéis claros sobre a formulação e a execução do programa.

No Piauí, o PBF teve início em outubro de 2004, atendendo a 29.596 famílias, atingindo, até o mês de junho do ano de 2016, 451.957 famílias, correspondendo à necessidade de alcance de meta, possibilitando a universalização do PBF no Piauí, de tal forma que atingisse o maior número de famílias pobres indicadas pelo IBGE no Estado.

Gráfico 4 - Evolução do Número de famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no Estado do Piauí



Fonte: MDS, 2016.

A gestão compartilhada do PBF enfatiza a premência de uma execução de natureza intersetorial e descentralizada, caracterizada pela conjunção de esforços entre os entes

federados. O Governo do Piauí dá o destaque necessário ao PBF à medida que busca cumprir seu papel, conforme indicam as diretrizes.

Cabe aos governos estaduais, por exemplo, o papel coordenador no âmbito de seus territórios. Esses devem exercer a função de estimuladores e apoiadores de desenvolvimento das atribuições previstas para os municípios, não só estimulando a ação local qualificada, como também dando suporte e apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do Programa (BRASIL, 2005, p 26).

O Estado do Piauí, desde a concepção do Programa Bolsa Família, organizou-se na perspectiva de corresponder às demandas oriundas dos municípios, assim como das orientações encaminhadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), órgão responsável pela gestão e pela operacionalização do Programa Bolsa Família.

Em contraposição, inicialmente, dava-se ênfase a programas complementares como possibilidade de consolidar o processo de inclusão social. Afinal, se os fatores determinantes da pobreza e da fome são complexos e de diferentes naturezas, de forma similar seria o seu enfrentamento, que precisaria incluir ações também multifacetadas. Nos últimos anos, outra ênfase tornou-se destaque na gestão: o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social.

A forma da implementação do programa nos Estados e nos Municípios propiciou uma gestão preocupada apenas na coleta e na transmissão dos dados nas datas estabelecidas para o acompanhamento das condicionalidades. Pouco se dava ênfase à observância da gestão possibilitar um mecanismo para articular a oferta e a demanda por serviços públicos de saúde, de educação e de assistência social.

Mediante a participação nos encontros e nas capacitações sobre o PBF e sobre a Gestão de Condicionalidades promovidos pela SENARC/MDS, observou-se que o Piauí, assim como outros estados, tinha como plano de fundo o cumprimento das metas estabelecidas pelo número de beneficiários acompanhados através do sistema de Condicionalidades - SICON, o qual passava por constantes modernizações para poder contemplar os dados dessa realidade. Nesse período, foram discutidos também alguns mecanismos desenvolvidos para aprimorar a gestão do PBF. Em particular, cita-se o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), constituindo como elemento fundamental no desenvolvimento de um padrão nacional de gestão para esse programa, garantindo cooperação federativa para possibilitar uniformidade de gestão do Programa Bolsa Família.

No desenho federativo brasileiro, Estados e Municípios têm autonomia política e

administrativa. Assim, a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da Capacidade de coordenação pela União, pelos Estados e pelos Municípios dos instrumentos institucionais disponibilizados para o alcance de suas metas.

Com o objetivo de aperfeiçoar essa capacidade e integrar a gestão do Programa Bolsa Família, o MDS desenvolveu uma ferramenta denominada Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), cuja finalidade, permite o acompanhamento de todas as ações de gestão relativas ao Programa e ao cadastro único.

O SIGPBF é um sistema de gestão destinado especificamente aos gestores e técnicos municipais que trabalham na gestão do Programa Bolsa Família. A ferramenta permite identificar dados atualizados das equipes que participam da gestão do programa nas três esferas de governo, possibilitando também que o gestor ou coordenador acompanhe as informações sobre o programa. Essa ferramenta possibilita também agilidade no processo de comunicação dos gestores e coordenadores com o MDS e, integra as informações em um único sistema.

O aplicativo de adesão estadual e municipal tem como objetivo consultar, cadastrar, controlar e gerir as informações referentes à adesão dos Estados e Municípios. As informações se referem ao Estado e ao Município gerenciador do projeto, coordenador Estadual ou Municipal, equipe de coordenação de cada Estado ou Município.

No Piauí, a estruturação da Comissão Estadual do Programa Bolsa Família e da Coordenação Estadual instalada na Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC), a partir de junho de 2004 com a assinatura do termo de adesão, indicando um coordenador técnico do Programa Bolsa Família como um representante da assistência social; outro representante técnico da educação e um representante técnico da saúde, os quais seriam responsáveis pela gestão e implementação do PBF no Estado do Piauí, assumindo o compromisso de acompanhar, organizar e apoiar com suporte técnico operacional através de capacitações ao planejamento e desenvolvimento do Programa Bolsa Família no Estado.

A coordenação estadual instalada na SASC, possuía suporte estrutural e de equipamentos para o atendimento dos gestores e coordenadores municipais que se organizavam nos Municípios para execução do programa, composta por 3(três) técnicos (digitadores e assistentes sociais), além do coordenador estadual do Programa Bolsa Família. A organização da rede de atendimento e acompanhamento das coordenações municipais, se dava por meio de um banco de dados do qual os municípios também apresentavam seus representantes legítimos para o acompanhamento do PBF nos Municípios.

4.1 A Caracterização do município de Piripiri (PI)

O relatório de programas e ações do MDS destaca Piripiri como um município de médio porte, situado no território dos carnaubais do Estado do Piauí. Tem uma população de 61.834 habitantes (IBGE, 2010). Lá, 72% da população vivem na zona urbana e 28% na zona rural. Desses habitantes, 9.844 vivem na extrema pobreza. O município tem 14.198 famílias no cadastro único, 6.114 têm renda de até R\$ 85,00; 2.640 têm renda de até R\$ 170,00 e, 3.452 vivem com renda de até meio salário mínimo. O município tem 9.923 famílias com perfil adequado para receberem o Bolsa Família, mas somente 7.633 são beneficiadas e recebem em média R\$ 166,40, em um total de 21.714 beneficiários. O município conta com dois CRAS, um CREAS e uma casa de acolhimento.

O município de Piripiri está situado no cruzamento da BR 343, que liga Teresina a Parnaíba com a 222, que dá acesso à Fortaleza. A distância entre a cidade de Teresina e Piripiri é de 154 km, conforme mostra o mapa a seguir.

Figura 01 - Localização do Município de Piripiri no Mapa do Piauí



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Piripiri_\(Piau%C3%AD\)#/media/File:Piaui_Municip_Piripiri.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Piripiri_(Piau%C3%AD)#/media/File:Piaui_Municip_Piripiri.svg)

Do total da população de Piripiri, 2.321 são crianças com idade entre 0 e 9 anos. 1.284 são jovens com idade entre 18 e 24 anos e 326 são idosos com 60 anos ou mais.

Quanto ao Cadastro Único, havia, até abril/2017, 13.517 famílias cadastradas. Com relação ao auxílio financeiro recebido, 6.427 famílias recebiam até R\$ 85,00; 2.306 recebiam de R\$ 85,01 até R\$ 170,00 e 3.239 famílias de R\$ 170,01 até 1/2 salário mínimo.

Assim, comprova-se, de acordo com o MDS, através do cadastro único para programas sociais, que a estimativa de famílias com perfil inserido no CADÚNICO (2010) corresponde a 9.923, ficando o município na 121ª posição. Teve, pois, como ações indicadas concentrar esforços para aumentar a qualidade das informações registradas no cadastro, conforme foi posto pelo MDS em abril/2017.

Com relação ao Bolsa Família no município de Piripiri segundo os dados de abril/2017, havia 7.204 famílias beneficiárias, o que corresponde a 42% da população do município, com benefício médio mensal constatado em maio/2017 de 166,02. O valor repassado para o Programa em Piripiri, para maio/2017, correspondeu a R\$ 1.196.020,00, com valor anual acumulado até aquela data, de R\$ 6.024.567,00.

