



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

TATIANA DE OLIVEIRA STECHI

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS
CONDICIONALIDADES: ENTRE O DIREITO E O DEVER**

Londrina

2015

TATIANA DE OLIVEIRA STECHI

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS
CONDICIONALIDADES: ENTRE O DIREITO E O DEVER**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Cássia Maria Carloto

Londrina

2015

TATIANA DE OLIVEIRA STECHI

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES:
ENTRE O DIREITO E O DEVER**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina-UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Cássia Maria Carloto

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.^a Dr.^a. Cássia Maria Carloto
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof.^a Dr.^a. Mabel Mascarenhas Torres
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof.^a Dr.^a. Regina Celia Tamaso Miotto
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Londrina, _____ de _____ de _____.

*À minha mãe Natalina Ap^a de O. Stechi que sempre acreditou em mim,
lutou incansavelmente para minha criação, não medindo esforços
para que tivesse acesso à educação. Mulher guerreira e de fé a quem
devo o que sou hoje. Agradeço o apoio em todos os momentos da
minha vida!*

*Sem você nada teria sido possível!
A você todo meu respeito e admiração.*

Te amo!

AGRADECIMENTOS

À Deus, que sempre esteve ao meu lado, me fortalecendo, iluminando.

Ao meu marido amado e companheiro de todas as horas, que acredita no meu potencial e que compartilhou comigo cada momento desta conquista, tanto os difíceis quanto os bons.

À minha família, meus pais, Natal e Natalina, minha irmã Taís, minha vó Albina e meu cunhado Charles. Obrigada pela atenção, sustentação, força, motivação, enfim simplesmente por estarem ao meu lado. Um especial para minha irmã amada que contribuiu nas transcrições, sem você tudo seria mais difícil.

À minha sogra Mikaela, meu sogro Élcio e minha cunhada Maria Vitória, que me incentivaram e me apoiaram.

À minha orientadora Prof.^a Dr.^a. Cássia, primeiramente por ter aceitado me orientar e compartilhar comigo sua sabedoria, respeitando minhas limitações. Obrigada pela dedicação, paciência e competência. Proporcionou a mim em todos os momentos motivação e não mediu esforços em transmitir da melhor forma possível todo o seu conhecimento. Palavras não podem expressar a minha imensa gratidão.

À Prof.^a Dr.^a. Mabel que me recebeu em seu grupo de estudos despertando em mim questionamentos motivadores para a busca do Mestrado. Agradeço que tenha aceitado o convite tanto de participação do meu exame de qualificação quanto na banca examinadora. A você todo meu respeito e admiração.

À Prof.^a Dr.^a Regina pela gentileza em aceitar o convite para fazer parte da banca examinadora e pelas contribuições no exame de qualificação. É um prazer e privilégio poder contar com seu conhecimento na análise deste trabalho.

Às professoras do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina, cada qual a sua maneira, importantes para meu amadurecimento intelectual.

Aos colegas de turma, pelos momentos partilhados.

À Secretária Municipal de Assistência Social de Londrina e todos seus funcionários por possibilitar que a pesquisa fosse desenvolvida.

Aos beneficiários do PBF, técnicos do Cras e representantes das políticas de saúde, educação e assistência social no município de Londrina, sujeitos dessa pesquisa pelas valiosas contribuições.

Aos meus queridos amigos que estiveram ao meu lado e acreditaram em mim.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente com esse trabalho.

A reivindicação da garantia incondicional de uma renda deve, sobretudo, significar de imediato que o trabalho dependente não mais é o único modo de criação de riqueza, nem o único tipo de atividade cujo valor social deve ser reconhecido. A garantia de uma renda suficiente deve enfatizar à importância crescente, virtualmente preponderante, dessa outra economia criadora de riquezas intrínsecas, não mensuráveis, nem permutáveis. Ela deve enfatizar a ruptura entre criação de riqueza e criação de valor; e deve também evidenciar que “desemprego” não significa nem inatividade social, nem inutilidade social, mas somente inutilidade para valorização direta do capital – André Gorz (GORZ, 2005 apud SILVA, 2014, p.63).

STECHEI, Tatiana de Oliveira. **O Programa Bolsa Família e suas condicionalidades: entre o direito e o dever.** 2015. 162 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar e compreender como as condicionalidades têm sido entendidas e administradas pelos técnicos, beneficiários e representantes das políticas de educação, saúde e assistência social. Os objetivos específicos foram: a) discutir os diferentes pontos de vista de estudiosos e pesquisadores em relação às condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família (PBF), b) construir um perfil das famílias que se encontram em descumprimento das contrapartidas no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), c) compreender como têm sido entendidas/administradas as condicionalidades pelos técnicos que atuam em Cras – assistentes sociais e psicólogos –, as famílias beneficiárias do programa e os representantes das três políticas que integram as condicionalidades. Os procedimentos metodológicos do estudo, de natureza qualitativa, incluíram revisão bibliográfica, pesquisa documental e de campo e o principal instrumento de coleta de dados de campo foram as entrevistas aplicadas aos assistentes sociais e psicólogos, beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidade e um representante da política de assistência social, saúde e educação. A revisão bibliográfica contemplou temas como: pobreza, políticas sociais, programas de transferência de renda, PBF, condicionalidades e política de assistência social. Em relação à pesquisa documental foram consultados relatórios e documentos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); relatórios do Bolsa Família e Cadastro Único (CadÚnico); portarias relacionadas ao assunto; manuais do PBF; manuais do Sistema de Condicionalidades (Sicon); resoluções do MDS. Também utilizou-se da consulta no prontuário eletrônico utilizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social do Município de Londrina conhecido como Irsas - Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social, onde foram extraídos desses prontuários relatórios estatísticos. Outra fonte documental utilizada foi a listagem de descumprimento de condicionalidade disponibilizadas ao Cras referente ao mês de julho de 2013. As conclusões indicam: a perspectiva familista; a meritocracia; direito e dever como sendo sinônimos; insuficiência e precarização das políticas públicas de saúde, educação e assistência social; dificuldades na intersectorialidade entre as políticas; acompanhamento técnico realizado de forma esporádica e pontual; dificuldades no acompanhamento devido a burocracia, alta demanda, falta de estrutura e equipe; motivos que levam ao descumprimento são ocasionados por aspectos multicausais; as condicionalidades exigidas pelo PBF já são práticas adotadas pelas famílias antes mesmo de receberem o benefício; as condicionalidades não garantem maior acesso aos beneficiários; o bloqueio do benefício repentinamente incide diretamente na renda familiar dos (as) beneficiários (as); estigmatização e preconceito do beneficiário (a) por PBF.

Palavras-chave: Proteção social. Programa Bolsa Família. Condicionalidades. Política social.

STECHI, Tatiana de Oliveira. **The Bolsa Família Program and its conditionalities: between the right and the duty.** 2015. 162 f. Dissertation (Social Policy and Social Services) – State University of Londrina. Londrina, 2015.

ABSTRACT

This research seeks to analyze and understand how have been understood and administrate the conditionalities by technicians, beneficiaries and political representative of education, health and social worker. The specific objectives were: a) discuss the different views of researchers about the conditionalities demanded by the Program Bolsa Família (FBP), b) build a profile of families who did not fulfill the counterparts in the Reference Center Social Assistance (Cras), c) understand how the conditionalities have been understood by technicians who work in Cras - social workers and psychologists -, by the beneficiary families program and by the three political representatives. The methodological procedures of the study included literature review, documentary research and field research. The main instrument for data collection were the interviews applied to social workers and psychologists, beneficiaries of the program, and political representative of education, health and social care. The literature review included topics such as: poverty, programs and social politics, PBF, conditionalities and social assistance. Were consulted documents of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (SDM); program reports; manuals; resolutions of MDS. We used also electronic records used by social workers in Londrina (Irsas). Another documentary source used was noncompliance list available to Cras for the month of July 2013. The conclusions indicate: familiar sight; meritocracy; right and duty as synonyms; deterioration of public health, education and social assistance; difficulties of dialogue between the politicals; sporadic attendance; difficulties in monitoring; high demand, lack of structure and staff; reasons that lead to failure are caused by multi-causal aspects; conditionalities required by the FBP already are adopted by families practice before they receive the benefit; conditionalities do not guarantee greater access to beneficiaries; blocking suddenly benefit directly affects the family income; stigmatization and prejudice of the beneficiary of FBP.

Keywords: Social protection. Bolsa Família program. Conditionalities. Social policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família	41
Quadro 2 -	Sanções do descumprimento de condicionalidade	42
Quadro 3 -	Período de apuração das condicionalidades	43
Quadro 4 -	Composição das equipes técnicas nos Cras	73
Quadro 5 -	Quantidade de famílias em descumprimento de condicionalidade	81
Quadro 6 -	Ano de inserção das famílias no PBF	97
Quadro 7-	Vulnerabilidades identificadas no acompanhamento das famílias	98
Quadro 8-	Atendimentos realizados pela equipe técnica do Cras	115
Quadro 9 -	Motivos do descumprimento de condicionalidade e responsável pelo acompanhamento	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Descumprimento em Londrina no mês de julho	80
Gráfico 2 -	Faixa etária da responsável familiar em descumprimento	83
Gráfico 3 -	Sexo da responsável familiar em descumprimento	84
Gráfico 4 -	Raça da responsável Familiar em descumprimento	87
Gráfico 5 -	Ocupação no mercado de trabalho da responsável familiar	88
Gráfico 6 -	Estado conjugal da responsável familiar em descumprimento	89
Gráfico 7 -	Escolaridade da responsável familiar em descumprimento	89
Gráfico 8 -	Renda familiar da responsável familiar em descumprimento	90
Gráfico 9 -	Composição familiar das famílias em descumprimento	91
Gráfico 10 -	Número de filhos das famílias em descumprimento	91
Gráfico 11 -	Valor do benefício das famílias em descumprimento	92
Gráfico 12 -	Idade dos dependentes em descumprimento	93
Gráfico 13 -	Sexo dos dependentes em descumprimento	93
Gráfico 14 -	Idade do companheiro/esposo	94
Gráfico 15 -	Renda do companheiro/esposo	95
Gráfico 16 -	Ocupação no mercado de trabalho do companheiro/esposo	95
Gráfico 17 -	Faixa etária demais dependentes	96
Gráfico 18 -	Sanções recebidas pelas famílias	103
Gráfico 19 -	Sanções recebidas	107
Gráfico 20 -	Famílias com benefícios bloqueados/suspensos/cancelados	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIEN	Basic Income Earth Network
BSP	Benefício Superação da Pobreza
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CadÚnico	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Educação Infantil
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPPUL	Instituto de Planejamento Urbano de Londrina
Irsas	Informatização da Rede de Serviços de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério de Educação
MS	Ministério de Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RBC	Renda Básica de Cidadania
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SCFVF	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
Sicon	Sistema de Condicionalidades
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde

Sumário

INTRODUÇÃO	15
1. PROTEÇÃO SOCIAL, PROPOSTA NEOLIBERAL E PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA	22
1.1 CARACTERÍSTICAS DA CONSTITUIÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	22
1.2 RENDA BÁSICA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	28
1.3 PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS COM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	32
2. O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES	37
2.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	37
2.2 AS CONDICIONALIDADES DO PBF	44
2.3 A CONDICIONALIDADE COMO DEVER OU COMO DIREITO?	51
2.4 AS CONDICIONALIDADES X ACESSO AS POLÍTICAS PÚBLICAS	62
3. AS FAMÍLIAS EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE: O PERFIL, OS MOTIVOS E O ACOMPANHAMENTO	72
3.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.....	72
3.2 O DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE EM LONDRINA	78
3.3 PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE EM LONDRINA	83
3.3.1 Perfil Dos Dependentes.....	92
3.4 MOTIVOS DO DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE	98
3.5 O DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE E SUAS SANÇÕES.....	103
3.6 A PENALIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O BLOQUEIO DO BENEFÍCIO	112
3.7 INFORMAÇÕES SOBRE O ACOMPANHAMENTO TÉCNICO REALIZADO.....	114
3.8 AS DIFICULDADES DO ACOMPANHAMENTO	120
3.9 A IMPORTÂNCIA DA INTERSETORIALIDADE E SEUS DESAFIOS	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137

REFERÊNCIAS	143
APÊNDICES	149
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	150
APÊNDICE B – Termo de Confidenciabilidade e Sigilo	152
APÊNDICE C – Roteiro norteador entrevista beneficiários	154
APÊNDICE D – Roteiro norteador entrevista técnicos.....	156
APÊNDICE E – Roteiro norteador entrevista representantes das políticas	158
ANEXOS	159
ANEXO 1 – Parecer Consubstanciado CEP	160

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) refere-se a um programa de transferência direta de renda com condicionalidades destinado às famílias que atendam aos critérios de elegibilidade preconizados pelo mesmo. Essas contrapartidas se referem aos acompanhamentos em saúde (exame pré-natal, por exemplo), nutricional e vacinação. Os beneficiários também devem manter os filhos na escola com frequência escolar acima de determinado patamar.

No que se refere à política de assistência social as crianças e adolescentes com até 15 anos em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) obtendo frequência mínima de 85% da carga horária mensal. Além disso, a família deve manter o Cadastro Único (CadÚnico) atualizado de dois em dois anos. No caso dos beneficiários não cumprirem essas condicionalidades o repasse da verba poderá ser cessado.

A exigência de condicionalidades em programas de transferência é um tema polêmico, principalmente por tratar de contrapartidas no campo da proteção social. A constituição de 1988 trata as políticas de saúde e educação como direitos universais, sendo a assistência direcionada “a quem dela necessitar”.

A política de saúde compõe o conjunto de ações governamentais relacionado à proteção social brasileira integrando um dos fundamentos do Estado: a Seguridade Social, aprovada desde 1988 dentro da Constituição Federal. Posteriormente, em 1990 a saúde passou a ser regulamentada pela Lei 8.080 que dispõe sobre a Lei Orgânica de Saúde e, em 1996, sendo regida pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – NOB-SUS. A Lei Orgânica de Saúde em seu art.2º diz,

A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício § 1º O dever do Estado em garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário as ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990).

Neste sentido, a saúde configura-se 1) como direito fundamental do ser humano cabendo ao Estado o dever de prover as condições para o seu exercício pleno e 2) como política pública de caráter não contributivo e acesso universal. O acesso a esta política, portanto, já se torna universal, sendo desnecessária a imposição de condicionalidades.

No tocante à educação – também um direito assegurado às crianças e adolescentes de acordo com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases para Educação e o Estatuto de Crianças e Adolescentes (ECA) – considera-se esta um direito fundamental para o desenvolvimento cultural, social e produtivo do indivíduo.

Observando-se os significados atribuídos a assistência social, verifica-se a reprodução de um imaginário que a associa à caridade e ajuda. Na década de 1980 no Brasil, a assistência social passou a ser reconhecida como política pública compondo o conceito de Seguridade Social, sendo, assim, direito do cidadão e dever do Estado, direcionada a “quem dela necessitar”.

O Art. 203 da Constituição Federal de 1988 assim a define,

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

A partir do exercício profissional e como estagiária do curso de Serviço Social vivenciei o impacto financeiro do bloqueio/suspensão/cancelamento do benefício do PBF para as famílias beneficiárias do programa devido o não cumprimento das contrapartidas. O não acesso a transferência de renda pode gerar uma desproteção às famílias cuja renda é proveniente dos benefícios sociais.

Tais experiências trouxeram algumas inquietações e indagações, quais sejam: As condicionalidades realmente atingem o objetivo proposto pelo programa? O bloqueio do benefício não estaria penalizando a família que não consegue cumprir com as condicionalidades sem mesmo antes ouvi-la? As políticas públicas de saúde, educação e

assistência social oferecem um serviço capaz de responder e atender as necessidades das famílias? A insuficiência de serviços não poderia ocasionar a dificuldade de acesso das famílias aos seus direitos? Por que a interrupção dos efeitos das condicionalidades são viabilizadas por alguns técnicos e outro não? Por que as famílias devem ter sempre contrapartidas para acessar um direito?

A partir desses questionamentos e entendendo enquanto compromisso profissional a luta pela ampliação dos direitos sociais universais, iniciei a discussão sobre as condicionalidades durante o trabalho de conclusão de curso ainda na graduação. A fim de ampliar o debate sobre este tema, comecei o mestrado com um projeto de pesquisa cujo objetivo era a análise e compreensão da forma como as condicionalidades/contrapartidas do PBF têm sido entendidas e administradas pelos técnicos, representantes do programa nas políticas de saúde, educação e assistência social e beneficiárias no município de Londrina.

Os objetivos específicos referem-se: a) discutir os diferentes pontos de vista de estudiosos e pesquisadores em relação às condicionalidades exigidas pelo PBF, b) construir um perfil das famílias que se encontram em descumprimento de condicionalidade no âmbito do Cras, c) compreender como têm sido entendidas/ administradas as condicionalidades pelos técnicos que atuam nos Cras no Município de Londrina, sendo assistentes sociais e psicólogos, d) analisar como as condicionalidades têm sido entendidas/administradas tanto pelas famílias beneficiárias do programa como pelos representantes das três políticas que as integram, quais sejam: saúde, educação e assistência social.

O município de Londrina, classificado pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 como de grande porte e habilitado em nível de gestão plena, foi o lócus para desenvolvimento da pesquisa. A escolha foi pautada pelo nível de gestão da municipalidade e por ser a cidade de atuação profissional da pesquisadora. Faz-se relevante apontar que esta pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética da Universidade Estadual de Londrina como preconiza a resolução n.196/96.

Os procedimentos metodológicos do estudo, de natureza qualitativa, incluíram revisão bibliográfica, pesquisa documental e de campo. A primeira contemplou temas como: pobreza, políticas sociais, programas de transferência de renda, PBF, condicionalidades e política de assistência social. Em relação à pesquisa documental foram consultados relatórios e documentos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); relatórios do Bolsa Família e CadÚnico; portarias relacionadas ao assunto;

manuais do PBF; manuais do Sistema de Condicionalidades (Sicon); resoluções do MDS. Também foi consultado o prontuário eletrônico utilizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social do Município de Londrina – Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social (Irsas) de onde se extraiu alguns relatórios estatísticos. Outra fonte documental utilizada foi à listagem de descumprimento de condicionalidade disponibilizadas ao Cras referente ao mês de julho de 2013.

Iniciou-se com a construção do perfil das famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidade. A fim de atingir esse objetivo, selecionou-se uma listagem de beneficiários que não cumpriam as condicionalidades no mês de julho de 2013 elegidos a partir do território de abrangência de um Cras, escolhido de acordo com a sua abrangência territorial. A determinação do mês deu-se de forma aleatória. A quantidade de famílias dessa listagem somava um total de 38. Algumas destas possuíam mais de um filho, totalizando, portanto, 45 adolescentes em descumprimento de condicionalidade. O território apresentava um total aproximado de 416¹ famílias beneficiárias do PBF.

Através do Irsas analisou-se individualmente os cadastros no intuito de constituir-se o perfil das famílias baseado no exame dos atendimentos no período de 2010 a 2013, considerando-se, para tanto, os últimos três anos. Utilizou-se os seguintes indicadores: idade, etnia, ocupação, renda, estado conjugal, escolaridade, dependentes/parentesco, 1º registro no programa, histórico de sanções recebidas pelo descumprimento de condicionalidade. A fim de completar as informações coletadas no cadastro da família, utilizou-se o recurso do Sicon no sentido de coletarmos informações referentes a quantidade de vezes que a família já teve o benefício bloqueado/cancelado pelo não cumprimento das contrapartidas.

Foram também realizadas entrevistas direcionadas aos técnicos, beneficiários e um representante de cada política integrante das condicionalidades. Os dados foram coletados entre os meses de abril e outubro de 2014. Segundo Cruz Neto (2004), entrevistas semiestruturadas se caracterizam pela articulação das duas modalidades existentes, ou seja, entrevista estruturada, em que as perguntas são formuladas antecipadamente; e a não estruturada, em que o pesquisador aborda livremente o tema. Dessa forma, o autor coloca a importância deste tipo de entrevista, no fato de que “a entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais” (NETO, 2004, p. 57).

¹ Este número foi retirado do relatório Irsas de 2013.

Os sujeitos da pesquisa – assistentes sociais e psicólogos, na modalidade de técnicos, foram escolhidos por serem responsáveis pelo acompanhamento às famílias em descumprimento de condicionalidade. A escolha do Cras se deu por sorteio. Após este, todos os profissionais supracitados foram convidados a participar da pesquisa. Do total, sete concordaram em integrar o estudo e uma preferiu não participar. A escolha em entrevistar profissionais de um mesmo Centro de Referência – cinco assistentes sociais e dois psicólogos, foi conduzida de acordo com a constituição do perfil das famílias pertencentes a realidade de um único Cras, justificando-se para tal o fato dos profissionais estarem diretamente ligados à execução do trabalho social com as famílias em descumprimento de condicionalidade.

Utilizando-se como referência o critério do sorteio, selecionou-se também para as entrevistas oito representantes familiares beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidade no ano de 2013. Das famílias eleitas a partir da listagem de descumprimento de condicionalidade do mês de julho de 2013, quatro eram beneficiárias da mesma região do Cras onde foi construído o perfil e as outras quatro beneficiárias da região do Cras sorteado.

Para finalizar e atingir o objetivo da pesquisa também foram entrevistados três representantes considerados referência no PBF no município de Londrina, quais sejam: um da política de saúde, um da educação e um da assistência social.

Ao entrar em contato com os técnicos, apresentou-se a proposta de pesquisa e seu objetivo, esclarecendo-se que a mesma referia-se a uma condição para a conclusão do Mestrado em Serviço Social e Política Social, podendo, portanto, contribuir com as discussões sobre o tema.

No momento da entrevista o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (apêndice A) foi lido e assinado em duas vias, uma entregue ao sujeito e a outra ficando com a pesquisadora. Esta também assinou o termo de compromisso, sigilo e confiabilidade (apêndice B), cujo conteúdo reafirma seu compromisso ético com os materiais utilizados na pesquisa. Após este procedimento, se autorizada, a entrevista foi gravada. Depois de transcritas e editadas conforme a norma padrão - preservando-se sempre as informações, os sentidos e as expressões das falas, as gravações foram apagadas, assim como a transcrição após o término da pesquisa.

As entrevistas (apêndice C, D e E) foram previamente marcadas e os entrevistados consentiram a participação, gravação e transcrição na íntegra de todo conteúdo coletado mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Foi aplicado

um pré-teste com finalidade de identificar possíveis falhas na elaboração das questões. A partir destes, realizou-se os ajustes no roteiro para prosseguir as entrevistas.

A identidade dos (as) entrevistados (as) foi preservada, utilizando-se, para tanto, letras alfabéticas no intuito de discernir cada um dos sujeitos da pesquisa: técnicos, beneficiários e representantes das políticas. Optou-se por não discriminar as categorias profissionais e nem os representantes das políticas visto que 1) o objetivo deste trabalho não era verificar diferenças de posicionamentos entre categoriais profissionais, 2) após transcritas as entrevistas não localizou-se diferenças entre as mesmas de acordo com categoria e 3) constatou-se que esta estratégia garante o anonimato dos sujeitos entrevistados.

Para a apreciação dos dados coletados foi utilizada técnica de análise de conteúdo, na modalidade temática que, segundo Gomes (2004) permite ao pesquisador “caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado” (GOMES, 2004, p. 84). Considerando-se esta perspectiva e a pesquisa de campo, os seguintes eixos temáticos foram delineados: concepções e entendimento sobre as exigências de condicionalidades; acesso as políticas de saúde, educação, e assistência social; motivos do descumprimento de condicionalidades; intersectorialidade; trabalho realizado com as famílias beneficiárias do PBF; sanções do descumprimento e penalização das famílias.

A relevância da pesquisa fundamenta-se no debate a respeito do estabelecimento de condicionalidades em programas de transferência de renda, contribuindo para a discussão e aprofundamento da temática.

A organização do trabalho está dividida em três capítulos. No primeiro discute-se as formas como o Estado cria estratégias para o enfrentamento da questão social nos marcos do contexto político e econômico da década de 1970, trazendo à tona um debate inicial a respeito da Renda Básica de Cidadania (RBC) e introduzindo as primeiras experiências em programas de transferência de renda no Brasil.

O segundo capítulo introduz uma reflexão sobre o PBF e suas condicionalidades, tendo como finalidade a apresentação do programa, seus critérios, objetivos e contrapartidas, estabelecendo-se apontamentos e reflexões sobre pesquisadores que trabalham e abordam a discussão sobre os programas condicionados. Neste momento, iniciou-se a análise das entrevistas realizadas a fim de contrastar-se as discussões realizadas por teóricos e as normas técnicas com as concepções dos entrevistados.

O terceiro e último capítulo aborda 1) o acompanhamento realizado pelas políticas no que se refere às famílias em descumprimento de condicionalidade, apresentando o perfil daquelas que tem dificuldades em cumpri-las e abordando os motivos que as levaram a tal condição, 2) o trabalho técnico realizado com essas famílias e a intersetorialidade entre as políticas.

Por último, as considerações finais.

1. PROTEÇÃO SOCIAL, PROPOSTA NEOLIBERAL E PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA

Interpretar a questão social² torna-se fundamental quando a consideramos um elemento constitutivo do Serviço Social e de sua relação com a realidade dentro do modo de produção capitalista. Em meio a esse processo – contraditório dentro da relação capital/trabalho - deve-se ter em vista a forma como o Estado cria estratégias para o enfrentamento da questão social. Observa-se, para tanto, o processo de criação e implementação das políticas sociais. Neste capítulo, trataremos das medidas de enfrentamento da pobreza, nos marcos do contexto político e econômico a partir da década de 1970. No segundo item, introduzir-se-á um debate inicial sobre RBC. Por fim, abordaremos as primeiras experiências de transferência de renda no Brasil a fim de situar posteriormente a criação do PBF e a exigência de condicionalidades.

1.1 CARACTERÍSTICAS DA CONSTITUIÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Com a crise de acumulação capitalista em meados da década de 1970, teve início o ressurgimento da ideologia liberal, cuja estratégia conservadora era cortar o poder dos assalariados na luta por uma distribuição da renda a seu favor, fazendo ressurgir os tradicionais mecanismos de mercado (TEIXEIRA, 2010a). No início da década de 1980 a introdução da proposta neoliberal foi colocada em prática, mesmo momento em que a Inglaterra elegeu o governo Thatcher (1979) engajado na execução de reformas neoliberais. Suas propostas caminhavam a par de uma gestão para a crise e um retorno às leis do mercado, servindo posteriormente como experiências aos outros países (BENTO, 2003).

As recomendações da cartilha neoliberal que ficaram conhecidas como Consenso de Washington foram formuladas por organismos internacionais e multilaterais e propunham um conjunto de reformas no aparelho Estatal. Dentre as principais receitas aponta-se:

2 Questão social “condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche” (IAMAMOTO, 2011, p.155-156).

(1) disciplina fiscal; (2) priorização do gasto público em áreas de alto retorno econômico; (3) reforma tributária; (4) altas taxas de juros fixadas pelo mercado; (5) liberação do câmbio; (6) abertura ao capital internacional; (7) políticas comerciais liberais (não protecionistas); (8) privatização das empresas estatais; (9) desregulação da economia, em especial das relações trabalhistas; (10) proteção à propriedade privada. No conjunto, as medidas propostas pelo “Consenso” para reduzir o tamanho do Estado constituem as recomendações dos programas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do FMI, a cuja aceitação pelos Estados condiciona-se a concessão de crédito e ajuda econômica, razão porque se disseminaram rapidamente para os países menos capazes de resistir a pressão internacional (BENTO, 2003, p. 73).

O referido Consenso reforçou o modelo proposto em 1970 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a alguns países, deliberando a partir da década de 1990 às nações latino-americanas as políticas que seriam adequadas considerando-se o endividamento das mesmas em prol da renegociação da dívida (STEIN, 1998). Conforme Bento (2003):

É o Estado mínimo, advogado não pelo mínimo, mas pelo máximo de intervenção que lhe é permitida, a fim de não obstruir o livre fluxo do capital nacional e internacional numa economia agora globalizada, para além de qualquer mínimo de políticas orientadas para o bem estar ou para equidades sociais (BENTO, 2003, p. 72).

Neste sentido, o FMI e o Banco Mundial passaram a apontar um conjunto de recomendações que combinavam políticas recessivas de estabilização e reformas estruturais relacionadas à abertura comercial e privatização de empresas estatais, priorizando o crescimento econômico (MAURIEL, 1998). De forma geral, as orientações propostas em relação ao ajuste estrutural e estabilização dos países, implicavam no desemprego e diminuição dos salários, redução da autonomia nacional na definição das políticas, diminuição das medidas de proteção social relacionadas à pobreza, consumo e qualidade de vida e abertura ao investimento estrangeiro, redução do papel do Estado no investimento de políticas públicas e direitos em favor do mercado (STEIN, 1998).

As novas proposições surgidas com o neoliberalismo apregoavam a redução do papel do Estado, prevalecendo, neste sentido, a liberdade dos mercados produtivos e financeiros, bem como a redução de suas funções no campo social. As políticas sociais foram direcionadas para a focalização e fragmentação, resultando na redução dos direitos sociais. O

Estado passa a priorizar o atendimento aos interesses da expansão do capital. A observação destas medidas neoliberais e de seus impactos nas políticas sociais, nos impulsiona a compreender que ao invés do sistema público e universal avançar – garantindo direitos à população excluída da lógica mercadológica - reduz-se ainda mais a já debilitada intervenção do Estado.

A outra marca das políticas sociais de corte neoliberal é a substituição da universalidade – base do direito de cidadania – pela focalização, traduzida pelo direcionamento do gasto público e dos serviços sociais aos “comprovadamente pobres”. Aqueles que não podem pagar têm de comprovar sua “pobreza” (TAVARES, 2003, p. 30).

Para Guerra (2009) a ofensiva neoliberal provocou o desemprego, os desmontes dos direitos sociais e das políticas públicas, a flexibilização, privatização e “assistencialização” das políticas e dos serviços sociais bem como a responsabilização da sociedade civil no que tange ao financiamento e implementação de políticas sociais. Para a autora esses elementos ferem o caráter de direito das políticas sociais convertendo-as em objetos de solidariedade individual e pessoal ou até mesmo objeto de consumo a ser adquirido no mercado.

Vianna (1997) aponta que no final do século XX a concepção liberal ocupa cada vez mais espaços esvaziando o debate em torno da questão social, que passa a ser debatida apenas no âmbito da pobreza. Tais medidas atingem a América Latina a partir do Chile e começam a ser adotadas por vários países, destacando-se Brasil e Argentina. De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) a década de 1990 na América Latina foi marcada por uma profunda transformação do Estado implicando numa nova forma de fazer e pensar a política.

Dessa forma, passou-se de um modelo que aspirava políticas universais para políticas de caráter focalizado a fim de dar respostas rápidas para o momento de crise econômica, pobreza, desigualdade e altas taxas de desemprego. “As novas políticas sociais voltadas para os segmentos mais pobres da população quebrou com a aspiração universalista que inspirou o desenvolvimento de sistemas de proteção social” (CEPAL, 2012, p. 52).

O combate à pobreza ganhou visibilidade na América Latina nos anos 1990 e seu enfrentamento caracterizou-se pela sua individualização. As políticas sociais, nesse contexto, tiveram o papel de inserir os pobres no padrão de sociabilidade contemporâneo,

gerando proteção individual, focando a intervenção nos mais pobres, esvaziando o comprometimento com os direitos sociais e deixando de lado o compromisso com o padrão de sistema de proteção social universal (MAURIEL, 2006).

Neste aspecto Telles (1994) assevera:

A reestruturação industrial, as mudanças no padrão tecnológico e transformações na composição do mercado vêm produzindo um novo tipo de exclusão social, em que à integração precária no mercado se sobrepõem o bloqueio de perspectivas de futuro e a perda de um sentido de pertinência à vida social. É isso que caracteriza a nova pobreza que escapa as soluções conhecidas e formuladas nos termos de políticas distributivas e compensatórias, pois esta têm por suposto exatamente o que parece estar deixando de ser plausível, ou seja, a possibilidade de uma integração constante no mercado de trabalho (TELLES, 1994, p. 98).

A América Latina ficou numa posição de submissão à doutrina neoliberal, desconsiderando, tanto no patamar de desenvolvimento do capitalismo quanto ao nível de sistemas de proteção, as diversidades existentes entre os países, prevalecendo a concentração de renda, bem como a questão agrária, fatos que dificultam ainda mais o enfrentamento da pobreza.

No contexto neoliberal, conforme orientações dos organismos internacionais, a pobreza tem sido reduzida à ausência de renda. Concordamos, no entanto, com Arriagada (2005) que a compreende de forma multidimensional, relacionando-a com vulnerabilidades, desigualdades, marginalidade e exclusão³ cujo enfrentamento deve ser movido por mudanças estruturais.

Nesse sentido, pobreza é mais que insuficiência de renda. A determinação fundamental da pobreza é de natureza estrutural, decorrente, sobretudo, da exploração do trabalho; gerado da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, limitando ou impedindo o acesso a serviços sociais básicos; a informação; ao trabalho de renda estável (SILVA, 2008, p. 24)

³ Vale aqui um nota para expor contribuições importantes de Vianna (1997, p. 134) em relação as classificações e hierarquizações utilizadas para definições da questão social. “Pode ser a pobreza como pode ser o conflito de classes. Ou seja, adquire formas diversas, no plano da realidade, em diferentes condições históricas, sistêmicas etc; e demarca-se, no plano da reflexão, sob a égide da adoção de uma dada vertente de análise. Do entendimento reducionista de que a questão social é a pobreza (uma potente premissa teórica) decorre a acepção de que política social tem por função proteger os pobres, o que está longe de alinhar em concordância os cientistas sociais. Para Polanyi, por exemplo – premissa que é ratificada por Castel (1999) - as ações governamentais de cunho social (voltadas ou não apenas para os pobres) têm historicamente por função proteger a sociedade como um todo dos riscos que a expansão do mercado acarreta, em particular das desigualdades que, no limite, ameaçam a própria integridade do tecido social.”

Considerando-se que o foco passou das estruturas para o indivíduo, a pobreza passou, portanto, a ser entendida de acordo com a definição de Mauriel (2006) como um conjunto de carências individuais. O problema é direcionado para o indivíduo e não mais ao modo como o Estado capitalista se organiza. Teixeira (2010a) aponta essas carências individuais como um direcionamento dado pelo Banco Mundial que responsabiliza os próprios pobres pela sua condição apontando alternativas apenas para ajudá-los a romper com o ciclo vicioso da pobreza. Esta concepção está baseada na responsabilização do indivíduo na busca por alternativas de superação de suas condições.

O debate em relação à pobreza, sob olhar dos organismos internacionais, demonstra o direcionamento dado para que a superação seja pelo próprio indivíduo. Para tal, considera-se o investimento nos programas focalizados buscando gerar incentivos no âmbito da educação, saúde e nutrição tendo sua proteção social principalmente a partir dos programas de transferência de renda (STEIN, 1998).

Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização [...]. Em alguns casos, a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva de aumentar a transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência interna (BANCO MUNDIAL, apud TEIXEIRA, 2010a, p. 671)

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1997, se pronunciou em relação ao conceito de pobreza, definindo-o como falta de acesso a requisitos básicos para manter um nível aceitável, cabendo ao Estado o papel de prover a rede de segurança mínima implementando programas de transferência de renda como subsídio aos pobres (STEIN, 1998).

Tavares (2003) em sua obra *O desastre social* revela os impactos que as políticas sociais passam a sofrer com os ajustes neoliberais, substituindo-se as mesmas por “programas de combate à pobreza” minimizadores dos efeitos do ajuste sobre aqueles mais pobres ou mais frágeis.

Outra característica é o caráter transitório dos seus programas. Essa temporalidade limitada implica que suas ações não tenham continuidade no tempo e no espaço em que se realizam, fator determinante para o seu baixo impacto e reduzida efetividade, gerando uma instabilidade que afeta os

supostos grupos beneficiários. Aliada à habitual baixa cobertura desses programas – cujo caráter focalizado supõe grupos mais “vulneráveis” - seus resultados são pífios, inclusive do ponto de vista da suposta “mitigação” da pobreza a que se propõem, sem falar na efetiva resolução dos problemas geradores dessa mesma pobreza (TAVARES, 2003, p.28).

Para Mauriel (2006) as configurações no âmbito da proteção social deveriam partir de uma estratégia mais ampla, em que o Estado teria papel central por compreender as causas provenientes da estrutura no combate à pobreza. Porém, as orientações a partir da década de 1990 optaram por combater a pobreza focando no indivíduo e não na estrutura. Em outras palavras a autora revela que a universalidade que deveria ser o fundamento do direito, tem sido substituída pela focalização nos comprovadamente mais pobres, ou seja, os mesmos devem comprovar sua pobreza para ter acesso a um direito que deveria ter caráter universal.

Dessa forma, o que está em evidência são os caminhos da mercadorização da proteção social e os países, de uma forma geral, têm se sustentado nela, privatizando aos que podem pagar e focalizando a seletividade: políticas pobres para os menos favorecidos. As políticas sociais como estratégia socialdemocrata de intervenção estatal no que tange às sequelas das várias expressões da questão social, passam a ser cada vez mais focalizadas nos segmentos pauperizados, incluindo critérios de elegibilidade e seletividade, reforçando o individualismo e o caráter meritocrático (GUERRA, 2009).

Na visão de Cobo (2012) um sistema de proteção social deveria se direcionar a toda a população, seja ela rica ou pobre, tendo como finalidade a garantia de seus padrões dignos de vida, até mesmo das interrupções que possam incidir sobre a vida da família. A Constituição brasileira de 1988 trouxe o anseio pela construção de um sistema de proteção social abrangente, projetando perspectivas de mudanças e a possibilidade de criação de um sistema de proteção social ampliado que contemplasse a universalização do acesso e a responsabilidade do Estado, concretizando direitos até então inexistentes no campo da educação, assistência, saúde, previdência, habitação, segurança e trabalho.

Mas ao invés da concretização de medidas que garantissem o que está escrito na Constituição, o que se viu a partir da década de 1990 foi à aplicação de esforços em programas de transferência de renda condicionados no intuito de romper com a pobreza no Brasil, fruto de um processo histórico em que a desigualdade social sempre esteve instaurada. Teixeira (2010a) completa que embora o Brasil tenha investido na população empobrecida no país com os programas de transferência de renda, o acordo assinado com o Banco Mundial de

2008-2011, reafirma que a focalização é a linha a ser seguida em detrimento da universalização. De acordo com esse viés, o investimento em políticas fortes de combate à pobreza é dificultado, restringindo-o à superação da pobreza pela transferência de renda, desconsiderando sua característica multidimensional e estrutural.

Neste contexto, tanto mundial como nacional de introdução das perspectivas neoliberais na década de 1990, impulsionaram-se os debates em relação à renda mínima que inspiraram experiências em relação aos programas de transferência de renda de caráter focalizado como veremos mais adiante.