Em relação ao número de beneficiários do Programa, no município, foi constatado um total de 20.269 beneficiários, cujo valor divide-se em: Básico, com 6.149; Variável, com 9.846; Jovem, com 1.641; Nutriz, com 135; Gestante, com 184; e Famílias que conseguiram superar a extrema pobreza, com 2.314.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), foi mensurado pela fonte pagadora, em abril/2017, um total de 2.347 beneficiários, com repasse de R\$ 2.185.802,68 mensais e R\$ 8.858.563,77 acumulados. As pessoas com deficiência, 1.538 ao todo acumulam um valor mensal em repasse financeiro de, respectivamente, R\$ 1.430.111,68 e R\$ 5.645.169,77. E os idosos, 809 pessoas, um valor de repasse mensal e acumulado, respectivamente, R\$ 755.691,00 e R\$ 3.013.394,00.

Já o Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família apresenta um percentual municipal de 0,77, cujo valor repassado em março/2017 correspondeu a R\$ 23.277,32 de um total de R\$ 69.691,79 já repassado em 2017. Esse índice melhorou a organização do município no cadastro dos beneficiários, proporcionou acompanhar melhor as famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades que estavam em processo de acompanhamento familiar.

O município de Piripiri conta com os equipamentos da rede socioassistencial do SUAS ativos, a saber: 2 CRAS ativos, todos cofinanciados em março/2017 e preenchendo o Censo SUAS 2015; 1 CREAS municipal ativo, cofinanciado em março/2017 e preenchendo o Censo SUAS 2015; e 1 Unidade de acolhimento, cofinanciada em março/2017 e com preenchimento do Censo SUAS 2015

No município de Piripiri, o Índice de Gestão descentralizada do SUAS (IGD/SUAS) possui percentual de 0,75, com execução financeira ajustada de 1,00 e IGD-Municipal com 0,80.

A capacidade de atendimento e de pagamento de ações e serviços da Assistência Social para a proteção social básica apresenta: Serviços de Proteção Social básica à Família (CRAS/PAIF), com capacidade de atendimento a 2.000 famílias/ano, cujo repasse em março/2017 foi de R\$ 48.000,00. O serviço executado por equipes volantes conta com duas equipes, cujo repasse, naquele mês foi de R\$ 18.000,00. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) atende a 370 adolescentes do público prioritário, cujo repasse foi de R\$ 74.000,00 no mesmo período.

Na Proteção Social Especial: o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, apresenta capacidade de atendimento para 50 famílias, cujo repasse em março/2017 foi de R\$ 16.000,00. O Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, atende a 20 adolescentes, cujo repasse naquela data acima foi de R\$ 4.400,00. Além desses, tem-se também o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas famílias, cujo repasse em março/2017 foi de R\$ 3.889,50.

O município de Piripiri ainda conta com o Programa Cisternas (água para consumo, para produção e para escolas) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, além do equipamento de segurança alimentar, o qual contém banco de alimentação, cozinha popular, restaurante popular, funcionando com uma unidade de distribuição.

4.2 A gestão e percepção do Programa Bolsa Família no município de Piripiri (PI)

A gestão do Programa Bolsa Família no município, compreende uma coordenação municipal, composta por um técnico da secretaria de Educação, da Saúde e da Assistência Social para monitorar os dados do programa no município. Essa equipe faz o monitoramento do programa assim como, sempre que é preciso atualizar os dados dos beneficiários do programa, essa equipe se desloca, realizando busca ativa daqueles que precisam atualizar seu cadastro para manter seu benefício, ou ser desligado do programa, pois essa maneira de busca prioriza o acesso da população às ações da prefeitura e seus gestores. Ou seja, ao invés de a população se deslocar para a cidade, a equipe do programa vai diretamente à população nos bairros e na zona rural para oferecer os serviços públicos. Com o trabalho da equipe na zona rural, as pessoas não precisaram se deslocarem até a cidade para fazer o cadastro e recadastramento, evitando gastar com passagens, enfrentar filas e ser submetidas a outros inconvenientes.

Técnicos da Secretaria de Educação de Piripiri, ao mencionarem dados sobre o cotidiano da gestão do Programa Bolsa Família no município, afirmaram que:

O gestor municipal dá todo o suporte para a equipe trabalhar. “Tem-se uma equipe que está sempre se capacitando, renovando-se com treinamento, inovando, reciclando-se, para que se possa realmente ter um trabalho que dê bons resultados. Atualmente recebe-se uma lista de mais de 400 pessoas que nunca deveriam estar participando e recebendo o Bolsa Família, mas a equipe vai verificar essa situação e atualizar essas informações.

Em visita *in loco* durante a pesquisa, observou-se essa realidade em termo de suporte técnico e qualificação da equipe para realização do trabalho de acompanhamento dos beneficiários. No diálogo com os gestores do Programa Bolsa Família no município, obteve-se a informação de que o impacto das ações do Programa na vida dos seus beneficiários depende da metodologia utilizada no acompanhamento e no monitoramento dessas ações, pois as famílias são carentes de conhecimentos e de estrutura para poder fazer a gestão dos recursos, como recomenda a legislação pertinente ao programa.

A partir do momento em que essas famílias ganham algum dinheiro, elas estão sempre comprando, principalmente alimentos, mas não só alimentos: roupa, calçado, material escolar. Com a pesquisa constatou-se contribuição do Programa Bolsa Família, pois o mesmo melhorou a economia local em virtude do dinheiro que circula dentro do município. Existem muitas críticas acerca dessa transferência monetária às famílias.

Do ponto de vista dessa pesquisadora, por um lado, observou-se que algumas famílias se acomodam por ter recebido o benefício, mas por outro lado verificou-se que, na maioria das famílias, o Programa faz uma enorme diferença na vida delas. De acordo com os relatos dos técnicos, quando as famílias veem a possibilidade de ser bloqueado o benefício, chegam de madrugada no CRAS, fazem plantão e querem atualizar o cadastro, garantindo dessa forma suprir suas necessidades alimentares. Uma contribuição do Programa Bolsa Família detectada pelo trabalho de pesquisa que foi realizado refere-se à afirmação da autoridade das mães no espaço doméstico. Porém, não se pode afirmar que o Programa mudou as relações de gênero tradicionais, algo que de forma alguma poderia ter se transformado no curto espaço de tempo da implantação do Programa. De acordo com as mães beneficiárias do programa em Piripiri:

O programa nos dá condições de poder comprar algumas coisas para nossos filhos, é muito bom porque nós mesmos fazemos as compras, resolvemos as coisas sem depender exclusivamente dos outros. Dessa forma, nos sentimos autônomas e independentes.

Mencionam ainda que o Programa vem contribuindo bastante na questão financeira, pois há famílias que sobrevivem devido ao dinheiro do Programa Bolsa Família, como maridos e esposas desempregados. A esse respeito, o Coordenador do PBF em Piripiri destaca que:

Há muitas famílias em que a única fonte de renda é o dinheiro do Programa Bolsa Família. Quando acontece um bloqueio ou um cancelamento, a família já entra em desespero e pânico. Desse modo, quem critica o programa é quem não está vivenciando a realidade, não vê a dor e o sofrimento daquelas famílias.

Ainda de acordo com as observações do gestor do Programa, as mães de família ficaram mais tranquilas com o Bolsa Família, porque, como o dinheiro é estável, elas não têm receio de passar fome com os seus dependentes. Elas sabem que vão ter aquele dinheiro. Isso vem gerando alterações na hierarquia familiar pelo simples fato de as mulheres poderem, agora, fazer escolhas e, principalmente, negociar sua autoridade no âmbito doméstico, pois elas se sentem fortalecidas com o dinheiro do Programa, visto que são elas que fazem a gestão do recurso. Segundo uma das mães com quem conversamos, elas agora têm autonomia:

Acho que com o Programa Bolsa Família eu tenho mais autonomia sim, porque já não tenho que pedir dinheiro ao meu marido. Por isso, somos mais respeitadas. Porque quando precisamos de dinheiro não vamos mais pedir a ninguém, (Mãe beneficiária do Programa Bolsa Família em Piripiri).

Quando perguntamos se as famílias teriam passado a ter mais influência no ambiente comercial e se as mulheres titulares do cartão/benefício passaram a ser mais respeitadas pelos membros da família depois de receber o benefício, a maior parte dos depoimentos aponta mudanças muito significativas. Em Piripiri, a mudança é expressa em termos da confiança dos comerciantes em vender para essas famílias, pelo fato das mesmas terem acesso a uma renda mensal.

Nesse aspecto, conclui-se nesta pesquisa, em entrevista com as mães das crianças e adolescentes beneficiários, que o Programa é de suma importância para as famílias, tanto na questão financeira, como na questão da educação, da saúde e da assistência. Alguns reforçaram dizendo que “O Bolsa Família é um programa fundamentalmente necessário; é imprescindível que permaneça! Ele é uma forma de lutar e de assegurar o direito dessas famílias”.

Verificou-se no Município que a falta de condições básicas para a sobrevivência faz boa parte dos trabalhadores saírem do campo para o meio urbano, o que contribuiu para inchar a cidade. Quem permanece no meio rural enfrenta também muita dificuldade, pois

muitos trabalhadores, não sendo mais proprietários de suas terras, tornam-se assalariados. Quando a renda do trabalho não é suficiente, esses trabalhadores amargam condições de pobreza.

Ainda, segundo a mesma mãe beneficiária do Programa Bolsa Família:

O Programa veio para ajudar as famílias carentes e para protegê-las contra a fome e contra os problemas sociais, para beneficiar o aluno e, por isso, ele não pode faltar aula, pois a falta demanda uma justificativa. A vacinação, o peso e a altura da criança tem que estar em dia. Algumas famílias sabem usar o benefício e outras não, (Mãe beneficiária do Programa Bolsa Família em Piripiri).

A mãe em questão encontra-se satisfeita em participar do Programa, apesar de não ter filhos criança, só adolescentes, mas para ela foi um benefício que veio no momento certo.

De acordo com Cohn e Fonseca (2004), o Programa Bolsa Família tem como objetivo oferecer proteção a todo o grupo familiar que se encontre em situação de pobreza e de extrema pobreza, além disso, o Programa visa contribuir para o desenvolvimento e para o fortalecimento da cidadania dos seus beneficiários

Dessa forma, compreende-se que o Programa Bolsa Família é um complemento de renda para muitas famílias, pois as pessoas, de acordo com os depoimentos colhidos, relatam que às vezes não apresentavam condições para suprir uma das principais necessidades básicas que é a alimentação. A situação de miséria ainda persiste em muitos lugares, o Programa tem sido considerado pelos gestores e pelas famílias como uma alternativa de intervir nessas situações desumanas, que são realidade nos municípios piauienses.

Em Piripiri foi montada pelo poder público municipal uma estrutura básica para atender aos trabalhos de gestão do PBF. A coordenação do Programa dispõe de um computador com internet doado pelo MEC, de formulários e de materiais de expediente, além de um técnico em cada uma das secretarias de Educação, de Saúde e de Assistência Social para realizar as atividades que o programa exige.

Segundo Brasil (2003), o Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas da educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares têm como finalidade o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Quadro 06 - O processo de gestão do Programa Bolsa Família e as formas de acompanhamento das condicionalidades no Município de Piripiri

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores (Técnicos, da secretaria de Saúde, Educação e Assistência Social que acompanham as condicionalidades do programa)
O processo de gestão do Programa Bolsa Família e as formas de acompanhamento das condicionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • O programa, na minha percepção, favorece essas medidas de proteção das famílias pelo acompanhamento das condicionalidades da educação, saúde e assistência na medida em que há a disponibilidade de uma pessoa em cada secretaria para fazer os trabalhos que o programa exige: • Conscientização dos pais no monitoramento das condicionalidades e acompanhamento da educação dos filhos. • Constata-se que há condições para desenvolver o Programa no município e entendemos ser o PBF uma forma de estar assegurando os direitos. • No entanto avaliamos que é preciso melhorar as condições do PBF em alguns aspectos: <ul style="list-style-type: none"> - Coleta de dados pelas secretarias; - Melhorar o desenvolvimento das secretarias para o Desenvolvimento do PBF.

Fonte: Entrevista com os gestores do PBF em Piripiri.

De acordo com a gestora da educação em Piripiri, o PBF, dentro das condições que o Município tem para poder executar esse trabalho de proteção às famílias na área educacional, tenta proporcionar a garantia desses direitos. O Programa favorece as medidas de proteção das famílias, porque ele vem com o objetivo de dar assistência a essa família e fazer o acompanhamento das condicionalidades nas áreas da educação, da saúde e da assistência social. Neste sentido, vem garantindo proteção para essas famílias. Conforme informação dos gestores, na Secretaria Municipal de Educação tem uma pessoa para alimentar o sistema e estar junto à equipe da educação, podendo perceber as dificuldades e analisar as problemáticas das crianças quanto ao pré-requisito das faltas.

Observou-se, através do diálogo com os gestores, que, na Secretaria Municipal de Saúde de Piripiri, há uma pessoa que articula a questão dos mutirões de vacinas, peso, consultas, realiza palestras e oficinas naquelas áreas que não são cobertas pelos equipamentos de saúde e pelo sistema de coleta de informações. Os agentes de saúde também são fundamentais nesse pré-requisito da saúde, pois eles são responsáveis por colher as informações da família e por fazer o acompanhamento da saúde dessas famílias que são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

O município de Piripiri inovou a gestão do Programa Bolsa Família ao desenvolver também o Bolsa Família Itinerante, que é voltado para a educação. É uma das ações desenvolvidas com as famílias de 2 em 2 meses. Aqui, recebe-se uma relação das famílias que estão em descumprimento com as condicionalidades no quesito educação. Diante dessa

relação, verifica-se qual é a escola que se encontra com o maior número de alunos faltosos, que não conseguiram atingir a meta. Então, com esses dados, consegue-se analisar onde, qual e como resolver o problema, como através do desenvolvimento de palestras nas escolas com os responsáveis pela família. Nesses casos, os pais são convocados para assistir a uma palestra que fala da importância da criança estar na escola, da importância da participação materna no processo de aprendizado dos filhos, sugerindo a busca por informações sobre o desenvolvimento e o comportamento do seu filho perante a direção da escola.

Segundo a técnica da secretaria de Educação do PBF em Piripiri,

Tem-se o total suporte da equipe da secretária de Educação. Por isso se tem conseguido desenvolver esse trabalho de palestras com as mães dos beneficiários do programa. Essa é uma forma também de estar próxima das famílias, é uma forma também de estar dentro do espaço daquela família, porque são várias as questões que precisam ser analisadas. Quando se pega uma frequência e a criança tem um número de faltas muito grande, são várias questões que precisam ser analisadas, são várias problemáticas que estão envolvidas. Então, é um trabalho que vem sendo desenvolvido e o município dá esse suporte para que os técnicos possam desenvolver esse serviço.

Na fala dos gestores, fica claro que o PBF é uma forma de assegurar os direitos à saúde, à educação e à assistência. O Programa é reconhecido por estes como um direito dessas famílias e reconhecem que as condicionalidades vêm reforçar aquele direito e sensibilizar as famílias de quão é importante a criança estar na escola e a mãe fazer o pré-natal, conforme necessário, cuidando do acompanhamento de todas as vacinas da criança.