1.2 RENDA BÁSICA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A partir da década de 1990, no Brasil, iniciou-se o debate a respeito dos programas de transferência de renda, como já apontado no tópico anterior. Mais especificamente em 1991 o Senador Eduardo Suplicy apresentou o projeto de Lei n. 80/1991 que propunha a instituição de um programa de renda mínima, conhecido como Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), aprovado em 16 de dezembro de 1991, proporcionando visibilidade à discussão supracitada.

A proposta inicial tinha como objetivo oferecer uma renda alternativa aos que não possuíam condições de satisfazer suas necessidades básicas. O senador Suplicy se baseava no art. 3º da Constituição de 1988 que determinava a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, sendo a transferência de renda em dinheiro um dos caminhos para amenizar essas situações (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Este artigo garante a saúde e educação como direitos universais e ainda define que a Seguridade Social é composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social compondo a proteção social brasileira.

A discussão trazida por Suplicy propunha a renda mínima através do imposto de renda negativo, um indicativo de que aqueles que recebessem acima de um determinado patamar pagariam um valor de imposto calculado de acordo com sua renda. As pessoas que não atingissem esse patamar mínimo teriam o direito de receber uma renda complementar. Aos indivíduos sem nenhuma forma de renda deveria ser garantido um valor mínimo (SPOSATI, 1997, p.115). Para Silva, Yazbek e Giovanni (2012) o senador introduziu

com essa proposta uma reflexão importante relacionada à possibilidade desses programas garantirem concretamente o direito à vida, mediante justa participação na riqueza produzida no país e assim à efetiva distribuição de renda.

Neste sentido, duas vertentes passaram a orientar as discussões sobre os programas de transferência de renda. De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2012) uma diz respeito à transferência de renda enquanto programas compensatórios cujo direcionamento vem do neoliberalismo prevalecendo os interesses do mercado, ou seja, buscando transformar o beneficiário em consumidor. E a outra possibilidade estaria nos programas de transferência de renda enquanto programas de redistribuição pautados pelo critério da cidadania universal, objetivando a inclusão social.

Para Cobo (2012) existem duas formas de concessão de benefícios de transferência de renda: os universais e os focalizados. Os primeiros são repassados sem comprovação de renda dos indivíduos, mas com base em algum critério, já os benefícios não universais são destinados aos comprovadamente pobres, exigindo-se, para tanto, que os beneficiários cumpram critérios adicionais, tais como: manter as crianças na escola, fazer a vacinação dos filhos e trabalhar. Estas são conhecidas como as contrapartidas da família.

O debate perpassa essas duas lógicas: a do acesso universal enquanto direito à participação da riqueza socialmente produzida no país e a lógica da focalização em que o atendimento fica restrito a determinados segmentos que devem atender requisitos de elegibilidade para ter acesso, cumprindo contrapartidas. Esta última é um direcionamento dado pelas organizações internacionais como o Banco Mundial.

A defesa aqui adotada é por uma renda básica de caráter universal e incondicional que signifique que o trabalho não é a única forma de atividade em que o valor social deve ser reconhecido. “A garantia de uma renda suficiente deve enfatizar a importância crescente, virtualmente preponderante, dessa outra forma de economia criadora de riquezas intrínsecas, não mensuráveis, nem permutáveis.” (GORZ, 2005 apud SILVA, 2014, p. 63)

As políticas de transferência direta monetária de uma renda sem exigências de contrapartidas, de natureza universal e individual, visa a garantia de uma renda mínima aos indivíduos - conhecida como RBC - tem ganhado visibilidade, constituindo a pauta de discussões no âmbito da Basic Income Earth Network (BIEN).

Segundo Silva (2014) há uma diferença na definição de renda básica e renda mínima. Esta visa apenas as pessoas em condição de pobreza que receberiam um certo valor em dinheiro por um determinado período. Já a renda básica visa um valor em dinheiro a todos

os membros da sociedade, repassado como forma de suprir as necessidades essenciais como alimentação, saúde e educação.

Vanborght e Van Parijs (2006 apud COBO, 2012) trazem o exemplo de uma experiência no Alaska, em que a partir da criação de um fundo financeiro em relação a investimentos realizados na exploração do petróleo, foi instituído o pagamento de um valor único, independente de idade, de 300 dólares por pessoa por ano nos primeiros anos, atingindo em 2000 o valor de 2000 dólares, exigindo-se, em contrapartida, que se resida no estado há mais de seis meses. Esta medida tornou o Alaska o estado mais igualitário dos EUA.

Standing (2007 apud COBO, 2012) pontua a necessidade e importância do investimento em programas de transferência de renda universais diante da insegurança econômica, informalidade e globalização. Esta medida poderá contribuir para a promoção do trabalho a fim de que os indivíduos tenha a possibilidade de escolher com mais tranquilidade o emprego que devem aceitar. Para o autor esses benefícios também favorecem as mulheres ao não penalizá-las por exercerem trabalho não assalariado de cuidado com os filhos ou outros familiares.

Para os defensores da RBC como Van der Veen (2010 apud COBO, 2012) a transferência de renda universal e incondicional pode ser considerada um instrumento de prevenção à situação de pobreza além de proporcionar também uma melhora no mercado de trabalho. Pelo seu caráter universal, a RBC pode minimizar as desigualdades sociais geradas pelo modo de produção capitalista atuando preventivamente contra a pobreza. De acordo com Silva (2014), este tipo de medida deve contemplar pelo menos três características: incondicionalidade, universalidade e permanência de recebimento do benefício. A primeira rompe com a ideia de contrapartida; a segunda propõe expandir o alcance do programa, saindo do foco de um setor específico da população para incorporar a totalidade dos cidadãos. Para o autor, a renda básica deveria ser distribuída de forma permanente, como um direito de cidadania, fortalecendo a autonomia e a emancipação cidadã “permitindo mais poder de barganha e liberdade para escolher se aceitam ou não determinada oferta de emprego, sem a pressão das necessidades básicas de sobrevivência” (SILVA, 2014, p. 153).

Silva, Yazbek e Giovanni (2012) se posicionam a favor do repasse do benefício de transferência de renda uma vez que este permite às famílias excluídas do mercado de trabalho a garantia de uma renda, mesmo que o valor esteja muito aquém de suas

necessidades. De acordo com as autoras dois significados poderiam ser considerados quanto as possibilidades de implementação dos programas de transferência de renda.

Um primeiro seria o significado real, mesmo de caráter imediato, que esses programas representam para as famílias beneficiárias, ao permitir a aquisição ou a ampliação de uma renda, inexistente ou insignificante, proveniente do trabalho, até porque o mercado de trabalho, no Brasil, é por demais excludente, não permitindo o acesso de grande parte da população. Nesse sentido, esses programas, para muitas famílias, são a única possibilidade de uma renda, embora muito baixa (SILVA, 2012, p. 226).

Lo Voulo (2010) defende uma RBC a todos independente do lugar que ocupam no mercado de trabalho, apontando que esta discussão nos países da América Latina deve ser introduzida de outra forma devido a forte presença dos programas de transferência de renda com condicionalidades. De acordo com ele, deve-se considerar a especificidade da realidade social desses países em que prevalece a forte desigualdade social e o predomínio do mercado informal de trabalho. O autor apresenta uma proposta de Renda de Cidadania para Infância como forma de transferir renda aos que ocupam uma posição de dependência na composição familiar, ou seja, crianças. O acesso passaria a ser universal, incondicional e com integração fiscal para que haja distribuição de renda, diferentemente dos programas de transferência de renda com condicionalidades. Para ele, esta seria a melhor forma de introduzir uma Renda de Cidadania nos países da América Latina como forma de superação dos limites e desafios dos programas condicionados de transferência de renda e incidindo de fato na distribuição e renda.

A universalidade tem perdido espaço na atual conjuntura para a focalização. Brisola (2012) afirma que as políticas sociais no neoliberalismo tem sofrido um processo de mercantilização, distanciando-se da perspectiva de proteção social. Dessa forma, tem imperado o mérito individual, desconstruindo-se a noção de universalidade dos direitos dando lugar à focalização e a seletividade, bem como as condicionalidades. Muitos pesquisadores, no entanto, questionam a eficiência da transferência de renda universal e incondicional sobre os seguintes argumentos:

Em geral, os críticos rebatem a RBC com base em cinco principais argumentos: i) custo elevado; ii) desincentivo ao trabalho, em particular a queda da participação das mulheres na força de trabalho; iii) a RBC não obedeceria ao princípio da reciprocidade, em que beneficiários deveriam mostrar em troca alguma “responsabilidade”; iv) dificuldade de legitimação

política, principalmente o eleitor mediano que não estaria disposto a contribuir para a transferência universal; v) risco de redução dos salários, já que empregadores levariam em conta que os trabalhadores já recebem uma determinada quantia mensal (STANDING, 2007 apud COBO, 2012, p. 45).

Em relação à focalização, Cobo (2012) aponta que o problema está quando os monetariamente mais pobres não apresentam outras das características exigidas nos critérios de elegibilidade do programa deixando indivíduos e famílias pobres para fora dos programas.

No que se refere à transferência de renda repassada através do PBF que será apresentada logo em seguida, vale ressaltar que o financiamento da seguridade social no Brasil permanece fracionado com separação das fontes de recursos decorrentes dos empregadores e empregados e também das contribuições sociais como elucida Salvador (2010). Na análise do autor o PBF não há distribuição de renda, pois quem “sustenta são os trabalhadores e os mais pobres” (SALVADOR, 2010, p.251), ou seja, os próprios beneficiários da seguridade social que estão financiando.

Na perspectiva trazida por Silva (2014) passar do PBF à renda básica pressupõe a substituição da “porta de saída” presente no programa pela ideia de permanência caracterizando a renda básica. Esse avanço contribuiria para ampliar as margens de autonomia dos cidadãos, principalmente em relação ao mercado de trabalho que já não consegue cumprir suas tradicionais funções. A renda básica possibilitaria a superação de carências materiais que impedem o próprio exercício da cidadania.

1.3 PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS COM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

O debate em relação aos programas de transferência de renda, embora iniciados na década de 1990, ainda hoje causa muitas discussões em virtude das duas vertentes que o orientaram desde o início de sua implantação, quais sejam: o acesso universal e a focalização, ambos questionados e contrapostos em vários momentos.

As primeiras experiências no Brasil, assim como as que se sucederam, adotaram a vertente da focalização em detrimento da universalização proposta inicialmente

por Suplicy. Os programas focam o atendimento nos mais pobres no que diz respeito ao recorte de renda exigindo contrapartidas das famílias beneficiárias. Sendo assim,

No caso brasileiro, a ideia central dos Programas de Transferência de Renda é proceder a uma articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho, direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres. Dois pressupostos são orientadores desses programas: um de que a transferência monetária para as famílias pobres possibilita, a essas famílias, tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-lhes à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é de a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país (SILVA, 2008, p. 24).

Posto o debate, com o passar dos tempos, as primeiras experiências com programas de transferência de renda no Brasil começaram a surgir nos municípios de forma isolada. Após um período de discussão e aprovação da lei, o ano de 1995 é considerado um marco no Brasil para concretização destes programas. As experiências pioneiras no âmbito municipal foram implantadas neste período. Em 1997, o congresso aprovou a Lei n. 9.533 que permitia ao governo federal realizar convênios com todos os municípios do país a fim de que esses adotassem tais programas. No ano de 1999, foram criadas e desenvolvidas várias experiências em Estados brasileiros chegando em 2003 à proposta de unificação desses programas mediante a criação do PBF (SILVA, 2008).

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2012), considerando-se o âmbito da proteção social, esses programas são entendidos como transferência em dinheiro para as famílias associada à exigência de condicionalidades no campo da saúde, educação e trabalho. Dessa forma, em 1995 são implantados programas de transferência de renda nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF). Com objetivo de conhecer as primeiras experiências introduzidas no país bem como seu formato far-se-á brevemente um exposição desses programas pioneiros de transferência de renda.

O programa de transferência de renda da prefeitura de Campinas tinha como público alvo as famílias carentes com filhos menores de 14 anos cuja renda familiar per capita atingisse o teto de R\$ 35,00. O benefício era baseado na complementação monetária. Exigia-se ainda que as famílias morassem na cidade há pelo menos 2 anos antes da aprovação do programa. O objetivo da complementação monetária era atender as necessidades básicas da

família, articulando ainda com políticas de saúde e educação (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012).

Cobo (2012) faz referência a um estudo realizado por Alves e Pires (2008 apud COBO, 2012) com gestores e profissionais envolvidos na implementação do programa da prefeitura de Campinas, constatando-se que a inclusão das famílias em atividades obrigatórias não seria produtivo. Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que após a retirada das contrapartidas houve melhora no acesso das mesmas, impedindo, inclusive, que as crianças deixassem de frequentar a escola mesmo com o fim da exigência.

Já o programa “Bolsa Familiar para Educação” do governo de Brasília tem suas raízes com Cristovam Buarque entre 1986 e 1989 no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília. O objetivo central do programa era tirar crianças da rua ou do trabalho infantil. O critério para inserção no programa era que as famílias morassem no Distrito Federal há mais de 5 anos e tivessem filhos em idade de 07 a 14 anos inseridos na rede pública de ensino. O benefício era repassado às famílias que tivessem renda per capita de até meio salário mínimo, sendo o valor de transferência de renda destinado a elas (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012).

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/ SP foi instituído pela lei n. 7.188/1995 de autoria da vereadora Joana Garcia Leal e regulamentado pelo Decreto n. 283/1995. Tinha como objetivo incentivar a manutenção da criança e do adolescente no processo escolar em condições de igualdade e diminuir a mortalidade infantil. Para acessar o programa as famílias deveriam atender aos seguintes critérios: comprovar renda de até dois salários mínimos; serem atendidas em centros de educação infantil; serem servidores da prefeitura ou famílias monoparentais chefiadas por mulheres. “O benefício era uma transferência monetária variável, estabelecida no início do programa em quatro níveis, considerando avaliação da situação das crianças e adolescentes” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI: 2012, p. 86). A contrapartida se baseava em manter as crianças e adolescentes na escola e apresentar a carteira de saúde.

O programa “Nossa Família” da Prefeitura de Santos foi instituído pela Lei nº 1.416 de 04 de outubro de 1995 tendo como autor o prefeito David Capistrano Filho. O programa era destinado a famílias com renda per capita de até R\$ 50 e que residissem no município há pelo menos 1 ano com filhos de até 16 anos em situação de risco, ou seja, que não estivessem frequentando a escola ou em situação de trabalho infantil. Como contrapartida as famílias deveriam manter os filhos na escola, participar das atividades desenvolvidas pelo

programa, retirar os filhos da situação de risco, comunicar o programa em caso de mudança da situação socioeconômica e prover as necessidades básicas dos integrantes (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012, p. 86).

A partir dessas experiências municipais, o governo lança em 2001 o primeiro programa de transferência de renda de âmbito nacional, o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação “Bolsa Escola” instituído pela Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001 que tinha enquanto objetivos possibilitar o acesso de crianças e adolescentes à escola, integrar as famílias ao processo educacional dos seus filhos, reduzir a evasão escolar e o trabalho infantil. No ano de 2003, o “Bolsa Escola” foi unificado ao Bolsa Família (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012).

Ainda em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi lançado o programa Bolsa Alimentação, que tinha como objetivo reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias brasileiras mais pobres, destinando-se às famílias com mulheres gestantes e mães que estivessem amamentando bebês de até 06 meses de idade ou com crianças de 06 meses a 06 anos de idade. O período de recebimento do benefício era de 06 meses com renovação de acordo com o cumprimento das contrapartidas. O programa Auxílio Gás, criado posteriormente em 2002, era um benefício de transferência de renda repassado a cada dois meses (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012).

Vale ressaltar que as primeiras experiências no âmbito nacional com programas de transferência de renda como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás vieram com iniciativas do governo FHC. Em 2003, quando Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência da república, o mesmo lança como proposta de governo o Programa Fome Zero com objetivo de combater a fome e suas causas estruturais, instituindo o Cartão Alimentação através da medida provisória n. 108 de fevereiro de 2003. Esta ação integrava o Programa Fome Zero. “A duração do benefício concedido pelo Cartão–Alimentação era de até seis meses, prorrogáveis por, no máximo, mais dois períodos de seis meses, mediante ato emitido pelo gabinete do Ministro” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012, p. 130).

Vale pontuar que essas são algumas experiências que antecederam a criação do PBF. Pode-se observar a partir desses programas pioneiros de transferência de renda que a focalização em determinados segmentos esteve presente em todos eles. Verifica-se também que a exigência de contrapartidas para a família, tanto no campo da saúde como na educação, estiveram presentes. Embora a discussão inicial com a lei de Eduardo Suplicy vislumbra uma Renda de Cidadania a todas as famílias do país a partir de um processo gradual, essa expansão

não tem sido priorizada na prática, e o caráter focalizado, seletivo e com critério de elegibilidade tem sido a opção adotada.

É neste contexto que surge o PBF enquanto programa de transferência de renda com condicionalidades, direcionado às famílias cuja renda per capita se enquadre nos critérios de elegibilidade do programa. Uma de suas principais marcas refere-se à focalização nas famílias em situação de extrema pobreza, considerando esta a partir do limite de renda. Observa-se que a focalização tem sido priorizada pela maioria dos países em desenvolvimento sob a justificativa de questões financeiras e ideológicas. Acredita-se que esta estratégia tem maior impacto no combate à pobreza uma vez que concentra sua atuação nos mais pobres. Cobo (2012) aponta que a focalização utiliza de uma variedade de instrumentos para selecionar e classificar os indivíduos que atendem os critérios de elegibilidade dos programas os quais incluem também a autofocalização e avaliação do indivíduo ou da família.

Para a autora o mecanismo de avaliação das famílias e indivíduos permitem observar a situação de pobreza através tanto da renda como das características da família no âmbito de informações colhidas no CadÚnico. No tocante aos mecanismos de elegibilidade a população alvo do programa é escolhida a partir de indicadores relacionados à pobreza como, por exemplo, a baixa escolaridade. A autofocalização é a adoção de condicionalidades em que os beneficiários devem cumprir as exigências do programa.

A focalização no PBF é apontada por Lo Voulo (2010) como efetiva, porém na medida que se expande para áreas de menor densidade de pobreza perde potência devido às dificuldades para selecionar beneficiários. Para o autor, ao utilizar-se a focalização por nível de renda corre-se o risco de deixar de fora famílias que são muito vulneráveis a rendas incertas.

No próximo capítulo buscar-se-á uma reflexão em relação ao PBF enquanto programa focalizado de transferência de renda com condicionalidades que tem enquanto corte para inserção de beneficiários unicamente a renda per capita.

2. O PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES

Este capítulo se propõe a introduzir a discussão sobre o PBF enquanto programa focalizado de transferência monetária as famílias inseridas dentro dos critérios de elegibilidade preconizados pelo programa. Dessa forma, propõe-se uma reflexão a respeito dos conceitos, critérios, objetivos e condicionalidades. Em seguida, elaborou-se um debate sobre a exigência de condicionalidades no PBF articulando o debate teórico com aspectos conceituais desvelados na pesquisa de campo realizada com profissionais, beneficiários e representantes das políticas de saúde, educação e assistência social no município de Londrina em relação às concepções que os mesmos têm sobre a exigência de contrapartidas.

2.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Antes de abordar o PBF no município de Londrina traremos algumas informações sobre o funcionamento do programa assim como as orientações e legislações que o embasam.

O Bolsa Família foi criado no governo Lula por meio da Medida Provisória nº132 de 20 de outubro de 2003, após a unificação de programas remanescentes como o Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio Gás. O Programa Fome Zero foi incorporado a ele, após a constituição da Lei nº 10.836. O Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 esclarece que a finalidade do programa seria unificar os procedimentos de administração e execução de ações de transferência de renda, e cadastramento único do governo federal. O PBF introduziu grandes avanços no que diz respeito ao direito à renda às famílias que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza.

Ele foi apresentado por Weissheimer (2006) como um programa federal de transferência direta de renda, destinado às famílias em situação de pobreza, tendo dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres.

O Guia do Gestor (2006b) também define o PBF como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades. As contrapartidas estão articuladas à promoção e ao ingresso dos beneficiários à rede de serviços públicos, como educação, saúde e assistência social. Dessa forma, para se alcançar esse objetivo, é necessário 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 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. 9)

Na mesma linha o MDS (2014) apresentou o PBF como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades integrante do Plano Brasil Sem Miséria que tem como finalidade o acesso à renda e aos serviços públicos, assim como, inclusão produtiva das famílias que se encontram com renda per capita inferior a R\$ 77 mensais⁴. Dessa forma, articula três eixos principais: transferência de renda com objetivo de alívio imediato da pobreza; as condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais básicos na área da saúde, educação e assistência social; e por fim articulação com ações e programas complementares objetivando o desenvolvimento das famílias de modo que os beneficiários consigam superar suas vulnerabilidades. Este último eixo aponta a superação das vulnerabilidades pelo próprio indivíduo.

As famílias com interesse em participar dos programas no âmbito do governo federal deverão ser inseridas no CadÚnico, cadastro instituído em julho de 2001 pelo decreto n. 3.877 sendo regulamentado posteriormente pelo Decreto n. 6.135 de 26 de junho de 2007. Neste cadastro podem ser inseridas famílias com renda per capita de até meio salário mínimo ou renda total de até três salários mínimos⁵. A Secretaria Nacional de Renda da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC), a Caixa

4 Corte de renda utilizado em 2015.

5 Salário mínimo vigente em 2015: R\$ 788,00.

Econômica Federal (CEF) e as Prefeituras Municipais compõe a gestão e operacionalização do CadÚnico. Esta é a principal fonte de informação em relação às famílias em situação de pobreza no Brasil e ainda possibilita aos diferentes programas sociais de distintas esferas administrativas a seleção de beneficiários.

De acordo com o MDS (2014) através do CadÚnico é possível conhecer a realidade socioeconômica das famílias beneficiárias, assim como de todos que compõem o núcleo familiar. Esses dados poderão subsidiar a implementação de políticas sociais específicas direcionadas a contribuir com a redução das vulnerabilidades sociais⁶ a que as famílias possam estar expostas.

A SENARC fica responsável no âmbito federal por coordenar, acompanhar e supervisionar a gestão, a implantação e a execução do CadÚnico, emitir instruções operacionais, capacitar gestores, avaliar qualidade do CadÚnico, adotar procedimentos de fiscalização e controle. Já a CEF, tem a responsabilidade de processar informações coletadas e fazer o pagamento do benefício. As prefeituras são responsáveis pela coleta de informações, manutenção e atualização da base de dados do CadÚnico (COBO, 2012).

De acordo com o Guia do Gestor (2006b), um dos objetivos do CadÚnico é fornecer informações sobre as características das famílias potenciais beneficiárias do programa, colaborando para que o poder público possa formular e implantar políticas públicas, no intuito de alcançar a inclusão social. Nesta perspectiva, cada município tem um número estimado de famílias pobres e este configura-se como a meta de atendimento do programa naquela localidade.

A forma de ingressar no PBF é através da auto declaração de renda, não sendo destinado a todos os que atendam os critérios de elegibilidade monetária, dependendo para tanto da quantidade de cotas municipais.

No Bolsa Família, o critério de seleção é unicamente a renda autodeclarada e, quando um adulto na família consegue um emprego que permita uma renda familiar um pouco acima do limite estabelecido, este corre o risco de exclusão do Programa. Pelo menos, esta tem sido a estratégia adotada no cruzamento das informações entre o Cad. Único e base de dados sobre o mercado de trabalho formal do Ministério do Trabalho e Emprego, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). E isso ocorre sem a observação das demais condições de pobreza que ainda envolvem a família ou mesmo esperar o investimento realizado na educação de crianças e

⁶ Esta terminologia tem sido utilizada nas últimas décadas, porém o seu uso tem sido banalizado, visto que escamoteia a situação de classe existente no modo de produção capitalista. É como se a realidade se mostrasse por si só, sem a necessidade de buscar desvendá-la.

adolescentes em termos de conclusão do nível básico de ensino. (COBO, 2012, p. 187)

Para Cobo (2012) a noção de cota existente no programa não possibilita a todos que atendam os critérios de elegibilidades estabelecidos pelo programa a contemplação com o benefício, ferindo o próprio princípio da focalização utilizado no programa. Para a autora não basta ser pobre e atender o limite de renda de entrada no sistema, “tem que ter tido a “sorte” ou ter sido capaz de chegar primeiro na “fila”. A ineficiência horizontal é, portanto, inerente ao sistema de focalização brasileiro” (COBO, 2012, p.211).

Em relação à gestão do PBF, a mesma se dá de forma descentralizada, sendo assim, a União, o Distrito Federal, os estados e municípios compartilham entre si a tomada de decisão em relação ao programa. O MDS utiliza um instrumento que mede a qualidade da gestão do PBF a nível estadual e municipal chamado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), ferramenta utilizada posteriormente para o repasse de recursos.

Atualmente o PBF repassa um valor monetário às famílias cuja renda per capita seja de até R\$ 154,00. Silva, Yazbek e Giovanni (2012), chamam atenção ao fato do corte de renda destes ter diminuído drasticamente nos últimos anos. Para os autores o valor inicial de renda per capita familiar adotado para a linha de pobreza nos programas pioneiros era de meio salário mínimo e foi reduzida com o tempo para a renda familiar de R\$ 50 para famílias extremamente pobres e R\$100 para famílias pobres. No ano de 2007 esses valores foram reajustados para R\$ 60,00 e R\$ 120,00. No ano de 2009 os valores passaram a ser R\$ 70,00 e R\$ 140,00, respectivamente. Na atualidade, 2015, o recorte de renda utilizado para ingresso no programa é de R\$ 77,00 para extrema pobreza e R\$ 154,00 para pobreza, sendo a última atualização no ano de 2014.

Em relação à renda per capita utilizada enquanto corte - menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente - para recebimento do benefício, Silva (2010) aponta que, mesmo ocorrendo atualizações no valor de renda per capita utilizada nos últimos anos, o corte permanece baixo para inclusão de pessoas que se encontram em situação de pobreza. Chama atenção ainda o fato de ser utilizado somente o critério de renda para delimitar a pobreza, pois considera-se a mesma como um fenômeno estrutural e multidimensional, configurando-se apenas o critério renda como insuficiente para dimensionar essa realidade.

Os valores dos benefícios variam de acordo com a renda apresentada pela família, bem como número de filhos e adolescentes. Sendo assim os benefícios são

distribuídos em duas categorias: famílias com renda de R\$ 00 a R\$ 77,00 e para aquelas com renda de R\$ 77,01 a R\$ 154,00.

O MDS (2014) completa dizendo que o valor mensal que o beneficiário recebe pelo programa é composto por vários tipos de benefícios, sendo pagos através do perfil das famílias registrado no CadÚnico, sendo elas: renda mensal per capita; número de integrantes na casa; total de crianças e adolescentes até 17 anos e também a existência de gestantes. O quadro a seguir sintetiza os tipos de benefícios.

Quadro 01- Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família⁷

TIPO DE BENEFÍCIO	VALOR	SITUAÇÕES QUE ATENDE
Benefício Básico	R\$ 77,00	Repassado às famílias com renda per capita de até R\$ 70,00.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$ 35,00 por integrante.	Repassado às famílias com integrantes de 0 a 15 anos
Benefício Variável à Gestante	R\$ 35,00	Repassado às gestantes beneficiárias do PBF, sendo 09 parcelas. A identificação das gestantes é feita pelo Sistema da Saúde
Benefício Variável Nutriz	R\$ 35,00	Repassado às famílias que tenham em sua composição crianças com idade de 0 a 6 meses. São pagos 06 parcelas.
Benefício Variável vinculado ao Adolescente	R\$ 42,00	Repassado as famílias com integrantes em idade de 16 e 17 anos. Sendo o limite de 02 por família
Benefício para superação da extrema pobreza	Calculado caso a caso	Repassado às famílias beneficiárias que mesmo recebendo o benefício não ultrapassa a renda de R\$ 70,00 per capita e permanecem na extrema pobreza.

Quadro01 – construção da pesquisadora **Fonte** MDS/2014.

Para as famílias permanecerem recebendo o benefício de transferência de renda devem cumprir com uma agenda de compromissos denominadas pelo programa de

⁷ Os benefícios variáveis no valor de R\$ 35,00 são limitados a cinco por família em cada categoria

condicionalidades no campo da saúde, educação e assistência social. O MDS (2014) define as condicionalidades como compromissos assumidos pelos beneficiários, assim como pelo poder público, a fim de ampliar o acesso dessas famílias aos seus direitos sociais básicos. Os beneficiários assumem o compromisso em cumpri-las enquanto o poder público é responsabilizado pela oferta de serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Na saúde, as famílias devem fazer o acompanhamento com pesagem e vacinação dos filhos menores de sete anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento, assim como gestantes e nutrizes. Já na área da educação devem manter os filhos na escola com frequência escolar acima de 85% para crianças e adolescentes até 15 anos e frequência de no mínimo 75% para adolescentes de 16 e 17 anos. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Peti, devem participar dos SCFV e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. Também há orientações nesse campo que apontam que a família deve manter atualizado o CadÚnico de dois em dois anos.

As famílias que não cumprirem a primeira vez com as contrapartidas de saúde e educação recebem uma advertência, na segunda vez tem o benefício bloqueado por 30 dias e se permanecerem no descumprimento tem o benefício suspenso por 60 dias e posterior cancelamento caso as situações persistam. Estas são identificadas através do chamado “descumprimento de condicionalidade”. A seguir o quadro 02 ilustra as possíveis sanções recebidas pela família.

Quadro 02 - Sanções do descumprimento de condicionalidade

Descumprimento	Sanção	Situação
1º Descumprimento	Advertência	A família recebe uma advertência e não afeta ou altera o recebimento do benefício.
2º Descumprimento	Bloqueio	A família terá o benefício bloqueado por 30 dias, mas no mês seguinte recebe acumulado
3º Descumprimento	1º Suspensão	A família terá o benefício suspenso por 60 dias e não receberá retroativo.
4º Descumprimento	2º Suspensão	A família terá o benefício bloqueado por 60 dias e não receberá retroativo.
5º Descumprimento	Cancelamento	A família terá o benefício cancelado

Quadro02 - construído pela pesquisadora. **Fonte:** site do MDS/2014.

De acordo com o MDS (2014) a família que se encontrar em descumprimento de condicionalidade receberá uma notificação que pode tanto ser por correspondência escrita ou pela mensagem do extrato bancário de benefícios. Caso a família considere que houve erro na informação do acompanhamento das condicionalidades, ou que o descumprimento ocorreu por motivo justificável, o responsável familiar pode apresentar recurso ao gestor municipal. No recurso, a família poderá explicar o erro da informação ou o motivo do descumprimento e solicitar que o efeito do descumprimento no benefício seja revisto. Caberá ao gestor municipal avaliar os recursos apresentados pela família. No caso de deferimento, o efeito será retirado do histórico da mesma.

Vale ressaltar que no caso de descumprimento de condicionalidade dos filhos adolescentes em idade de 16 e 17 anos, somente o benefício do jovem será bloqueado/cancelado não tendo impacto no restante do valor recebido pela família. Dessa forma, as sanções são apenas três: advertência, primeira suspensão e cancelamento.

Em caso de cancelamento do benefício do PBF por descumprimento de condicionalidade a família só poderá retornar a receber depois do prazo de 180 dias após o cancelamento do benefício, apenas caso mantenham as condições de elegibilidade para ingresso no programa, considerando-se ainda que o município tenha dotação orçamentária para repasse de novos benefícios.

Neste caso, o MDS (2014) orienta que o poder público deve estar atento aos motivos que levam as famílias ao não cumprimento de condicionalidades a fim de implementar ações de acompanhamento aos beneficiários de maior vulnerabilidade social com objetivo de auxiliar na superação das mesmas. Quando esgotadas as possibilidades em reverter o descumprimento de condicionalidade pelo acompanhamento a família poderá ter o benefício cancelado.

No PBF a gestão das condicionalidades da educação é efetivada pelo Ministério da Educação (MEC). O acompanhamento é realizado por bimestre e o registro é efetivado pelas escolas no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar - Sistema Presença. Os períodos são os seguintes:

Quadro 03 - Período de apuração das condicionalidades

Período de apuração	Meses
Primeiro	Fevereiro e Março
Segundo	Abril e Maio

Terceiro	Junho e Julho
Quarto	Agosto e Setembro
Quinto	Outubro e Novembro

Quadro 03 – Fonte: site do MDS/ 2014

Já no campo da saúde, a gestão das condicionalidades é atribuição do Ministério de Saúde (MS). O compromisso dessa contrapartida é o acompanhamento do calendário de vacina, do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de sete anos assim como de gestantes e nutrizes. O resultado deste processo fica registrado no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde em dois períodos no ano. Primeiro período de janeiro a junho e segundo período de julho a dezembro.

Em relação à condicionalidade da política de assistência social não foi possível identificar nas orientações o período de apuração.

2.2 AS CONDICIONALIDADES DO PBF

A exigência de condicionalidades em programas de transferência de renda causa muitos debates entre os que defendem um sistema de proteção social não mercadorizável e de acesso universal e questionamentos sobre a sua legitimidade na garantia de acesso aos direitos básicos e no compromisso afirmado pelo PBF de rompimento a longo prazo do ciclo intergeracional da pobreza. Pretende-se debater aqui os limites e possibilidades da exigência de contrapartidas a partir das contribuições de autores que abordam esta temática articulando tal discussão com a pesquisa realizada com beneficiários, técnicos e representantes de cada política integrante das condicionalidades no município de Londrina.

De acordo com Soares e Sátyro (2010), há autores que veem o PBF como um programa de incentivo ao capital humano das famílias mais pobres, com ênfase no caráter condicionado. Existe outra vertente, para qual o programa é, antes de tudo, proteção social. Quando se coloca contrapartidas, a função de proteção social se enfraquece, pois, provavelmente, as famílias mais vulneráveis serão as que não conseguirão cumprir as exigências.

O capital humano do indivíduo se refere ao conhecimento e habilidade acrescida de outras características pessoais capazes de incrementar sua produção social e econômica. Um exemplo é a educação. Quanto mais estudo adquirir, melhor será o capital humano, visto que terá melhores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho (SEN, 1998).

Como já pontuado anteriormente as contrapartidas para o recebimento do benefício do PBF são as seguintes: exame pré-natal; acompanhamento nutricional e acompanhamento de saúde para as crianças menores de sete anos e de mulheres até a idade de 44 anos; frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de seis a quinze anos e de 75% para os adolescentes de dezesseis e dezessete anos; acompanhamento da frequência mínima de 85% das crianças até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, nos serviços de convivência de fortalecimento de vínculos⁸ (MDS, 2014).

O Guia para Acompanhamento das Condicionalidades (2010) as define da seguinte forma:

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, educação e assistência social, contribuindo para romper o ciclo intergeracional da pobreza. O pressuposto é o de que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que seus pais tiveram, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem 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 (MDS, 2010, p.09).

A definição utilizada pelo programa já demonstra que as famílias beneficiárias – as que se encontram em situação de pobreza – não seriam capazes por si só de acessar as políticas de saúde e educação, necessitando que as mesmas sejam reforçadas através de condicionalidades. No entanto, o Estado deve provocar e viabilizar estratégias de superação das dificuldades encontradas pelas famílias no acesso a esses direitos dentro das próprias políticas públicas ao invés de repassar somente à população a responsabilidade.

⁸ Embora o MDS oriente que haja acompanhamento às crianças de até 15 anos que estejam inseridas no trabalho infantil, esta condicionalidade não tem sido presente nas listagens de descumprimento de condicionalidade, dessa forma, não foi identificado que a mesma gere bloqueio no benefício da família.

De acordo com as orientações do programa, as condicionalidades deveriam permitir o acesso aos serviços de educação e de saúde enquanto um direito básico e para tanto, considera fundamental possibilitar a proteção social das famílias para além da transferência de renda. O compromisso com o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza atrelado a essas contrapartidas tem como objetivo aumentar o capital humano da população mais pobre através da escolaridade e acompanhamento em saúde.

De acordo com Pereira (2002 apud LINHARES, 2005), a cobrança de condicionalidades em atividades assistenciais é muito antiga. A autora exemplifica utilizando o contexto europeu no século XIX. Neste período exigia-se das pessoas necessitadas que construíssem torres desnecessárias, a fim de justificar o recebimento de alimentos em tempos de crise. A autora situa a contrapartida como um dos mecanismos voltados para a busca de equilíbrio entre o direito a satisfazer necessidades sociais, bem como, atender a ética capitalista do trabalho.

Senna et al. (2007) completam que, ainda no século XVII e XVIII, no contexto do mercado de trabalho predominava uma concepção moralista de pobreza, ou seja, atribuía as causas da condição de pobre, às falhas de caráter individual. Dessa forma, a prestação da assistência social tinha caráter mais punitivo, exigindo em troca da “ajuda”, a realização de trabalhos forçados por parte dos beneficiários.

Na emergência do operariado como ator político e do conseqüente processo de lutas pelo reconhecimento dos direitos políticos, rupturas com esta lógica são observadas ao final do século XIX. A partir desse momento, a perspectiva de responsabilidade individual em arcar com os custos da reprodução da própria vida, cede lugar à noção de que todos devem participar na provisão de bem-estar a todos os cidadãos.

Neste sentido, observamos que a exigência de contrapartidas esteve presente na sociedade de forma geral.

As condicionalidades tem origem em preceitos em grande medida discriminatórios sobre a pobreza e dos pobres, que precisam ser “controlados” e “vigiados” para que não se acostumem ao benefício governamental e deixem de buscar alternativas próprias de vida e trabalho. Essa concepção conservadora tem sido bem enfrentada pelos gestores do benefício em nível federal, ao criarem mecanismos que aliviam, ao menos em parte, a relação punitiva que as condicionalidades pode criar. Contudo, a ausência de articulação com as políticas universais pode gerar uma relação utilitarista de beneficiários e benefícios (LOBATO, 2012, p. 90).

Através dos apontamentos de Lobato (2012) é possível refletir que, historicamente, o sistema de proteção social construído no Brasil esteve vinculado a “troca”. Não se pode oferecer nada sem antes cobrar algo, pois, acredita-se que quando o indivíduo passa a receber algo, ele se acomoda, e não busca por si só melhorar sua condição de vida. Dessa forma, o PBF também segue este padrão quando exige das famílias beneficiárias, o cumprimento de uma agenda de compromissos, tanto na área da saúde e educação quanto da assistência social e, caso não sejam cumpridos, a família pode ser penalizada com o bloqueio do benefício.

As condicionalidades esbarram, portanto, na visão paternalista sobre a pobreza, a qual pressupõe que a população pobre não sabe gastar ou agir “adequadamente” e que esta precisa que o Estado obrigue-a a gastar a renda recebida por meio de benefícios em alimentos, por exemplo, ou mandando as crianças para escola ou cuidando da saúde de todos os familiares (COBO, 2012, p. 56).