No Município de Piripiri, conforme depoimento dos gestores, a rotina do processo de implementação do PBF envolve as atividades de controle bimestral da lista das famílias que precisam atualizar cadastro ou que estão com alguma pendência. Os técnicos do CRAS, por sua vez, fazem um trabalho de visita a essas famílias e elas são inseridas no sistema como forma de ajustar as suas pendências. O assistente social faz a visita e registra as informações no sistema. A secretaria de Saúde faz o monitoramento em relação aos registros de saúde nesse período com os Agentes Comunitários de Saúde, com o enfermeiro e com a equipe da saúde. Nas reuniões técnicas, passa-se para os ACS uma ficha de acompanhamento do peso, da medida e da altura. Eles fazem a coleta de dados e os colocam no sistema. O papel das ações de saúde é assegurar às famílias, com acompanhamento, a garantia do direito à saúde.

No tocante às ações de educação, é contratada uma pessoa para alimentar o sistema. Com as informações adequadas sobre o desempenho escolar das crianças e adolescentes há uma pessoa que faz o monitoramento desses dados nos sistemas na secretaria de Educação, pois os dados da educação não ficam no cadastro único, eles ficam no sistema de dados do

Ministério da Educação. Ao setor da educação, compete o monitoramento da frequência escolar, pois a criança deve ter 75% de frequência na escola. Os trabalhos da Assistência são de suma importância, pois é uma forma de tentar entender a situação da família e de buscar soluções para a problemática em questão. O trabalho da Secretaria de Assistência Social é muito importante, pois é quem vai colher todos esses dados de saúde e de educação para alimentar o sistema e manter a família atualizada em relação às condicionalidades do PBF.

Diante de cada demanda específica, são feitos os encaminhamentos para que os órgãos possam agir diante da situação que é observada na família.

Apesar dos esforços encaminhados na gestão do programa no município, os gestores entrevistados reconhecem que é preciso melhorar as condições para desenvolver o PBF, pois desenvolver um trabalho com qualidade requer recursos e apoio político e técnico. “Dentro do possível, o gestor municipal vem contribuindo, mas é natural que se houvesse um suporte maior, poder-se-ia contribuir muito mais”, conforme relata a técnica do Programa Bolsa Família na Secretaria Municipal de Educação.

Através das entrevistas com os gestores que fazem o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF nos municípios pesquisados, identificou-se que o programa se apresenta apenas como parte de uma estratégia de combate à pobreza, que proporciona a transferência de renda e que incorpora, por meio das condicionalidades, a questão do reforço ao exercício dos direitos sociais e da articulação com as redes de proteção e de desenvolvimento social das famílias. A gestora da secretaria de Assistência Social de Piripiri reforça que:

Através das condicionalidades, pode-se ampliar o acesso aos serviços de saúde e de educação, identificando e atuando sobre as situações de vulnerabilidade das famílias. O PBF colabora para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Tal aporte faz com que o foco das condicionalidades recaia em especial sobre crianças e jovens das famílias beneficiárias, tanto na educação ou na saúde. Então, deve-se envolver o poder público para a garantia de oferta dos direitos de saúde e educação.

No Estado do Piauí, na opinião dos gestores entrevistados, é necessário adotar um monitoramento periódico do PBF com vistas à qualificação e à sensibilização da importância dos gestores municipais no acompanhamento das condicionalidades do programa, reforçando o exercício do direito à educação e saúde.

Quadro 07 - Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família no Município de Piripiri

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores (Gestores e Técnicos)
Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.	<ul style="list-style-type: none"> • Os gestores do PBF em Piripiri destacam a importância da saúde e da educação, porque facilita o trabalho da assistência social. • Mencionam que a prefeitura dá todo o suporte para os gestores e técnicos trabalhar bem as ações do programa. • O posicionamento dos gestores sobre as condicionalidades do PBF em Piripiri, é que estas favorecem o trabalho com as famílias beneficiárias. • O acompanhamento das condicionalidades do PBF no Município de Piripiri é realizado pelo trabalho em equipes. Neste sentido foi feito um convênio com a rádio local para fazer a chamada das famílias que estão em falta em relação ao cumprimento das condicionalidades.

Fonte: Entrevistas com Gestores Municipais em Piripiri.

De acordo com a Técnica do PBF da secretaria de Educação de Piripiri, o Programa é muito importante porque garante às crianças o acesso à educação. As ações realizadas buscam a articulação entre as secretarias da Saúde, de Educação e de Assistência Social de maneira a garantir os direitos das crianças.

Na visão da gestora do PBF, em Piripiri, é

Destacada a importância da saúde e da educação, pois facilita o trabalho da assistência. Agregam-se essas duas secretarias, educação e saúde, dentro do Bolsa Família para facilitar a vida das pessoas e para que não caia o rendimento. De acordo com essas condicionalidades atualizadas, com a frequência escolar e a evasão monitorada, é possível fazer a diferença na vida das pessoas.

No município de Piripiri, os órgãos que são responsáveis pela gestão do Programa Bolsa Família são a secretaria de Saúde, de Educação e de Assistência Social. Estas instituições desenvolvem as seguintes ações: “levam-se as ações da prefeitura para a zona rural para facilitar o trabalho com aquelas famílias que não têm o acesso à sede do Programa localizada na zona Urbana da cidade de Piripiri. Ao chegar lá, realiza-se o recadastramento, faz-se a busca ativa da família que não está recebendo seu benefício para verificar as dificuldades das famílias”. Segundo a Secretária Municipal de Assistência Social de Piripiri, para efetivar as condicionalidades do PBF:

Fazemos o trabalho, a Prefeitura dá todo o suporte para nós trabalharmos. Lógico que nós temos o Governo Federal, mas dentro do município, nós temos que ter a contrapartida, e o prefeito dá todo o suporte que for necessário para que possamos estar trabalhando dentro do Bolsa Família. Nós temos tudo: o material, o recurso. Nós saímos daqui para ir para zona rural, para a periferia, porque hoje o Bolsa Família é localizado no centro da cidade. Então, quando há necessidade, nos deslocamos para o bairro ou para o interior. Levamos todo aquele trabalho que a gente faz aqui (SECRETÁRIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PIRIPIRI, 2016).

O posicionamento dos gestores sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família em Piripiri é que são condicionalidades que permitem se realizar um trabalho com as famílias. A equipe técnica responsável pela execução das ações do Programa Bolsa Família no Município tem que ir em busca de mais qualidade e aprimoramento, para fazer o monitoramento das condicionalidades com muito critério, com um olhar para a frequência dos alunos e para as demais condicionalidades.

Em Piripiri, de acordo com as informações colhidas junto aos gestores, existe um convênio com a rádio local para fazer a chamada das famílias que estão em falta com as condicionalidades. É um programa radiofônico de meia hora em que os coordenadores do Programa Bolsa Família participam como meio de comunicação mais rápido com as famílias beneficiárias do Programa. “No horário destinado aos técnicos do Programa Bolsa Família, há espaço para esclarecimentos e para orientações. A família também pode participar, ligando para rádio e conversando com a pessoa naquele momento no ar para tirar suas dúvidas”.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com intuito de mapear e reproduzir experiências bem-sucedidas que surgiram em cidades e Estados brasileiros, tanto na gestão do programa de transferência de renda, quanto no combate à insegurança alimentar, premiou em 2008 os representantes das seis melhores práticas desenvolvidas por municípios e quatro estaduais para receber como prêmio passagens e hospedagens para missões internacionais cujo objetivo era conhecer programas semelhantes ao Bolsa Família no Chile, no México e na Colômbia.

Na edição do Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família, o Piauí através do município de Piripiri foi um dos finalistas com a prática do Espaço Bolsa Família: um Espaço de Aprendizagem e Cidadania que desde julho de 2007, a ação oferece emissão de documentos, cursos de geração de trabalho e renda e palestras socioeducativas. Às quartas-feiras, uma rádio local também transmite o programa Momento Bolsa Família, para disseminar informações sobre o programa, ficando em primeiro lugar no ranking de colocação.

Os principais resultados das entrevistas com as mães beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Piripiri mostram que as beneficiárias percebem o PBF como uma pequena ajuda, transitória e condicional e que ser beneficiária significa, a princípio, ser pobre, para a inserção no Programa e posteriormente, estar em uma posição mais confortável no seu contexto social.