A autora faz referência a estigmatização sofrida pelos pobres; eles “não são capazes de tomar decisões racionais e assim necessitam cumprir determinadas condicionalidades de forma a “adequar” seu comportamento àquele esperado pela sociedade” (COBO, 2012, p. 57). Ou seja, o simples acesso à transferência de renda por si só não seria suficiente para permitir aos indivíduos acesso aos demais direitos sociais se não fossem cobrados pelo programa enquanto contrapartidas, o que permite concluir que os pobres por si só não acessariam esses direitos.

Nossa pesquisa confirma este processo de estigmatização, assim como o próprio preconceito existente nas políticas no trato com esses beneficiários.

“Eu acho que tem, tem sim o olhar diferenciado. Tanto é que quando chega à listagem, “ah mas a família está aqui de novo”. Acho que até um olhar um pouco preconceituoso, das políticas. Sim tem um olhar diferenciado no atendimento à essas famílias, que fala, “mas a criança está faltando vai perder o Bolsa Família”. Não nesse sentido, “ai vai perder”, não no sentido de se preocupar porque não está tendo acesso, acho que mais no sentido: “aí está aqui de novo, veio esta listagem de novo, a gente vai ter que preencher esse recurso de novo”, acho que nesse sentido.” (Entrevistado (a), C)

“A gente sabe que a saúde e a educação tem dificuldade também de entender um pouco do público do Bolsa Família de inserir ele nos seus atendimentos, até discriminam. As escolas tem essa dificuldade de estar

entendendo aquele público como um público normal. Por exemplo, nas UBS, o público da pesagem, da vacinação é um público como qualquer outro que têm direitos. Ainda tem essa discriminação, eu acredito das políticas, de não entender que é uma família como qualquer outra e não é porque é beneficiário do Bolsa Família que tem que ser atendido de uma forma a parte, diferenciada” (Entrevistado (a), E).

As falas dos (as) técnicos (as) entrevistados (as) revelam que muitas vezes o olhar das políticas não é no sentido de proteção social, na perspectiva da garantia dos direitos. O olhar está carregado de preconceito em relação à condição que aquele cidadão se encontra e de sua necessidade de amparo pelo Estado, entendendo-se este como um favor. Distancia-se da responsabilidade que deve ser cobrada do Estado por implementar e garantir políticas de proteção social.

Linhares (2005) versa a respeito do preconceito contra o pobre e a ideia de que este tem debilidades na sua formação moral e comportamental e, por isso, não consegue lutar pela sua sobrevivência. Neste sentido, não se pode dar a ele dinheiro: “pois eles não sabem como gastar e, no mais, podem se acomodar. Portanto qualquer que seja o benefício conferido é preciso controlar e cobrar alguma coisa em troca” (LINHARES, 2005, p.62). Essa desqualificação do pobre é decorrente de elementos culturais fortemente enraizados na sociedade brasileira.

A pesquisa com os (as) beneficiários (as) também revelou esse preconceito por parte das políticas públicas.

“Não, não eu acho que igual, ou até muitas vezes pior, porque tipo assim, os colégios estaduais, assim de 5º série para cima, tem professora de lá que ofende a gente, que fala, “você manda esse seu filho para escola, esse filho sem educação, bagunceiro, só para você receber o Bolsa Família” eu já ouvi isso muito na Escola A.M. então, eu acho, assim, eu acho que tem professores que até jogam na cara da gente. Que a gente exige que o filho vá, mas não para estudar é para gente não perder o Bolsa. Então, acho que nessa parte, prejudica a gente que é pai estar ouvindo essas coisas né. Porque criança a gente fala as coisas, passa um pouquinho já esquece né, mas ao contrário. (beneficiário (a), B)

“Ah normal, eles só falam assim, mantenha a criança na escola, porque se seus filhos não vieram na escola eu vou mandar as faltas deles lá em Brasília e eles lá vão bloquear seu benefício. Faz eles virem na escola. É só assim que eles sabem falar. Só na base da ameaça. Se seu filho não vier para escola, nós vamos mandar não sei o que lá, e vai bloquear seu Bolsa Família. Só que eles não querem entender a dificuldade da pessoa, o que se passa na vida da pessoa, está entendendo, se a gente chega e explica a

situação o que está acontecendo eles não querem saber, é Conselho, é negócio de Bolsa Família, é assim as coisas.”(beneficiário (a), F)

Os (as) beneficiários (as) entrevistados (as) apontaram que também já vivenciaram situações de atendimento precário pelas políticas integrantes das condicionalidades. As falas retratam que as famílias são estigmatizadas e sofrem preconceito por serem beneficiárias de um programa social. Fica a questão: como possibilitar que as famílias tenham os serviços públicos como referência na garantia do acesso aos direitos e atendimento das demandas e necessidades da população, quando vivenciam experiências preconceituosas por parte dos mesmos?

Silva (2014) acrescenta que as condicionalidades podem contribuir para esta estigmatização por tratá-los como incapazes de se auto sustentar e de cuidar de si sem interferência externa contribuindo para baixar a estima das pessoas ao invés de elevá-las. Para o autor, a emancipação desses cidadãos só será possível com o fim das condicionalidades. A condição de cidadão deve ser o requisito único como direito de cidadania.

Na mesma lógica as autoras abaixo abordam as condicionalidades como imposição pelo Estado enquanto deveres morais.

Programas que estabelecem deveres morais a serem seguidos pelas famílias mediante condicionalidades no campo da educação e saúde, reeditando a teoria do capital humano quando consideram que a educação e a saúde das pessoas são suficientes para romper com o ciclo vicioso da pobreza, produto das condições estruturais decorrentes da forma como a sociedade capitalista se organiza para produção e reprodução econômica e das relações sociais. Isso sem considerar que o atendimento da educação e da saúde é insuficiente quantitativamente e de baixa qualidade para atender os pobres e extremamente pobres, visto que as exigências de condicionalidades não são acompanhadas de providencias suficientes do Estado para garantir a expansão, democratização e elevação da qualidade dos serviços prestados (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2012, p. 229).

Outro elemento fortemente identificado na pesquisa foi o fato dos (as) técnicos (as) trazerem a concepção de que a superação da vulnerabilidade vivenciada pela família está nela mesma, como se estas não conseguissem estabelecer estratégias de superar da condição em que estão.

“Eu acho que estas coisas estão aí, isso existe. Mas acho que tem algo da família no sentido de não conseguir mesmo impor um limite ou desistir, a gente escuta muito isso, “aí eu desisti dele, não tem mais jeito agora ele faz o que ele quiser”, parece que não se encontra aí um diálogo, não tem um encontro. Mas porque as coisas estão aí, existem e aí as crianças estão tendo acesso e as famílias não estão dando muito conta de impor um limite.” (Entrevistado (a), F)

“Eu acho que na realidade assim, as vezes, a própria mãe e o pai não estudaram né. Então, por mais que a mãe e o pai fale assim, “não meu filho você tem que ir para escola porque é uma oportunidade que eu não tive”, mas as vezes ele, para ele, o estudo não deu grandes resultados entendeu. Então, eu estimulo meu filho, mas ele é que nem eu. Entendeu, ele é que nem eu. Eu não consegui estudar, ele é que nem eu, ele também não consegue. Então não tem uma valorização disso em casa então eu não tenho referencial.” (Entrevistado (a), G)

“Vamos dizer que até uma certa idade são os pais que tem que levar as crianças menores para pesar, vejo isso daí como uma responsabilidade dos pais e depois passa ser uma responsabilidade da criança ela ir para a escola, lógico que os pais estão ligados a isso, mas é nisso que a gente está tendo muitas dificuldades porque muitos pais não estudaram, não veem a escola como uma instituição do saber, que vai poder passar alguns princípios importantes para a criança, ou não, até ver a escola como assumindo uma função que teria que ser deles. É parece que ficou cômodo isso, ficou como um dever da família ter que mandar a criança para a escola, não como um direito da criança ir para a escola, como um dever mesmo até para que eles continuem a receber o benefício.” (Entrevistado (a), F)

Os (as) técnicos (as) apontaram que os pais muitas vezes não incentivam os filhos a estudar, pois não tiveram acesso ao estudo na infância, transmitindo a responsabilidade da superação da situação do descumprimento de condicionalidade unicamente à família, como se eles não estivessem dando conta de impor determinados “limites” aos filhos. É preciso relacionar a demanda apresentada pela família com o contexto social em que vivem, além de considerar o tipo de proteção social que as políticas públicas têm viabilizado aos beneficiários. As falas dos técnicos relacionam-se com as orientações dadas pelo próprio programa, ou seja, aquela que fomenta a aquisição de capacidades para que o indivíduo supere sua condição de vulnerabilidade.

2.3 A CONDICIONALIDADE COMO DEVER OU COMO DIREITO?

A um direito não pode haver imposição de condicionalidades e de contrapartidas, uma vez que este tem como base o fato de um indivíduo existir, ou seja, sua condição humana. A desproporção acontece em países em desenvolvimento, como o Brasil, onde o Estado nem mesmo oferece os serviços aos quais as pessoas estão condicionadas: educação e saúde (ZIMMERMANN & SILVA, 2006).

Nesta perspectiva, Zimmermann (2006) aponta que as estratégias das condicionalidades do Bolsa Família, apoiadas pelo Banco Mundial, não cumprem sequer os objetivos técnicos e nem tendem a aumentar a frequência escolar. Sob a ótica dos direitos deve-se observar a seguinte premissa: a um direito não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de cidadão refere-se ao requisito único para a titularidade de direitos. A estratégia das condicionalidades obedece a uma lógica punitiva, incorporando a ideia de que o beneficiário torna-se um devedor da sociedade, em virtude de que não existiria direito sem obrigação.

Um dos pontos que ficou evidente na pesquisa de campo foi que os profissionais consideram a necessidade da existência de contrapartida, ou seja, é necessário que seja cobrado da família algo em virtude do recebimento do benefício, reforçando essa cultura da “troca” e da necessidade de exigência de algo, mesmo em virtude de um direito.

“Eu acho que tem que ter, tem que ter uma contrapartida da pessoa que recebe, mas eu não acho que melhore a situação da família. (...) Porque só a transferência por transferência de renda, qual a razão né. Retirar da pobreza não vai retirar. Então a gente tem que arrumar alguns meios para envolver a família, talvez a condicionalidade seja um meio da gente se aproximar, aproximação que os serviços podem ter da família.”
(Entrevistado(a), B)

“Não, não, tem que ter, eu acho que até o que eu montei para mim é um direito, é algo que vai, mas também tem que voltar, como uma participação mesmo das pessoas nessa política, do acesso a essa política de não se ficar nessa questão do assistencialismo, a gente só recebe mas não tem que fazer nada, como se fosse uma doação. Eu acho que é um jeito de cobrar que se tenha um retorno, que não fique sendo como uma coisa de mão única.”
(Entrevistado(a), F)

Os (as) técnicos (as) acabam reproduzindo essa lógica quando avaliam que mesmo não melhorando a situação da família com a exigência de condicionalidades é necessário que se exija uma contrapartida. Neste sentido, o diálogo fica comprometido no sentido de um debate na perspectiva do direito, propagando-se uma cultura de meritocracia, na qual a população sempre terá que justificar seu merecimento ao poder acessar um direito.

Uma das falas aponta que a transferência de renda por si só não tem sentido, não reconhecendo a renda como um direito dos cidadãos, considerando-se que mesmo a condicionalidade não melhorando a condição da família é importante ser exigida para que se tenha uma contrapartida por parte da família. Na mesma linha, a outra fala aponta ser uma prática assistencialista repassar o benefício sem exigir nada da família. Esses elementos demonstram que os indivíduos sempre deverão agir conforme um comportamento esperado socialmente a fim de justificar seu mérito perante a sociedade.

Os (as) técnicos (as) não são contrários a exigência de contrapartidas e retomam a lógica da meritocracia. Eles não têm uma opinião formada em relação a esta temática, visto que apresentam lados positivos e negativos a respeito da exigência.

“Se eu fosse dizer se é positivo ou negativo é mais positivo. Eu mesmo quando vou apresentar a política para as famílias eu digo, “olha o Bolsa Família não é o programa pelo programa, nós vamos ter condicionalidades na educação, saúde e assistência social”, então eu também coloco como uma coisa positiva que é ter o benefício, se apropriar dessa transferência de renda que é um direito que ele tem, mas também cumprir com algumas condicionalidades. Só que na verdade na prática talvez não seja uma coisa tão positiva que se eu tivesse uma comissão para extinguir as condicionalidades eu ia votar sim, vamos acabar com as condicionalidades. Porque primeiro que a gente está em um país de direitos, que eu posso ter o cadastro independente até da renda, mas se eu tiver o benefício eu também posso usufruir desse benefício, dessa renda sem ter que prestar contas para ninguém. Eu fiz meu cadastro, eu tenho meu NIS, eu saco... pronto.”
(Entrevistado (a), D)

“Essa coisa da condicionalidade é uma coisa bem complexa mesmo (...)Eu não consigo pensar assim, bom ou ruim, tem o lado positivo e o lado negativo. Tem o lado positivo que de um jeito, de uma certa maneira, muitas crianças e adolescentes vão para escola sim por, por consequência do Bolsa Família. Se ela não tivesse o Bolsa Família talvez a preocupação fosse diferente. Acho que o Bolsa Família instiga a família, a mãe no caso, a manter as crianças na escola, porque esse é um discurso que eu escuto muito. A mãe diz, a gente está recebendo o Bolsa então eles vão a escola. Por outro lado, é, tem seus efeitos colaterais, porque não é porque está garantindo que a pessoa vá a escola, que vai ter uma qualidade, que esse aprendizado está acontecendo de verdade né. Porque às vezes vai porque

tem que ir e ponto. Não faz sentido. Não aprende de verdade. Não tem outros elementos ali. Então é interessante mais também não é. E por outro lado, tem essa coisa, se a família tem o direito a essa renda, né, ela tem direito e ponto. Né, não necessariamente ela precisa obrigar ela a fazer alguma coisa. Sim, é uma imposição para as famílias, pois não é dialogado com ela, o que você acha do seu filho ir para a escola ou não, é condição do programa, você recebe o benefício e seu filho tem que ir na escola e tem que manter o acompanhamento lá no posto. Não é discutido com ela, cada caso, cada situação, né, é uma imposição.” (Entrevistado (a), G).

O (a) entrevistado (a) D revela uma contradição quando diz que em sua prática profissional aborda com os beneficiários o fato da transferência de renda não ser isolada, e que para acessá-la terão que cumprir condicionalidades. Ao mesmo tempo, caso entrasse em votação, o (a) profissional defenderia o fim das condicionalidades. As falas dos (as) entrevistados (as) demonstram que, embora os profissionais tragam aspectos positivos e negativos, os mesmos não são contrários a cobrança de condicionalidades. Eles não questionam o direito a renda sem exigência de contrapartidas.

A Cepal (2012) se posiciona em relação às condicionalidades afirmando que as mesmas entram em conflito com a noção de direito universal. Eles apontam que a exigência de contrapartidas se concretiza como um “controle de conduta” da população, distinguindo os pobres merecedores, ou seja, aqueles que se comportam de maneira apropriada e esperada, e os pobres não merecedores, aqueles que não se comportam da maneira esperada pelo Estado. Para esses últimos, o que resta é a penalização pelo seu comportamento “inadequado”.

Do ponto de vista dos direitos, esta abordagem é problemática porque entra em conflito com universalidade dos princípios básicos da não discriminação e do direito que são próprios da seguridade e acesso a uma condições básicas de vida decente. Isso acontece porque há uma distinção entre pobres merecedores e pobres não merecedores da assistência e porque se aplica a essa população um controle de conduta que não é exigido para outros setores sociais e econômicos que também se direciona a política pública (por exemplo, não se impõem condicionalidades as instituições financeiras que utilizam recursos públicos ou aos contribuintes que pagam o imposto pessoal e que gozam desses serviços sociais básicos e essenciais (CEPAL, 2012, p. 59)

A pesquisa de campo demonstrou que esse “controle de conduta” de certa maneira também está presente nas concepções dos profissionais entrevistados, visto que nenhum deles demonstrou ser totalmente contrário a exigência de contrapartidas.

Cobo (2012) traz importantes reflexões em relação à exigência de condicionalidades seguindo a mesma linha argumentativa da Cepal: parte-se da distinção entre os que merecem e os que não merecem a assistência, ou seja, os que se comportam da maneira imposta pelo poder público recebem uma “recompensa” os que não se comportam são penalizados. A autora nos leva à reflexão de que o acesso à renda acontece somente para a população que atende aquilo que lhe é exigido enquanto contrapartida. No entanto, uma parcela da população poderá ficar de fora por possuir vulnerabilidades que não dão a ela condição de cumpri-las.

A institucionalização das condicionalidades em programas de transferência de renda embute a clássica distinção entre os pobres “merecedores” e aqueles “não merecedores”. Só merecem receber “assistência” do Estado aqueles que levam seus filhos à escola, aos postos de saúde e aqueles que estão trabalhando ou buscando trabalho. Já há inclusive propostas de condicionar recebimento de benefícios sociais ao desempenho escolar dos alunos, ignorando a complexidade de fatores que podem afetar o desenvolvimento escolar dos mesmos (COBO, 2013, p. 256).

A Cepal (2012) completa dizendo que a aplicação punitiva das condicionalidades coloca em evidência algumas considerações. Por um lado, identificando os pobres merecedores e não merecedores da assistência e por outro lado a atribuição da corresponsabilidade na superação da pobreza (as pessoas estão em situação de pobreza porque não conseguiram intervir por si só no seu capital humano) e devem buscar superar essa condição.

Os (as) representantes das políticas de saúde, educação e assistência social também seguem essa lógica, acreditando que deve haver uma contrapartida do beneficiário por receber a transferência de renda pelo Estado. Quando questionados sobre se as condicionalidades contribuíam para o acesso dos beneficiários as políticas e o que pensavam sobre isto obtivemos as seguintes respostas:

“Contribuem, eu acredito que é um compromisso assumido tanto pelas famílias né, beneficiárias, tanto para o poder público para ampliar o acesso dessas famílias aos seus direitos sociais básicos” (Entrevista representante A).

“Olha a princípio acho que tem uma questão da condicionalidade ser uma troca, então você só vai receber na medida que você cumprir esse ou aquele item, nessa ou naquela política. Eu não vejo isso como um problema eu acho que as políticas podem transformar isso e conseguirem trabalhar isso com essas famílias, trabalhar no sentido do acesso, eu não acho que isso não seja um problema hoje para as políticas operacionalizarem o programa ou até para os técnicos” (Entrevista representante B.)

“É bom porque é uma contrapartida né, ela sabe que ela vai receber o benefício se ela cumprir com o compromisso que assumiu de levar o filho na escola” (Entrevista representante A).

“Eu acho que ela é necessária quando a gente pensa que a condicionalidade favorece a inclusão nos serviços, então assim, algumas famílias acessam os serviços através da condicionalidade, na saúde isso é menos, mas na educação isso é mais presente. Coloca essas famílias na agenda das políticas para atendimento para as atividades de promoção, de proteção e por outro lado também é o compromisso que a família tem que assumir para além do recebimento só do recurso, isso está colocado na lei” (Entrevista representante B).

Os (as) representantes tanto da política de saúde como de educação, acreditam que deve ser exigido algo dos beneficiários como uma contrapartida por receberem esse benefício monetário. Também acreditam que a condicionalidade favorece a inclusão nos serviços. Conforme será demonstrado mais adiante, os (as) próprios (as) beneficiários (as) encontram dificuldades no acesso as políticas públicas devido a insuficiência e precariedade das mesmas. Neste sentido, há uma contradição entre o discurso dos representantes e o que ocorre de fato no cotidiano das políticas.

A pesquisa de campo também trouxe uma discussão fortemente evidenciada sobre o fato de um direito estar vinculado a um dever, ou seja, que não existe direito sem dever.

“Olha, de forma geral eu não vejo a condicionalidade como algo ruim porque eu penso que todo direito implica em um dever também e eu vejo que o momento que a gente está vivendo da sociedade isso é muito, parece que está falando de outra coisa quando se fala de direito e se fala de dever, parece que os dois não podem andar juntos, então eu vejo que a condicionalidade é algo positivo sim, no entanto, revela as próprias deficiências desse próprio estado que está exigindo, isso é fato né” (Entrevistado (a), A).

“Então eu acho assim que eu vejo muito como um direito né, das pessoas receberem esse benefício, mas eu vejo as condicionalidades como um dever em relação a esse benefício (...), mas que eu vejo que ainda não, fica muito como um dever da criança ir para a escola para que os pais continuem recebendo esse benefício e muitas vezes esse benefício nem é usado com elas, é usado como uma renda da família, não para comprar material escolar, não para, enfim para ser usado com a criança” (Entrevistado(a), F).

A discussão sobre direito e dever deve ser fomentada entre a população beneficiária, principalmente pelos profissionais que trabalham cotidianamente com os cidadãos. Há preocupação quando os próprios profissionais que seriam responsáveis em propagar a discussão sobre direitos entendem o direito e o dever como parceiros.

Guerra (2009) faz reflexões importantes sobre a perda dos direitos no contexto neoliberal e o discurso sobre direitos.

Nossa hipótese é de que o discurso do direito insere-se nas formas de regulação social (controle) utilizadas pelas instituições e práticas profissionais em tempos de ajuste neoliberal. Tal discurso, autonomizado das medidas que buscam alcançar a efetivação dos direitos e abstraído de relações sociais e históricas, porta tendências conservadoras de reprodução da ordem social, porque tanto despolitiza a chamada “questão social”, naturalizando-a, quanto, ao secundarizar as diferentes possibilidades de acesso aos bens e serviços dadas pela condição de classe, acoberta as desigualdades (e a injustiça) e as condições históricas nas quais os direitos sociais resultaram de conquistas da classe trabalhadora (GUERRA, 2009, p. 36)

Este discurso pode falsear a realidade na qual os usuários das políticas estão inseridos, acarretando também na despolitização dos mesmos. Para tal, é necessário recorrer aos fundamentos filosóficos e às bases materiais e ideopolíticas sob as quais os direitos sociais se assentam, buscando interpretar o seu significado sócio-histórico e ideocultural no contexto das sociedades de classe⁹. Neste sentido, o discurso do direito não deve ser uma prática mecânica e superficial, reproduzida sem adquirir efetividade real e concreta na vida dos sujeitos.

A noção de direito em saúde e educação previstos na Constituição Federal não prevê que estes estejam condicionados à população. Ao contrário, é previsto como direito

⁹ Para aprofundar esta discussão ler: GUERRA, Yolanda. Direitos sociais e sociedade de classe: O discurso do direito a ter direitos. In: FORTI, Valéria e GUERRA, Yolanda (orgs). Ética e Direitos: ensaios críticos. Rio de Janeiro. Lumen Juris Editora, 2009.

universal cujo acesso independe da posição que ocupam no mercado de trabalho ou de qualquer outro critério de elegibilidade.

Especificamente no caso do Brasil [...] o direito à saúde e à educação fundamental estão garantidos na Constituição de 1988 a todo cidadão brasileiro, sendo o dever do Estado ofertá-los. Não parece justo, portanto, condicionar o exercício efetivo de direitos assegurados constitucionalmente ao recebimento de benefícios sociais temporários. Além do escopo da (in)justiça social, as questões de equidade também são ignoradas: frequência escolar e acompanhamento de saúde das crianças não são cobrados pelo Estado para aqueles com recursos para procurar tais serviços no mercado privado (COBO, 2012, p. 255-256).

Sendo assim, aqueles que podem pagar por atendimento no serviço privado de saúde e educação são capazes de discernir o que seria bom ou ruim, enquanto os beneficiários de programas de transferência devem se submeter a serviços públicos ainda insuficientes em que a precariedade e a morosidade do atendimento estão presentes.

Cobra-se da família o cumprimento de certas obrigações como se o direito estivesse relacionado a um dever. No entanto, ambos podem existir separadamente. Conforme a Constituição Federal de 1988 os direitos sociais não se relacionam com um dever; o simples fato de ser cidadão já lhe garante direitos como moradia, alimentação, lazer, saúde. Não é necessário, por exemplo, que para ir até a Unidade Básica de Saúde (UBS) receber medicamentos se faça alguma coisa como dever/obrigação. Segundo o dicionário Aurélio direito é a faculdade de praticar um ato, de possuir, usar, exigir ou dispor de algo, enquanto o dever é ter obrigações em cumprir algo. Sendo, portanto, diferentes e independentes.

A lógica da contrapartida exigida está embasada numa perspectiva de que os direitos sociais são definidos de forma “contratual”, articulando direito e obrigação. E a perspectiva de punir as famílias que não cumprirem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos de promoção social que os programas assumem como cruciais em suas formulações (COBO, 2012, p. 59).

A autora aponta que a lógica da exigência da condicionalidade estabelece com as famílias beneficiárias um “contrato” com o poder público. Enquanto o Estado repassa o benefício, a família se compromete a frequentar a saúde e educação. No caso de não cumprimento por parte da família a mesma é penalizada com o corte do benefício no mês de

repercussão do descumprimento. É o Estado chamando a atenção das famílias para a adequação do comportamento socialmente esperado: sem o cumprimento das obrigações não há acesso à transferência de renda.

Na pesquisa de campo os (as) beneficiários (as) foram questionados sobre o que pensavam a respeito da exigência de condicionalidades, e apresentaram as seguintes respostas:

Eu acho que assim, ele está correto em fazer isso, porque tem muitas mães que o filho nasce e está com um dois anos e está sem tomar vacina, está sem fazer uma puericultura, está sem ir ao médico está sem nada, e fica só em casa, não faz um exame de sangue, não faz nada, então eu acho que isso fortalece bastante, porque muitas mães que precisam não vão querer perder o Bolsa Família então elas correm atrás. As mães assim meio irresponsáveis posso dizer né, ai elas correm atrás para não perder (beneficiário (a), B).

Para permanecer as crianças na escola, e não deixar ficar faltando né. Porque tem muita mãe que não está nem ai né. Eles estão dando esse benefício para gente poder deixar as crianças na escola. Eu acho bom, porque hoje em dia você sabe que as crianças não obedecem né, mas mesmo assim, às vezes tem que levar a força, eu falo, você vai, eu vou ligar lá para saber se você foi (beneficiário (a), D).

Que o governo tem que pegar nos pés da família para manter as crianças na escola, levando no posto, isso ai tem que pegar no pé mesmo, eu acho certo. Eu acho certo, porque eu moro aqui e vejo mãe que não está nem ai se a criança foi ou não na escola. (...)Eu acho que são boas. Se já pegando no pé tem gente que é desleixado né. Agora se abandonar ai sim. Mesmo bloqueando, tem que pegar no pé sim. O meu bloqueou e fui lá e justifiquei né (beneficiário (a), G).

Os (as) responsáveis familiares entrevistados (as) versaram a respeito da importância da exigência de condicionalidades para as mães que são “irresponsáveis”, pois acreditam que para não perderem o acesso a renda, essas famílias teriam mais atenção com os filhos em relação à pesagem, vacinação e escola. O curioso é que todos (as) os (as) beneficiários (as) entrevistadas já passaram por diversas sanções por descumprimento de condicionalidade e defendem a permanência da mesma, não considerando a própria condição mas, sim, baseando-se em outras famílias.

Também foi possível identificar que os (as) beneficiários (as) entrevistados (as) seguem a lógica da meritocracia quando acreditam que devem fazer algo em troca do

recebimento do dinheiro. Quando questionados sobre a permanência ou não das condicionalidades, os mesmos apontaram que sim, como pode-se verificar nas falas abaixo:

Eu acho que sim, porque se vocês cobram, a gente tem que andar correto. Entendeu. Tá. Por que se a gente está tendo um dinheiro então vamos andar correto com vocês. Se esta recebendo, se todo mês cair certinho o dinheiro porque a gente não pode andar correto com o governo (beneficiário (a), A).

(...) porque eles tem que saber que a família está mantendo o filho na escola, está com a vacinação em dia, eu acho isso bom, muito bom, isso. Eu acho que tem que ter uma condição para a família receber sim (beneficiário (a), E).

(...) eu acho que é um forma para poder receber, sabe, tipo uma cobrança, só que é uma cobrança por estar né, manter na escola (beneficiário (a), H).

Eu acho muito bom, eu não sou contra nenhuma delas. Mesmo, porque se eles fazem isso, uma eles estão até pensando na gente mesmo né, na saúde dos nossos filhos, então eu acho que não devemos ir contra né. E outra, isso é obrigação, se a gente colocou um filho no mundo a gente tem mais é que cuidar deles né, deixar as coisas tudo em ordem. Então eu acho assim que o governo está mais que certo e se eles exigissem muito mais, a gente que precisa mesmo cumpriria. E a mãe responsável também cumpriria (beneficiário (a), B).

É bom né, é bom. Mas não só por causa da Bolsa Família, mas a pessoa tem que ter o seu juízo né, porque a criança tem que ter mesmo a vacina em dia, a gente que tem o filho da gente, tem que manter na escola, isso ai é uma coisa (beneficiário (a), F).

É possível perceber que os (as) beneficiários (as) também não se sentem sujeitos de direito, uma vez que eles reproduzem a lógica de cumprimento de alguma contrapartida. É o sentimento de débito com o Estado por estarem recebendo um benefício. A ampliação do debate rumo a ampliação de direitos universais para a população e o fomento políticas públicas e sociais, acaba sendo dificultada, considerando-se que tanto os profissionais como os próprios beneficiários acreditam na necessidade de justificativa para o recebimento do benefício monetário. Isso é resultado de um modelo de proteção organizado e pautado pela meritocracia desde Getúlio Vargas.

Conforme Draibe (1993) nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, o “Welfare State” brasileiro tendeu a adquirir, desde seu início, conotação corporativista, meritocrática e particularista. Apesar disso, talvez seja o caráter

clientelista o que mais fortemente afeta sua dinâmica, por várias e complexas vezes. Desde a fase da introdução, por exemplo, sabe-se das relações privilegiadas e de condições corporativistas e clientelísticas, no caso da Previdência Social, Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias, especialmente do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB. Rompido este padrão no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriam no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim tendendo a feudalizar (sob o domínio de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e principalmente a distribuição de benefícios em períodos eleitorais.

Para Lo Voulo (2010) os programas condicionados de transferência de renda, focalizados e seletivos tornam o enfrentamento da questão social favorável ao assistencialismo, ao paternalismo estatal e o controle social sobre a vida privada das pessoas. Para o autor, os benefícios são ofertados conforme a posição do indivíduo no mercado de trabalho, caracterizando os mercedores e não mercedores da assistência. As condicionalidades punitivas sem justificativa técnica sólida se impõem com objetivo de transferir às famílias a responsabilidade de sair da sua situação por si só.

Vale considerar que o acesso à renda está estabelecido na política de assistência social enquanto mecanismo de proteção social quando se trata da segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

É possível refletir que a proteção social no país não é para todos, já que a cobrança de contrapartidas é uma prerrogativa para o acesso aos direitos básicos. No entanto, nem toda população pobre do Brasil é beneficiária do PBF, mesmo porque pobreza não é somente ausência de renda. Além disso, o corte de renda para a pobreza utilizada pelo programa é muito baixo (menos de ¼ do salário mínimo). A proteção social no país deve englobar políticas universais, permitindo o acesso aos direitos de forma igualitária e com qualidade, tanto para beneficiários como não beneficiários.

A tendência familista que perpassa as orientações e normativas que direcionam o trabalho técnico dos profissionais nos Cras no que se refere as condicionalidades do PBF, reforçam a transferência de responsabilidades para o núcleo familiar. Um indicativo levantado na pesquisa de campo com os profissionais foi que os mesmos acreditam que de certa forma as condicionalidades “ensinam” as famílias a terem determinados comportamentos socialmente esperados.

Agora quando são casos que não teriam uma situação tão grave e realmente como se diz hoje a geração nem e nem, nem trabalha e nem estuda, então isso também é fato e claro exigiria uma outra análise do porque dessa realidade, mas quando esbarra em questões que não envolvem tanta vulnerabilidade, aí sim, daí eu penso que a condicionalidade pode ajudar a família a realmente olhar para escola de uma forma diferente. Eu penso que é mais exceção esse tipo de situação do que a maioria, né (Entrevistado (a), A.)

(...) eu acho que quando você é obrigado a fazer alguma coisa não é legal, você faz por obrigação e não por entender que aquilo é importante. Mas ao mesmo tempo você acaba vendo uns pontos positivos ali dentro, principalmente a questão da saúde (Entrevistado (a), B).

(...) Acho que o Bolsa Família instiga a família, a mãe no caso, a manter as crianças na escola, porque esse é um discurso que eu escuto muito. A mãe diz, a gente está recebendo o Bolsa então eles vão a escola (Entrevistado(a), G).

Eu acredito que alguns sim, por exemplo, uma mãe que talvez não levasse seu filho para a UBS ou não fizesse o pré natal eu acredito que possa colaborar sim para que ela faça isso (Entrevistado (a), A).

Eu acho que aí depende do trabalho que você vai fazer com a família, a questão de conscientização deles. Em um primeiro momento não, mas se você trabalhar e desenvolver as outras coisas ali por traz, sim você tem um resultado. (...) A gente trabalhava muito no atendimento particularizado e aí ele tinha mais liberdade de estar expondo para gente quais as razões, eu não vou para a escola por que. E a gente não estava ali pra falar você tem que ir e tal e sim para entender, que aquilo era fundamental lá no futuro dele né. (...) mas tentando entender o porquê, eles tem razões de não ir para a escola e que não contam para os pais (Entrevistado (a), B).

Os (as) profissionais acreditam que a exigência de condicionalidades juntamente com o trabalho desenvolvido por eles podem colaborar para que os beneficiários vivenciem outras experiências possibilitando a aquisição de capacidades para o enfretamento de suas vulnerabilidades. Novamente, percebe-se a responsabilização da superação da condição pelos próprios indivíduos.

Para Mioto (2006) a concepção de família proposta embora esteja mais aberta e ampliada, mantém as mesmas expectativas sobre o papel e responsabilidades desta enquanto grupo de proteção e cuidados dos indivíduos, principalmente o papel da mulher/mãe como principal elemento provocador de mudanças, conforme identificado na pesquisa de campo.

Conforme Miotto (idem), o consenso existente sobre as transformações da família tem se concentrado apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição. Em relação às funções familiares ainda prevalece uma expectativa social relacionada às tarefas e obrigações tradicionais: “espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independentemente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e principalmente materno” (MIOTTO, 2006, p.53).

Nessa perspectiva, os serviços continuam se movimentando a partir de expectativas relacionadas aos papéis típicos de uma concepção funcional de família, em que a mulher-mãe é responsável pelo cuidado e educação dos filhos e o homem-pai, pelo provimento e exercício da autoridade familiar. Assim, o desempenho dessas funções está fortemente vinculado a julgamentos morais, principalmente em relação a figura materna. Sobre esta recai toda a sobrecarga da função de provimento quando a figura paterna é ausente. (CIOFFI, apud MIOTTO, 2006 p. 53-54).

Carloto (2012) destaca o modo como uma concepção idealizada em torno das divisões dos papéis sexuais orienta a conduta das pessoas e é introduzida em uma política social. Esta concepção expressa, de modo explícito ou implícito, a vigência de um modelo de família, com papéis complementares e hierarquizados representantes de uma herança filosófica pautada na distinção entre público e privado.

A família na perspectiva protetiva, deve ser entendida como sujeito de direitos, e não como objeto de intervenções pontuais que acabam por reforçar um discurso que coloca como possível a potencialização da família para que supere por si só a condição de pobreza.

2.4 AS CONDICIONALIDADES X ACESSO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A defesa da exigência de condicionalidades está amparada no argumento de que ela propiciaria o acesso às políticas de saúde, educação e assistência social àquelas

famílias beneficiárias dos programas sociais. A seguir trataremos desse assunto iniciando pelas percepções dos profissionais.

Na pesquisa de campo foi possível verificar quais as concepções que os (as) técnicos e representantes das políticas de saúde, educação e assistência social tem sobre o acesso das famílias beneficiárias por meio da exigência de condicionalidades. Ao serem questionados obteve-se as seguintes respostas:

Ela não tem aquele subsidio e ela tem que ficar atrás de uma escola que aceite o filho dela, no mês de setembro, no mês de agosto, no mês de abril, implorando para ver se tem algum lugar, ou fazendo uma matrícula sem sentido, só para trazer a declaração e a gente acaba apoiando porque você sabe que a pessoa precisa daquilo, trezentos e pouco, quatrocentos e pouco para sobreviver (Entrevistado (a), D).

Eu acho que não é só isso que garante não, a partir do momento que bloqueia o benefício, as famílias vão atrás. Mas a gente questiona até que ponto elas vão atrás. A criança está lá na escola só por conta disso, será que a escola também é atrativa para aquela criança, será que a escola cria condições para que aquela criança permaneça ali. Digamos que é uma forma de forçar a família a levar para vacinar, uma forma coercitiva, eu vejo assim, uma certa coerção para a família cumprir aquelas condicionalidades. (...) Então foi usado esse argumento de que facilitaria o acesso, mas aí a família chega, o SUS não é o suficiente para atender, a escola também as vezes não tem vaga, não tem vaga perto do local de moradia, tem essa lacuna aí, essa falha (Entrevistado (a), E).

As vezes só ter a garantia da matrícula não é o suficiente, a famílias as vezes tem o adolescente lá que está sendo coagido para entrar no tráfico, as vezes a estrutura familiar não dá o apoio para aquela criança para que ela frequente a escola, a própria escola não cria condições de manter aquele aluno ali na escola, então só ter as condicionalidades não garante muita coisa (Entrevistado (a), E).

É possível refletir a partir das considerações dos (as) técnicos (as) que trabalham cotidianamente com famílias beneficiárias do PBF e em situação de descumprimento de condicionalidade que o acesso não é viabilizado na íntegra. Através das falas é possível pontuar que as políticas de educação e saúde são insuficientes para a população, visto que às vezes buscam vagas nas escolas para os filhos e não conseguem, como também não conseguem atendimento na UBS. Dessa forma, não é porque esses

beneficiários têm que cumprir determinadas ações que as políticas estarão prontas para receber essa população como deve ser.

Monnerat et al. (2007) afirmam que, de um lado, tais exigências facilitam o acesso das camadas em situação de pobreza e extrema pobreza aos serviços básicos. Em contraponto, coloca a dúvida sobre a capacidade dos serviços de educação e saúde absorverem, adequadamente, o aumento de demanda resultante do cumprimento das condicionalidades.

Os (as) entrevistados (as) reconhecem concomitantemente tanto a dificuldade de acesso provocada pela própria estrutura dos serviços como a legitimidade da exigência de condicionalidades como forma de contribuir para este mesmo acesso, evidenciando-nos, uma contradição.

Eu acredito que alguns sim, por exemplo, uma mãe que talvez não levasse seu filho para a UBS ou não fizesse o pré natal eu acredito que possa colaborar sim para que ela faça isso (Entrevistado (a), A).

Meio que obrigatório, é uma maneira de eles terem acesso a esses direitos né. Acessar sim. Por exemplo, a escola acho que até na fase de criança a gente vê que elas mantém, na fase da adolescência que a gente vê que elas tem mais, dificuldades não sei. Eles falam não vou e pronto acabou. Eu penso que na questão da saúde é uma forma sim. Ah, eu tenho que vacinar, porque se não meu Bolsa Família, eu vejo que na saúde dá um resultado legal. Eu penso que na educação essa questão de só frequência que é complicado. Se a gente pensar no futuro, nos objetivos do Bolsa Família, assim além, porque educação você quer um ensino de qualidade, mas como você vai medir qualidade só com frequência (Entrevistado (a), B).

(...) e a escola tem dito muito isso para a gente, que eles escutam muito, “ah eu só venho na escola porque minha mãe manda pra eu continuar recebendo o benefício, não é porque eu gosto, não é porque eu acho importante (Entrevistado (a), A).

De acordo com as falas dos (as) entrevistados (as) pode-se observar presente a ideia de que as condicionalidades colaboram para o acesso e permanência das famílias no usufruto de seus direitos. No entanto, no decorrer da entrevista será verificado que esse acesso não tem sido garantido.

De acordo com orientações do programa o adequado monitoramento das condicionalidades pelas áreas de educação, saúde e assistência social permitiria identificar vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias a esses

serviços a que têm direito, demandando ações do poder público, direcionadas ao acompanhamento dessas famílias em situação de descumprimento.

Uma questão que chamou a atenção no processo de discussão sobre o acesso foi o fato dos (as) técnicos (as) utilizarem da listagem de descumprimento de condicionalidade para conhecer a realidade social das famílias.

Nesse primeiro ano eu via a condicionalidade como puramente a execução de um processo burocrático exigido pelo governo federal em que o município também não te dava condições nenhuma de realmente acompanhar essa família. (...) Aí, conforme o tempo foi passando eu passei a ver a condicionalidade como uma forma de ver a realidade, de se aproximar da realidade dessas famílias. Aí em um terceiro momento que talvez possa ser hoje, é, essa condicionalidade, nos ajuda a aprender melhor, não só ter o contato com a realidade, mas conhecer a família (Entrevistado (a), A).

É a gente acaba se utilizando das condicionalidades até para saber se alguma família está passando por alguma situação. Por exemplo, da escola, a gente acaba identificando por causa da condicionalidade, quando aparece na listagem. O ideal seria se a gente pudesse atuar na prevenção, identificar junto com a escola, como a escola está lá com o aluno diariamente, que a escola também pudesse ter esse olhar, “não esse aluno já está apresentando alguma coisa, já está trazendo algumas questões”, então o que será que está acontecendo. Então o ideal seria isso, que a gente pudesse atuar na prevenção antes mesmo que houvesse a sanção, de que o aluno tivesse a falta, ou o abandono escolar. Nesse momento a gente utiliza das listagens para identificar algumas questões, mas o ideal seria o inverso (Entrevistado (a), E).

(...) o lado bom disso é um jeito que eu tenho acesso às famílias e que muitas delas são desconhecidas e com o descumprimento eu passo a conhecer (Entrevistado (a), F).

(...) Talvez se a gente não tivesse a condicionalidade, a gente nem saberia muito bem quem está dentro da escola quem está fora (Entrevistado (a), G).

O (a) entrevistado (a) E traz, assim como as demais, que a condicionalidade permite conhecer quem são as famílias que estão passando por alguma situação de impossibilidade de manutenção dos filhos na escola e outras vulnerabilidades, no entanto, aponta que o ideal seria se conseguissem atuar na prevenção anterior ao descumprimento de condicionalidade. Caso os profissionais conseguissem trabalhar na prevenção através do acompanhamento intersetorial entre as políticas os mesmos também poderiam conseguir uma

leitura da realidade apropriada e assim atender as famílias em suas demandas, garantindo a proteção social sem penalizar as famílias com sanções punitivas.

Os (as) representantes das políticas de saúde, educação e assistência social trouxeram os seguintes apontamentos sobre o papel das condicionalidades:

Bom, eu acho que a questão da condicionalidade ela é importante porque ela consegue, mapear, as crianças e adolescentes, principalmente em relação a educação que estão em descumprimento de condicionalidade né. Eu acho que isso acaba facilitando a gente identificar esse público, quem são, onde estão né (...) (Entrevista representante C).

A política de saúde ela já tem esse propósito de atender, ela já está ali no território, à estratégia de saúde da família favoreceu já que as equipes tenham a família do território referenciada, que saibam quais são as famílias mais vulneráveis tanto no aspecto biológico, da estratificação de risco da saúde, mas também social. (...) mas é um reforço sim, acho que favorece que as equipes conheçam, que elas tenham um olhar mais focado para as famílias que a gente entende que são as famílias que tem o maior risco do território, não todas, mas o fato de estarem no programa já dá esse indicativo para a equipe (Entrevista representante B).

Porque eu acho que o objetivo principal é esse, é que a gente consiga mapear as vulnerabilidades e que para essas famílias, essas crianças e adolescentes tenham acesso as outras políticas públicas. (Entrevista representante C)

É possível verificar que há um consenso entre os profissionais sobre a importância da condicionalidade para contribuir na identificação das famílias beneficiárias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A listagem com famílias em descumprimento de condicionalidade é uma forma dos profissionais se apropriarem da realidade dessas famílias. No entanto, outras formas de conhecer essas famílias poderiam ser utilizadas se houvesse recursos humanos em número suficiente para atendimento e acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, ou seja, que houvesse intervenções direcionadas a todo público atendido, não só aos que estão em descumprimento de condicionalidade. Mas uma vez, segmentar o público atendido propicia que haja estigmatização das demandas.

É importante sinalizar que o diagnóstico territorial preconizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é uma ferramenta que deve ser utilizada

pelos profissionais, ou seja, conhecer o território a partir da leitura técnica e de uma reflexão da realidade vivenciada pelas famílias, a partir não só das demandas trazidas, mas também de estatísticas, pesquisas de campo, relatórios. O diagnóstico possibilita uma leitura ampla e coletiva das situações que incidem sobre a população.

Para Lo Voulo (2010) as pessoas acreditam que os potenciais beneficiários do programa não se comportariam como pessoas totalmente informadas sobre o retorno positivo dos filhos e filhas em frequentarem a escola e fazerem o acompanhamento de saúde. Pais e mães pobres não saberiam fazer escolhas certas para os filhos e assim se beneficiariam em favor próprio. Outro apontamento levantado pelo autor é que as condicionalidades gerariam um bom comportamento dos beneficiários acarretando apoio ao governo.

Para o autor esses argumentos levam os governos a defenderem as condicionalidades por acreditarem que através das contrapartidas poderiam conhecer melhor as famílias levando acesso e informação de acordo com as necessidades da mesma. Porém, de fato o que desejam é que as famílias fiquem aos “olhos” do Estado.

Na pesquisa foi possível identificar que antes mesmo de receberem o Bolsa Família as famílias já faziam o acompanhamento na saúde com pesagem e vacinação assim como mantinham os filhos na escola.

Sim. Sempre fiz. É que eu não trouxe p você, mas pode ver, as vacinas deles estão todas em dia, desde do menor até o maior (beneficiário(a), A).

Sim, faria do mesmo jeito, uma pela saúde né, porque dai nem tinha como deixar, sem tomar a vacina, sem as coisas certinhas para saber da saúde. Levaria sim da mesma forma (beneficiário (a), B).

Já, já fazia (beneficiário (a), C).

Antes eu já mantinha, estavam todos começando né, a menina tudo né. A C. estava no prezinho e o J. e o J. estavam na creche Bom Samaritano. Mantinha na escola, se estava doente levava no posto tudo (beneficiário (a), D).

Neste sentido, é possível observar que as condicionalidades não trazem novidades para as famílias no que diz respeito a frequência ou não aos equipamentos de saúde, educação e assistência social. Antes mesmo de serem beneficiárias as famílias já

faziam esse acompanhamento, dado indicador de que as condicionalidades não permitem necessariamente às famílias o acesso, mas sim as próprias políticas públicas.

Os (as) beneficiários (as) entrevistados (as) relatam as dificuldades no acesso aos serviços.

Eu acho assim, de ir no posto, dá espera né, ao contrário não tem dificuldade nenhuma né. No Cras as meninas também atendem a gente super bem então, não tem o que falar. Agora a escola, não tem o que falar, porque nem tem o que falar sabe, de tanta tentativa que eu já tive de eles voltarem para escola e tudo, de ir na escola, no A.M eu fui várias vezes e para eles aceitarem eles de volta e eles não quiseram, peguei papel de juiz e eles não quiseram aceitar eles de volta, pelo fato de serem rebelde, sem educação com tudo (beneficiário (a), B).

Eu não tenho que reclamar a não ser a demora né. Porque a gente vai no postinho a gente tem que levar uma marmita. Acho que foi ontem que fui no postinho e fazer coisas das crianças, e ainda eu falei para o rapaz que estava me atendendo “vocês tem que dar marmita para gente, a gente chega aqui 8:00 e sai 12:00, 12:30.” Mas, quando eles marcam, eles atendem a gente muito bem, não tem o que falar. Eles são muito educados com a gente (beneficiário (a), B).

A dificuldade maior é assim, agora só tem ele de 10 anos né, quando a gente vai no posto a gente tem que madrugar para conseguir uma vaga (beneficiário (a), C).

Aqui não tem escola, para falar bem a verdade, não tem escola, aqui o que precisaria é uma escola, um posto, aqui precisaria de um monte de coisa, mas o que mais precisaria mesmo é de um posto, e a escola que tem ali, não é uma escola, é uma creche, mas só pega criança, só entra criança até 4 anos e o que que acontece, ai fica um monte de criança ai para a rua (beneficiário (a), F).

Os (as) beneficiários (as) entrevistados (as) expuseram as dificuldades que encontram para acessar as políticas de saúde e educação. Dessa forma, não é pelo simples fato de serem beneficiárias do PBF que têm um acesso diferenciado, ou seja, um acesso que considera suas especificidades e vulnerabilidades. Para o MDS, ao que parece, o que importa são as listagens encaminhadas com números em relação a pesagem, vacinação e frequência escolar. Não se indica nessas listagens as dificuldades que os (as) beneficiários (as) estão encontrando em acessar seus direitos.

O (a) beneficiário (a) B demonstrou em seu depoimento que buscou por várias vezes efetivar a matrícula do filho na escola e mesmo com intervenção do judiciário não conseguiu garantir o acesso do seu filho a um direito constitucional. Dessa forma, a própria política pública interrompeu o acesso da filha ao seu direito.

Os (as) técnicos (as) entrevistados (as) também indicaram que observam as dificuldades enfrentadas pelos (as) beneficiários (as) para o cumprimento das condicionalidades a partir da própria insuficiência dos serviços e políticas públicas.

(...) então o que eu normalmente faço dentro da avaliação técnica eu escrevo lá, muitas vezes eu já escrevi, Estado não está fazendo seu papel, não tem segurança pública, não tem saúde o suficiente, então no espaço da avaliação técnica é o que eu uso pra falar dessa parte conjuntural (Entrevistado (a), A).

(...) também não tem os meios de garantir essa educação de qualidade, se a criança e o adolescente estão realmente aprendendo. A questão da vaga também é uma condicionalidade que a criança e o adolescente participa, mas também tem muitas escolas que não tem vagas, principalmente para as crianças pequenas, de ensino fundamental, médio as vezes é até mais fácil, mas educação infantil também a questão de vaga nem sempre existe, então visa isso, garantir o acesso ao direito à educação, mas não uma educação de qualidade (Entrevistado (a), C).

(...) acho que tem uma falha nas políticas públicas, ineficiência das políticas públicas que o programa visa isso, garantir e viabilizar o acesso à saúde e educação, mas as políticas públicas são, tanto a educação e principalmente saúde, a situação da saúde acho que é mais complicada. Eu acho que não, acho que as políticas são ineficientes né, ainda tem muitas falhas nas políticas públicas, tem tantas famílias há quanto tempo na fila de espera, ortopedista, ortopedista fica três anos na fila de espera, dermatologista três anos na fila de espera para um dermatologista. Claro tem a pesagem das crianças, vacina as mulheres também fazem acompanhamento em idade fértil, criança, eles tem essas condicionalidades então eles estão sempre em contato, a UBS está em contato com a família, mas eu acho que não garante o acesso à saúde. (...) É, e acho que não só para o beneficiário do Bolsa Família todas as pessoas tem que ter o acesso às políticas públicas de uma forma geral. Em relação aos beneficiários do Bolsa Família eu penso que, de ter um olhar diferenciado ou de ter acesso acho que para acompanhar essas famílias e não sei se seria superar as situações de vulnerabilidade, ter acesso às políticas públicas no sentido mesmo de ir superando as situações de vulnerabilidade de ter acesso aos direitos e superando essas condições de vulnerabilidade de risco social (Entrevistado (a), C).

É possível verificar que os (as) profissionais, no exercício de suas funções, conseguem identificar as falhas existentes nas políticas públicas que dificultam ou impossibilitam o cumprimento das condicionalidades, gerando um impacto no acesso dos beneficiários. Quando falamos em acesso o mesmo tem que retratar a possibilidade de entrada dos cidadãos nos serviços sem se deparar com barreiras.

Em relação às dificuldades encontradas pelos (as) beneficiários (as) no acesso à política de saúde, os mesmos levantaram os seguintes aspectos de forma mais evidente: a precariedade da saúde, a falta de medicamentos, falta de médicos, demora nos atendimentos e consultas. As falas a seguir retratam essa situação:

Precária. Principalmente do posto. Porque tem falta de médico, falta de médicos e medicamentos. As meninas tratam a gente com maior carinho, não tem o que reclamar, mas tem precariedade mesmo. Falta de remédio e falta de médico (beneficiário (a), A).

Falar a verdade para você, depois que reformou aquele posto ali, é uma demora, uma demora, lascada, só Deus na causa, para ser atendida (beneficiário (a), D).

Escola e posto está péssimo, escola e posto de saúde, é tudo muito longe, escola e posto de saúde, chega lá tem um monte de gente, porque atende vários, vários conjuntos, que nem lá o V., o pessoal do M. C., daqui do V.B, está tudo para lá, O atendimento é péssimo, medicamentos não está tendo, Minha sogra semana passada foi no posto pegar remédio de diabete e não tinha e teve que comprar. Então tem muita falta (beneficiário (a), G).

(...) Posto, tudo bem também, só que muitas vezes não tem médico né, só que ultimamente está tendo bastante médicos, agora está tudo lá no I. né, só a distância para conseguir médicos, é longe. Poderia melhorar ter mais médicos, as pessoas que precisam não tem acesso ao médico (...) Para conseguir um ginecologista ali, demora muito tempo. Porque, vamos supor assim, você vai lá no médico, e a gente vai lá hoje, estava marcado uma consulta, o médico não veio, vem outro para atender, ou então vai outro dia, e não tem médico de novo e nunca tem, a pessoa desiste né, a pessoa desanima, vai e volta, vai e volta (beneficiário (a), H).

Diante disto, resta a pergunta: para quem é importante as condicionalidades punitivas? Para o Estado aqui representado pelas políticas de saúde, educação e assistência social ou para a família? Nas falas ficou evidente que se utilizam das condicionalidades para acessar as famílias mais “vulneráveis”, sendo que o correto seria as famílias mais

“vulneráveis” conseguirem acessar essas políticas sem encontrar barreiras. Se o argumento utilizado pelo programa é que as condicionalidades permitiriam maior acesso à população beneficiária, pode-se verificar que esse objetivo não tem sido concretizado. Dessa forma, se as condicionalidades não viabilizam acesso a população usuária e se o Estado não tem implementado essas políticas de maneira a cumprir com suas contrapartidas, então resta questionar o motivo para mantê-las.

3. AS FAMÍLIAS EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE: O PERFIL, OS MOTIVOS E O ACOMPANHAMENTO

Este quarto capítulo abordará quatro pontos centrais: o perfil das famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidade construído a partir da pesquisa realizada; os motivos identificados que levam ou dificultam às famílias a não cumprir com as contrapartidas; o impacto do bloqueio do benefício para as famílias beneficiárias; e o acompanhamento técnico realizado pelos profissionais, as dificuldades encontradas e os desafios do trabalho intersetorial.

3.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Para pensar o trabalho técnico inserido no contexto do acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidade torna-se ímpar contextualizar brevemente a política de assistência social a fim de situar o programa dentro da conjuntura da proteção social no âmbito da política pública.

Com base no conceito de território¹⁰, na diretriz da descentralização político-administrativa da assistência social e, conseqüentemente, na constituição do Cras em áreas de “vulnerabilidade social”, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2005a) define que os programas e os projetos de proteção social básica a serem desenvolvidos nos Cras devem priorizar o acolhimento, a convivência e a socialização de famílias e indivíduos. O Cras, equipamento público responsável pelo oferecimento da proteção socioassistencial básica, constitui:

10 A concepção de território adotada pela PNAS vai além da delimitação espacial. Segundo o documento, o território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. O conceito de território, então, abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em uma determinada localidade. Neste sentido, Santos (2000, p. 22) assinala que “o território em si não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, no momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam.”.

[...] uma unidade da rede socioassistencial de proteção social básica que se diferencia das demais, pois, além da oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias do PAIF e de gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica. Esta última função demanda do CRAS um adequado conhecimento do território, a organização e articulação das unidades da rede socioassistencial a ele referenciadas e o gerenciamento do acolhimento, inserção, do encaminhamento e acompanhamento dos usuários no SUAS (BRASIL, 2005a)

No processo de efetivação da proteção básica de assistência social, o Cras exerce papel central, pois foi concebido como “porta de entrada” para o SUAS. A PNAS (BRASIL, 2005a) ressalta a importância da diretriz da territorialização, ao considerar a alta densidade populacional do país, seu alto grau de heterogeneidade e sua grande desigualdade territorial.

O Cras também acaba sendo responsável por organizar a vigilância social em seu território de abrangência. Portanto, deve viabilizar a produção e a sistematização de informações que possibilitem a construção de indicadores territorializados no que diz respeito a situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias nos diferentes ciclos de vida. Esses indicadores potencializam e organizam a oferta de serviços socioassistenciais e a rede de proteção social básica do SUAS no território, conforme a necessidade.

Para ser desenvolvido o trabalho social nos Cras é necessário uma equipe mínima. Em relação aos recursos humanos para seu funcionamento, independente do porte do município, deve contar com um(a) coordenador(a) com o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Já as equipes técnicas, com exceção do coordenador devem ser compostas a partir do porte do município e do número de famílias referenciadas por Cras. O quadro abaixo demonstra como é feita a orientação.

Quadro 04 - Composição das equipes técnicas dos Cras.

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metr�pole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
02 técnicos de nível	03 técnicos de nível	04 técnicos de nível superior,

superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e outro preferencialmente um psicólogo.	sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
02 técnicos de nível médio.	03 técnicos de nível médio.	04 técnicos de nível médio.

Fonte: BRASIL (2005 a)

Para além de se constituir um quadro técnico necessário para cada tipo de serviço, as normativas prezam pela qualidade dos serviços e as relações de trabalho no âmbito desta política preconizando a necessidade de uma equipe técnica com profissionais efetivos, ou seja, concursados e, portanto responsáveis na efetivação da assistência social enquanto política de proteção social e de direito (CASTILHO, 2012).

A tipificação nacional de serviços socioassistenciais apresenta os serviços a serem ofertados pela proteção social básica, são os seguintes: PAIF; de convivência e fortalecimento de vínculos e de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Destes serviços, o PAIF deve acontecer exclusivamente no espaço do Cras e os demais podem ocorrer em outros espaços da rede socioassistencial desde que referenciados ao Cras e com ações integradas ao PAIF.

O Cras, portanto, atua com famílias em situação de vulnerabilidade social, tendo como objetivo, conforme as orientações da tipificação dos serviços:

Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares (BRASIL, 2009a, p. 7).

No entanto, os objetivos propostos na tipificação trazem para a assistência social desafios, por vezes equivocadas, por responsabilizar a política não só pela prevenção de situações que se relacionam com a vida privada das famílias, como também pelo “usufruto” de direitos que são responsabilidades da política social.

A definição de trabalho social com famílias, a partir do PAIF, está proposta da seguinte forma:

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012, v. 2, p. 11).

Faz-se necessário, para Castilho (2012) a articulação dos serviços socioassistenciais da área de abrangência territorial do Cras, com o PAIF objetivando o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários dos serviços. Para a autora, esta articulação, possibilita a identificação das necessidades e potencialidades dentro da perspectiva familiar, rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade sociais vivenciadas pelas famílias.

No entanto, é importante sinalizar que identificar potencialidade e necessidades não significa responsabilizar a família, ou encontrar respostas nelas mesmas. É necessário, identificar as necessidades e problematizar junto às políticas públicas e Estado soluções e encaminhamentos, a fim de garantir a proteção social às famílias.

A tipificação apresenta como trabalho social essencial ao PAIF: a acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação; comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento das redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento

socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários, notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social e busca ativa.

O PAIF tem papel fundamental na compreensão das especificidades dos territórios, ou seja, de suas vulnerabilidades e potencialidades. Neste aspecto, as normativas apontam o diagnóstico territorial como fundamental para uma leitura crítica da situação vivenciada. A escuta qualificada, no atendimento às famílias e aos grupos sociais residentes no local, possibilita a implementação de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. Logo, é a partir da análise crítica dos aspectos da realidade social evidenciados no território que se planeja o trabalho social a ser desenvolvido com as famílias.

Em relação aos usuários prioritários do PAIF são considerados as seguintes situações de maior vulnerabilidade social: famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidades; famílias do Peti em descumprimento de condicionalidades; famílias com pessoas com deficiência de 0 a 18 anos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC); famílias beneficiárias do PBF e/ou em situação de risco com jovens de 15 a 17 anos.

É importante sinalizar que sendo o trabalho desempenhado pelo Cras preventivo e de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, atuando anterior a qualquer violação de direitos, o público prioritário para o PAIF são os que provavelmente vivenciam situações de direitos violados. Fica evidente que a própria política de assistência social em suas orientações e normativas se contradiz no que se refere ao público para atendimento no Cras, visto que, se o trabalho a ser realizado pelo Cras é preventivo, anterior a situações de violação de direitos, porque tem enquanto público prioritário aqueles que já se encontram muitas vezes em violação de direitos, ou seja, famílias do Peti e em descumprimento de condicionalidade? Priorizar o atendimento a determinados seguimentos não oportuniza que seja realizado um trabalho preventivo, pensando no território e nas famílias que ali vivem. A atuação profissional passa a focar somente suas intervenções no público prioritário do serviços em situações limites e emergenciais.

Antes de entrar especificamente no trabalho social com famílias, indicar a concepção de família que rege a PNAS. Segundo esta, “estamos diante de uma família, quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade” (BRASIL, 2005a, p. 28); para tanto reconhece, que “não existe família enquanto modelo idealizado, e sim família resultante de uma pluralidade de arranjos e

rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessa família” (idem). Esta é uma visão ampliada de família, pois vai além do modelo nuclear.

Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2005a, p. 35).

A partir dessa definição, visualiza-se que a política amplia a concepção de família, superando a noção nuclear idealizada pela sociedade (casal e filhos). No entanto, embora tenha se alcançado uma ampliação nesse conceito, a política ainda exige contrapartidas. No que diz respeito às exigências, Teixeira (2010b) completa “que a família cumpra suas clássicas funções, sobrecarregando de responsabilizações à família e reproduzindo estereótipos acerca dos papéis familiares” (TEIXEIRA, 2010b, p.08).

Para Miotto (2010) existem duas tendências em disputa para pensar o trabalho com famílias: a proposta familista e a protetiva. A primeira reside na afirmação tradicional de que existem dois canais naturais para satisfação das necessidades dos indivíduos: a família e o mercado. Somente quando estas falharem é que a interferência pública deve acontecer e, de maneira transitória. Ou seja, a política pública acontece de forma compensatória e temporária.

O fracasso das famílias é entendido como resultado da incapacidade de gerirem e otimizarem seus recursos, de desenvolverem adequadas estratégias de sobrevivência e de convivência, de mudar comportamentos e estilos de vida, de se articularem em redes de solidariedade e também de serem incapazes de se capacitarem para cumprir com as obrigações familiares. (MIOTTO, 2010, p. 170)

Na proposta protetiva, a proteção se efetiva através da garantia de direitos sociais universais, pois acredita-se que somente através deles que é possível consolidar a cidadania e caminhar para a equidade e a justiça social. Para Miotto (2010) essa concepção tem uma consequência importante para o exercício profissional, pois possibilita o

deslocamento do eixo da busca das causas dos problemas e conflitos, para o fortalecimento das possibilidades de proteção das famílias. “Esse processo compartilhado com as famílias desemboca na construção de sua autonomia enquanto sujeitos e, portanto não são tratadas como objetos terapêuticos” (MIOTO, 2010, p. 171).

Essa situação coloca em evidência o problema da permeabilidade dos limites da famílias, da sua vida privada em relação aos órgãos do Estado e de seus representantes. Em outros termos, coloca em choque dois direitos, o direito à privacidade e o direito à proteção (sobretudo quando se relaciona com os membros mais frágeis), que se constitui num dos pontos mais controversos e mais difíceis de serem enfrentados no cotidiano de intervenção com famílias. Mais complicado se torna quando se observa que a permeabilidade dos limites da privacidade familiar é diretamente proporcional à sua vulnerabilidade social. As famílias pobres, “desestruturadas”, são mais facilmente visitadas, por um assistente social, para verificar suspeitas de violência, educação inadequada. As famílias consideradas “normais” conseguem defender com mais facilidade a sua privacidade, esconder com mais sucesso as suas violências e buscar alternativas de soluções sem publicização (MIOTO, 2006, p. 50).

O exercício profissional dos assistentes sociais deve buscar a lógica protetiva para de fato materializarem o projeto ético político profissional e dessa forma, o compromisso ético-político, técnico-operativo, e teórico metodológico. O exercício profissional deve buscar romper com a tendência familista de responsabilização individual.

3.2 O DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE EM LONDRINA

O município de Londrina está localizado na região norte do Paraná com uma população aproximada de 506.701, segundo informações do Censo 2010, sendo, portanto, de grande porte. A predominância da população residente está localizada em área urbana, aproximadamente 97%. Considerando o total da população no Município de Londrina, o Censo citado aponta que 6.570 são consideradas extremamente pobres, ou seja, possuem renda per capita de até R\$ 70,00, o que permite concluir que 1,3% da população da cidade vivenciam situação de extrema pobreza.

Em relação às informações contidas do CadÚnico, no município de Londrina, o total de famílias inscritas em maio de 2013 era de 40.292 dentre as quais: 10.375 com renda per capita familiar de até R\$70,00; 18.055 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00; 31.000 com renda per capita até meio salário mínimo (MDS, 2014).

Comparando as informações do Censo 2010 com as informações do MDS em 2013 é possível concluir que a pobreza extrema aumentou no município, considerando-se que atualmente atinge o percentual de 2%, o que sugere que o PBF não diminuiu a pobreza neste município.

O Município de Londrina conta atualmente com 14.590 famílias beneficiárias do PBF, sendo o valor médio do benefício monetário recebido de R\$ 136,97 (MDS, 2014).

O total de famílias em descumprimento de condicionalidade no município de Londrina no mês de julho/2013 foi de 1.388 crianças e adolescentes. Desse total de famílias 633 tiveram o benefício bloqueado ou suspenso no mês de julho e 755 receberam a sanção advertência. Comparando o total de beneficiários (14.590) com o total em descumprimento de condicionalidade (1.388) pode-se afirmar que aproximadamente 9% dos beneficiários de Londrina por algum motivo não estavam cumprindo com as condicionalidades. Conforme ilustra o gráfico 01, considerando somente o universo de famílias em descumprimento, ou seja, 1.388, pode-se apontar que aproximadamente 46% das famílias beneficiárias em situação de descumprimento tiveram o benefício bloqueado ou suspenso no período pesquisado.

No que se refere ao acompanhamento técnico direcionado a essas famílias está o desempenhado pelas equipes técnicas nos Cras, localizado nas áreas de maior vulnerabilidade social com objetivo de desenvolver o trabalho social preventivo no território de abrangência com finalidade de fortalecimento familiar e comunitário.

As regiões contempladas com Cras no município de Londrina foram definidas utilizando o mapeamento realizado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL – com uma subdivisão em duas regiões de áreas maiores, as regiões Norte e Oeste.

As regiões ficaram assim divididas: Cras Centro A, Cras Centro B, Cras Norte A, Cras Norte B, Cras Sul A, Cras Sul B, Cras Oeste A, Cras Oeste B, Cras Leste e Cras Rural.

Gráfico 01 - Descumprimento em Londrina no mês de julho

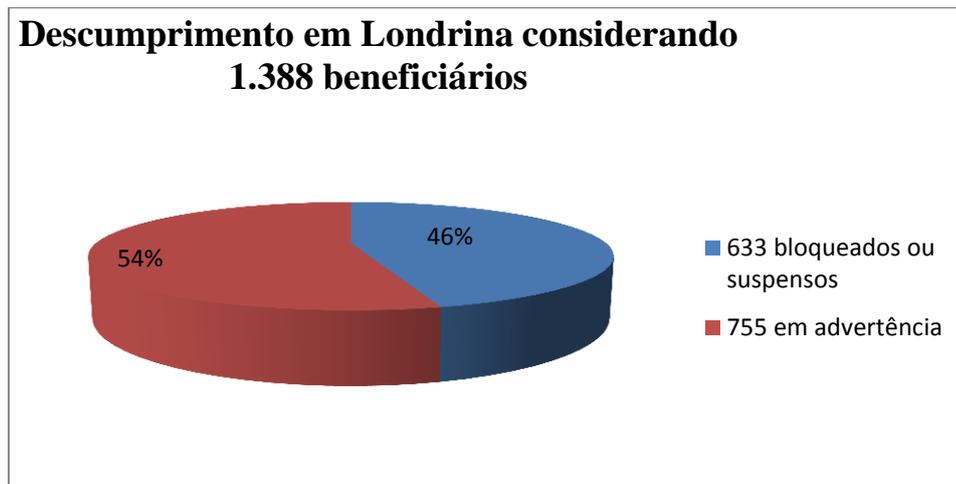


Gráfico 01 – Elaborado pela pesquisadora. **Fonte:** Listagem de Descumprimento de Condicionalidade - Julho de 2013.

O dado demonstra que praticamente a metade dos beneficiários em descumprimento de condicionalidades não tiveram acesso a transferência de renda neste período.

O Cras selecionado para a pesquisa foi implantado em 01/12/2003, sua abrangência territorial engloba 47 bairros, e estava organizado em cinco territórios. Sua equipe era composta por cinco assistentes sociais atuando em território, um assistente social em coordenação, três psicólogos, 04 técnicos de gestão, 01 motorista, 01 serviços gerais, 01 guarda municipal, 02 estagiárias, sendo uma de ciências sociais e uma de serviço social (Informações do serviço em 2014). Ele possui cinco equipes de referência (assistente social e psicólogo) para o trabalho com famílias. Para cada território, portanto, há referência de uma equipe técnica composta por um assistente social e um psicólogo. Vale ressaltar que o território analisado nos últimos três anos teve rotatividade de técnicos, o que permite compreender que nem sempre as informações registradas no Irsas em relação aos atendimentos contemplam os mesmos dados já que não há indicativo de uma padronização do que deve ser registrado em cada ocorrência.

No Irsas pode-se constatar que o número de famílias referenciadas nesse Cras apresenta o total de 10.500 aproximadamente. De acordo com o estabelece a NOB- RH (2005), a cada 5.000 famílias referenciadas deve haver uma equipe mínima de 04 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS (sociólogo, pedagogo). Dessa forma, a equipe básica para funcionamento

dessa unidade seria de 08 técnicos de nível superior, o que de fato representa a realidade do Cras.

Por outro lado as Orientações Técnicas para o Cras apontam que quando o CadÚnico estiver inserido dentro da unidade, como é o caso desse Cras, deve haver uma equipe de referência para esse serviço, o que esse estabelecimento não apresenta. Pode-se concluir que o número de funcionários não é o ideal para o atendimento com qualidade às famílias como a pesquisa apontará.

Os serviços disponíveis no território de abrangência do Cras selecionado para a construção do perfil estão compostos por um Projeto Viva Vida, dois SCFV para crianças e adolescentes, sete Escolas municipais, quatro Escolas estaduais, 01 Escola especial, três UBS, um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), oito Centro de Educação Infantil (CEI), sendo três do âmbito municipal e os outros cinco sendo entidades filantrópicas e uma Casa Abrigo.

Em relação ao descumprimento de condicionalidade no mês de julho/2013 no Cras pesquisado considerando todos os territórios contidos no mesmo, foi possível identificar um total de 222 famílias em situação de descumprimento de condicionalidade. Dessas famílias, o total foi de 266 crianças e adolescentes em descumprimento de condicionalidade, visto que das 222 algumas delas possuíam mais de um filho não cumprindo com as contrapartidas. As sanções foram distribuídas da seguinte forma: 198 em advertência, 37 bloqueios e 31 suspensões conforme ilustra o Quadro 04. O universo de famílias beneficiárias do PBF no Cras pesquisado era de 2.473, tendo 266 crianças e adolescentes em descumprimento, significa dizer que, aproximadamente 10% dos beneficiários estavam encontrando dificuldades em cumprir com as condicionalidades.

Quadro 05 -

Quantidade de famílias em descumprimento de condicionalidade no Cras pesquisado

Sanção	Número de famílias	Porcentagem em relação ao total de beneficiários
Advertência	198	8%
Bloqueio	37	1%
Suspensão	31	1%
Cancelamento	0	0

Total	266	10%
-------	-----	-----

Quadro 05 – Construção da pesquisadora - **Fonte:** Listagem de Descumprimento de condicionalidade/Londrina 2013.

Do total de famílias em descumprimento de condicionalidade neste Cras foram encaminhados 26 recursos para análise e apreciação da equipe responsável pela gestão do programa no município. Ou seja, os recursos são elaborados a partir da justificativa da família frente à situação de descumprimento de condicionalidade como já pontuado. Dessa forma, o recurso possibilita a família expor ao gestor a situação que tem afetado a garantia da frequência escolar ou acompanhamento de saúde dos integrantes da família quando estas não concordam com as sanções recebidas.

Após análise do gestor em relação aos recursos encaminhados, obteve-se como resposta o deferimento de 19 recursos, ou seja, 19 das justificativas relatadas pelas famílias foram aceitas pelo programa, sendo que 07 delas não foram aceitas. Sendo assim, do total de 26 recursos encaminhados, obteve-se 26,92% dos recursos indeferidos e 73,07% como deferidos. Vale ressaltar que sendo a justificativa dada pela família deferida pelo programa, caso a família venha novamente a descumprir com as contrapartidas permanecerá na mesma sanção que estava.

Um ponto fundamental na interpretação dos dados é o fato de considerar que a equipe técnica do Cras pode viabilizar ou não à família o acesso ao recurso e justificar a situação ao programa dependendo da análise técnica que fizer da situação da família. A entrevista realizada com os (as) profissionais no município de Londrina indicou que o objetivo do trabalho técnico é exatamente identificar a situação para verificar a possibilidade de encaminhamento do recurso.

O objetivo é aquele bem básico mesmo, de preencher o recurso e encaminhar e evitar a sanção do benefício, nessa coisa emergencial que é demandado da gente também, para essa listagem de dois em dois meses, com essa burocracia toda do formato do recurso que são três instrumentos físicos que a gente tem que preencher, dois sistemas que a gente tem que alimentar né, e é uma coisa que não tem muita reflexão não, pela burocracia que demanda. Acho difícil que algum espaço consiga fazer algum trabalho um pouco mais aprofundado né, dentro dessas circunstâncias que a gente tem hoje né (Entrevistado (a), G).

A fala do (a) entrevistado (a) acima aponta para o fato da listagem de descumprimento de condicionalidade vir ao Cras de dois em dois meses e este fato possibilita

que seja realizado somente o trabalho de identificar o que acontece com a família, não sendo possível um trabalho diferenciado.

3.3 PERFIL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS EM DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE EM LONDRINA

O Irsas é um sistema de registro de informação no qual é possível ter acesso aos dados relativos a todas as pessoas atendidas pela rede de serviços sociais. É possível coletar e registrar informações tais como identificação, endereço de moradia, escolaridade, ocupação, composição familiar e informações relacionadas aos atendimentos realizados pelos diferentes serviços assistenciais.

Como já pontuado na introdução, para traçar o perfil das famílias foram pesquisadas 38 titulares do benefício que vieram na listagem de descumprimento de condicionalidade no mês de julho de 2013 do Cras selecionado para a pesquisa. Através do Irsas, analisamos os cadastros um a um para construir o perfil das famílias na região atendida pelo Cras. Foram utilizados os seguintes indicadores para construir o perfil: idade, raça, ocupação, renda, estado conjugal, escolaridade, dependentes/parentesco, 1º registro no programa, sanções recebidas pelo descumprimento de condicionalidade. A fim de completar as informações coletadas no cadastro da família do Irsas, foi utilizado do recurso do Sicon.

Gráfico 02- Faixa etária da responsável familiar em descumprimento

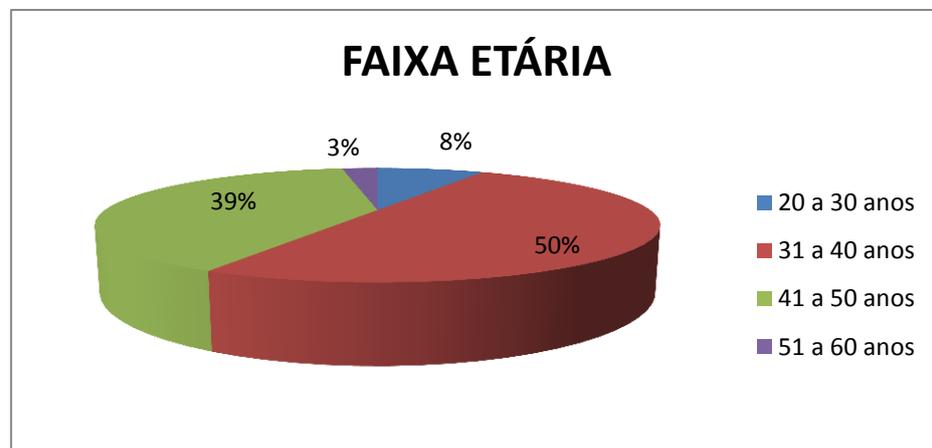


Gráfico 2 – construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Os dados em relação à idade no gráfico 2 ilustra a faixa etária da pessoa titular do CadÚnico, ou seja, aquela que é geralmente chamada ao serviço para prestar informações sobre o motivo que acarretou o descumprimento de condicionalidade, titular do cartão e responsável pelo saque do benefício. Também chamada pelo programa como responsável familiar, será quem prestará informações no caso de justificativa do não cumprimento das contrapartidas e preencherá os formulários de recurso.