Quadro 08 - Percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sobre as suas ações e condicionalidades (Município de Piripiri)

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores, as famílias beneficiárias de Piripiri
Percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sobre as suas ações e condicionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • De acordo com a opinião da mãe entrevistada, o programa ajuda muito na sobrevivência das famílias, pois muitas famílias só tem o Programa para comprar as coisas do seu sustento • As crianças têm incentivo através do Programa para ir à escola e manter em dia os indicadores da área da saúde.

Fonte: Entrevistas com as famílias beneficiárias do PBF em Piripiri.

Compreende-se que houve melhoria na situação de insegurança alimentar pelo aumento do poder de compra, que viabilizou o consumo de produtos e mais alimentos. Mas, concluiu-se, também, que o acesso aos alimentos são condições para os beneficiários viverem bem, mesmo considerando que estes tenham outras necessidades como vestimentas, dentre outras.

4.3 A caracterização do município de Teresina (PI)

O município de Teresina – PI possui 814.230 habitantes, de acordo com o Censo do IBGE de 2010. 6% compreendem a população rural e 94 % residem na zona urbana, constituindo um município de Grande Porte.

Figura 02 - Localização do Município de Teresina no Mapa do Piauí



Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Teresina>

No que se refere à situação de pobreza torna-se evidente na capital do Piauí a existência de 43.886 da população vivendo em extrema pobreza, segundo Censo Demográfico

do IBGE/2010. Desse contingente, em termos de faixa etária: 10.169 têm entre 0 e 9 anos; 5.923, entre 18 e 24 anos e 1.255, com 60 anos ou mais.

Quanto ao Cadastro Único, havia até abril/2017, 105.385 famílias cadastradas. Quanto ao auxílio financeiro recebido, 55.297 famílias recebiam até R\$ 85,00, 18.379 famílias recebiam de R 85,01 até R\$ 170,00 e 22.400 famílias de R\$ 170,01 até 1/2 salário mínimo. Desse modo, comprova-se, de acordo com o MDSA, através do Cadastro único para programas sociais, que a estimativa de famílias com perfil inserido no CADÚNICO (2010) corresponde a 94.079, tendo como ações indicadas a concentração de esforços para aumentar a qualidade das informações registradas no cadastro, conforme foi posto pelo MDSA em abril/2017.

Com relação ao Bolsa Família, em Teresina (PI), conforme os dados de abril/2017, havia 57.593 famílias beneficiárias, o que corresponde a 26% da população do Município, com benefício médio mensal constatado em maio/2017 de 171,22. O valor repassado para o Programa em Teresina nesse período correspondeu a R\$ 9.860.845,00, com valor anual acumulado até a data acima, de R\$ 50.433.103,00.

Em maio/2017, havia um total de 166.951 beneficiários, do Bolsa Família em Teresina, cujo valor total divide-se em: Básico, com 50.112; Variável, com 81.637; Jovem, com 12.079; Nutriz, com 602; Gestante, com 748; e Famílias que conseguiram superar a extrema pobreza, 21.773.

Ao mensurar o Benefício de Prestação Continuada, vê-se que o total de beneficiários pagos pela fonte pagadora em abril/2017 correspondeu a 23.678 pessoas, com repasse total de R\$ 22.161.641,81 mensais e R\$ 88.173.188,79 acumulados. Desse total, 13.486 pessoas com deficiência acumulam um valor mensal e acumulado em repasse financeiro de, respectivamente, R\$ 12.625.502,02 e R\$ 50.136.675,63. E dos idosos, cujo total de beneficiários corresponde a 10.192, os valores de repasse mensal e acumulado, respectivamente, R\$ 9.546.139,79 e R\$ 38.036.513,16.

O Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família apresenta um percentual municipal de 0,69%, cujo valor repassado em março/2017 correspondeu a R\$ 143.933,66, de um total de R\$ 460.491,19 já repassado em 2017. O município de Teresina conta com os equipamentos da rede socioassistencial do SUAS ativos, a saber: 19 CRAS ativos, todos cofinanciados de acordo com dados de março/2017 e preenchendo o Censo SUAS 2015; 4 CREAS municipais ativos, todos cofinanciados conforme informações do mês e ano acima e preenchendo o Censo SUAS 2015; e 1 Centro Especializado para Pessoas em Situação de Rua (POP), cofinanciado (dados de março/2017) e preenchendo o Censo SUAS 2015.

O município de Teresina, classificado como de grande porte, recebeu como repasse do Índice de Gestão descentralizada do SUAS (IGD/SUAS) o percentual de 0,70%; com execução financeira ajustada de 1,00 e IGD-Municipal com 0,76. É uma posição boa na avaliação das políticas de assistência social nos municípios.

O Município de Teresina, além de ações articuladas do Programa Bolsa Família, ainda conta com o Programa Cisternas (água para consumo, para produção e para escolas), possui equipamento de segurança alimentar, que contém banco de alimentação, unidade de distribuição, cozinha popular; todos em instalação, além do funcionamento de 2 restaurantes populares. Conta também com o Programa Bolsa Verde (é um programa de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas de relevância para a conservação ambiental. Funciona como um incentivo às comunidades para que continuem usando, de forma sustentável, os territórios onde vivem) que atende 1 família no município, cujo repasse do programa corresponde ao valor de R\$ 300,00. Possui ainda em funcionamento o Programa de aquisição de alimentos, no âmbito municipal. É um programa da prefeitura que destina uma cesta de alimentos, em caráter emergencial e complementar, a famílias que se encontrem em situação de insegurança alimentar e nutricional.

4.4 A gestão e percepção do Programa Bolsa Família no município de Teresina (PI)

A composição da equipe gestora do PBF no Município de Teresina se dá da mesma forma que em Piripiri, sendo a Assistência, a equipe responsável em coordenar o processo de gestão do Programa Bolsa Família, organizando suas redes de articulação e acompanhamento do Programa com a participação de técnicos da secretaria de Educação e Saúde do Município.

Assim como em Piripiri, quanto à educação, o acompanhamento bimestral das condicionalidades do PBF do Município de Teresina se dá por meio da indicação de representante responsável em gerar listas para serem distribuídas nas escolas para o devido preenchimento da frequência escolar dos beneficiários do PBF no sistema Presença. Cada criança ou adolescente que descumprem a condicionalidade de educação, são identificadas pelas redes de educação que registram os motivos relacionados à baixa frequência. Tais motivos são selecionados com base numa lista definida pelo MDS, com os possíveis motivos de descumprimento. Com base nesses dados, os gestores do Município buscam por meio dos resultados levantar as principais vulnerabilidades para o devido encaminhamento aos CRAS, para execução das ações de apoio às famílias no sentido de superação das carências identificadas.

No município de Teresina, os processos de implementação do PBF na área da saúde envolvem as atividades de acompanhamento semestral da lista dos aptos ao acompanhamento nutricional de acordo com perfil de condicionalidades da saúde. As secretarias municipais de Saúde fazem o monitoramento em relação aos registros de saúde nesse período com os agentes comunitários de saúde, com o enfermeiro e com a equipe da saúde. Neste aspecto promove reuniões com os técnicos, para sensibilização da importância desse acompanhamento para a garantia do direito à saúde, aproveitando para preencher as fichas de acompanhamento do peso, medida e altura, e assim coletar dados para alimentação de um sistema específico.

As condicionalidades do PBF, visam ao reforço dos direitos sociais por meio do monitoramento da oferta desses serviços e pela realização de trabalho com as famílias mais vulneráveis que são priorizadas no acompanhamento socioassistencial realizado no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Os trabalhos realizados na área da assistência são de suma importância, pois têm sido uma forma de tentar entender a situação da família e buscar soluções para os casos de descumprimento. As equipes técnicas dos CRAS por sua vez, fazem um trabalho de visita a essas famílias e elas são inseridas no sistema como forma de reverter o quadro de vulnerabilidade identificado através do acompanhamento de condicionalidades. O Assistente Social faz a visita e registra as informações no sistema específico para Monitoramento e tratamento do caso.