Em relação à idade do responsável familiar observa-se que 50% estão na faixa etária entre 31 a 40 anos, seguido de 39% com idade de 41 a 50 anos, ou seja, a maioria das responsáveis familiares se encontram na faixa etária de 30 a 50 anos.

No âmbito nacional o estudo realizado por Silva (2010) revela que em 2009, 76% das titulares do programa tinham até 44 anos, o que permite comprovar que o perfil em relação à idade do responsável familiar em situação de descumprimento de condicionalidade comparada com as que não se encontram nessa situação se encontram na mesma média.

Gráfico 03- Sexo da responsável familiar em descumprimento

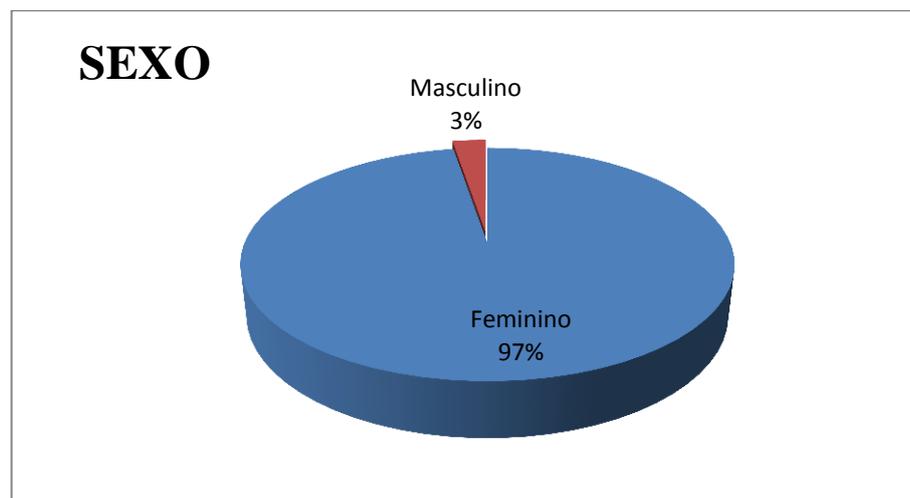


Gráfico 3 – construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Em relação ao sexo o gráfico 3 ilustra que o programa é basicamente composto por pessoa de referência, a mulher. Neste caso, a responsável familiar em grande parte é a mãe.

No âmbito nacional o perfil apontado em relação ao responsável familiar revelam a predominância também do sexo feminino, sendo o total de 92,5% do total de beneficiários no país contra 7,5% de homens (CONTANZI e FAGUNDES, 2010).

O estudo realizado por Silva (2010) também comprova que no âmbito do Brasil o perfil dos beneficiários do PBF em relação ao sexo do responsável familiar confirma a predominância do sexo feminino: cerca de 92% eram mulheres. Está de acordo com proposta do programa a qual a responsável pelo grupo familiar deve ser de preferência representado pela mãe a fim de dar um recorte de gênero as políticas. No entanto, Arriagada (2005) afirma que embora os programas de transferência de renda priorizem a mulher, não fomentam uma discussão mais ampliada da visão da mulher na sociedade não causando mudanças estruturais e culturais.

Um fator relevante está no fato de que a responsável familiar acaba sendo chamada pelos (as) técnicos (as) do Cras para prestar informações em relação ao descumprimento de condicionalidade. Ou seja, não houve indicativos na análise dos atendimentos que o adolescente ou a criança pudesse ser ouvido pelos (as) técnicos (as) do Cras para expor as situações que ocasionaram faltas na escola.

Neste sentido, a figura da mulher, mãe ou pessoa de referência do CadÚnico acaba sendo responsabilizada unicamente por garantir que a família cumpra com as contrapartidas do programa e quando não obtém sucesso a mesma acaba sendo culpabilizada com o não acesso a transferência de renda. Dessa forma, a responsável familiar, torna-se referência para os serviços de educação, saúde e assistência social. Esse pode ser um indicativo no processo de acompanhamento das famílias beneficiárias, ou seja, o trabalho com as famílias em situação de descumprimento de condicionalidade deveria englobar todos da família, conhecendo-os a partir de sua realidade social, território, vivências, relações sociais, a fim de que a intervenção venha de fato atender as reais necessidades da família, possibilitando que a situação que gerou o descumprimento de condicionalidade seja trabalhada de forma conjunta entre as políticas de saúde, assistência social, educação e família como um todo, rompendo com a figura centrada na mulher/mãe.

A Cepal (2012) aponta que a maioria dos programas de transferência de renda centraliza o recebimento do benefício na mulher/mãe gerando o que ele chama de “maternalismo social”, tornando as mulheres instrumentos da política social, corresponsáveis na superação da pobreza. Estas acabam tendo o papel de responsáveis em garantir a inversão do capital humano de seus filhos e filhas a fim de superação da pobreza que acontecerá com o passar do tempo. A Cepal (2012) afirma ainda que as condicionalidades exigem maior dedicação no quesito tempo por parte das mulheres que devem transitar entre serviços de saúde, educação e assistência social, localizados muitas vezes longe de suas residências e com

esperas longas para atendimento. Além disso, elas devem participar de atividades relacionadas ao próprio programa como grupos informativos, atividades de sensibilização e formação. Todo esse uso do tempo das mulheres colabora para não superação da desigualdade de gênero, pois não contribui para a participação econômica das mulheres no mercado de trabalho fora do âmbito doméstico.

Outro fator a ser considerado é que se deposita na figura da mãe a centralidade no cumprimento dessa “agenda de compromissos”, ou seja, ela acaba sendo a referência, exigindo da mesma que leve os filhos na escola, que faça o acompanhamento da frequência escolar, que leve a UBS para acompanhamento de saúde e ainda se espera que a mesma cumpra com todas as exigências e ainda trabalhe a fim de superar a vulnerabilidade de renda.

[...] os programas de assistência que elas frequentam as encerram numa armadilha que faz o mito da má mãe uma profecia auto-realizadora. Elas são más se trabalham, na medida que violam a norma patriarcal que designa o lar como a esfera natural das mulheres e porque deixam de cuidar de sua prole por conta de um emprego mal remunerado fora de casa; se não trabalham também são más mães, porque vivem “as expensas do Estado” e inculcam em seus filhos os hábitos do parasita social (WACQUANT, 2003, p. 151).

As falas dos (as) profissionais entrevistados (as) exemplificam a centralidade das ações na mulher/mãe, embora tenha ficado evidente que os profissionais buscam experiências de trabalhos com outros seguimentos da família. Quando questionados sobre quem participa das atividades do Cras, obteve-se as seguintes respostas:

Normalmente vem mais a mãe, agora essas experiências desse ano que a gente tem tido contado direto com o adolescente, mais aí é a gente que tem ido até ele ou quando marca aqui no Cras a gente chama e fala, olha quero conversar com você aqui no Cras, mas aí mais individual e quando é mais coletivo a gente que está indo, está indo até o projeto, está indo até a escola, mas ainda a grande parte são as mulheres ainda (Entrevistado (a), A).

Os responsáveis, geralmente é a mãe, ou a vó que cuida. Não acho que é porque é o que tem mais contato, é responsável pelos cuidados da casa, dos filhos (...) Acho que eu nunca fiz isso consciente, sempre eu fui chamando os responsáveis porque tem mais contato, sabe mais o que está acontecendo ali com os filhos (Entrevistado (a), C).

A mãe, geralmente a mãe. É o responsável pelo cadastro que a maioria são as mães mesmo. Agora essa alternativa da gente estar indo nas escolas, está

criando agora o grupo dos próprios adolescentes que é uma alternativa para ele mesmo começarem a trocar uma ideia (Entrevistado (a), D).

Geralmente o responsável familiar. Geralmente é a mãe ou o pai, mais é a mãe (Entrevistado (a), E).

O (a) entrevistado (a) C deixou evidente a concepção de que a mulher é responsável pelos cuidados dos filhos e da casa e por isso também deve ser chamada ao Cras para os atendimentos. Embora os (as) profissionais apontem que buscam trabalhar com outros segmentos da família, hoje a mulher/mãe tem sido a quem eles geralmente procuram para prestar informações sobre o núcleo familiar e também participar das atividades.

Gráfico 04- Raça da responsável familiar em descumprimento

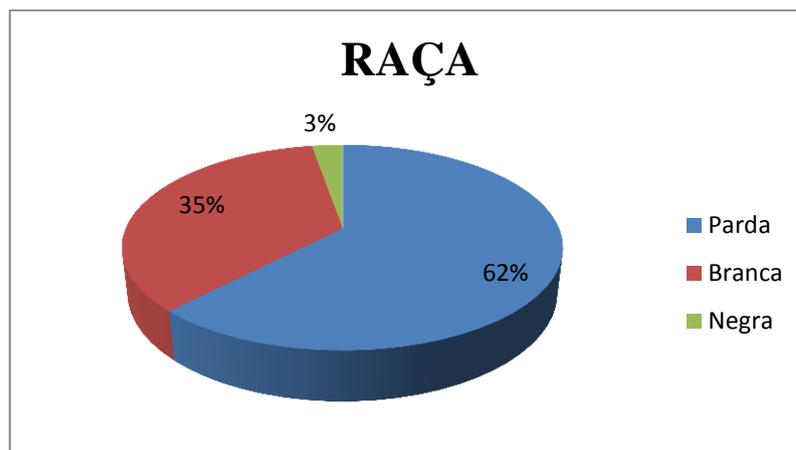


Gráfico 4 – construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Em relação à raça, tendo como parâmetro de análise ainda a pessoa responsável pela titularidade do CadÚnico, os dados permitem observar que a maioria, ou seja, 60% se declara parda.

O dado também pode ser observado na pesquisa com famílias que não se encontram em situação de descumprimento de condicionalidade realizada também no Município de Londrina. 60,78% também se autodeclararam pardas (CARLOTO e MARIANO, 2011).

Mariano e Carloto (2011) em relação as desigualdades sociais de gênero e raça e etnia completam afirmando que a presença notável de mulheres negras entre as pessoas pobres é reflexo de um processo histórico de (re) produção de desigualdades sociais. Para as autoras, no universo de famílias pobres chefiadas por mulheres existe uma predominância por

aquelas chefiadas por mulheres negras, visto que existem mais famílias negras em situação de pobreza e miséria.

Gráfico 05- Ocupação no mercado de trabalho da responsável familiar em descumprimento

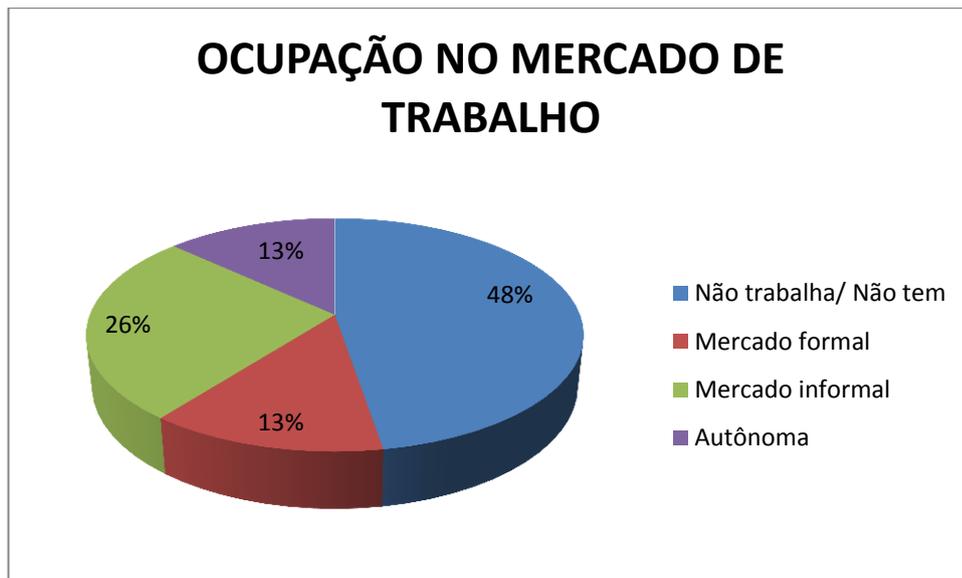


Gráfico 5 – Construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Os dados em relação à ocupação do responsável familiar no mercado de trabalho conforme Gráfico 5 demonstram que 52% exercem alguma atividade remunerada comparado com 47% que declaram que não exercem qualquer tipo de trabalho.

A pesquisa revela que as mulheres em sua maioria trabalham, reforçando assim a tese apresentada por Carloto e Mariano (2011), de que, se de fato existisse um desincentivo ao trabalho entre as pessoas destinatárias dos benefícios assistenciais, esse desincentivo se daria não pelo fato de serem beneficiárias e sim pelos baixos salários obtidos pelo trabalho, que em sua grande maioria são informais e precários.

As informações rompem com o senso comum de que famílias atendidas com benefícios assistenciais se acomodariam e não procurariam outras formas de renda para além daquela transferida pelo programa. Isso nos permite provar que os benefícios assistenciais não produzem o desincentivo ao trabalho. Vale ressaltar que a inserção no mercado de trabalho para essas famílias pode ser dificultada pela faixa etária que se encontram e a baixa escolaridade da responsável familiar.

Gráfico 06 - Estado conjugal da responsável familiar em descumprimento

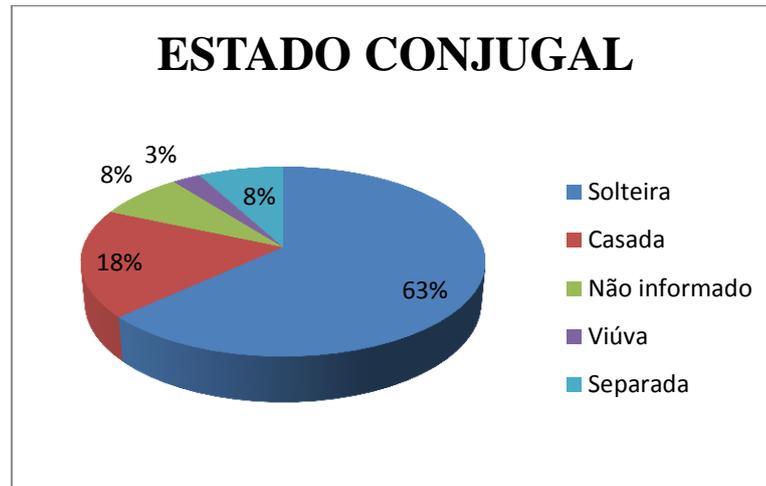


Gráfico 6 – Construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Em relação ao estado conjugal da pessoa titular do CadÚnico pode ser observado que 63% se autodeclararam solteiras, embora pode-se observar que ao se declarem solteiras muitas delas possuem um companheiro inserido em seu cadastro. Das 38 famílias, 14 mulheres possuíam companheiro cadastrado no Irsas.

Gráfico 07 - Escolaridade da responsável familiar em descumprimento

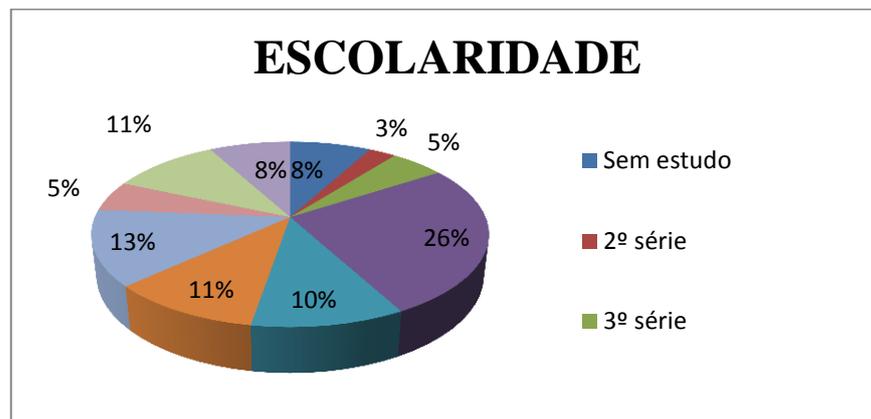


Gráfico 07 - Construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Os dados analisados em relação à escolaridade permitem observar que o titular do CadÚnico possui em sua maioria o estudo até 4ª, 5ª, 6ª e 7ª série, ou seja, das famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidade grande parte não completou o ensino fundamental. Uma informação relevante é que a série escolar de maior desistência dos alunos também foram as de desistência para o responsável familiar.

Os dados constantes na publicação *Bolsa Família 2003-2010* revelaram que quase 80% dos responsáveis legais pelo PBF não possuíam ensino fundamental completo. De acordo com os dados do ano de 2010, o menor número de analfabetos estava presente nas regiões Sul e Sudeste, com 7,0% e 6,9%, respectivamente. De acordo com o mesmo estudo, o grau de instrução dos responsáveis legais do PBF, no Brasil, era de 21% de analfabetos e 45% dos representantes legais das famílias beneficiárias eram escolarizados, ou seja, concluíram pelo menos o Ensino Fundamental (1ª a 4ª série). As regiões que apresentaram maiores índices de escolarização foram a Sul e a Sudeste, sendo, respectivamente 57% e 56% (COSTANZI e FAGUNDES, 2010, p.267).

Dessa forma, observa-se que embora muitas pesquisas apontem a falta de escolaridade da população em situação de pobreza não temos visto políticas de incentivo ao retorno escolar.

Gráfico 08 - Renda familiar da responsável familiar em descumprimento

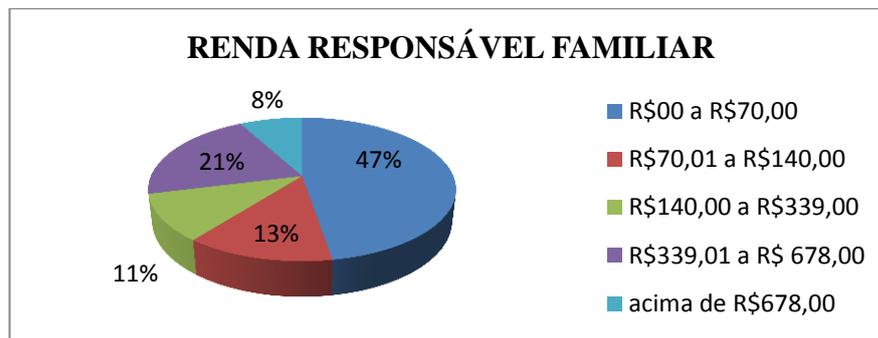


Gráfico 08 - Construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

O Gráfico 08 demonstra que a renda proveniente do trabalho da responsável familiar se encontra na faixa de 00 a R\$ 70,00, ou seja, 47% das mulheres recebem menos de ¼ do salário mínimo (salário vigente de 2013, R\$ 678). São valores baixos que não proporcionam o sustento das necessidades básicas das famílias. A renda baixa recebida pode estar vinculada ao tipo de ocupação no mercado de trabalho, acrescida da falta de qualificação e baixa escolaridade, fazendo com que se submetam a precarização do mundo do trabalho e aceitem qualquer tipo de trabalho.

Gráfico 09 - Composição familiar das famílias em descumprimento

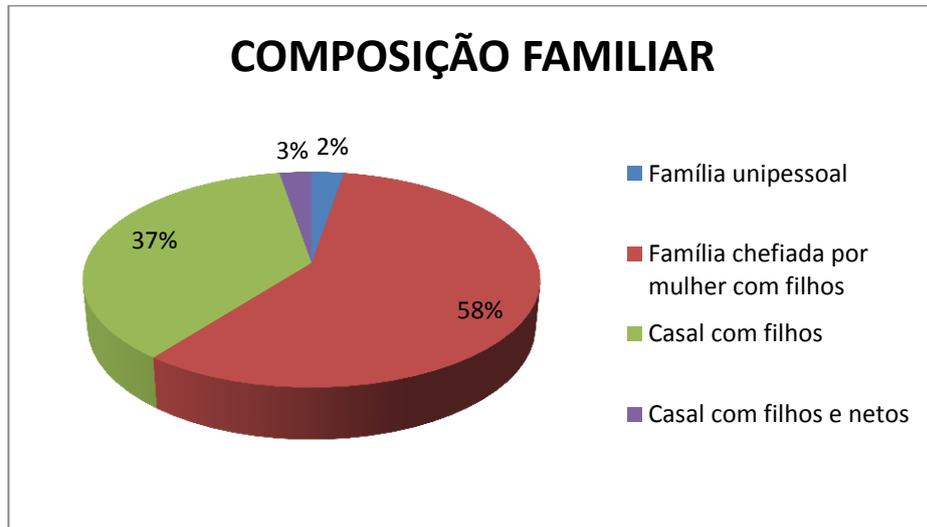


Gráfico 09 – construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Observa-se que o Gráfico 09 ilustra a composição da família que se encontra em situação de descumprimento de condicionalidade. Do universo de 38 famílias, 58% eram famílias chefiadas por mulheres, ou seja, a mulher acaba assumindo o cuidado com os membros da família assim como o provimento das necessidades econômicas.

De acordo com Arriagada, (2005) os debates sobre programas sociais devem levar em conta a relação entre gênero e pobreza bem como os limites à autonomia econômica das mulheres, pois o enfoque atual tem sido medir a pobreza pela falta de renda e do nível de satisfação das necessidades básicas, não considerando fatores culturais como os referentes ao gênero, raça e etnia.

Gráfico 10 - Número de filhos das famílias em descumprimento

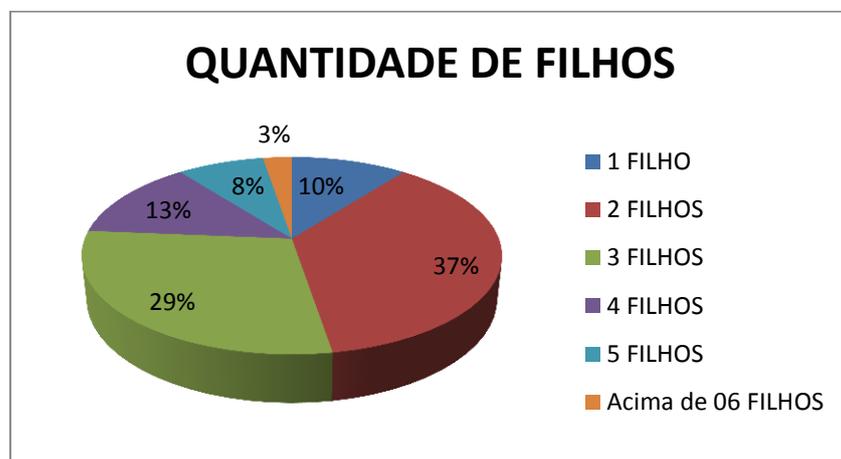


Gráfico 10 – Construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Os dados em relação à composição familiar também rompem com o senso comum quando diz que as famílias beneficiárias teriam mais filhos para receberem um valor maior de benefício como ilustra o Gráfico10. Das famílias analisadas, foi possível identificar que a maioria delas tem de 02 a 03 filhos na composição familiar.

Gráfico 11 - Valor do benefício das famílias em descumprimento

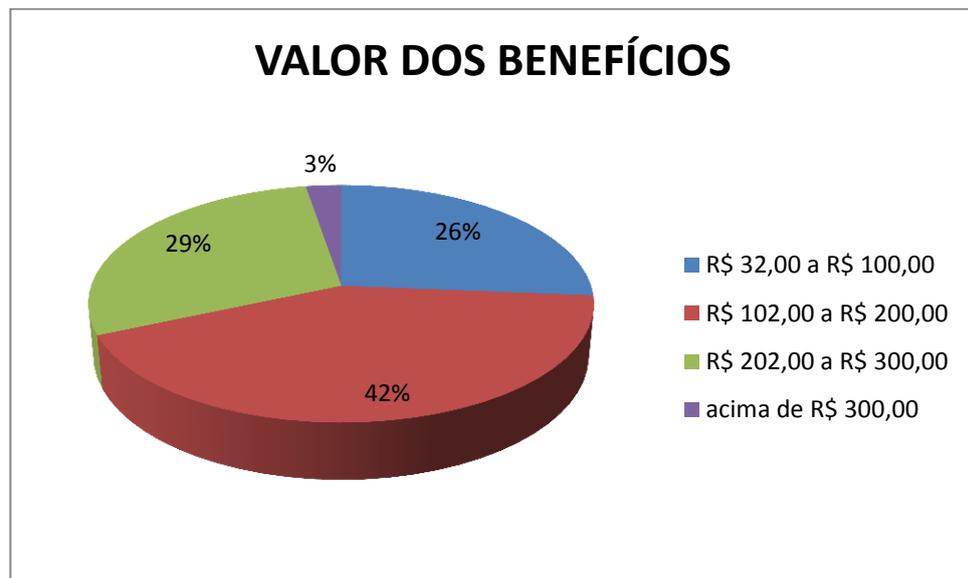


Gráfico 11 – construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Como ilustra o Gráfico 11 é possível observar que 42% das famílias recebem um valor monetário que gira em torno de R\$ 102,00 a R\$ 200, seguido de 29% com valor de R\$ 202,00 a R\$ 300,00 e 26% com benefícios no valor de R\$ 32,00 a R\$ 100,00. Vale pontuar, que os valores dos benefícios são calculados a partir da renda familiar declarada no CadÚnico, bem como número de filhos e se a família se encontra em situação de extrema pobreza poderá ser incluída no Brasil Carinhoso, o chamado Benefício Superação da Pobreza (BSP)

3.3.1 Perfil Dos Dependentes

Gráfico 12 - Idade dos dependentes em descumprimento

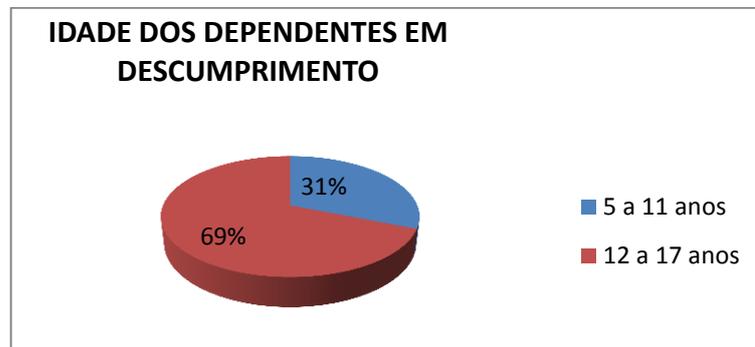


Gráfico 12 – construção da pesquisadora – Fonte: Irsas 2013

Levando em consideração os dados em relação à idade dos dependentes que se encontram em situação de descumprimento de condicionalidade pode-se observar que a aproximadamente 70% dos filhos que não cumpriram com as contrapartidas no campo da saúde e educação se encontram na faixa etária de 12 a 17 anos, ou seja, os adolescentes.

Outro fato relevante é que os adolescentes em descumprimento de condicionalidade nessa faixa etária estão frequentando a 5ª, 6ª e 7ª série.

Gráfico 13 - Sexo dos dependentes em descumprimento



Gráfico 13 – construção da pesquisadora – Fonte: Irsas/2013

Dos 45 adolescentes que se encontravam em situação de descumprimento de condicionalidade foi possível identificar a predominância do sexo masculino, 62% como ilustra o gráfico 13 eram meninos e 38% meninas. Esse indicativo pela predominância

masculina merece investigação por se tornar mais expressivo o descumprimento em adolescentes do sexo masculino. No entanto, não foi possível desvendá-lo nessa pesquisa.

Gráfico 14- Idade do companheiro/esposo

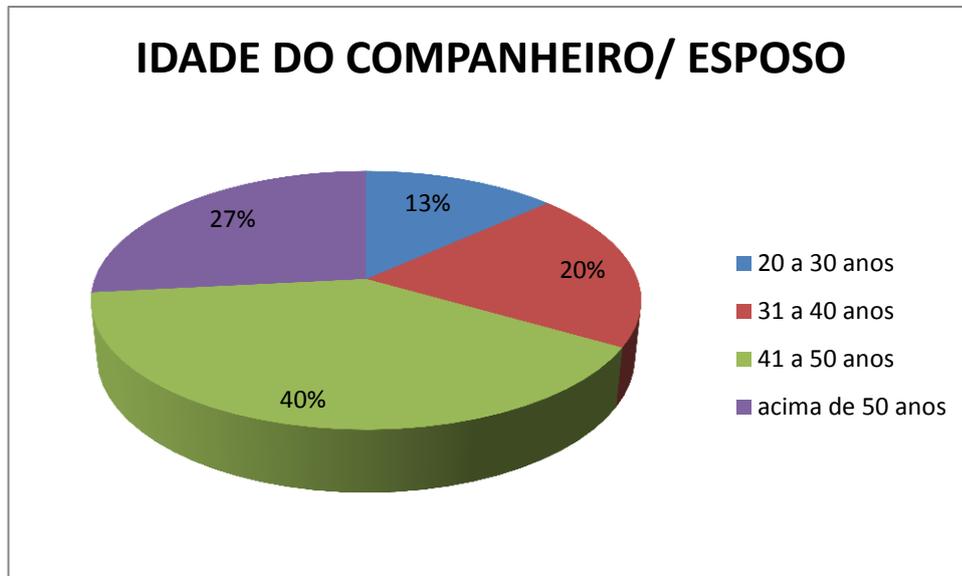


Gráfico 14 – Construção da pesquisadora – **Fonte:** Irsas/2013

Ao analisar a idade do companheiro/esposo foi possível identificar que 60% possuem idade de 31 a 50 anos, o dado se relaciona com a faixa etária da responsável familiar. Dessa forma, é possível pontuar que as mulheres e seus respectivos companheiros se encontram na mesma faixa etária. Vale pontuar que o universo de companheiros declarados no Irsas foi o total de 14 companheiros.

Gráfico 15 - Renda do companheiro/esposo

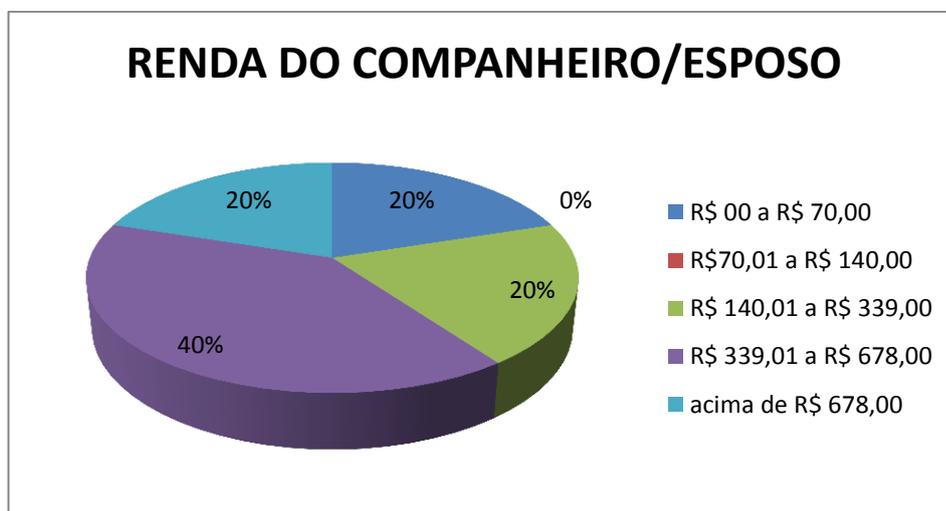


Gráfico 15 – Construção da pesquisadora- **Fonte:** Irsas/2013
 *Salário mínimo vigente em 2013, R\$ 678,00.

Em relação à renda do companheiro/esposo é possível identificar, como ilustra o Gráfico 15, que 40% estão inseridos no mercado de trabalho com renda de R\$339,01 (meio salário mínimo) até R\$ 678,00 (um salário mínimo), seguido de 20% com renda de R\$140,00 a R\$ 339,00, 20% com renda de R\$ 00,00 a R\$ 70,00 e 20% com renda acima de R\$ 678,00 (um salário mínimo).

A informação nos indica que os homens tem tido uma inserção no mercado de trabalho maior e melhor que a mulher também no que se refere aos salários.

Gráfico 16 - Ocupação no mercado de trabalho do companheiro/esposo

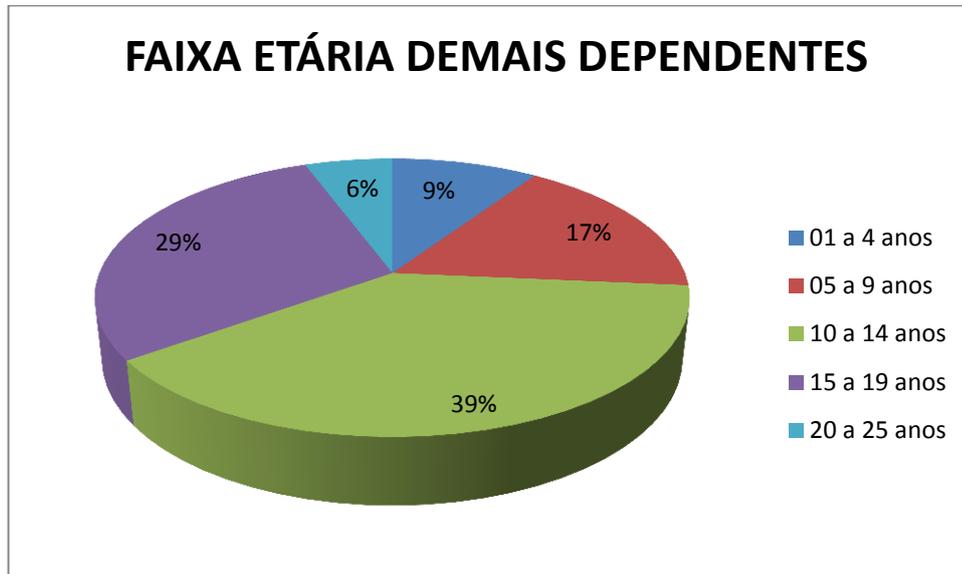


Gráfico 16 – construção da pesquisadora – **Fonte:** Irsas/2013

O Gráfico 16 ilustra a ocupação do companheiro/esposo com o mercado de trabalho. Dessa forma, verifica-se que 47% encontram-se inseridos no mercado informal de trabalho, ou seja, sem registro em carteira. São trabalhadores autônomos, esporádicos ou que fazem “bico” conforme o mercado solicita. Sendo assim, são trabalhadores sujeitos a instabilidade e flexibilização do mercado de trabalho e sem cobertura previdenciária.

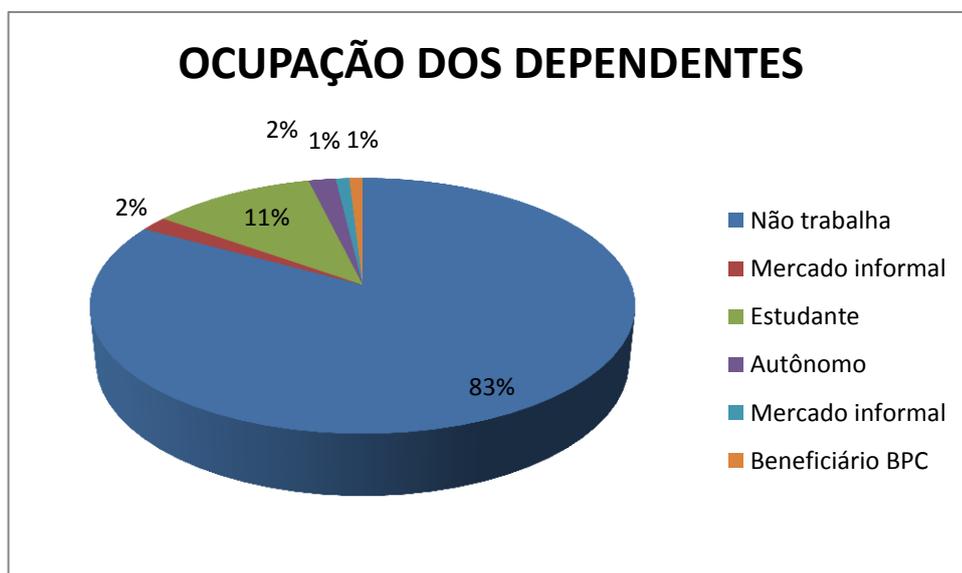
Outra informação relevante é que 33% estão inseridos no mercado formal de trabalho, ou seja, estão com registro em carteira. Porém, mesmo inseridos no mercado de trabalho com registro em carteira o salário recebido não permite a superação da sua condição de pobreza sendo necessário a complementação de renda pelo programa.

Gráfico 17 - Faixa etária demais dependentes

Gráfico 17 – construção da pesquisadora – **Fonte:** Irsas/2013

O Gráfico 17 tem como objetivo ilustrar a faixa etária dos dependentes da família em descumprimento de condicionalidade. Em relação à idade observou-se que 39% se encontram na faixa de 10 a 14 anos, seguido de 29% na faixa etária de 15 a 19 anos, 17% na faixa etária de 05 a 09 anos, 9% na faixa de 01 a 04 anos e por fim 6% na faixa de 20 a 25 anos. Novamente constata-se o predomínio de adolescentes nas famílias em situação de descumprimento de condicionalidade.

Gráfico 18 - Ocupação no mercado de trabalho demais dependentes

Gráfico 18 – construção da pesquisadora – **Fonte:** Irsas/2013

Os dados ilustrados pelo Gráfico 18 apontam que dos filhos e netos cadastrados no Irsas, 83% tem enquanto ocupação o “não trabalho”, mesmo tendo como opção para ser assinalada o “estudante”. Houve suspeita de que a ocorrência não retrate necessariamente a real ocupação dos dependentes, visto que para que a informação seja fidedigna é fundamental uma padronização conceitual dos itens a serem assinalados.

Quadro 06 - Ano de inserção das famílias no PBF

ANO DE INSERÇÃO	QUANTIDADE DE FAMÍLIAS	PORCENTAGEM
2000	24	63,15%
2007	01	2,63%
2008	02	5,26%
2009	01	2,63%
2010	02	5,26%
2011	02	5,26%
2012	05	13,15%
2013	01	2,63%
Total	38	100%

Quadro 06 - Construção da pesquisadora. **Fonte:** Irsas /2013

O Quadro 06 demonstra o ano de inserção das famílias beneficiárias no PBF. O dado apresenta que 63,15%, (24 famílias), ou seja, mais da metade das famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidade foram inseridas em programas de transferência de renda anterior a implantação do Bolsa Família. Dessa forma, as famílias iniciaram o recebimento de benefícios de transferência no âmbito dos programas remanescentes como Bolsa Escola, Vale Gás e Cartão Alimentação e após o ano de 2003 com a unificação dos programas, passou a ser beneficiária do PBF.

É possível concluir que mais da metade das famílias em descumprimento de condicionalidade iniciaram o recebimento no ano de 2000 e, após passados 13 anos de existência do programa, a maioria permanece inserida nele. Possivelmente os filhos dessas famílias em descumprimento de condicionalidade já estavam sendo acompanhados pela educação nesse processo o que não proporcionou uma permanência na escola só por serem beneficiários e acompanhados pelas políticas públicas.

3.4 MOTIVOS DO DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE

Na construção do perfil das famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidade, também foi analisado, como já exposto, o acompanhamento realizado pela equipe técnica do Cras através dos relatos dos atendimentos prestados e inseridos no Irsas e no Sicon.

Das 38 famílias selecionadas para nossa pesquisa, 10 delas estavam inseridas no acompanhamento do Sicon. O Quadro 06 traz os motivos identificados pela equipe técnica que dificultaram a frequência escolar dos filhos em relação a essas 10 famílias. É possível verificar que 16% se relacionam as situações de violência e discriminação no ambiente escolar, seguido de 13% de recusa dos adolescentes em frequentar a escola.

Quadro 07 -Vulnerabilidades identificadas no acompanhamento das famílias

Vulnerabilidades	Porcentagem
Violência ou discriminação no ambiente escolar	16%
Recusa da criança em frequentar a escola ou serviço de convivência PETI	13%
Inexistência de oferta de serviços de convivência próximos ao local de moradia	3,22%
Violência na área de moradia, impedindo de ir e vir	6,45%
Inexistência de serviços educacionais próximos a moradia	3,22%
Inexistência de serviços de saúde próximos a moradia	3,22%
Inexistência ou dificuldade de transporte para escola, serviço de saúde ou PETI	3,22%
Negligencia dos pais ou responsáveis	9,67%
Envolvimento de membros da família com drogas	6,45%
Criança/adolescente em medida protetiva de acolhimento	3,22%
Trajetória de rua criança/adolescente	3,22%
Óbito na família	3,22%
Criança ou adolescente responsável pelos cuidados familiares	3,22%
Violência intrafamiliar	6,45%
Outro motivo	16,12%

Quadro 07 - Construção da pesquisadora. **Fonte:** Sicon/2013

Foi possível identificar que os motivos que levam as crianças e adolescentes a não frequentarem a escola são decorrentes de várias situações que incidem sobre a realidade social da família. Entre eles se destacaram os problemas de saúde, segurança pública e conflitos na escola. Os (as) técnicos (as) entrevistados (as) confirmam os motivos através das falas:

Quando é criança, é as vezes um problema de saúde, as vezes são famílias que não vêm sempre é a primeira vez, vem na advertência aí a gente entra em contato com a família, as vezes teve dor de dente, dor de barriga algum problema, bronquite, doença crônica assim geralmente quando é criança, a criança tem doença crônica bronquite, asma e as vezes ataca no inverno ou o tempo está muito seco e ataca. A mãe já sabe os procedimentos, já sabe os remédios, já sabe os cuidados que tem que ter com a criança nem leva no médico daí não pega atestado a criança falta vem na listagem, então quanto a criança tem essa questão da doença, naturalmente a criança fica doente ou questão de tempo, choveu muito, a criança não tinha como ir para a escola aí a mãe deixou ficar em casa (Entrevistado (a), C).

(...) outros são casos muito específicos de atestado médico, erro da escola, muito simples nada muito grave (Entrevistado (a), E).

Então, tem muitas justificativas de doenças, ou de asma, ou ficou gripado ou mora em uma rua que não é asfaltada e daí quando chove não tem como ir para a escola, ou vai e não escuta a chamada por causa de muito barulho, ou porque está em envolvimento com o tráfico, região muito violenta daí a criança tem medo de ir para a escola, tem as mentiras que a gente sabe, porque agora que a gente tem ido na escola pra preencher aquela folha de frente daí a pedagoga junto com a gente tem preenchido e a gente só tem chamado os pais para preencher a justificativa deles e aí a gente vê que muitas vezes a justificativa não são a mesma. Mas é o que eu te falei assim, a criança ficou doente, teve asma, daí não vai ao posto porque já faz o tratamento em casa, não pega atestado e não leva na escola, são as mais comuns assim que eu vejo (Entrevistado (a), F).

Outra coisa que acontece bastante é a questão da violência, que eu vejo que muitos adolescentes que estudam a noite não vão, pelo perigo eles acabam não indo. A violência esta ligada à segurança né, não tem muito no que a gente interferir, a gente pode trabalhar sim outros lados, mas acho que chegar lá e falar vamos acabar e você faz tal caminho, não dá. Até porque a gente não sabe o que acontece ali à noite, de manhã, e a tarde é um pouco mais calmo (Entrevistado (a), B).

Do meu território especificamente tem essa questão, principalmente quando é do jovem, do tráfico. Tem muitos adolescentes envolvidos com essa questão do tráfico, da violência muitos saem mesmo da escola para, porque assim, eles estão em um bairro que é muito grande a presença, é forte do

tráfico, são adolescentes são aliciados ali pelo traficante, “olha você vai conseguir as coisas, você está aqui mas você pode ter isso pode ter aquilo” e, a escola não é tão atrativa, os projetos não são tão atrativos ou não tem vaga, então o tráfico é uma outra via, uma outra possibilidade então eles acabam indo para essa questão da violência, acabam se envolvendo e deixando de ir para a escola (Entrevistado (a), C).

Os (as) representantes das políticas também foram questionados a respeito das percepções sobre os motivos que geram o não cumprimento de condicionalidades. E mais uma vez, as causas se repetem.

E assim, a gente tem percebido que algumas situação, eu não tenho mapeado, mas assim, está aparecendo muito a questão do trabalho é irmãos maiores cuidando de irmãos menores, né, que tem haver com essa questão da mãe trabalhar e eles não terem acesso a creche, é. tem situações de outras pessoas, as vezes tem um irmão que é descumprimento e já tem outro que está evadido né (Entrevista representante C).

(...) Tem muito adolescente envolvido com a questão do Creas II, a questão do Creas III, então quem está evadido mesmo é tão vulnerável que não consegue se manter na escola (Entrevista representante C).

Olha, aparece muito problema de saúde, problemas de doença do aluno e da família. A questão de negligência de pais e responsáveis né. Que ai assim, existe uma pergunta também. (...) O que a gente percebe é muita situação de saúde que é o que a mãe traz, mas que a gente também não sabe se isso procede, porque não tem atestado médico né, a gente percebe muito essa questão da saúde, a gente percebe também a questão do adolescente em cumprimento de medida, tem até um número significativo né (Entrevista representante C).

Os motivos identificados pelos (as) profissionais apontam para situações de saúde, conflito na escola e violência urbana. Pode-se afirmar que esses motivos não são por culpa das famílias, são provocados por aspectos estruturais e multicausais. Os próprios profissionais reconhecem esses motivos e depois quando questionados sobre a condicionalidade, e em relação ao acesso das famílias, não conseguem articular os reais motivos do descumprimento com a realidade das famílias que atendem e com o contexto maior que envolve as políticas públicas.

Já na entrevista realizada com os (as) beneficiários (as) foi possível identificar os seguintes motivos:

Faz, faz um ano em pouco que pararam de ir na escola, então, o meu filho que agora tem 15 anos tem um motivo grave sim, de parar que teve que ir até embora daqui e tudo, por causa de briga de moleque mesmo né, o outro não, o outro é porque é preguiçoso sabe, desobediente, então não cumpria direito com os deveres da escola, daí ele parou. (...) porque são meninos, são adolescentes, são rebeldes, sem educação, porque eles não obedecem a gente, então, eles não iam para escola (beneficiário (a), B)

Teve uma época que, foi ano passado foi, estava com umas amizades aí que ele entrava no ônibus da escola quando chegava lá ele não entrava. Daí eu falei, “mas eu estou mandando ele para escola, não tem como”. Não estava sabendo, daí veio o papel né, que tinha não sei quantas faltas, daí eu fui ver, minha tia mora no Eucaliptos, e ela começou a sondar, ele, esse menino e mais dois não entravam na escola. Daí eu falava “Se você não entrar no ônibus eu vou assistir aula com você”. Daí agora, ela colocou o dela no horário da tarde e eu coloquei o meu na parte da manhã. Melhorou bastante (beneficiário (a), C).

Eu faço tudo que eu posso assim para fazer eles irem né, mas aí chega um ponto assim, que nem a H. que já vai fazer 16 anos que eu não consigo mais mandar nela, né, eu falo, falo, eu falo para ela, que uma semente que estou plantando né, porque eu falo para ela, vai chegar um dia que ela vai usar. Só que um dia ela vai ouvir tudo que eu falo sabe (beneficiário (a), H).

Maior dificuldade para cumprir com as condicionalidades. Aí, esse negócio do filho adolescente não querer ir para escola né. Acho que é isso. Eles dão um pouco mais de trabalho, nessa idade parece que está tudo fervendo né, depois eles dão uma melhoradinha e sossegam um pouco mais, conforme já aconteceu com as irmãs também, sossegaram, bastante (beneficiário (a), H).

É mais a dificuldade de colocar eles no ônibus quando está chovendo, mas nos dias normal não tem dificuldades. Quando chove muito não tem como (beneficiário (a), G).

Falta mesmo por causa de doença que tem que levar no hospital se for por mim não faltava (beneficiário (a), A).

Não, eles, só não vão na escola quando estão doente mesmo e a pesagem eu acompanho eles mesmos (beneficiário (a), G).

Os (as) beneficiários (as) elencam os problemas relacionados aos filhos adolescentes e as dificuldades em fazê-los frequentar a escola e obedecer aos pais. São várias situações que acabam incidindo na realidade das famílias que podem colaborar com as dificuldades vivenciadas com o público adolescente.

Também foi analisado os atendimentos técnicos registrados no Irsas das 38 famílias que selecionamos para a construção do perfil. Foram analisados os atendimento dos anos de 2010 a 2013 como já pontuado. Nesses registros pode-se identificar que os motivos já pontuados acima também são reincidentes. As mesmas dificuldades identificadas nas falas dos (as) técnicos (as), representantes das políticas e beneficiários (as) também foram confirmadas na análise dos atendimentos prestados às famílias selecionadas para construção do perfil.

(...) O filho G. estava usando maconha e não estava frequentando a escola regularmente. Ficha 03.

(...) a filha B. tem tido dores de cabeça e nesses momentos não tem ido a escola, porém também não tem procurado a UBS quando acontece devido a morosidade do atendimento. Ficha 05.

(...)referiu que a baixa frequência escolar do filho F. foi decorrente de uma situação que aconteceu na escola em que o filho estava sendo ameaçado por um outro menino. Ficha 01.

(...) o fluxo também sofre interrupções já que nem sempre as crianças conseguem deslocar-se, principalmente em dias chuvosos já que a estrada é muito ruim. Ficha 24.

A pesquisa de campo também apontou que um dos maiores motivos de descumprimento de condicionalidade na saúde é o atraso vacinal. No entanto, mais a uma vez a culpa recai sobre a mãe que não conseguiu controlar a carteira de vacina dos filhos.

(...) Agora do atraso vacinal que é o nosso motivo de descumprimento é mais descuido da mãe mesmo, não se atentou, principalmente quando tem mais de um, dois filhos, acaba esquecendo e se a equipe não está atenta, porque daí fica difícil da equipe fazer o controle da carteira de vacina de cada criança, embora isso seja feito pelos ACS, de fazer essa busca ativa principalmente até os dois anos de idade da criança, mas como o bolsa família ele pega uma faixa etária um pouco maior até os sete então acontece de ter crianças, normalmente são crianças que tem menos vínculo com a unidade, frequentam menos a unidade, ou são famílias que mudam muito, aí quando faz a busca ativa para a vacina ela já não está mais (entrevista representante B).

Neste sentido, pensar o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em saúde, deve ser discutido para além da vacinação e pesagem, permitindo um olhar ampliado dos serviços para com as famílias, obtendo informações sobre o seu modo de vida, das limitações, da vida cotidiana, das relações sociais, ou seja, do contexto social da realidade em que vivem. Esse olhar para além do imediato e aparente rompe com o atendimento focalizado e fragmentado nele mesmo viabilizando a efetivação de direitos e a inclusão social.

3.5 O DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE E SUAS SANÇÕES

A quantidade de famílias beneficiárias do PBF no território analisado era de aproximadamente 416, a partir de relatório retirado do Irsas em 2013. O total de famílias em descumprimento de condicionalidade era de 38, porém, algumas possuíam mais de um filho em descumprimento da contrapartida, totalizando 45 situações de descumprimento de condicionalidade, sendo 33 advertências e 12 bloqueios/suspensão. Pode-se concluir que aproximadamente 3% das famílias não tiveram acesso ao benefício no mês de julho/2013.

Gráfico 18- Sanções recebidas pelas famílias no descumprimento de condicionalidade

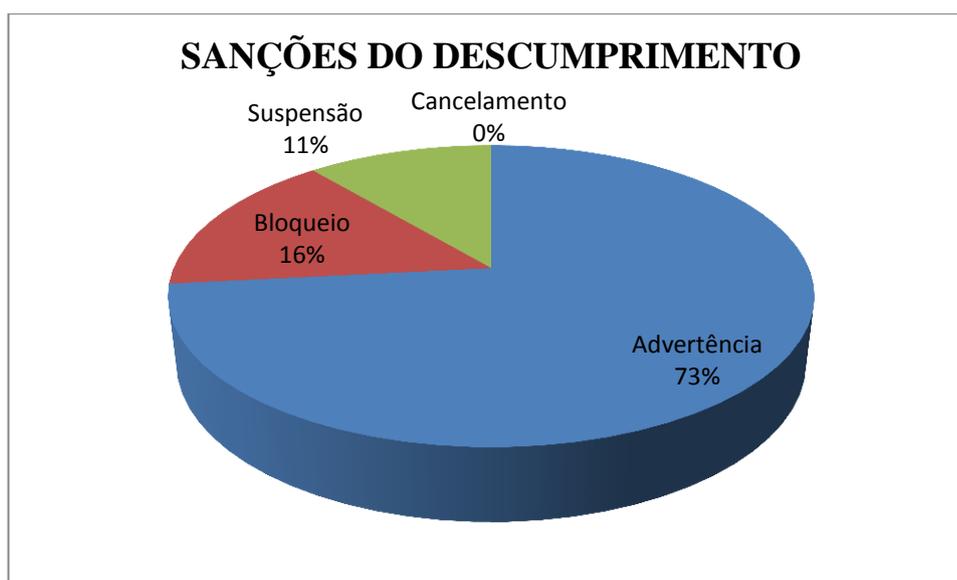


Gráfico 18 – Construção da pesquisadora. **Fonte:** listagem de descumprimento de condicionalidade Londrina/2013

Considerando as sanções recebidas pelas famílias foi possível identificar que grande parte se encontrava na sanção advertência, o que equivale dizer que essas famílias se encontram na primeira sanção dada pelo programa. Sendo identificadas, recebem um aviso formal sobre a necessidade dos filhos frequentarem escola e fazerem o acompanhamento da saúde com a finalidade de não acarretar prejuízo ao recebimento do benefício caso persistam descumprindo com a contrapartida.

Nesse momento, a causa que gerou o descumprimento de condicionalidade pode ser identificada pelas políticas públicas que a integram com objetivo de conjuntamente traçar metodologias de trabalho a fim de solucionar a situação com a família e assim prevenir que o descumprimento venha a reincidir.

Embora a maioria das famílias tenha recebido a sanção advertência, aproximadamente 26% dos beneficiários em descumprimento tiveram o benefício bloqueado ou suspenso pelo não cumprimento de condicionalidades, ou seja, não tiveram acesso à renda no mês de referência devido às faltas dos filhos na escola. Essa informação permite concluir que no período de apuração as famílias não tiveram acesso à transferência de renda devido o não cumprimento das contrapartidas, a família acaba sendo penalizada antes mesmo de ser ouvida.

Outro indicativo é que embora as famílias já tivessem passado pela sanção advertência em outro momento não foi possível solucionar as intercorrências que afetaram a frequência escolar ou acompanhamento da saúde em tão pouco tempo, já que o acompanhamento em relação à frequência escolar é apurada e enviada por bimestre.

A pesquisa realizada com os (as) beneficiários (as) apontam que eles conhecem quais são as exigências que devem cumprir para permanecerem recebendo o benefício do PBF. Dessa forma, não é porque não sabem que eles não cumprem, e sim pela própria condição social a que estão expostos. Quando na entrevista foram questionados sobre o que deveriam cumprir, obteve-se as seguintes respostas:

A frequência na escola, as crianças na pesagem né, e a puericultura do bebê agora né, que eles exigem também. Eu acho que só. Da assistência social sinceramente eu não sei se tem. (beneficiário (a), B)

As crianças na escola, deixando as crianças na escola, e não ter falta. E agora eles estão indo no projeto, mas como eu trabalho, estou de licença agora, eu fico em cima, mais depois. Eu tenho sete filhos, então agora, é difícil né. Já fui lá fazer o cadastramento. Já levei eles para pesar, bolsa família. Para pesar do Bolsa Família é todo ano. (beneficiário (a), D)

Manter as crianças na escola, não deixar faltar, eles tem que ir certinho na escola, porque se eles ficarem faltando eles bloqueiam ou cancelam o benefício né. Tenho que levar as crianças para vacinar, manter as vacinas tudo em dia e o negócio da escola, igual eu já comentei com você, e pesar das crianças, para ver como que está o peso se aumentou, se a criança continua desnutrida, sabe. (beneficiário (a), F)

É manter as crianças na escola né, é, manter as vacinas em dia. As coisas assim, nesse sentido. (beneficiário (a), G)

A pesagem, vacinação em dia, é, eu tive que fazer o pré-natal todo dia também, e, a escolaridade, tem que frequentar a escola. Pelo Cras, só, a atualização do cadastro. (beneficiário (a), E)

Outro fator relevante que pode ser observado é que já se passaram dez anos da implantação do PBF e 63,15% das famílias que são beneficiárias desde o início do programa, permanecem reincidindo no descumprimento de condicionalidades, ou seja, a família vai sendo penalizada com as sanções enquanto não há mudança nesses dez anos na estrutura do problema.

Em relação a importância da transferência de renda os (as) beneficiários (as) comentam,

Para mim está sendo bom, né, porque, porque eu nunca tive um dinheiro na minha mão, né, agora por causa do governo eu consigo ter um dinheirinho, eu consigo pagar uma luz, consigo comprar um gás, consigo fazer uma despesinha. Entendeu. Por que eu nunca tive né. (...) Não posso dar o bom e do melhor para meus filhos, mas não deixo eles ficarem com necessidade, não passa necessidade mais, não é aquela necessidade que eu tinha antigamente. (beneficiário (a), A)

Faz tempo que eu recebo, eu acho assim um benefício muito bom, porque, pelo menos para mim ajuda muito né, porque eu compro as coisas para as crianças, compro leite, fraldas, eu tenho seis filhos né, então meu marido é catador de papel, então para mim ajuda muito. (beneficiário (a), B)

É importante, eu compro assim, material para as crianças, as coisas para eles. Tem 10 anos. Quando ele nasceu chegou. E foi em um momento que a gente estava precisando que foi logo quando a gente veio para Londrina e o meu marido ficou desempregado, eu desempregada, a menina estava no hospital direto. (beneficiário (a), C)

Faz tempo que recebo. Ajuda. Não vou falar que não ajuda porque ajuda bastante. (beneficiário (a), D)

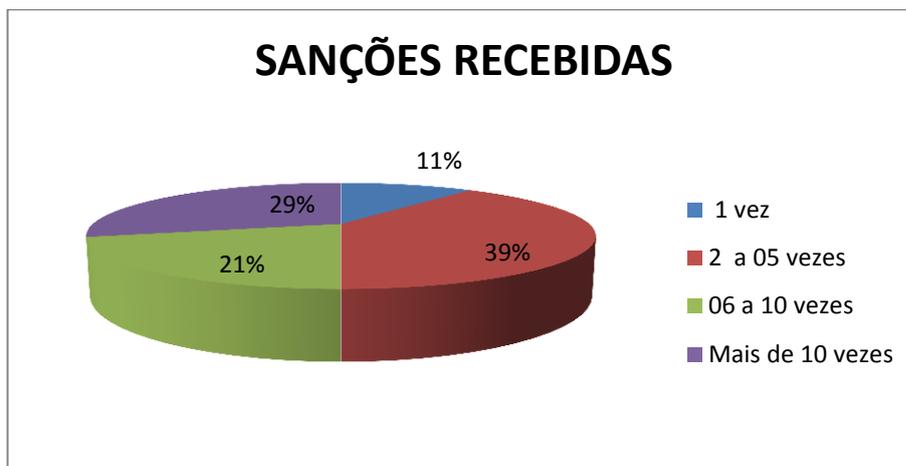
Ele é um dinheiro que vem assim, tem hora que vem na melhor hora, ajuda bastante, assim como eu tenho meus cinco filhos, assim me ajuda, vichi, eu uso ele para comprar os materiais das crianças ou colocar um coisa dentro de casa, me ajuda mesmo. A mais ou menos, eu conto com esse dinheiro, mas se for assim se fosse para eu fazer tudo dentro de uma casa, que nem eu sou mãe de cinco filhos, sou mãe solteira, não dá, por que é tipo assim, ai vem o gás, a água, a luz, o material das crianças, não dá, dai para mim assim, não dá, ele me ajuda assim nas questões, de resolver algumas coisas, mas para eu fazer tudo isso assim não daria. (beneficiário (a), F)

Faz uns 10 anos que recebo o Bolsa Família, como posso dizer, ah, é um complemento né, por exemplo, hoje, é, se a gente passa um apuro a gente tem para onde correr, tem o Bolsa né, tem o Bolsa ali que é um fixo, de certa forma para mim é um fixo, e antes não. Na hora que passava um aquele, apuro mesmo, não tinha, não tinha uma coisa fixa assim, não tinha, agora tem e é mais fácil né. (beneficiário (a), H)

Observa-se que os beneficiários já contam com o dinheiro que recebem através do Bolsa Família. Neste sentido foi possível detectar a importância do benefício para os mesmos e o quanto são penalizados quando não recebem. Embora relatem que o valor não é suficiente para todas as despesas que tem, ele complementa a renda da família para necessidades básicas cotidianas.

Analisando os dados em relação à quantidade de sanções que as famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidade já tiveram no decorrer do processo de recebimento, como ilustra o Gráfico 20, foi possível identificar que a maioria das famílias já havia passado pelo descumprimento de duas a cinco vezes, o que representa aproximadamente 39% dos beneficiários. Dessa forma, das famílias em situação de descumprimento de condicionalidade aproximadamente 10% só ficaram na sanção advertência. Enquanto as outras 90% passaram, pelo bloqueio, suspensão e cancelamento. Vale ressaltar que com o passar do tempo as que tiveram o benefício cancelado voltaram a receber o benefício.

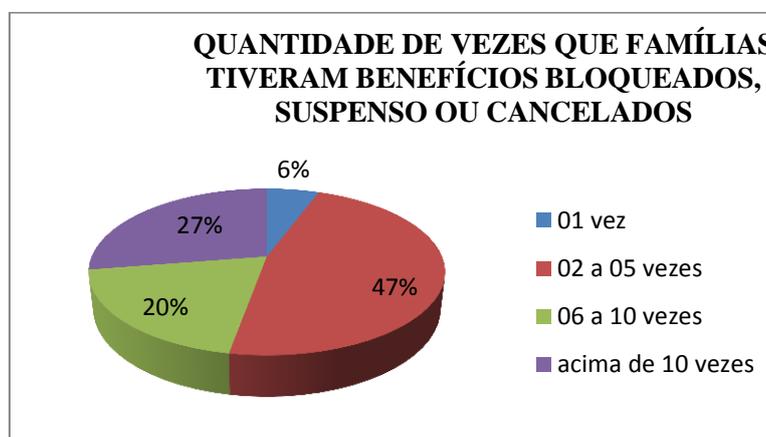
Gráfico 19 - Sanções recebidas pelas famílias

Gráfico 19– construção da pesquisadora – **Fonte:** Sicon/2013

Dessa forma, 90% das famílias já foram penalizadas com o não acesso a renda pelo fato de não conseguirem cumprir com as contrapartidas. Para a família há existência de sanções que são levadas criteriosamente pelo programa enquanto para o Estado não há penalização pelo fato de não implementar políticas de educação, saúde, trabalho em número suficiente e próximo do local de moradia das famílias mais vulneráveis.

A reincidência das sanções por mais de cinco vezes também pode ser um indicativo de que as condicionalidades não garantem a frequência escolar dos alunos na escola, ou seja, o fato de ser beneficiário do PBF não é suficiente para permitir a frequência de crianças e adolescentes já que há reincidência no descumprimento das contrapartidas.

Gráfico 20- Famílias com benefícios bloqueados/suspensos/cancelados

Gráfico 20 – construção da pesquisadora – **Fonte:** Sicon/2013

O gráfico 20 aponta a quantidade de vezes no decorrer do recebimento do benefício que às famílias tiveram o benefício bloqueado/suspenso/cancelado. Os dados comprovam que das 38 famílias analisadas 18 delas tiveram o benefício bloqueado, suspenso ou cancelado no decorrer do recebimento, ou seja, praticamente 50% das famílias não tiveram acesso à renda devido o não cumprimento de condicionalidade. Vale ressaltar, que o descumprimento de condicionalidade já aponta uma situação de vulnerabilidade a qual a família vivencia e assim, com o não acesso a renda enquanto direito de cidadania em determinados meses de apuração do cumprimento das condicionalidades, fragiliza ainda mais famílias que tem como renda somente os benefícios sociais.

Hoje a equipe técnica do PAIF tem a possibilidade de interromper com os efeitos da condicionalidades. A SENARC em parceria com o Departamento de Tecnologia do MDS implantaram um sistema online que permite o acompanhamento de todas as ações que se refere à gestão do programa, denominado Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF). O aplicativo pode ser utilizado por técnicos, gestores, coordenadores a fim de implementar ações conjuntas no que diz respeito a gestão do programa.

Dentro do SIGPBF é possível acessar o Sicon que possibilita a gestão intersetorial de acompanhamento das condicionalidades pelas políticas de saúde, educação e assistência social. De acordo com o MDS (2014) o sistema possibilita a integração de informações a respeito da frequência escolar, do calendário de vacinação, e do acompanhamento pré-natal. O Sicon, dessa forma, permite que sejam consultadas todas as informações em relação ao acompanhamento realizado à família beneficiária. É possível verificar o histórico de condicionalidades, composição familiar, endereço, acompanhamento realizado às famílias mais vulneráveis que se encontram em descumprimento de condicionalidade, além de interromper com os efeitos da condicionalidade¹¹ por um período de seis meses, podendo ser renovado caso o técnico avalie a necessidade.

Na visão de Currello et al. (2010) o sistema de acompanhamento das condicionalidades deveria abrir espaço para que precisamente as famílias, em situação de vulnerabilidade social, não fossem punidas com o bloqueio do benefício por não conseguirem efetivar seus direitos sociais através do cumprimento das condicionalidades. Entre os motivos assinalados pelo autor que não levam à sanção até a família estão: a inexistência de oferta de

11 A interrupção dos efeitos da condicionalidade permite que durante o período de seis meses, a família não receba repercussões sobre o benefício como bloqueio ou suspensão, por falta dos filhos na escola ou por não efetivarem o acompanhamento na saúde.

serviços; doença do aluno, óbito na família e situações que se relacionam com o impedimento de acesso à escola.

A entrevista de campo realizada evidencia que os (as) técnicos (as) utilizam do Sicon realmente para inserir famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social a fim de que a transferência de renda seja garantida ao núcleo familiar.

Agora essas situações mais complexas em que o benefício às vezes já está até suspenso e essa família está em situação de risco eu peço a interrupção da sanção. Antes eu não sabia mexer direito no Sicon, não sabia que tinha que desligar as famílias. Daí agora eu realmente só faço a inserção daquelas famílias que eu realmente vou acompanhar, desses casos mais graves, aí eu faço a inserção e peço uma interrupção, algumas também eu faço inserção, são famílias que eu acompanho, mas não faço a interrupção. (...) Eu tento acompanhar a família de outra forma eu lanço no Sicon, peço a interrupção e tento acompanhar aquela família (Entrevistado (a), C).

A inserção das famílias no Sicon acontecem quando o (a) técnico (a) de fato irá inserir a mesma no acompanhamento, culminando em intervenções técnicas fim de que a situação que deu início ao descumprimento de condicionalidade seja solucionada. Neste sentido, nem todas as famílias do descumprimento de condicionalidade serão inseridas no Sicon e terão os efeitos da condicionalidade interrompidos.

Eu inseria aí disseram que não, agora eu estou inserindo aquelas que eu acho que eu vou conseguir acompanhar. Teve um tempo que tinha que por todo mundo, aí eu coloquei todo mundo, não, não coloca todo mundo. Agora eu optei por colocar só aquelas que eu realmente vou dar conta de acompanhar de estar lá presente, por precaução minha, assim. (...) mas a maioria eu envio sim, a maioria eu tenho esse contato com a família. Eu dou prioridade para a suspensão, mesmo acreditando que a gente deveria trabalhar primeiro com a advertência, mas pensando que vai perder o benefício, pela suspensão e depois eu vou voltando para chegar na advertência (Entrevistado (a), B).

Antes eu não sabia mexer direito no Sicon, não sabia que tinha que desligar as famílias. Daí agora eu realmente só faço a inserção daquelas famílias que eu realmente vou acompanhar, desses casos mais graves, aí eu faço a inserção e peço uma interrupção, algumas também eu faço inserção, são famílias que eu acompanho, mas não faço a interrupção (Entrevistado (a), C).

Dessa forma, os (as) técnicos (as) é que farão essa análise para verificar ou não a possibilidade de inserção das famílias no Sicon e se as mesmas teriam que ter os

efeitos da condicionalidade interrompidos. Esse fator leva a reflexão de que os recursos humanos existentes na unidade, a estrutura, as concepções técnicas também influenciarão no processo de inserção ou não dessa família nesse sistema o que pode demonstrar mais uma vez que as próprias políticas podem falhar e não permitir o acesso a todos os beneficiários em descumprimento de condicionalidade que vierem na listagem no referido mês e estiverem em situação de risco/vulnerabilidade social ao mecanismo de interrupção dos efeitos da condicionalidade.

Na pesquisa de campo, foi possível observar também que em situações mais “graves” em que eles verificam que os adolescentes evadiram ou não vão retornar a escola tão logo, eles utilizam da interrupção dos efeitos da condicionalidade.

(...) assim no começo eu usava menos, até por não entender muito bem o significado completo e também porque era uma forma de ver se aquela família ia ou não vir na próxima listagem né, se aquela intervenção que você fez ia ter algum efeito ou não. Hoje eu já entendo essa interrupção para esses casos que são mais graves e que você sabe que a família vai vir, então ele é uma alternativa. Tenho usado bastante (Entrevistado (a), A).

(...) eu acho importante porque com a interrupção a gente consegue mesmo fazer com que a família não sofra, não tenha o benefício suspenso ou bloqueado por um tempo até a gente conseguir fazer um trabalho com aquela família, pode ser que com o tempo o adolescente volte para a escola, às vezes nem é algo tão grave, com um trabalho de acompanhamento vai voltar (Entrevistado (a), C).

Eu uso, acho que é bom, creio que é importante para a família porque se eu acessei a família e ela precisa do benefício, então esse dispositivo ajuda, ajuda a família. Ele não vai ser a solução de tudo, porque você faz isso uma vez, duas vezes até que você não pode fazer mais. (...) agora no Sicon não, só as famílias que vão para o acompanhamento. Que são as famílias que já estão na segunda advertência, que a gente vai pedir a interrupção, os que estão no bloqueio (Entrevistado (a), D).

No meu cotidiano de trabalho ele é fundamental, eu uso muito, porque existem muitas famílias, que realmente, não vai voltar para escola, ou ele não vai volta para escola agora (...) Que tem situações diferentes assim, mas eu nem sei se em seis meses eu vou conseguir fazer esse trabalho e eu nem sei se ela vai retornar para escola, entendeu, mas a perspectiva do acompanhamento é esse, estamos, tentando revincular ela no projeto, no serviço de convivência, que eu acho que o serviço de convivência tem um pouco mais de maleabilidade para ela voltar essa lógica de ter que sentar parar um pouco, ouvir alguém, receber ordens (...) então a interrupção dá a você a oportunidade de trabalhar um pouco outros conteúdos ali com a família entendeu, por que a condicionalidade, a falta na escola, é uma coisa

que diz de uma série de outras que tão mais embaixo né. E a gente de trabalhar, se a gente não consegue interromper essa família vai sofrer as sanções, pode correr o risco de perder o benefício, se bem que de fato isso acontece bem pouco o benefício ser cancelado por condicionalidade (Entrevistado (a), G).

Já cheguei a utilizar mais em casos assim, que estão sendo acompanhados pela especial que daí eu entro em contato com o técnico que está acompanhando ou que está em situação de rua, ou que aquela criança não vai ter mesmo condições de voltar a estudar porque muitas vezes também não tem vaga naquela escola e vai interferir na renda da família independente de como eles usam esse benefício, vai interferir. Eu analiso por essas vias. (...) A grande parte é porque a criança não vai mesmo para a escola e eu faço a interrupção e mesmo assim nada de diferente aconteceu (Entrevistado (a), F).

É possível observar que a interrupção dos efeitos da condicionalidade é um avanço no que diz respeito a possibilidade dos profissionais, a partir de sua análise técnica, oportunizarem as famílias a garantia do acesso a transferência de renda. Neste sentido, os mesmos têm feito uso da interrupção das condicionalidades em situações que são agravadas por vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, não sendo para todas as famílias em descumprimento de condicionalidade, visto que a inserção gera um acompanhamento pelo serviço. No entanto, acreditam que é um mecanismo importante para acompanhamento das famílias.

A penalização com o bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício de transferência de renda para as famílias descaracteriza a proteção social, pois vulnerabiliza a família a deixando desprotegida financeiramente. Embora hoje seja possível utilizar o Sicon para interrupção dos efeitos da condicionalidade dependendo da vulnerabilidade da família, sua utilização passa pela análise técnica, e dessa forma, dependerá da postura política, ideológica e conceitual que o profissional tem da exigência de condicionalidades. Assim como da realidade dos serviços e políticas públicas nos municípios.

3.6 A PENALIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O BLOQUEIO DO BENEFÍCIO

Em entrevista realizada com os (as) beneficiários (as) quando questionados (as) sobre se já tiveram o benefício bloqueado e qual o impacto desse bloqueio para a família obteve-se as seguintes respostas:

Sim (no meio da pergunta). Sim fez muita falta. Falta de gás, de compra leite para a nenê, minha menininha de 2 anos, quando eles falam mãe quero um pão, quero um leite e não tem. Sabe, esse dinheiro me ajuda. Pelos menos eu consigo comprar um leite e um pão pra não faltar. Entendeu (beneficiário (a), A).

Olha fez falta, porque a gente, tipo assim, a gente se segura todo mês naquela quantia que vai vir para uma compra, um leite, um gás, a gente sempre se segura ali né, e quando chega para pagar uma conta que a gente comprou alguma coisa para as crianças e quando chegava na hora eu não tinha, então fez falta tanto para mim e quanto para eles (beneficiário (a), B).

Já bloqueou, só uma vez. Vichi, eu tinha feito um monte de conta. E depois para pagar a conta? Eu fui lá tirar e estava bloqueado, por falta da escola. Dai eu fui lá pedir, falar pro Bolsa que. Pensei, meu Deus, e agora como eu vou pagar os outros. Procurei o CRAS para ver o que que era, mas tive que esperar, para desbloquear. Dai, eu não trabalhava. Fiquei sem renda. Fui ver o cupom (beneficiário (a), D).

Já. Prejudicou. Ah, eu me virei, deixei água, luz, tudo para o outro mês, e deixei. O que tinha nós comemos, o que não tinha, não. O meu bloqueio uma vez por causa da atualização e uma vez por causa da escola mesmo. (...) Ah sim, porque quando bloqueia, a pessoa vai procurar saber porque bloqueou, ai vai saber se é por faltas na escola, por falta de vacinação, ou por falta de alguma coisa que aconteceu. É ruim, sim é ruim quando bloqueia, ainda mais quando a pessoa depende daquele benefício. É eu acho que ainda é melhor (beneficiário (a), E).

Eu já tive meu benefício cancelado duas vezes, já tive ele bloqueado três vezes, ai eu não tinha nenhuma renda, ai eu tinha meus filhos, e não tinha nenhuma renda (beneficiário (a), F).

Bloqueado né, foi um mês que deu bastante chuva que eu não estava conseguindo levar eles para escola, chuva, que eu não tinha um guarda chuva né, eu estava desempregada, e não tinha dinheiro nem para comprar um guarda chuva. Ai como eu saia com duas de manhã, ai não tinha né, ai ficaram, chuva forte né, se fosse chuva fraquinha, mas é lá em cima, você

vai lá em cima pegar o ônibus, aí chuva forte, faltaram. Aí deu o bloqueio né (beneficiário (a), G).

Prejudicou bastante. Então, eu tinha contas, tipo assim, eu tinha uma amiga, que agora ela não me empresta mais, mas ela emprestava o cartão de crédito dela (...)eu pegava o cartão de crédito dela, e comprava as coisas do mercado e quando eu recebia eu pagava ela, com esse dinheiro. Aí eu tinha essa conta para pagar, aí pensa eu fiquei muito nervosa. Não avisaram não, já teve alerta pela baixa frequência na escola. (...), não ficou um mês bloqueado. Não ficou o mês, aí já liberou (beneficiário (a), H).

Pode-se identificar pelas entrevistas realizadas com os (as) beneficiários (as) que o bloqueio repentino do benefício prejudica a família de forma geral. As famílias contam com o seu recebimento para manutenção de despesas básicas da casa, como alimentação e contas cotidianas. O bloqueio incide diretamente nessa realidade. A política de assistência social que deveria garantir os mínimos sociais acaba não cumprimento seu dever, o que duplamente penaliza a família, uma pelo não recebimento do benefício e outra pelo despreparo das políticas para atender a demanda.

Na pesquisa de campo realizada com os (as) beneficiários (as), os (as) mesmos (as) expuseram que não acham correto a família como um todo ser penalizada com o bloqueio do benefício quando somente um dois filhos não querem ir para escola.

Não, eu nem reclamei, porque eu sabia que era por causa deles né, não era nem por causa do pessoal do governo, mas assim, que eles não deviam bloquear por causa de uma criança as outras, né, pagarem, isso aí eu acho injusto né. Porque assim, por causa de um adolescente meus outros três não receber, não recebia porque eles não queriam ir para escola (beneficiário (a), B).