Nos Municípios de Teresina e Piriapiri, as famílias em descumprimento são territorializadas por equipe de referência dos CRAS, e os profissionais do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) iniciam um trabalho social com elas registrando as informações de atendimento para o devido acompanhamento.

O descumprimento de condicionalidades, como indicador da vulnerabilidade da família, favorece a sinergia e a intersetorialidade entre assistência social com as outras políticas de saúde e educação.

Na assistência social, as ações do Programa Bolsa Família voltam-se para o acolhimento das famílias, para prestação de informações, de orientação e de encaminhamentos específicos, para inclusão em programas complementares e para acompanhamento das condicionalidades, estabelecendo uma relação dialética entre os contornos do Programa, a forma de abordagem e o posicionamento dos beneficiários em face das (im) possibilidades de superação da pobreza e da inserção social.

Quadro 09 - Condicionalidades nas áreas da educação, saúde e assistência social no município de Teresina

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores (Gestores do PBF em Teresina)
Condicionalidades nas áreas da educação saúde e assistência social no município de Teresina	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de todos os membros da família: certidão de casamento ou registros; cartão vacina; peso, medida e altura das crianças e comprovante de residência. • O que a prefeitura faz é um trabalho que envolve os dados da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS), da Secretaria Municipal de Educação e Lazer (SEMEC) e a da Fundação Municipal de Saúde (FMS). A ação visa identificar os alunos não localizados e aumentar o acompanhamento da saúde. Isso facilita o controle e o monitoramento das famílias que recebem o benefício.

Fonte: Entrevistas com Gestores do PBF em Teresina.

No município de Teresina, a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família acontece, especificamente, entre as secretarias municipais de Educação, de Saúde e de Assistência Social. Segundo a gestora do PBF, para a área da Educação o Bolsa Família:

É um programa interessante na garantia de direitos da educação, saúde e assistência, porque se eles trabalharem intersetorialmente vão fazer muita diferença na vida das famílias pobres. Mas esses eixos precisam melhorar. É um programa que deve permanecer e melhorar. Em Teresina os órgãos responsáveis pelo programa são: SEMEC, SEMTCAS e Fundação Municipal de Saúde. As ações implementadas são: capacitações das três secretarias juntas e as unidades de saúde, pois a família que deixa de cumprir uma condicionalidade da saúde ela também deixa de cumprir as condicionalidades da educação e da assistência. Diálogo entre as secretarias. Plano de ação no início do ano. Temos sempre o apoio das outras secretarias. Índice baixo de informações da saúde para ser colocado no sistema no prazo (bimestralmente). A divulgação das famílias que precisam cumprir suas condicionalidades surtiu efeito. Condicionalidades são importantes, porque nós brasileiros só funcionamos com condicionalidades, mas as famílias são desprovidas de informações. As condicionalidades podem oferecer esse acesso aos direitos. As condicionalidades são importantes para garantir se um direito foi negado a essas pessoas. Não fazemos 100%, precisamos melhorar na execução das condicionalidades, pois é um trabalho muito complexo. Acrescento um sonho de poder visitar todas as escolas, fazer reuniões em todas as escolas para intervir na infrequência dos alunos (GESTORA DO PBF NA ÁREA DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TERESINA).

De acordo com o que a coordenadora expôs acima, existe um trabalho intersetorial no município. No entanto, fica evidente a necessidade de fortalecimento desse trabalho intersetorial, de uma conscientização das famílias, das condições para acompanhar todas as escolas e de proporcionar um suporte maior aos professores e às equipes das escolas.

O descumprimento de condicionalidades, como indicador da vulnerabilidade da família favorece a sinergia e a intersetorialidade entre assistência social e as outras políticas de saúde e educação.

Nesta perspectiva, a gestora do PBF na área da saúde destaca que:

Há um contingente muito grande de família a ser atendida. As equipes de Estratégia Saúde da Família são insuficientes, não cobrem todas as áreas, então fazemos mutirões para minimizar as dificuldades. Fazemos os encaminhamentos para os hospitais. Temos dificuldades na intersetorialidade, então fazemos seminários para esclarecimentos. Os beneficiários pensam que só existem as condicionalidades da assistência para garantir o Bolsa Família, para isso construímos alguns instrumentais específicos para os médicos e demais profissionais encaminharem para os CRAS. Há uma sintonia grande com a educação, mas a educação tinha dificuldade de entender as situações das famílias, mas tem melhorado esse ano. Ainda temos a necessidade de recursos materiais, mais investimento. Há profissionais sendo capacitados que não são efetivos (GESTORA DO PBF NA ÁREA DA SAÚDE, 2016).

A gestão e implementação do PBF no município de Teresina se processa de maneira articulada entre as secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social. O grande desafio do Programa é acompanhar todas as famílias que estão cadastradas, pois muitas mudam de endereço, tiram seus filhos da escola ou os transferem e não informam essas mudanças. Percebe-se, através das entrevistas, que o maior esforço está em identificar estas famílias para que elas não sejam prejudicadas e continuem recebendo o benefício regularmente. Em Teresina, mais de 80 mil pessoas estão cadastradas no Programa Bolsa Família. Deste total, cerca de 58 mil recebem o benefício. No município, cada secretaria disponibiliza as condições necessárias para a execução e para o acompanhamento das condicionalidades do Programa, como material de expediente, transporte para visitas, equipamentos de computadores com internet, telefone.

De acordo com a Secretária Municipal de Assistência Social de Teresina, o IGD transferido para o município varia de 0 a 1 e é através dele que são estabelecidas normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único de programas sociais do Governo Federal. A variação do índice também determina o volume de recursos que são destinados para a gestão local do programa. Assim, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social - MDS, só receberão recursos financeiros de apoio à gestão local os municípios cujo IGD atingir valor mínimo de 0,4.

Observa-se que o acompanhamento do PBF em Teresina tem gerado um empenho e um compromisso das famílias e da gestão no enfrentamento da pobreza e da evasão escolar. A ação intersetorial, promovendo diálogo com as demais áreas referentes ao Programa (saúde, assistência e educação) tem sido fundamental na garantia dos direitos através do acompanhamento das condicionalidades do Programa. Observa-se, através da pesquisa, que a intersetorialidade tem sido uma das estratégias utilizadas em todas as políticas públicas, de diversos segmentos, por se entender que não há mais a possibilidade de se realizar um

trabalho nessa área sem dialogar com as demais instâncias, principalmente numa situação onde o público-alvo é o mesmo.

Quadro 10 - Percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sobre as suas ações e condicionalidades (Município de Teresina)

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores, as famílias beneficiárias
Percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sobre as suas ações e condicionalidades	<ul style="list-style-type: none"> • De acordo com a opinião da mãe entrevistada, o programa tem muitas coisas boas que pode proteger a família e com muitas possibilidades para as pessoas. • As crianças mantêm o peso, a altura e a frequência escolar atualizada para continuarmos com benefício e, sempre procuro cumprir essas condicionalidades. • As mães precisam ter mais atenção aos filhos. • Na saúde para mim não fica ruim, porque qualquer coisa a gente pode ir lá falar com qualquer uma daquelas moças, no CRAS elas atendem. • O agente de saúde vai lá e quando ela não vai, ela manda o recado e a gente vai ao posto e a gente fica todo o tempo sabendo como está a nossa situação. • Eu cumpro as condições da assistência. Assim que a menina muda de escola, eu vou e digo para não ter problema depois.

Fonte: Entrevistas com as famílias beneficiárias do PBF em Teresina.

De acordo com os depoimentos de mães beneficiárias do PBF conforme a tabela acima, em Teresina, o Programa Bolsa Família contribui muito para o bem-estar das famílias, pois este Programa traz possibilidades para as famílias sobreviverem com dignidade. Através do Programa é feito o monitoramento do peso das crianças, da altura e da frequência escolar. Dessa forma essas condicionalidades são vistas como condições importantes para manter as crianças saudáveis e para continuar com o benefício.