(...) ou se não vai ter que tirar o nome dos meus dois meninos que não estão estudando e pelo menos encaixar os dos pequenos, porque os pequenos não podem levar a culpa pouca causa dos grandes. Agora qualquer coisinha eles querem bloquear o benefício. Só que eu acho assim, que eles tem que sentar também, ir lá em Brasília e sentar também e deixar a gente explicar a situação como que é. E ter assim, uma providência, para não deixar bloquear. Porque tem muitas crianças aqui filha, que está muito, da idade do meu menino quase ninguém está indo para escola, com esse envolvimento. Com esse envolvimento mesmo (beneficiário (a), F).

(...) Por causa de uma pessoinha que quer passear, todo mundo sofrer por causa disso né, porque todo mundo sofre. Com certeza, penalizada. Porque daí não tem né. Você está contando com aquilo ali (beneficiário (a), H).

A família como já foi visto conta com o direito do PBF e vivencia dificuldades em relação a manter os filhos na escola, assim como outras famílias que não são beneficiárias de programas sociais devem encontrar e vivenciar. A diferença é que famílias que recebem benefícios sociais devem fazer por merecer esse recebimento.

As condicionalidades acabam sendo punitivas apenas para o segmento das famílias beneficiárias, pois não se vê condicionalidades para o Estado. A Cepal (2012) reforça este argumento apontando que as contrapartidas funcionam punitivamente e unilateralmente visto que exige da população beneficiária o seu cumprimento, porém, raramente se exige do Estado a obrigação de oferecer condições para o cumprimento das contrapartidas. Neste sentido, as condicionalidades poderiam funcionar como mecanismos que gerassem demandas para os serviços sociais básicos e fundamentais para a melhoria dos mesmos.

3.7 INFORMAÇÕES SOBRE O ACOMPANHAMENTO TÉCNICO REALIZADO

A seguir será analisado as informações contidas no cadastro do Irsas que retratam o acompanhamento técnico realizado pelo Cras às famílias que se encontram em descumprimento de condicionalidade tendo como recorte os últimos três anos, 2010 a 2013, e tendo ainda o universo das 38 famílias selecionadas para construção do perfil.

O Quadro 08 sintetiza a quantidade de atendimentos realizados às famílias no período de 2010 a 2013 pela equipe técnica do Cras pesquisado.

Quadro 08 - atendimentos realizados pela equipe técnica do Cras

Família	A.S	A.P	V.D.SS	C.T	G.S	E.R	V.D.P	V.D.SS.P	A.T.SS.P	TOTAL
1	2		2	4	1	1				10
2	1		4	2		1	4	3		15
3	9	1	1	1						12
4			6	2	2	1		1		12
5	3		3	2		1				9
6	1		2	2		1				6
7	2		3	3	6	2	1			17
8					1					1
9	1		1	1		2	2			7
10	2		2	2	1	1				8
11			1	3	2	1				7
12	2		3	1						6
13		1	1	2	1	1			1	6
14	1		3	1						5
15	1			2	2	2				7
16	1		3	3		1				8
17	11	1	2	1	1	1				17
18	3			2		1				6
19	2			1		1				4
20			1	1						2
21	2		4	2	1	1		1		11
22	1			1		1				3
23	4	1	4	3		5		3		20
24	11	2	2			2	1	1		19
25			3	2		1				6
26	2	1	6	6	5	3		2		25
27	1		4	3		2	1			11
28	2		8		5	2	3			20
29	11	1	9	7		1	3	7	2	41
30			1	1		1	3	7	2	15
31	1		1	1		1	3	7	2	16
32	2		5	1			1	2	1	12
33			2	1		1				4
34	1		2	1		1				5
35	5	1				4	2		1	13
36	6		2		1		2			11
37	2		1		1					4
38			2	1						3
TOTAL	93	9	94	66	30	44	26	34	9	10,63158

Quadro 08 – Construção da pesquisadora Fonte: Irsas/2013

A.S = Atendimento Social

A.P = Atendimento da Psicologia

V.D.SS = Visita domiciliar do Serviço Social

C.T = Contato Telefônico

G.S = Grupo Sócio Educativo

E.R = Envio de Recurso

V.D.P = Vista domiciliar da Psicologia

V.D.SS.P = Visita domiciliar do Serviço Social e Psicologia

A.T.SS.P = Atendimento do Serviço Social e Psicologia

No que se refere ao histórico de atendimentos realizados pela equipe técnica do Cras aos beneficiários em situação de descumprimento de condicionalidade verifica-se que a média de atendimentos realizados por família é de dez nos últimos três anos, ou seja, equivale dizer três atendimentos anuais aproximadamente.

Os atendimentos que mais se destacaram em relação ao acompanhamento às famílias que estão em descumprimento com as condicionalidades são: atendimento do Serviço Social, visita domiciliar do Serviço Social e contato telefônico.

Foi possível identificar que praticamente todos os atendimentos realizados diz respeito à condicionalidade da educação como já apontado, visto que sua periodicidade é bimestral enquanto a da saúde é semestral. Nas orientações do programa não fica evidente o período de apuração da condicionalidade da assistência social.

Neste aspecto, as análises dos atendimentos demonstraram que o acompanhamento realizado às famílias em descumprimento de condicionalidade são pontuais e esporádicos. O objetivo maior desses atendimentos é identificar o que aconteceu com a família com a finalidade de encaminhar recurso ao gestor no caso de encontrarem uma justificativa para o não cumprimento das contrapartidas. Tanto a análise dos atendimentos prestados às famílias quanto à entrevista realizada com os (as) técnicos (as) retratam essa realidade.

O acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF em descumprimento de condicionalidade, portanto, tem ocorrido de forma pontual através de visitas domiciliares, atendimentos sociais e contatos telefônicos. A frequência desses atendimentos também apontou um número reduzido, indicando que o acompanhamento e o trabalho social com famílias não têm ocorrido.

Não houve indicativos que ao entrar em contato com a realidade das famílias, outras ações tenham sido desdobradas para além do atendimento imediato despedido pelos profissionais. Neste sentido, o atendimento técnico foca no indivíduo, ou seja, no

particular. As ações não buscam coletivizar as demandas trazidas e enfrentadas pelos beneficiários.

Na pesquisa de campo com os (as) técnicos (as) também foi possível identificar que o trabalho social tem se resumido mais em um trabalho particularizado, ou seja, trabalho focado em intervenções individuais, como visitas domiciliares e atendimento individual.

Hoje é atendimento social e visita domiciliar, hoje não tem tido um grupo, já teve até no passado, grupo com família em descumprimento, mas que hoje não tem tido mais. (...) assim no acompanhamento é por conta desse tempo porque vem, vem com aquele prazo e você tem que mandar aquele recurso, então muitas vezes o importante é você achar a família, ela poder justificar, você poder dar um parecer e mandar para não perder o prazo e por vezes o acompanhamento mesmo que deveria ser sistemático não acaba acontecendo de forma adequada. Então, tem acontecido algo bem legal, aqui nesse Cras que é uma aproximação maior com as escolas. (...) Então normalmente a gente pega as escolas que vieram mais descumprimento e aí vai naquelas escolas, então a escola que veio uma ou duas famílias só, daí essa a família mesmo vai. Nós temos nos aproximado mais dos adolescentes e isso tem sido algo muito interessante também (Entrevistado (a), A).

Não tem um trabalho assim coletivo, a gente está até pensando em algumas possibilidades, mas por enquanto não tem um trabalho coletivo com essas famílias são atendimentos particularizados e acompanhamento individual. Tem algumas situações que precisa mesmo do acompanhamento individual, que o individual vai dar mais resultado, mas também a questão do coletivo, não nessas situações de risco né, isso não vai resolver, mas também em uma forma de prevenir algumas questões de fazer um trabalho coletivo acho que é interessante. Na perspectiva de direitos com essa ênfase também é importante (Entrevistado (a), C).

Então a gente faz primeiro a busca ativa no sistema Irsas, a gente tenta localizar através do telefone. Aqueles que a gente não conhece já vai na visita domiciliar. Quando a lista está muito grande a gente não vai fazer a visita, a gente só vai entregar um convite, a gente já fez duas estratégias, atendimento social no Cras particularizado e com hora marcada ou um grupo, uma reunião também. Tem hora que dá certo e tem vez que não dá certo (Entrevistado (a), D).

Agora a gente tem começado esse trabalho novo de ir até as escolas, não em todas, mas naquelas que tem um maior número de descumprimento e a gente tem feito essa conversa direta então com a coordenação ou com algum técnico ali que conheça mais as crianças, aí a gente tem preenchido a primeira folha de justificativa e aí com a família, ou visita domiciliar ou atendimento a gente marca aqui. Então depois disso as famílias que eu vou acompanhar mesmo, eu lanço no Sicon e pelo menos uma vez por mês eu tento realizar alguma ação que eu combinei com a família e que eu escrevi

assim no Sicon. Nem sempre dá, nem sempre eu consigo (Entrevistado (a), F).

O trabalho social realizado pelos (as) técnicos (as) com famílias em descumprimento de condicionalidade consiste em um trabalho particularizado, direcionado a atender e identificar as demandas trazidas pelas famílias no próprio descumprimento de condicionalidade como já verificado. Tem como finalidade proceder a encaminhamentos como recurso ao gestor do programa no caso da família apresentar uma justificativa em relação ao não cumprimento da contrapartida.

Em relação às entrevistas com os (as) representantes das políticas de saúde, educação e assistência social também não ficou evidenciado nenhum trabalho diferenciado daquele realizado pelos profissionais da assistência. Embora a proteção social básica tanto a ser desenvolvida pelo Cras assim como na UBS deve vislumbrar um trabalho preventivo, as políticas não tem conseguido executar nenhum trabalho anterior a situação de descumprimento de condicionalidade com as famílias beneficiárias.

Não, com as do descumprimento não. Até porque é um número pequeno e assim não é recorrente. Aquela que ficou em descumprimento na outra vigência ela já não esta mais, então assim em descumprimento não. Agora as unidades fazem atividades de educação, de promoção, algumas partem para os beneficiários do bolsa família para essas atividades, grupo de gestantes, alguma outra atividade na questão de saúde alimentar. Então, por exemplo, os NASF que são os profissionais que estão junto com a equipe, aqui em Londrina é composto por cinco categorias de profissionais, nas ações deles esse público do bolsa família estão incluídos. Não é um padrão, cada unidade tem a liberdade de trabalhar com os beneficiários da melhor forma ou como achar mais necessário e que tenha pernas para isso também, mas eles estão inclusos nas atividades das unidades (Entrevista representante B).

É, as escolas já estão fazendo isso. Principalmente, a partir do momento que elas são treinadas e orientadas a identificar esse motivo de baixa frequência, principalmente quando você olha aqui na tabela, que a escola está agindo no enfretamento do problema né, a escola, já está fazendo a prevenção. A equipe de supervisão, de professores, então começa dentro da sala de aula, quando o professor identifica a falta, ele já chama o supervisor, já passa o caso para o supervisor, já liga, já estão correndo, quando eu ligo perguntando assim, ó, que a gente tem todo o monitoramento de dois em dois meses né, a escola já tem tudo pronto, quando eu faço visita na escola eles já tem uma pasta, já, de cada aluno, de tudo que vai acontecendo, então eles já tem assim um monitoramento, uma avaliação. E

você fala assim, se é possível prevenir, a gente já tem esse trabalho preventivo, isso já acontece. (Entrevista representante A)

De prevenção da lista é difícil porque a lista ela já é disponibilizada em um período curto e daí a gente precisa trabalhar um pouco essa informação para daí encaminhar a lista, as unidades menores não tem problema, porque normalmente elas já conhecem quem são as famílias beneficiárias do bolsa família, agora aquelas que tem 500, 600, 1700 é impossível, não tem jeito. Como eu te falei como ela está incluída na estratégia saúde da família ela acaba sendo pega em outras situações (Entrevista representante B).

Agora uma coisa que eu não falei em nenhum momento e não sei onde entra, mas acho importante pontuar é que precisa e a gente tem discutido isso na estância de um trabalho intersetorial e também da gestão do bolsa família junto com o Cras que é responsável pelo cadastramento dessas famílias, de trabalho mesmo das condicionalidades junto com essas famílias, que estão entrando, que são beneficiários novos, porque as vezes a família é penalizada mas ela nem sabe que ela tinha que cumprir aquilo, então a gente tem que tomar esse cuidado, por isso que tem um item na planilha da saúde que é assim (...)Então acho que faltaria um pouco mais as três políticas juntas, trabalharem um pouco mais essa questão da condicionalidade, de apresentarem isso para as famílias. Porque a gente percebe que as famílias novas que entram não tem essa informação e aí ela vai ficar sabendo quando a gente vai fazer a busca ativa (Entrevista representante B).

O (a) representante B levantou um aspecto importante quando aponta que poderia ser desenvolvido pelas três políticas um trabalho preventivo com as famílias que estão entrando no programa, ou seja, aquelas que iniciaram o recebimento do benefício de forma articulada e intersetorial. O (a) representante A considera que o fato de identificar os alunos que estão faltando bem como o motivo que leva essa falta já aponta um trabalho preventivo. Porém, não adianta identificar o motivo quando não se planeja intersetorialmente qual serão as ações tomadas a fim de diminuir a reincidência.

A seguir serão abordadas algumas dificuldades identificadas pelos profissionais para conseguirem um acompanhamento mais efetivo com essas famílias para além do atendimento pontual.

3.8 AS DIFICULDADES DO ACOMPANHAMENTO

Os (as) profissionais entrevistados (as) assim como os (as) representantes das três políticas indicaram algumas dificuldades no processo que envolve o descumprimento de condicionalidade e a necessidade de acompanhamento das famílias o que permite refletir sobre os impasses existentes nesse acompanhamento e as possibilidades de intervenções.

Algumas eu acompanho, as que eu dou conta. Todas não. Eu acho que a maioria, a maioria eu conheço. Pensando assim, com a psicóloga, acho que a maioria a gente conhece sim a família ou por estar também no PMTR. (...) A gente pensou em montar um grupo com elas e trabalhar, mas a gente não deu perna e acabou que uma lista chega atrás da outra. Você acompanha quando vai fazer uma visita, quando eles marcam atendimento, mas trabalhar algo maior que eu acho que traria mais resultado, eu particularmente ainda não dei conta não. Se você trabalhar lá, tanto com as famílias, com as mulheres ou com os homens, ou com os adolescentes ou com as crianças trabalhar, por exemplo, em um grupo ou oficinas eu acho que daria resultado. Eu acho que eles têm que trazer os temas que eles acham melhores, talvez assim, levar essa proposta e ver o que eles trazem de volta, o que eles querem saber, por exemplo, uma oficina o que vocês querem que a gente trabalhe, acho que aí a gente consegue, além de levar esse conhecimento ter esse vínculo maior com eles, ter essa aproximação. Acho que trabalhar em oficinas é bem interessante e os grupos que eu acho que assim, quando se tem um vínculo formar um grupo que aí eu acho o que a S. está fazendo com os adolescentes é o que pode dar resultado. Porque adolescente é ou não é, eu acho que é bacana (Entrevistado (a), B).

Quando eu tinha mais tempo, eu chamava os adolescentes mesmo que individualmente, quando você conversa com eles e o combinado é direto com eles, você tem resultado. Quando você coloca a mãe pra ela falar para ele, para ele fazer, não dá o resultado (Entrevistado (a), B).

Muitas vezes a gente procura o atendimento, fazer o atendimento social, fazer realmente uma visita, não só deixar o bilhete, “você foi identificado”. A gente faz a visita para entrar, sentar e fazer uma escuta daquela família, mas muitas vezes o tempo não vai permitir a gente fazer isso (Entrevistado (a), D).

(...)trabalhar um pouco melhor, porque essa listagem vem de dois em dois meses então você acaba de fazer o negócio, acabou de entregar o recurso, dá uma respiradinha já vem a outra listagem e dá outra respiradinha e já vem outra listagem. Eu acho que assim, para gente ter tranquilidade e fazer uma coisa legal mesmo a gente precisava mudar um pouco essa lógica do recurso que é o que estamos tentar fazer que é a comissão da prefeitura que

discute a condicionalidade do Bolsa Família que é para gente tentar convocar a educação também para feitura desses recursos né, para mudar um pouco esse processo para tranquilizar um pouco a gente (...)é e eu faço o processo inteiro, o recurso inteiro, a análise inteira, lanço no Sicon e piriri, piroro entendeu (Entrevistado (a), G).

Para os (as) profissionais entrevistados (as) a maior dificuldade para a execução do trabalho está na falta de tempo devido ao acúmulo de demandas que chegam ao serviço para atendimento/acompanhamento. Neste sentido, os mesmos não encontram tempo para executar o trabalho da forma como desejariam visto que além desse acompanhamento as famílias beneficiárias em descumprimento também tem outras demandas no serviço que devem ser contempladas. Assim, a quantidade de recursos humanos disponíveis para o trabalho e a alta demanda são um dos pontos que deve ser implementado pelo Estado.

Para os (as) representantes das três políticas, saúde, educação e assistência, não é diferente. Os mesmos também apontaram a alta demanda existente nos serviços, o fato de ser um processo burocrático e a dificuldade na intersetorialidade entre as políticas.

Na verdade assim, eu acho que da forma com que ela está colocada ela burocratiza muito né, primeiro, essa suspensão, sanções que eles falam né, elas são muito próximas, a gente mal terminou de fazer um procedimento e já vem uma nova lista né (Entrevista representante C).

Ai é a integração entre as três políticas né, porque não é só educação, acredito que são as três, assistência e saúde. Dificuldade, a maior dificuldade que eles estão encontrando é em relação ao calendário, discussão de calendário entre os serviços de saúde, educação e assistência, cada um tem o seu calendário próprio (Entrevista representante A).

Olha eu acho que é a própria questão de recursos humanos que assim é, que a saúde tem uma gama muito grande dos serviços que ela tem que ofertar, tem uma sobrecarga muito grande nas unidades de saúde de tarefas e atribuições, então por isso que a gente tenta trabalhar o Bolsa Família nesse sentido que eu te falei, de não como algo mais mas como ação que ela já tem ali mesmo na atenção primária. Essa é uma dificuldade que a unidade tem uma sobrecarga de trabalho grande para desenvolver indicadores e tudo isso que dificulta um trabalho mais específico, mais minucioso. Outra questão que eu vejo como um fator limitante é a própria questão do recurso mesmo, as vezes falta recurso de divulgação em Londrina nós temos uma dificuldade muito grande na minha visão que é a questão do uso do IGD a gente não consegue usar o recurso aqui em Londrina não consegue partilhar entre as três políticas assim tem uma dificuldade de partilhar esse recurso e de uso mesmo do recurso é muito difícil então assim, tem coisas que poderia ser colocadas na unidade como

uma forma de ajuda então por exemplo material de divulgação, banner então assim se pudessem colocar para os próprios beneficiários lembrarem, já está ali na unidade para isso, olha eu sou do Bolsa família porque não tem como identificar o pessoal do Bolsa família. (...) Londrina tem uma dificuldade de gestão de usar esse recurso porque daí depende de licitação, ele é um recurso que cai no orçamento da prefeitura e ai não consegue usar de jeito nenhum, hoje isso é um grande dificultador para as três políticas, não só para a saúde porque a saúde não usa, a educação não usa, a assistência não usa. O recurso fica na conta e a gente não consegue usar, e como é que esse recurso é feito, ele é feito pelo trabalho é um indicador de mensuração mesmo do trabalho ele mensura o trabalho do acompanhamento, então se for alçando ou não o acompanhamento é um recurso que vem depositado mensalmente (Entrevista representante B).

As entrevistas acima apontam uma necessidade de investimento pelo Estado nas políticas de saúde, educação e assistência, tanto em relação a recursos humanos quanto em relação às próprias condições de trabalho.

Outro aspecto identificado foi a preocupação com a burocracia tão presente no trabalho técnico a ser desenvolvido. O prazo para executar as intervenções com as famílias são pequenos e há necessidade de preenchimento de formulários e sistemas concomitantes. O trabalho burocrático/administrativo dificulta que outras intervenções possam ser propostas.

O (a) representante B trouxe uma reflexão importante ainda não apontada em relação ao recurso disponibilizado pelo Estado através do IGD, considerando que o município de Londrina tem uma dificuldade na gestão em relação a esse recurso. De acordo com o (a) entrevistado (a) existe um recurso disponibilizado que poderia implementar as políticas, no entanto, as mesmas não conseguem utilizá-lo devido a ineficiência na gestão pública. O que não descarta a possibilidade de que o Estado tem direcionado verbas para implementar esse trabalho, entretanto, a gestão municipal não tem conseguido direcioná-lo a favor das políticas de saúde, educação e assistência social.

A pesquisa de Senna et al. (2013) também traz elementos importantes no que diz respeito ao acompanhamento das famílias beneficiárias. Observou-se que o PBF não foi capaz de impulsionar a ampliação do número de equipes e/ ou unidades de saúde. Ou seja, identificou-se que PBF tem utilizado da estrutura já existente na área de saúde e do próprio processo de organização da atenção à saúde. Nesta linha, a pesquisa pontuou que municípios em que a oferta da Atenção Básica em Saúde já se encontrava bem desenvolvida, ou seja, com atendimento universal e busca ativa dos grupos mais vulneráveis, o desempenho municipal no acompanhamento das condicionalidades de saúde foram mais efetivos.

Os dados mostrados por Senna et al. (2013) sinalizam que os desafios enfrentados pela política de saúde no país, como a falta de recursos humanos e equipes em número suficiente, precarizam o acompanhamento realizado às famílias beneficiárias do PBF. Outro elemento importante apontado nas pesquisas é em relação aos próprios profissionais de saúde desconhecerem a real proposta do programa, ou seja, concepção, objetivos.

A realidade no município de Londrina não é diferente, foi possível identificar que ainda há fragilidade de recursos humanos nas equipes existentes para atendimento da demanda.

É a alta demanda mesmo, de todas as políticas. (...) O que eu acho que dificulta também é que nessa equipe do Nasf não tem uma assistente social que é o profissional que poderia estar fazendo essa articulação mais próxima com respeito à saúde. (...) Porque o Nasf é responsável pela média de cinco unidades de saúde e ele é um profissional é humanamente impossível (Entrevista representante B).

Tem falhas ainda de recursos humanos, de estrutura, mas eu acho o que mais precisa na saúde nem é isso para o acompanhamento específico do bolsa família, aí é uma tecnologia mais leve que é a própria sensibilização, convencimento mesmo, acolhida, criação de vínculo com essas famílias, que as famílias possam saber onde elas vão recorrer e com que ela pode contar (Entrevista representante B).

Esses elementos dificultam que o acompanhamento em saúde cumpra com as propostas do programa e atenda a família na perspectiva da saúde ampliada, rompendo com o caráter reducionista do atendimento. Importa saber se este acompanhamento realizado pelas políticas não tem se tornado apenas uma listagem de beneficiários, enviado ao MDS semestralmente, para fins burocráticos e estatísticos descolado do compromisso por parte do Estado na ampliação dos serviços de saúde.

Outra dificuldade identificada na pesquisa foi em relação a estrutura e aos serviços básicos serem insuficientes para expandir o atendimento e acompanhamento a população. Foi possível identificar as dificuldades que encontram no atendimento e acompanhamento da população beneficiária do programa.

(...) até quando você vai lá para as normativas né, diz que jeito tem que ser um Cras e aqui praticamente não cabe nem os funcionários então assim, tudo o que a gente faz, acolhida, ação comunitária que a gente fez bastante

esse ano, reuniões assim menores, tudo a gente tem que ir para a comunidade emprestar um local, então a gente nem tem ainda esse local adequado (Entrevistado (a), A).

Nesse Cras que eu estou hoje eu apontaria dois limites um que é a parte da estrutura física relacionada às condições de trabalho, a estrutura física em si e as condições de trabalho que são ofertadas como um todo. E a outra é a questão da burocracia, como vêm muitas normas e burocracias que você tem que dar conta, a hora que você acha que terminou aquela burocracia que você vai conseguir fazer algo diferente, já vem outra com prazo e acho que isso dificulta bastante (Entrevistado (a), A).

(...) a gente não tem recursos humanos suficientes para isso né, a gente é uma equipe reduzida para atender um número grande de famílias, então tem aquelas que a gente realmente consegue estabelecer alguns acordos, só que as vezes agente acabou de enviar o recurso já chega outra listagem e ainda nem deu tempo de fazer aquelas atividades que você tinha previsto e já chegou a outra listagem mas tem aquelas que realmente a gente acompanha que já estão no PAIF que são aquelas famílias que estão em situações de risco maior, vulnerabilidade que a gente acompanha sistematicamente mas de uma forma geral a gente não consegue acompanhar todas (Entrevistado (a), C).

A demanda né, a demanda é muito grande a gente é uma equipe. (...) então agente tem que dar conta de descumprimento, agente da conta de revisão, agora está nesse processo de revisão e agente tem mais dois meses para terminar os PAF. Tudo o que agente dá conta, as vezes a gente acaba apagando incêndio mas não faz um trabalho preventivo, porque a gente tem os limites também né, esbarra nessas dificuldades, da questão do tempo, da equipe ser reduzida, você faz um monte de coisa, você está o tempo todo fazendo um monte de coisa, e correndo atrás de revisão e daí você chama a família, você faz o PAF e daqui a pouco você já tem que fazer a revisão daquele PAF, a avaliação daquele PAF que já está vencendo e já chegou a lista de descumprimento de novo é tanta coisa que agente acaba mais apagando incêndio do que fazendo esse trabalho preventivo (Entrevistado (a), C).

A gente tem a dificuldade do espaço, vamos começar por aí. A gente não tem o espaço físico adequado, a gente se utiliza de espaços na comunidade que são as paróquias, igrejas evangélicas, espaços assim que a gente empresta. Outra dificuldade seria as famílias virem, a gente sabe que a vezes a gente convida a família e ela não vem, qualquer reunião que a gente faz no Cras, grupos, tem aquelas que trabalham que não vem por esse motivo e tem aquelas que não vem mesmo, que quando fala que é uma reunião com o grupo, elas não vem não adianta. As vezes não dão conta de estar em um grupo, discutindo suas questões, questões sigilosas, as vezes são famílias com outras situações na comunidade de violência, enfim, as mais diversas. Então elas preferem um atendimento mais individualizado (Entrevistado (a), E).

Os (as) profissionais indicaram alguns limites para a execução do trabalho de acompanhamento das famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidade. Esses limites se relacionam com a falta de investimento pelo Estado em políticas públicas como já identificado. Muito embora tenha ficado evidente aqui os limites encontrados pela política de assistência, considerando-se esta uma pesquisa realizada com os profissionais da assistência social. No entanto, sabe-se que as outras políticas também têm vivenciado dificuldades em relação a recursos humanos, estrutura física e alta demanda como já demonstrado acima no depoimento da representante da saúde e educação.

Os (as) entrevistados (as) A, D e E indicaram que na execução do trabalho encontram dificuldades em relação a falta de estrutura física e as condições precárias de trabalho. O (a) entrevistado (a) E pontuou que precisa, muitas vezes, para desenvolver suas ações emprestar espaços existentes da comunidade, por não ter um espaço público onde estas ações possam ser desenvolvidas. Outro indicativo trazido pelos (as) entrevistados (as) C e D é que a burocracia dos processos e a alta demanda gerada nos serviços de acompanhamentos as famílias (PAIF) tem impossibilitado um trabalho direcionado ao público do descumprimento de condicionalidade.

Na entrevista realizada com os (as) beneficiários (as), também foi possível identificar que os mesmos não tem uma rotina de participar de atividades na política de assistência social, saúde e educação por serem beneficiários do PBF.

Não, nenhuma atividade. Não participo não. Só assim visita após parto, que a gente ganha o bebê, eles vem visitam a gente uma ou duas vezes. Dai depois não, só quando tem que trazer recado, consulta, a pesagem, puericultura, alguma coisa assim, dai eles vem. Do Cras também só quando tem alguma reunião do Cras ou se faltou, faltas, dai eles vem também dar recado. Reunião quando tem eu vou. A reunião assim do Cras é difícil, porque eles pararam um pouco né. Mas, assim, quando tem eu vou. Agora para você marcar com o pessoal do Cras pegar o cupom, ou ver o bolsa, qualquer coisa parecida, ver o leite, você tem que assistir uma reunião. Dai você assiste aquela reunião, aquela palestra, acho há três meses atrás eu assisti a palestra que eu fiz o auxílio natalidade dela, dai eu tive que assistir a reunião (beneficiário (a), B).

A forma que eu estou fazendo com eles, que eu combinei com o F. é que eu estou participando de uma reunião de grupo e estou levando o M. para o Agua Pura que vai ser passado lá em Brasília, né, e quando a mulher de lá do Creas ela, está para marcar para mim, para eu participar lá da, da psicóloga lá (beneficiário (a), F).

A gente é chamado para reunião das crianças né, lá é apresentado. Ou as vezes quando minhas crianças estão com alguma dificuldade as professores me chamam né, dai eu vou na escola, converso lá, dai me mostra a nota das crianças, Ah mais ou menos assim, por causa que eu tenho uma nenezinha pequenininha, né, e tem dois que já me dão trabalho. Ai mais ou menos, quando eles chamam eu vou, quando eu não tenho nada para fazer, eu vou, ai eu vou (beneficiário (a), F).

Participando de reunião né, quando eles marcam reunião. Eles passam para gente como que está a nota dos alunos, se precisa de reforço, assim, essas coisas. Não, não. Do Cras, se tem alguma reunião eu participo normal, quando eu não posso ir o patrão me dá o atestado. Não, só quando tem algum problema para resolver, não sou de ficar indo no CRAS não. Só quando tem algum problema assim, preciso de alguma ajuda (beneficiário (a), G).

Eu estou participando agora do negócio de tabagismo né, porque eu fumava, muito e muito, há 19 anos, e agora tem, dia 12 agora tem 01 mês que parei de fumar. É um grupo. Eu gosto. Estou amando. Na escola, algumas vezes eu vou, mas é muito difícil eu ir. A escola liga quando eles faltam na escola, eles ficam atrás (beneficiário (a), H).

Não, não porque eles sabem que eu trabalho né. Que o meu horário é comercial, que eu tenho que cumprir meu serviço lá, para eles não me mandarem embora né (beneficiário (a), D).

As entrevistas acima retratam que as famílias participam de atividades pontuais e esporádicas nos serviços quando são chamadas, ou seja, reuniões na escola, no Cras e consultas na UBS.

Um aspecto curioso apontado por dois (duas) beneficiários (as) foi o fato de não gostarem de participar de atividades coletivas no Cras, ou seja, reuniões com famílias.

Tudo bem. Uma coisa que eu não acho legal, de verdade, eu não acho legal é a gente estar indo nas reuniões, aí tipo, tem reunião do Bolsa Família, aí a gente fica lá uma hora, uma hora e pouco conversando, as vezes, não está fazendo nada que, e as vezes aquilo ali acaba atrapalhando a gente, que tem outras coisas assim para fazer, aí é ruim, eu não gosto não. Nunca falei, a reunião é ali em cima, tem hora que eu não estou boa nem para andar, e as vezes a gente é obrigado a ir. Ah, a gente se sente assim, a gente fica com medo né, mesmo que eles não falem assim que é obrigado a ir a gente tem medo, se falar assim, é para gente ir, a gente vai. É só o medo da gente mesmo. (...)Aí tinha um vizinho que você não gostava tinha que ficar conversando com o vizinho. Essas dinâmicas, eu não gostava muito não. Não mesmo. (beneficiário (a), H)

Do Cras também não, acho que as meninas são assim, só não gostei desse negócio de reunião. Toda vez que você tem que passar pela assistente você tem que assistir a reunião primeiro. Mas é bom que tem muita coisa que você não sabia que acaba sabendo, é bom também. Mas é que a gente gosta de tudo fácil, né, a gente gosta de tudo fácil, ainda mais quando a gente está com bebe, a gente gosta de ir lá e já resolver para não ter que voltar. Dai é duas vezes que tem que ir, primeiro assiste a reunião, depois você vai no outro dia conversar, mas elas são muito boas e dá para compensar. (beneficiário (a), B)

As falas dos (as) beneficiários (as) demonstram que elas não veem sentido em participar de atividades coletivas, embora retratem que tem medo de falar. Este fato pode estar relacionado à tensão pela perda do benefício por não comparecerem. É como se sentissem que tem um dívida com a política de assistência social por receberem um benefício, já que defendem a existência de contrapartidas como já verificado.

O acompanhamento às famílias em descumprimento de condicionalidade deve ser realizado pelo serviço de forma efetiva de modo a não penalizá-las, que é através dele que as situações que geraram o não cumprimento das contrapartidas são identificadas. As soluções podem ser trabalhadas junto à família e as políticas envolvidas a fim de que os beneficiários não sejam penalizados com o bloqueio do benefício deixando-as ainda mais vulnerável pelo não acesso a renda.

Embora os (as) profissionais e representantes das políticas consigam identificar as vulnerabilidades que afetam as famílias e pensar em intervenções para esta situação, os mesmos acabam se deparando com a ausência e insuficiências de serviços para atender as famílias e encaminhar determinadas demandas.

Olha deveria, mas o que a gente vê na prática não é isso né. Porque assim, o que a gente percebe também. Tem muito caso de evasão escolar e essa questão da evasão escolar a gente percebe que o serviço eles não conseguem trabalhar, apesar de todas essas discussões, essa rede no território ela ainda não está muito fortalecida, uma coisa muito nova e que acaba essas famílias com adolescentes tão vulneráveis acaba não conseguindo ampliar esse acesso. Mesmo porque a gente também não tem oferta de serviços para essa faixa de idade né. (...)E quanto a gente vê algumas possibilidades de encaminhamento não tem serviços que atendam esse público. A gente consegue identificar, mapear, mas não tem para onde encaminhar. E a questão que a escola, o que tem hoje não é atrativo para eles né, não é, não atende essa necessidade, tem que ser algo muito diferente (Entrevista representante da assistência).

(...) Então eu acho que é importante este sentido, só que por outro lado também a gente percebe que a gente não consegue ampliar muito essa cobertura de atenção, existe um olhar diferente para essas famílias que são colocadas como público prioritário, mas que efetivamente em relação a oferta de serviços, a gente tem que avançar muito né (Entrevista representante da assistência).

Que nem lá da região Norte tem bastante a ausência e insuficiência de serviços né. Agente percebe lá que mesmos as criança, a gente fez um levantamento, mapeamento e as crianças do Vista Bela estudam em 20 escolas diferentes do município. Olha o acesso dessas famílias (Entrevista representante da assistência).

Outra dificuldade no acompanhamento às famílias em descumprimento está no fato de não ter serviços públicos na rede intersetorial para encaminhar as demandas que surgem na intervenção profissional na realidade das famílias.

3.9 A IMPORTÂNCIA DA INTERSETORIALIDADE E SEUS DESAFIOS

Outro desafio já identificado e sinalizado refere-se à dificuldade de estabelecimento de uma gestão intersetorial das políticas públicas envolvidas nas condicionalidades, ou seja, uma articulação entre saúde, educação e assistência social para o acompanhamento das famílias beneficiárias. A ausência deste tipo de trabalho prejudica o atendimento às famílias, fragmentando-as e não as atendendo em suas necessidades, já que cada política atende uma especificidade e tem visões diferenciadas frente à realidade da família.

Cobo (2012) refere que as contrapartidas deveriam se configurar enquanto possibilidade de um acompanhamento integrado das famílias nas áreas de assistência social, saúde, e educação, pois o abandono escolar ou a baixa frequência na escola pode estar associado a problemas no âmbito familiar. O atendimento a estas demandas deveria ocorrer de forma conjunta entre Cras, Creas, escolas, envolvendo os agentes comunitários de saúde com sua ampla penetração e conhecimento das famílias nas localidades mais pobres. Sendo, portanto, a prática efetiva da intersetorialidade um desafio a ser superado.

As reflexões de Cobo (2012) aponta possibilidade para um trabalho intersetorial entre as políticas, no entanto, os profissionais indicaram na pesquisa de campo algumas dificuldades na implementação de um trabalho intersetorial.

Eu entendo que esse é um grande nó nosso, só que a gente não vai caminhar com isso enquanto a gente não conversar muito bem conversado e estabelecer muito bem estabelecido, firme a relação com a especial, que muitas vezes a gente atende o que não é nosso, porque a especial não atendeu, ou porque escapou da especial entendeu. Ou porque não chegou lá, e a gente acaba atendendo porque a gente está aqui no território e tem um vínculo com a família (Entrevistado (a), G).

Embora os (as) profissionais identifiquem a necessidade e importância do trabalho articulado e intersetorial entre as políticas de saúde, educação e assistência social, os (as) mesmos (as) não tem conseguido estabelecer experiências que realmente estejam acontecendo continuamente no território. O (a) entrevistado (a) pontuou que o trabalho a ser operacionalizado pelo Cras no âmbito da prevenção tem encontrado dificuldades em sua execução em virtude do atendimento a demandas que seriam da proteção social especial.

As condicionalidades, como instrumentos de identificação das situações que levaram as famílias a terem dificuldades de acesso a seus direitos, poderiam se configurar como reais oportunidades de inclusão social, caso fossem implementadas em si mesmas. Neste sentido, auxiliariam na superação dos desafios já identificados a respeito da falta de recursos humanos, precariedade dos espaços, falta de medicamentos, ausência dos serviços próximos ao local de moradia da população, etc.

De um lado, 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. Entendo 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, 2008, p. 48).

Dessa forma, quando se vincula o recebimento de um benefício social, considerado enquanto direito de cidadania, a políticas públicas que ainda não têm condições de atender com qualidade esses beneficiários, o próprio direito de cidadania de ter acesso à renda pode ficar ameaçado, já que dificilmente haverá integração entre as políticas públicas envolvidas no desenvolvimento do trabalho intersetorial.

Neste caso, parte-se do princípio de que se as políticas de saúde, educação e assistência social que hoje estão impostas como condicionalidades aos beneficiários, desenvolvessem um trabalho de qualidade direcionado ao atendimento universal para toda a população, o acesso seria igualitário e chegaria a essa população da mesma maneira.

Significa não só a criança ser vacinada e a mulher ter acesso ao pré-natal, nem apenas a criança ser matriculada e frequentar a escola e o adulto fazer cursos de qualificação profissional e de alfabetização. Demanda, sobretudo, a expansão quantitativa e qualitativa dos Sistemas de Saúde, de Educação e de Trabalho, ainda muito precários no Brasil e insuficientes inclusive para que as condicionalidades do Bolsa Família sejam cumpridas (SILVA, 2008, p. 25).

A articulação entre as políticas públicas que integram as condicionalidades se faz necessária como já verificado no decorrer. Para que o trabalho possa ser desenvolvido de forma intersetorial entre as mesmas é fundamental que conheçam suas responsabilidades e atribuições em relação a esse processo. O quadro 08 sintetiza os motivos elencados pelas orientações do MDS e qual política seria responsável pelo acompanhamento.