Dessa forma, compreende-se que o PBF é um complemento de renda para muitas famílias, pois as pessoas de acordo com os depoimentos colhidos não tinham condições de garantias da própria sobrevivência. A situação de miséria ainda persiste em muitos lugares no Estado. O programa tem sido considerado pelos gestores e pelas famílias como uma alternativa de intervir nessas situações desumanas, que são realidade nos municípios piauienses.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família é um trabalho de parceria entre os três níveis de governo e entre vários setores. Este processo de gestão consiste em identificar o público alvo do Programa, em encaminhar essas pessoas para as instituições que fazem a gestão do Bolsa Família e em incluir essas famílias no CADÚNICO. Após a sua inserção no Programa, é mister fazer o acompanhamento das condicionalidades estabelecidas nas áreas de saúde, de educação e de assistência social, com o controle e o monitoramento das informações e a consolidação dos resultados e aplicação dos efeitos sobre os beneficiários, possibilitando às famílias a apresentação dos recursos.

No contato direto com o campo empírico, constatou-se que a falta de conhecimento da importância do papel dos gestores na implementação do Programa compromete a identificação das vulnerabilidades sociais apresentadas pelas famílias beneficiárias, possíveis de ser observadas a partir das informações coletadas acerca do cumprimento das condicionalidades estabelecidas. Observa-se que as possibilidades de encaminhamento de ações com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades identificadas ainda são insuficientes, o que dificulta às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família o acesso aos serviços sociais básicos. O processo de gestão e as condições institucionais que norteiam esse processo, com vistas a viabilizar o alcance social do Programa Bolsa Família, representou um desafio perseguido pelo estudo, tendo em vista a compreensão do papel desempenhado pelas condicionalidades determinadas pelo Programa e sua articulação com o êxito esperado no sentido de proporcionar às famílias beneficiárias melhores condições de vida.

O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear algumas das principais situações de vulnerabilidade e de risco social vivenciadas pelas famílias mais pobres. Esses processos incluem cruzamentos periódicos de bases de dados sobre o monitoramento realizado pela saúde e pela educação, além de indicadores registrados no campo da assistência social que mostram em que medida as famílias beneficiárias do PBF estão conseguindo acessar os serviços nessas áreas. Os casos de descumprimento das condicionalidades pelas famílias podem sinalizar situações que requeiram a atuação da assistência social. Assim, observou-se por meio da pesquisa que, através de uma análise criteriosa das informações colhidas, segundo as ações de monitoramento, é possível construir diagnósticos sociais sobre indivíduos, famílias e territórios e executar ações de governo. Exemplos de informações com grande potencial de utilização são os motivos da baixa

frequência escolar, os dados de situação nutricional de crianças e gestantes e o acompanhamento familiar realizado pela rede socioassistencial.

Através da pesquisa que se realizou, foi possível identificar que o Programa Bolsa Família contribuiu para a melhoria de vida de muitas famílias nos municípios pesquisados. Sabe-se que a política da assistência social, não somente no Brasil, é atravessada por muitas demandas devido à situação de pobreza e de desigualdade social no país e, principalmente, nos municípios mais pobres. A criação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS – é considerado um avanço no sentido de melhorar a política de atendimento e de acesso aos serviços sociais básicos pela população, mas os serviços disponíveis são insuficientes diante da imensa demanda e dos problemas oriundos da política econômica.

Verificou-se que o Programa Bolsa Família como política de transferência de renda condicionada possui uma perspectiva compensatória na medida em que não redistribui renda, apenas garante mínimos sociais, os quais representam na prática uma proposta de complementação da renda dos beneficiados pelo Programa, que se encontram em situação de extrema pobreza. Dessa forma, possibilita que os indivíduos desfrutem de um mínimo de estabilidade, de cidadania e de segurança, a ênfase do Programa Bolsa Família, nas ações de educação e saúde, caminha nessa perspectiva de garantir cidadania e inclusão social.

De acordo com os técnicos entrevistados, as taxas de matrícula nas escolas aumentaram significativamente após o acesso ao Programa. Entretanto, é necessário refletir sobre os aspectos qualitativos desse acesso e quais as medidas adotadas para a manutenção desses alunos nas redes de ensino. Sabe-se que a frequência escolar tem sido um instrumento adotado na fiscalização dos entes federados para conceder às famílias o recebimento do benefício proveniente do Programa. As exigências da frequência às aulas por meio das condicionalidades do Programa Bolsa Família são positivas, uma vez que configuram um indicador que contribui para que alunos não abandonem o Ensino Fundamental.

Dessa forma, a eficácia e a eficiência do Bolsa Família na redução da desigualdade entre as famílias que são beneficiárias do Programa vêm se dando de maneira fragilizada, pois a maioria dessas famílias na sua minoria, alcançam a condição necessária para sair do Programa, assegurada por uma rede de serviços sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência de forma a garantir as ações estruturantes do PBF e permitir a intersetorialidade entre as políticas públicas relacionadas a essas áreas.

A importância de articular as ações e recursos do Programa Bolsa Família com investimentos locais sob a responsabilidade do Município e de outros órgãos em âmbito estadual e federal, através de parcerias adequadas que possam significar a médio e a longo

prazo o processo de autonomia das famílias ao benefício emergencial representado pelo acesso ao Programa.

Em síntese, considerando os limites locais, o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família sob a responsabilidade da política da assistência social, mediante suas unidades básicas CRAS e CREAS, embora minimamente as vulnerabilidades identificadas nas famílias, os esforços empreendidos em nível municipal ainda não tenham conseguido viabilizar as denominadas ações estruturantes previstas pelo Programa, o que demandaria o atendimento das reais necessidades dos beneficiários com vistas a sua efetiva inclusão social. Isto envolveria a cobertura de outras demandas no campo da moradia, trabalho e renda, além de acesso a serviços de saúde e educação, com a qualidade garantida constitucionalmente. Nesta perspectiva, constatou-se que há carência de investimento e de integralidade entre as ações e entre os poderes constituídos nas três esferas do governo, com vistas a garantir um conjunto maior de articulação e de mobilização de esforços, no sentido de enfrentamento da pobreza, considerando as múltiplas determinações e na perspectiva de sua superação, por meio da implementação de políticas públicas que propiciem a médio e a longo prazo a autonomia dos sujeitos sociais envolvidos por essa realidade.

Mesmo reconhecendo o mérito distributivo do PBF, a focalização das suas ações no combate à pobreza, muitas vezes, acontece sem integração com outras políticas. Para o enfrentamento da pobreza é primordial que os programas venham acompanhados de uma ativa e permanente política de geração de emprego e renda.

Mesmo com um amplo atendimento às famílias, o PBF ainda está longe de atender aos objetivos a que se propõe, devido a algumas lacunas. Sobretudo a operacionalização pois há muitas famílias que deveriam estar recebendo o benefício e não estão, enquanto existem outras que não necessitam e o recebem. Esse ponto ainda é um desafio para o Programa, fazer com aquelas famílias que não atendem aos critérios do Programa não estejam inseridas e aquelas que atendem a tais critérios, consigam se inserir.

É positivo observar que o Programa Bolsa Família tem condicionalidades que são cumpridas pela maioria das famílias, principalmente na área da saúde. Observou-se que as mães têm levado as crianças para vacinarem e pesar. Já na área da assistência social, o programa juntamente com o CRAS tem oferecido cursos de pintura em tecido e corte costura, porém a maioria das famílias beneficiárias não têm conseguido lugar no mercado de trabalho.

Observou-se na pesquisa sobre a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família que o valor que as famílias recebem ainda é insuficiente, pois elas recorrem a outros

auxílios, sejam eles programas sociais ou não, para complementar a sua renda. Porém, mesmo que o Programa não seja suficiente para resolver as necessidades desses sujeitos, este é considerado pelas famílias como uma segurança, uma complementação da renda que é fundamental, mesmo que insuficiente.

Contudo pode-se identificar que a redução das desigualdades sociais só podem ser alcançadas com ações efetivas que garantam a oferta e a demanda de emprego e salário, que é uma condição indispensável para emancipação das famílias beneficiárias do Programa, proporcionando-lhes condições dignas, que resultem em melhorias na vida delas para que venham depender menos do Programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Revan, FAPESP, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, Maria Victória. **A questão social no Brasil**: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. [S.l./ S.a].

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: UnB, 2003.

BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 429 p.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Decreto nº 3.877**, de 24 de julho 2001. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Presidência da República. Brasília, 2001.

_____. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o programa Bolsa Família. Presidência da República. Brasília, 2004.

_____. **Lei nº 10.835**, de 08 de janeiro de 2004. Institui a Renda Básica de Cidadania. Presidência da República. Brasília: 2004.

_____. **Lei nº 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. Presidência da República. Brasília, 2004.

_____. **Medida provisória n. 132** de 20 de outubro de 2003. Cria a Bolsa Família.

_____. **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**. Manual de Gestão de Condicionalidades. 1. ed. Brasília – DF. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Renda de Cidadania. **Cartilha do Acompanhamento Familiar do programa Bolsa Família**, 2010.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. **Portaria GM nº 251**, de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

_____. **Portaria GM nº 321**, 27 de setembro de 2008. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

_____. **Portaria GM n° 551**, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. **Portaria Interministerial MEC/ MDS n° 3.789**, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

_____. **Portaria Interministerial MS/MDS n° 2.509**, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. **Portaria Interministerial n.º 2**, de 16 de setembro de 2009. Instituiu o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. **Resolução CIT n° 07**, de 10 de setembro de 2009. Cria o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 33, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

_____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Cartilha do Acompanhamento Familiar do Programa Bolsa Família**, 2010. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

_____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia do gestor**. Brasília: MDS, 2006b.

_____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

CARDOSO, Ana Valéria Matias. **O processo de trabalho do Serviço Social nas instituições de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de risco social em Teresina (PI)**. 2017. 223f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social e trabalho Social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. Alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999.p. 29.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. S.l: Cortez, 1991.

COHN, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, jun./dez. 1995. Brasília.

_____. **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas**, São Paulo, n. 12, jun./dez., 1999.

COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Bolsa-Família e a Questão Social. **Teoria e Debate**, [s.l], n. 37, 10-15, [s.m], 2004.

COSTA, Marco A; COSTA, Maria de F. B. **O projeto de pesquisa: entenda e faça**. 3. ed. [s.l]: Editora Vozes, 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **A política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

CRISTIANO, Cleber Prodanov. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política: polêmicas do nosso tempo**. São Paulo: Autores Associados, 2001, p13.

DRAIBE, S. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas para década de 90**. IPEA, Brasília, 1990.

DRAIBE, S. M. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social do Brasil. In: KALOUTIAN, S. M. (org.). **Família brasileira: a base de tudo**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2005.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). **Política de assistência e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

_____. **O controle da pobreza na ordem do capital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – UFMA, São Luís, 2007.

FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho; FERREIRA, Maria D' Alva Macedo. A ação do Estado na proteção social a famílias de crianças e adolescentes frente às contradições do sistema capitalista. In: TEIXEIRA, Solange Maria (org.). **Política de assistência e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

FRANCO, Rolando. Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo. In: FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge (Coord.). **Política y políticas públicas em los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006. p.147-168.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (2003 v.I & 2003 v.II)

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no brasil**. 40. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2007.

LAURELL, A. C. (org). Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

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

ORGANIZAÇÃO PARA A CORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): guidance for policy makers*. Paris, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>>. Acesso em: maio de 2017.

PEREIRA, Potyara A. P., BRAVO, Maria Inês Souza (Org.). **Política Social e Democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Campus, 2001.

RICO, E.M. e RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ, 1999.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, do que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. cap. 1, p. 9-29.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Fernandes Santos de Almada. Antecedentes e contextualização: trajetória de desenvolvimento do Bolsa Família. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O bolsa família**: verso e reverso. Campinas: Papel Social, 2016.

_____. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. da S. e. (Coord.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2011.

_____. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Katalysis**, Florianópolis, v 13, n.2, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. Editora Cortez, São Paulo, 2016.

_____. **O Bolsa Família: Verso e Reverso**. Campinas: Papel, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. As condicionalidades e o índice de gestão descentralizada (IGD) enquanto dimensões centrais do Bolsa Família (BF): uma incursão na realidade do programa no Maranhão. **Cadernos de Pesquisa**, ano 1, n. 1. 2013. Disponível em: <www.gaepf.ufma.br>. Acesso em: jan. 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo, Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza et al. **A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios da Proteção Social**. Le monde Diplomatique, janeiro de 2009.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, 77. Cortez: São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, Solange Maria. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina-PI**. Teresina: EDUFPI, 2013.

_____. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Rev. Londrina**, v. 13, n.1, p. 4-23, jul/dez. 2010. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjz8Kbn3tHRAhVCGpAKHdG8BZUQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uel.br%2Frevistas%2Fuef%2Findex.php%2Fssrevista%2Farticle%2Fdownload%2F8425%2F9096&usg=AFQjCNEP4Dz4P3GTa0XnF1nWK6iQ29aPjw&sig2=mq9Or1TVYal4t9cGCJb5aQ&cad=rja>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

TELLES, V. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

VICCARI, Eunice Maria. **Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão**. Tese (Pós-Graduação). Porto Alegre. Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5054/1/000400522-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

XIMENES, Daniel (org). **Cadernos de estudos, Desenvolvimento social em debate: Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do programa bolsa família.** Nº 18. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2014.

YAZBEK, Carmelita M. Estado. Políticas Sociais e Implementação do SUAS. **SUAS: Configurando os eixos de mudança/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008, p. 79-129.

_____. **Classes subalternas e Assistência Social.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.p 22

ZIMMERMAN, Clóvis. Os Programas Sociais Brasileiros na ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 57, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GESTORES

1. Qual a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família como medida de proteção social?
2. Quais os órgãos que são responsáveis pela gestão do programa Bolsa Família no seu município?
3. Quais as ações de implementação do PBF desenvolvidas pelo município?
4. Que condições institucionais foram criadas no seu município para efetivação das condicionalidades estabelecidas pelo programa?
5. Qual o seu posicionamento sobre as condicionalidades previstas pelo Programa?
6. Como se dá o acompanhamento das condicionalidades do PBF no seu município?
7. Em que medida as ações desenvolvidas favorecem o acesso das famílias aos direitos sociais básicos?
8. Considerando as políticas de educação, saúde e assistência social em relação à gestão do PBF, que atribuições competem a cada setor e qual a sua consonância com as normativas e objetivos do Programa?
9. As ações desenvolvidas nas áreas da educação, saúde e assistência social atingem os objetivos a que se propõem, e incorporam a perspectiva da intersetorialidade entre as políticas públicas?
10. Gostaria de acrescentar algo ao que conversamos.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS FAMILIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF

1. Qual a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família como medida de proteção social?
2. Quantos membros de sua família são beneficiários do Programa?
3. A Sra. conhece as condicionalidades estabelecidas pelo Programa Bolsa Família?
4. Qual a sua opinião sobre as condicionalidades previstas pelo Programa?
5. A Sra. já descumpriu alguma vez as condicionalidades do PBF. Por quê?
6. Existem dificuldades para cumprir os compromissos estabelecidos pelo PBF. Quais seriam?
7. A inclusão de sua família no PBF favoreceu o acesso a outros serviços sociais básicos no campo da saúde, educação e assistência social no seu município?
8. A Sra. participa de alguma atividade desenvolvida pelas áreas de saúde, educação e assistência social no seu município?
9. Gostaria de acrescentar algo sobre o que conversamos?