Quadro 09 - Motivos do descumprimento de condicionalidade e responsável pelo acompanhamento

MOTIVOS	ACOMPANHAMENTO
Descumprimento da Agenda de Saúde	Saúde / Assistência Social
Descumprimento do Peti	Assistência Social
Doenças graves, crônicas do aluno, responsáveis familiares e/ou membros da família	Saúde
Óbito na família	Assistência Social
Inexistência de oferta educacional	Educação / Conselho Tutelar
Evasão escolar	Educação / Conselho Tutelar
Fatores que impedem o acesso à	Educação / Assistência Social

escola (enchentes, calamidades, falta de transporte)	
Inexistência de serviço / atendimento para pessoa com deficiência	Educação / Assistência Social – BPC na escola
Gravidez infanto juvenil	Saúde / Assistência Social
Trabalho Infantil	Assistência Social
Violência / discriminação / agressividade no ambiente escolar	Educação
Envolvimento com drogas	Saúde / Assistência Social
Negligência dos pais ou responsáveis	Assistência Social
Mendicância	Assistência Social
Trajatória de rua	Assistência Social
Necessidade de cuidar dos filhos (as) / irmã (os)	Educação / Assistência Social
Violência doméstica (física e/ou psicológica)	Saúde / Assistência Social
Abuso / violência sexual	Saúde / Assistência Social
Exploração sexual	Saúde / Assistência Social
Baixa frequência sem identificação de motivos	Assistência Social

Fonte: Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, 2010.

Conforme ilustra o quadro são vários os motivos já identificados que podem gerar o descumprimento de condicionalidade dificultando o acesso das famílias aos serviços de saúde, educação e assistência social. Há motivos relacionados à dinâmica intrafamiliar, a aspectos específicos da inserção no ambiente escolar, problemas de saúde vivenciados por integrantes da família, entre outros. O acompanhamento familiar realizado pela assistência social, embora possa ter papel importante para a redução e superação das vulnerabilidades

identificadas nestas famílias, não conseguirá responder e trabalhar todos os fatores associados às dificuldades ou impedimentos em acessar os serviços mencionados.

A interface entre as políticas é fundamental a fim de atender as necessidades das famílias dentro do que compete a cada política pública. É imprescindível que as equipes tracem objetivos comuns e trabalhem de forma coletiva, pois as vulnerabilidades abarcam questões de educação, saúde, habitação, trabalho, e, portanto, necessitam da articulação e do envolvimento de todas as políticas. Esta demanda, já foi apontada em pesquisa de campo realizada no município de Londrina onde foi verificado a dificuldade de articulação e trabalho conjunto entre as políticas de saúde, educação e assistência social.

Na pesquisa de campo foi possível observar que embora seja apontado o trabalho intersetorial como importante, não ficou evidente um trabalho que aconteça no território entre as políticas de saúde, educação e assistência social de forma continuada e integrada. Neste sentido, embora essas orientações existam desde o início do programa, ou seja, há mais de 10 anos, as políticas ainda não conseguiram estabelecer um fluxo de acompanhamento e atendimento integrado com essas famílias. O trecho da entrevista abaixo retrata essa realidade.

Tem o trabalho em rede que tem proporcionado isso e agora também tem um trabalho que está insipiente que é o fórum da educação (...) Que é um pacto entre assistência, educação e saúde no município de Londrina para que as três políticas possam se responsabilizar por essa questão da condicionalidade. Que eu vejo como um avanço, porque até então tudo era só assistência (Entrevistado (a) A).

A fala do (a) entrevistado (a) acima demonstra que o trabalho que existe é algo insipiente, ou seja, inicial, uma proposta que ainda tem sido construída entre as três políticas no município de Londrina. Não é algo consolidado, o que demonstra a própria fragilidade da intersetorialidade entre as políticas, visto que, o programa já está com mais de 10 anos de existência e essa articulação entre as políticas não ocorreu. A política de assistência social concentra a maior responsabilidade em relação às famílias beneficiárias.

Abaixo os (as) profissionais permanecem expondo as dificuldades na articulação entre as três políticas.

Agora está começando, mais com a educação né. (...) para fazer esse trabalho articulado com a escola, daí a escola já preencheu lá, sabe o recurso, a parte que a escola que tem que preencher, a escola já preencheu,

já discutiu aquela situação, entre o Cras e a escola, então está começando a fazer sim esse trabalho. Com a escola, a saúde ainda não, não tem um trabalho assim (Entrevistado (a), C).

A saúde, a educação e a assistência não estão tão articuladas assim. Cada um está cumprindo o seu papel (...) Mas ainda não está articulado porque o entendimento dos professores, dos zeladores, da escola é pouco ainda em relação ao bolsa família. O conhecimento mesmo do que é a política é muito pouco. O nosso município via de regra está organizadinho, a educação filtra as faltas, a saúde filtra a pesagem, as vacinas e o pré-natal. Mas quem vai atrás é a assistência. Ainda não é o que a gente espera teria que ter um espaço em que a gente pudesse entender bem e cada um fazer sua parte (Entrevistado (a), D).

Não, não existe. O que a gente tem são algumas ações que são mais por conta dos profissionais. Digamos assim, um diretor da escola tal que é mais atuante, busca um trabalho mais próximo do Cras, uma coordenadora da UBS tal que busca uma articulação maior com o Cras, então fica muito baseado nisso, na questão dos profissionais verem a importância. (Entrevistado (a), E).

Os depoimentos dos (as) entrevistados (as) indicam que as três políticas (saúde, educação e assistência social) não estão articuladas no acompanhamento das famílias. O que fica evidente da fala dos (as) entrevistados (as) D e E é que conseguem estabelecer algumas ações conjuntas com alguns serviços, ficando à mercê da própria concepção do serviço e dos profissionais sobre a importância desse trabalho. O (a) profissional C aponta que tem iniciado um trabalho com a política de educação, mas que se restringe mais a situação de elaboração do recurso para as famílias em descumprimento. Não sendo, portanto, um trabalho planejado e continuado entre as três políticas.

Para a representante B há o entendimento que as reuniões de rede são espaços importante em que as três políticas se reúnem no território para discussão intersetorial. No entanto, aponta que mesmo existindo a reunião de rede não há algo direcionado aos beneficiários do PBF envolvendo as três políticas no território.

Olha existe porque as unidades participam hoje do trabalho em rede, então assim a grande maioria das questões são discutidas ali na rede do território, então nesse sentido tem, agora especificamente com o público do bolsa família uma ação em determinado território que envolva as três políticas não. Já tivemos várias ideias, mas ainda não foi efetivada. Eu acho muito importante que essas ações sejam desenvolvidas, acho que hoje o rumo do trabalho intersetorial é no território que as famílias não são da saúde não são da educação, são famílias atendidas por todas as políticas e que o

próprio território possa dar a resposta para essas famílias, oferecer serviços, avaliar as dificuldades, assim é um trabalho novo, a saúde principalmente, é novo isso para a saúde, para os profissionais de saúde, para o enfermeiro, esse trabalho em rede. Então está caminhando para isso, não está instituído hoje um trabalho nos territórios intersetorial com as famílias é mais nesse nível central de pensar, embora a gente já nesse comitê, nessa instancia já tenha feito propostas nesse sentido de, por exemplo, trabalhar, identificar o território com maio evasão escolar e poder trabalhar junto às três políticas, mas aí a gente esvai algumas questões de recurso, de algumas coisas que ainda não foi possível (Entrevista representante B).

A fala do (a) representante B evidencia a ausência da instituição de uma articulação entre as três políticas para as famílias no território, apontando, mais uma vez, a existência de propostas e ações esporádicas que já vieram a acontecer.

Os (as) profissionais entrevistados (as) apontam que de fato essa articulação entre as políticas não existe de forma continuada no trabalho do cotidiano profissional, o que existem são algumas ações pontuais que perpassam a concepção de cada profissional que está a frente de determinada política. Assim sendo, embora existam as orientações federais em relação a esta articulação, os profissionais ainda dependem da compreensão que cada técnico terá sobre a importância ou não desse trabalho intersetorial para o acompanhamento dos beneficiários.

No âmbito da gestão os representantes das três políticas que integram as condicionalidades apontaram a existência no município de Londrina da Instância de Controle Intersetorial do Programa Bolsa Família onde os três representantes das políticas (saúde, educação e assistência social) se reúnem para planejar e definir estratégias conjuntas.

Tem um grupo gestor, tem o Fórum de Educação, que também discuti, então assim, nós temos vários procedimentos que envolve o Bolsa Família intersetorial, as três políticas, (...) Agora no território, o primeiro foi na região S., que eu participei, durante nove anos né, na região sul que foi um projeto piloto, agora nos outros territórios eu ainda estou acompanhando mais a estrutura, eu fui em algumas reuniões que foi o lançamento desse fluxo de atendimento intersetorial que é um trabalho novo que eu acredito que vai integrar as três políticas agora. No território (Entrevista representante A).

Esse Comitê é o Comitê Intersetorial do Bolsa Família, na verdade não é um comitê, ela tem um nome, Instância de Controle Intersetorial do Programa Bolsa Família. É um comitê formado pelos gestores das três políticas e por representantes da sociedade civil por meio dos conselhos. O conselho da assistência tem um representante, da saúde tem um representante, o

conselho da criança e do adolescente e da educação, acho que são esses. Essa comissão é onde se discute os problemas de gestão mesmo do Bolsa Família, da dificuldade de acompanhamento dessas famílias nas três políticas, tem reuniões mensais, então é ali que se dá as discussões do programa. As estratégias a gente define junto com esse comitê, a gente tenta fazer essa ponte entre as unidades de saúde, as equipes, levantar as dificuldades, o que está dificultando. Esse comitê discute e define as estratégias em conjunto então por hora é a listagem que está muito desatualizada, por hora é questão de recurso mesmo. Então esse comitê define as estratégias para melhorar o acompanhamento das três políticas. Ela favorece, hoje eu acho que é um avanço em Londrina embora ele tenha dificuldade da participação da sociedade civil, a participação é mais dos técnicos das três políticas, tem pouca adesão da sociedade civil, embora a participação seja por meio de conselho, mesmo assim ela ainda é frágil (Entrevista representante B).

Assim, em relação à gestão do PBF, a gente tem um gestor da assistência, o gestor da saúde e o gestor da educação. A gente senta, discute, a gente discute muitos problemas em relação a lista né. (...) A gente tem a Instância de Controle Social do PBF que é um espaço que a gente discute a questão da gestão do Cadastro Único e do PBF. (...). E esse grupo é para gente discutir essa questão do aprimoramento mesmo né, de procurar desenvolver, desburocratizar o processo né. De a gente afinar mais essa questão do acompanhamento e isso aí está sendo feito nos territórios (Entrevista representante C).

O (a) representante A em seu depoimento aponta que participou por nove anos de um projeto piloto em uma região de Londrina e, mesmo nesse período, não ficou evidenciado nenhum planejamento realizado de forma intersetorial entre as três políticas para o público do PBF de forma continuada e que ainda esteja sendo executado. O (a) representante B e C apontaram que a Instância de Controle Intersetorial do Programa Bolsa Família possibilita que os três representantes planejem ações a nível de gestão para a melhora do acompanhamento das famílias pelas três políticas. No entanto, embora seja apontado iniciativas para o desenvolvimento do trabalho intersetorial, concretamente não há nenhum trabalho existente nos territórios de forma consolidada e permanente.

A Instância de Controle Intersetorial do Programa Bolsa Família que acontece no município de Londrina demonstra que há iniciativas para o desenvolvimento do trabalho intersetorial bem como demonstra considerar importante e necessária essa articulação, no entanto, como já mencionado, essa articulação se dá apenas entre os representantes das políticas no município e não se estende aos territórios onde técnicos e beneficiários são atendidos.

O programa considera que as condicionalidades são fundamentais por permitir o acesso das famílias beneficiárias às políticas de saúde e educação, proporcionando impactos nas próximas gerações, porém, se de fato na prática a articulação dessas políticas para acompanhamento dessas famílias não acontecer também repercutirá no acesso e não será capaz de atingir o objetivo do programa de proporcionar impacto nas gerações futuras.

Vale pontuar que também foi possível interpretar na análise dos atendimentos prestados pela equipe técnica que não há indicativos nos relatos de atendimento às famílias de uma articulação com as demais políticas que envolvem o descumprimento de condicionalidade. Fica evidente que quando a família é identificada no descumprimento de condicionalidade é chamada pela assistência social a fim de verificar o motivo do não cumprimento das contrapartidas. Caso seja identificado justificativa para a situação é entregue a beneficiária o formulário de recurso dando um prazo para que a mesma leve o formulário a escola ou UBS e retorne com as informações de frequência escolar ou acompanhamento de saúde. Não sendo possível evidenciar relatos de articulação entre as políticas que integram as condicionalidades.

Nesse caso, suspeita-se que a falta de articulação dessas políticas bem como a fragmentação no trato com as famílias em descumprimento de condicionalidade, não ocasiona o acompanhamento efetivo das mesmas, já que as demandas trazidas pelos beneficiários são tratadas em sua especificidade e particularidade, não provocando debate para o impacto na estrutura dos problemas.

Outro dado relevante é que grande parte dos atendimentos às famílias em situação de descumprimento de condicionalidade se dão quando a família já vem na listagem de descumprimento do mês de referência. Também não foi possível identificar pelo trabalho técnico realizado pelos profissionais no Cras alguma ação que pudesse atender a família anterior ao acontecimento do não cumprimento das condicionalidades de forma preventiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já assinalado, a principal proposta deste estudo foi analisar como as condicionalidades exigidas no PBF tem sido entendidas e administradas pelos técnicos, representantes das políticas (saúde, educação e assistência social) e beneficiários partindo-se de pesquisa realizada no município de Londrina. A partir deste objetivo, foi possível identificar três eixos estruturantes, quais sejam: 1) as concepções dos profissionais e beneficiários; 2) os motivos identificados a partir do exercício profissional que culminam no não cumprimento das condicionalidades, assim como o trabalho técnico realizado com o público do descumprimento e 3) a participação dos beneficiários nos serviços.

A construção do perfil dos beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidade possibilitou identificar que as responsáveis familiares são predominantemente mulheres, entre 31 e 50 anos, pardas, solteiras, com ensino fundamental incompleto e uma média de 02 a 03 filhos. Em sua maioria estão inseridas no mercado de trabalho. O perfil dos filhos em descumprimento de condicionalidade aponta para a maioria meninos, adolescentes a partir dos 12 anos cursando entre o 5º e 7º ano. Em relação aos companheiros/esposos também se encontram predominantemente entre 31 e 50 anos e estão em sua maioria inseridos no mercado de trabalho recebendo salários melhores que os das mulheres.

Identificou-se que a maioria das famílias em descumprimento de condicionalidade são beneficiárias do PBF há mais de 10 anos. Estas iniciaram o recebimento a partir dos programas remanescentes. As informações em relação ao perfil indicam um descompasso entre o objetivo do programa – possibilitar através do acesso às políticas de saúde, educação e assistência social o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza – e a realidade dos beneficiários, considerando-se neste contexto que a “porta de saída” do programa não tem sido viabilizada.

O Brasil, como já verificado, segue as orientações dos organismos multilaterais como Banco Mundial e FMI, priorizando o mercado em detrimento do social. O PBF ao exigir condicionalidades também segue esse direcionamento.

As condicionalidades, nesta perspectiva, se referem ao capital humano e as carências individuais, transferindo a responsabilidade sobre sua própria condição social aos indivíduos, incentivando que busquem a aquisição de capacidades para superação da pobreza

por eles mesmos. Neste sentido, identificou-se na análise das falas de todos os sujeitos pesquisados que os direitos dos cidadãos atendidos não deixam de estarem vinculados a um dever. Nenhum dos (as) entrevistados (as) se posicionou totalmente contrário à exigência de contrapartida. O que ficou evidente foi que os (as) mesmos (as) não têm uma opinião formada em relação ao assunto.

Ao serem questionados (as) sobre essa temática, pontuaram aspectos positivos e negativos da exigência de contrapartidas. As falas acabaram muitas vezes reproduzindo os objetivos propostos nas legislações do programa e orientações técnicas para o trabalho com famílias, apontando uma desarticulação com os referenciais teóricos que discutem tais proposições.

Outro fato identificado é que os (as) beneficiários (as) também acabam defendendo a exigência de condicionalidades mesmo sendo penalizados com o bloqueio do benefício. Uma hipótese levantada é que os (as) profissionais não sendo totalmente contrários a esta exigência acabam reproduzindo no exercício profissional concepções sobre as contrapartidas, o que provoca um ciclo de naturalização da cultura de exigir condicionalidades.

Os (as) técnicos (as) entrevistados (as) também demonstraram uma interpretação equivocada em relação à noção de direito e dever. Para eles (elas), não existe direito sem dever, porém, conforme pontuamos anteriormente, tais denominações são distintas. Diante das exposições dos entrevistados, observou-se que a lógica da meritocracia se faz presente nas intervenções técnicas. Embora a assistência seja reconhecida enquanto política pública que compõe o sistema de proteção social brasileiro desde a Constituição de 1988, ela não tem se concretizado no exercício profissional, uma vez que acredita-se que deve haver condições para o acesso ou manutenção de determinados benefícios.

Partindo-se da concepção de cidadão, a um direito não deve ser exigido qualquer tipo de contrapartida, o fato único de ser cidadão é pressuposto para a garantia de direitos. A assistência é política pública não contributiva que provê os mínimos sociais a quem dela necessitar. Políticas públicas como saúde e educação são direitos garantidos que não devem ser vinculados a contrapartidas. Para ter acesso aos medicamentos repassados pelo SUS não é necessário participar antes de atividades em grupo ou serem acompanhados pelo serviço. Com a política de assistência social não deveria ser diferente, não é porque recebem um benefício que devem assumir contrapartidas. O benefício se configura como um direito.

Deve-se romper com a lógica da “troca” na política de assistência social. As famílias devem ser atendidas nos serviços com os benefícios sem precisarem cumprir com determinadas exigências. No entanto, ao serem beneficiárias ou acessarem a política, elas esbarram nas condicionalidades, tais como: participar de atividades socioeducativas, serem “acompanhadas” pela equipe técnica no âmbito do PAIF. Essa lógica reproduz a ideia de meritocracia, em que os cidadãos sempre devem fazer por merecer.

Outro argumento fortemente identificado na pesquisa foi em relação à expectativa criada pelos profissionais de que as superações de vulnerabilidades estariam na própria família. São práticas que buscam capacitar as famílias a adquirirem determinados comportamentos socialmente esperados para terem condições de lidarem com as próprias vidas sem intervenção do Estado reforçando a teoria do capital humano.

Constatou-se que o fato de exigir condicionalidades no PBF não provoca uma prática cotidiana diferenciada para os (as) beneficiários (as). De acordo com as entrevistas foi possível verificar que antes de receberem benefício do PBF, os mesmos já tinham o costume de manter os filhos na escola e fazer o acompanhamento com vacinação e pesagem.

Neste sentido, o argumento utilizado pelo programa em proporcionar o acesso dessas famílias às políticas de saúde, educação e assistência social não é suficiente. O curioso é que se as famílias passam a receber o benefício de transferência de renda, são monitoradas através das condicionalidades enquanto, outras famílias também em situação de vulnerabilidade ou risco social que ainda não começaram a receber não precisam ser acompanhadas pelas políticas. Ou seja, é o fato de receberem o benefício que vincula a exigência de contrapartidas e não o fato de estarem em condição de pobreza. As famílias em situação de pobreza que não recebem o Bolsa Família não precisam ser controladas pelas políticas de saúde, educação e assistência social.

Os dados da pesquisa revelam informações já identificadas em outros estudos em relação à precariedade dos serviços públicos e a dificuldade que gera para as famílias acessarem as políticas públicas. Se o objetivo do programa é garantir o acesso como fazê-lo se as políticas públicas não estão preparadas para o atendimento dos cidadãos? A qualidade do ensino na educação foi questionado pelos (as) profissionais, a falta de serviços de convivência para encaminhamentos das crianças e adolescentes, falta de vaga nas próprias escolas assim como a falta de CEI, a demora por consultas médicas nas UBS e a falta de medicamentos. De que acesso estamos falando? É o fato único da existência dos serviços no

bairro ou da possibilidade das políticas públicas absorverem a demanda e atendimento dos cidadãos?

A pesquisa também elencou a estigmatização sofrida pelas famílias por serem beneficiários (as) do PBF pela própria condição de pobreza. Os (as) técnicos (as) pontuaram em suas falas o olhar preconceituoso que as políticas públicas têm em relação a essas famílias. Nos depoimentos dos (as) beneficiários (as) os (as) mesmos (as) retrataram essa vivência. O (a) beneficiário (a) não é visto como sujeito de direito, ele passa a ser estigmatizado e taxado pela própria sociedade.

Outro argumento utilizado pelos (as) técnicos (as) e representantes das políticas de saúde, educação e assistência social é que as listagens de descumprimento de condicionalidade contribuem para que os serviços conheçam quem são as famílias que não cumprem as condicionalidades e estão em situação de risco/vulnerabilidade social. Eles abordaram este item como algo positivo no que se refere às condicionalidades. No entanto, há outras formas de conhecer as vulnerabilidades que incidem sobre essas famílias, como o próprio diagnóstico territorial preconizado pelas orientações do PAIF.

Identificou-se também, a partir das entrevistas com técnicos (as) e representantes das políticas públicas de saúde, educação e assistência social, que em virtude 1) da demanda excessiva para gestionar as condicionalidades do PBF, 2) da burocracia circunscrita ao trabalho técnico e 3) da demanda advinda de outras atribuições do serviço, outras formas de intervenções no que tange à execução do trabalho de forma preventiva ficam relegadas ao segundo plano.

Hoje o trabalho desenvolvido pelos (as) profissionais é pontual, direcionado a identificar o ocorrido para fins de oportunizar, quando possível, o acesso ao recurso às famílias em descumprimento de condicionalidade que possuem uma justificativa para o não cumprimento das mesmas. O trabalho, portanto, foca no particular através de procedimentos como atendimento social, visita domiciliar e contato telefônico.

Os desafios da intersetorialidade entre as políticas de saúde, educação e assistência social também foram identificados. Verificou-se que o município possui um Comitê Intersetorial, fato que indica possibilidades de articulação e planejamento conjunto entre as políticas. No entanto, as ações são em nível de gestão. Embora as orientações preconizem essa articulação a mesma não tem se efetivado de forma continuada. Há diferenças entre as percepções relacionadas ao público do PBF e as políticas públicas,

dificultando a articulação e planejamento conjunto de ações. Também não ficou constatado nenhum trabalho articulado que aconteça de fato no território.

Para os técnicos entrevistados a interrupção dos efeitos da condicionalidade através do SIGPBF possibilitou que os (as) beneficiários (as) em situação de vulnerabilidade/risco social fossem atendidas pelo serviço, impedindo o bloqueio do benefício pelo não cumprimento de condicionalidades caso o (a) técnico (a) assuma o compromisso em acompanhar esta família. Para os mesmos essa inovação tem sido utilizada e oportuniza que as famílias não tenham o recebimento do benefício interrompido.

Os motivos identificados na pesquisa que levam os (as) beneficiários (as) a não cumprirem com as condicionalidades são multicausais. Dentre os que ficaram mais evidentes foram: faltas na escola devido situações de saúde, recusa do adolescente em frequentar a escola, envolvimento do adolescente com o tráfico, conflitos na região de moradia e na escola. O enfrentamento dessas situações não pode ser depositada apenas sob a responsabilidade da família.

A centralidade na família, eleita como uma estratégia de proteção social na PNAS pode reforçar uma perspectiva familista, se não houver suficiente oferta pública estatal de serviços para atender as demandas sociais das famílias, especialmente na esfera dos cuidados, acarretando uma sobrecarga e maior responsabilização das famílias e especialmente das mulheres, na garantia do bem-estar dos seus membros.

Identificou-se também a centralidade das intervenções na figura da mulher/mãe. Embora os (as) profissionais entrevistados (as) tenham buscado intervenções com os adolescentes em descumprimento de condicionalidade, as orientações e normativas apontam que a responsável familiar deve preencher formulários no que se refere ao recurso do descumprimento de condicionalidade e atualizar o CadÚnico. As próprias normativas do programa não fomentam a atuação profissional para além da figura da mulher/mãe.

Os (as) beneficiários (as) também trouxeram a importância da transferência de renda que recebem pelo PBF e que já contam com o dinheiro para a manutenção das necessidades básicas da família. Dessa forma, quando o bloqueio do benefício ocorre impacta diretamente no atendimento dessas necessidades, deixando-os desprotegidos financeiramente.

A pesquisa permitiu identificar que as condicionalidades não têm cumprido com o objetivo apregoado pelo programa. Ao contrário, não se evidenciou nenhum aspecto positivo que justifique a exigência de tais contrapartidas. O que mais aparenta é uma necessidade cultural de se exigir dos beneficiários algo em troca, alheia a perspectiva do

direito. Observa-se a constituição da imagem de que os beneficiários estão recebendo algo “dado” a eles pelo Estado e, por este motivo, devem justificar seu merecimento através do cumprimento das contrapartidas.

Da mesma forma, a perspectiva de punir as famílias que não cumprem as condicionalidades, parece incompatível com os objetivos de promoção social do programa. Deve-se considerar também as condições que as famílias dispõem para atender as requisições impostas, tendo em vista as dificuldades cotidianas de sobrevivência a que a maioria está exposta.

REFERÊNCIAS

ARRIAGADA, Irma. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. **Revista de La Cepal 85**. Chile, p. 101-112, abr. 2005.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 16 fev. 2013.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Referência e Assistência Social – CRAS. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009a.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília, 2005a.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: versão preliminar. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www.redesabara.org.br/downloads/2009/familia_orientao%20acompanhamento_mds.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. Brasília: MDS, 2012. 2 v.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: proteção social básica: orientações técnicas**. Brasília: MDS, 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005b. 132

_____. Lei Orgânica de Saúde. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990.

MDS. **Guia para Acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília. 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2014. **Bolsa Família**. Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia . Acesso em 25 de maio de 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)**. Guia de Navegação. Aplicativo – Adesão Municipal. Brasília, fev. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família. Guia de Navegação. **Aplicativo de Integração com o Sistema de Condicionalidades (SICON)**. Brasília, abril. 2011.

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

_____. SENARC. **Programa Bolsa Família e Parcerias com Educação**. Nº 309. 2012.

BRISOLA, Elisa. Estado Penal, criminalização da pobreza e Serviço Social. **Revista SER Social**. Brasília, v.14, n.30, p.127-154, jan/jun. 2012.

CARLOTO, Cássia. M. Condicionalidades nos programas de transferência de renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**. Uberlândia, v. 8, n. 2, 2012.

CARLOTO, Cássia M.; MARIANO, Silvana A. Gênero e Combate à pobreza no Programa Bolsa Família. In: BONETTI, Aline; ABREU, Maria Aparecida. **Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. Participação das mulheres em programas de transferência condicionada de renda no Brasil: avanços e contradições para um projeto feminista de empoderamento. **Relatório CNPQ**. Londrina, 2011.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. 6ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTILHO, Cleide de Fátima Viana. **A Operacionalização do trabalho social com famílias nos CRAS do município de Maringá-PR**. 2012. 165 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

CEPAL. **Los bonos en la mira**: aporte y carga para las mujeres. Observatorio de Igualdad de Género. Informe Anual, 2012.

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

CONTANZI, Rogério N.; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A; MODESTO, Lúcia (org). **Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea. v. 2, 2010.

CURRALERO, Cláudia Baddini et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão; Lúcia Modesto (org.). **Bolsa Família 2003 -2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 2, 2010.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare no Brasil: características e perspectivas. IN: Caderno de Pesquisa n. 8. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP/ Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999

GUERRA, Yolanda. Direitos sociais e sociedade de classe: O discurso do direito a ter direitos. In: FORTI, Valéria e GUERRA, Yolanda (orgs). **Ética e Direitos: ensaios críticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 67-79.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE. Censo demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 de junho de 2014.

LAURELL, Asa C. **Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, 1995, p. 151-178.

LINHARES, Fernando. **Bolsa família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil**. 2005. Tese (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

LO VOULO, Rubén M. **Las perspectivas y los desafíos del ingreso ciudadano em américa latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignacion Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina**. Trabajo presentado em la sesión plenária: “Basic Income in Latin America: Perspectives and Challenges” (13th Internacional Conference of the Basic Income Earth Network, São Paulo, Brasil). 2010.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Seguridade e Saúde. **In Serviço social na saúde coletiva, reflexões e práticas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 59-101.

MAURIEL, Ana Paula O. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. **In: Revista Ser social**. v.01, n.01. Brasília, 1998. p. 47-78

MIOTO, Regina Celia. Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 3, dez. 2004a. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/979>>. Acesso em: 17 ago. 2013

_____. Família, trabalho com famílias e serviço social. Palestra. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v.12, n.02. p 163-176, jan./jun. 2010.

_____. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: MIONE, Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de Leal, Maria Cristina (orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Ciênc. saúde coletiva, Dez 2007, vol.12, no.6, p.1453-1462. ISSN 1413-8123.

MONNERAT, Giselle Lavinias; FRANÇA, Juliana. **Bolsa Família: análise da implementação das condicionalidades da saúde no município do Rio de Janeiro**. Águas de Lindóia: CBAS, 2013.

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 51-66.

RIBEIRO, Laudiceia F. Regras Básicas para apresentação formal de trabalhos. **Sistema de Bibliotecas da Uel**. Maio de 2014.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Milton. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2e. São Paulo: Edusp, 2000.

SEN, Amartya. Capital humano y Capacidad humana. **Cuadernos de Economia**, v. XVII, n.29, Bogotá, 1998.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Kátalysis**, jun. 2007, v. 10, n. 1, p. 86-94. ISSN 1414-4980. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid> Acesso em: 18 fev.2014.

_____. **As condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família em Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Águas de Lindóia: CBAS, 2013.

SENNA, Monica de Castro Maia; ZUCCO, Luciana P; LIMA, Ana Beatriz R. (orgs). **Serviço Social na saúde coletiva: reflexões e práticas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, nov. / dez. 2007, v. 12, n. 6, p. 1429-1439. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232007000600006&script=sci_abstract&tIng=pt>. Acesso em: 10 de jan. 2014.

_____. **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** In: LIMA, Antônia Jesuíta de; SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

_____. **Avaliando o Bolsa Família:** unificação, focalização e impactos. Maria Ozanira da Silva e Silva (coord.), Valéria Ferreira Santos de Almada Lima. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Josué Pereira da. **Por que Renda Básica?** São Paulo: Annablume, 2014a.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010:** avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 25-56.

SPOSATI, Aldaíza (org.). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento.** São Paulo: Cortez, 1997.

STEIN, Rosa H. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. In: **Revista Serviço Social.** v 01, n.01. Brasília, 1998. p. 79-126.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania:** a saída é pela porta. 3. ed. Aumentada. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2004.

TAVARES, Laura S. **O desastre social.** Rio de Janeiro: Record, 2003. p.19-39.

TEIXEIRA, Ricardo V. Uma crítica a concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 104. out/dez. São Paulo: Cortez, 2010a. p. 650-680.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho interdisciplinar no CRAS: um novo enfoque e trato a pobreza. **Textos & Contextos.** Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 286-297, ago./dez. 2010b. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/7032/5781>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

TELLES, Vera S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 91-102.

VIANNA, M. Lucina. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. In: **Revista Praia Vermelha,** vol. 01, n. 01. UFRJ, Rio de Janeiro, 1997, p. 120-145.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Tradução de Sergio Simões. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 3 ed.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 64, set. 2006. Disponível em:

<<http://www.espacoacademico.com.br/064/64zimmermann.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais brasileiros na ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 57, fev. 2006. Disponível em:

<<http://www.espacoacademico.com.br/057/57zimmermann.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A



Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da pesquisa:

O Programa Condicionado de Transferência de Renda: a operacionalização das condicionalidades pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias

Prezada Senhor Beneficiário do Programa Bolsa Família:

Gostaríamos de convidá-lo a participar da pesquisa “O Programa Condicionado de Transferência de Renda Bolsa Família: a operacionalização das condicionalidades pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias”

O objetivo da pesquisa é compreender como os técnicos e famílias beneficiárias do PBF administram a exigência em manter os filhos na escola e fazer o acompanhamento na saúde enquanto condição para permanecerem recebendo o benefício de transferência de renda. A sua participação é muito importante e ela se daria na forma de entrevista.

Gostaríamos de dizer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você se recusar a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo de modo a preservar a sua identidade. Se possível, a entrevista será gravada e, após escrita, a gravação será apagada. Informamos que a senhora não pagará nem será remunerado por sua participação.

Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação na pesquisa. Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos você pode entrar em contato com Tatiana de Oliveira Stechi, pelo telefone (43) 99358198 e e-mail tatistechi@yahoo.com.br, ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, na Avenida Robert Kock, nº 60, ou no telefone (43) 33712490. Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas, devidamente preenchida e assinada entregue a você.

Londrina, _____ de _____ de 2014

Tatiana de Oliveira Stechi
RG: 99558806-6

_____ (nome por extenso do sujeito de pesquisa),

Tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, e assim concorda em participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Data: _____

APÊNDICE B



TERMO DE CONFIDENCIALIDADE E SIGILO

Eu Tatiana de Oliveira Stechi, brasileira, casada, assistente social, inscrita no CPF sob o nº 061.034.439-03, abaixo firmado, assumo o compromisso de manter confidencialidade e sigilo sobre todas as informações técnicas e outras relacionadas ao projeto de pesquisa intitulado “O Programa Condicionado de Transferência de Renda Bolsa Família: a operacionalização das condicionalidades pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias”, a que tiver acesso nas dependências da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Londrina.

Por este termo de confidencialidade e sigilo comprometo-me:

1. A não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso, para gerar benefício próprio exclusivo e/ou unilateral, presente ou futuro, ou para o uso de terceiros;
2. A não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso;
3. A não apropriar-se para si ou para outrem de material confidencial e/ou sigiloso da tecnologia que venha a ser disponível;
4. A não repassar o conhecimento das informações confidenciais, responsabilizando-se por todas as pessoas que vierem a ter acesso às informações, por seu intermédio, e obrigando-se, assim, a ressarcir a ocorrência de qualquer dano e / ou prejuízo oriundo de uma eventual quebra de sigilo das informações fornecidas.

Neste Termo, as seguintes expressões serão assim definidas:

Informação Confidencial significará toda informação revelada através da apresentação da tecnologia, a respeito de, ou, associada com a Avaliação, sob a forma escrita, verbal ou por quaisquer outros meios.

Informação Confidencial inclui, mas não se limita, à informação relativa às operações, processos, planos ou intenções, informações sobre produção, instalações, equipamentos, segredos de negócio, segredo de fábrica, dados, habilidades especializadas,

projetos, métodos e metodologia, fluxogramas, especializações, componentes, fórmulas, produtos, amostras, diagramas, desenhos de esquema industrial, patentes, oportunidades de mercado e questões relativas a negócios revelados da tecnologia supra mencionada.

Avaliação significará todas e quaisquer discussões, conversações ou negociações entre, ou com as partes, de alguma forma relacionada ou associada com a apresentação da tecnologia, acima mencionada.

A vigência da obrigação de confidencialidade e sigilo, assumida pela minha pessoa por meio deste termo, terá a validade enquanto a informação não for tornada de conhecimento público por qualquer outra pessoa, ou mediante autorização escrita, concedida à minha pessoa pelas partes interessadas neste termo.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Confidencialidade e Sigilo, fica o abaixo-assinado ciente de todas as sanções judiciais que poderão advir.

Londrina, _____/_____/2014

Tatiana de Oliveira Stechi

APÊNDICE C



Roteiro norteador de entrevista com as famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidade

Pesquisadora Responsável: Tatiana de Oliveira Stechi

Orientadora: Professora Doutora Cássia Maria Carlotto

Título: O Programa Condicionado de Transferência de Renda Bolsa Família: a operacionalização das condicionalidades pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias

Primeiro Eixo Temático: Concepções e a visão sobre as condicionalidades

- 01) Você sabe dizer o que deve cumprir para receber o benefício do PBF?
- 02) O que você pensa sobre o benefício que recebe?
- 03) Em sua opinião para que serve esse “dever” de manter os filhos na escola e fazer acompanhamento na saúde?
- 04) Você acredita que cumprir essas exigências permite a sua família maior acesso as políticas públicas de saúde e educação?
- 05) Por ser beneficiária do PBF você consegue um acesso melhor no posto de saúde e na escola?

Segundo Eixo Temático: Motivos relacionados com o não cumprimento das condicionalidades

- 01) Quando seu filho não quer ir a escola ou fazer a pesagem e vacinação na saúde o que você faz?
- 02) Qual a maior dificuldade no cumprimento das condicionalidades?
- 03) Você encontra alguma dificuldade em manter os filhos na escola e/ou fazer acompanhamento na saúde?

Terceiro Eixo Temático: Participação das famílias em descumprimento nas atividades dos serviços?

- 01) Como você fica sabendo do período de pesagem das famílias que recebem BF?
- 02) De que forma você acompanha as notas e atividades de seu filho na escola?
- 03) Você leva seus filhos para pesagem/vacinação? Com que frequência?
- 04) Antes de receber o benefício do PBF você mantinha seus filhos na escola e fazia a pesagem e vacinação dos filhos?

- 05) Você participa de alguma atividade no CRAS, UBS, ou escola? Quais?
- 06) Na sua região de moradia como está a qualidade da escola e dos postos de saúde?

Quarto Eixo Temático: Sanções recebidas pelas famílias.

- 01) Você já teve seu benefício cancelado ou bloqueado por falta dos seus filhos na escola ou por não fazer o acompanhamento na saúde?
- 02) Esse bloqueio no benefício prejudicou manter as despesas da família?
- 03) Caso você não recebesse o benefício do PBF você manteria seus filhos na escola e os levaria para acompanhamento na saúde?
- 04) O que você acha de ter que cumprir essas exigências no PBF para não parar de receber o benefício?

APENDICE D



Roteiro norteador de entrevista com Técnicos (as) assistentes sociais e psicólogas que atuem em CRAS

Pesquisadora Responsável: Tatiana de Oliveira Stechi

Orientadora: Professora Doutora Cássia Maria Carlotto

Título: “O Programa Condicionado de Transferência de Renda Bolsa Família: a operacionalização das condicionalidades pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias”

Primeiro Eixo Temático: Concepções e a visão sobre as condicionalidades

- 01) O que você pensa sobre a exigência de condicionalidades no PBF?
- 02) As condicionalidades permitem ao beneficiário maior acesso as políticas de saúde e educação?
- 03) Qual a importância das condicionalidades para o acesso das famílias beneficiárias aos serviços de saúde e educação?
- 04) O que você pensa sobre a interrupção temporária dos efeitos da condicionalidade?

Segundo Eixo Temático: Motivos relacionados com o não cumprimento das condicionalidades

- 01) A partir da sua experiência de trabalho quais os motivos aparentes que ocasionam o descumprimento de condicionalidade?
- 02) Esses motivos estão ligados a que situação concreta?

Terceiro Eixo Temático: Trabalho social com as famílias em descumprimento

- 01) A lista de descumprimento de condicionalidade vem de dois em dois meses para o CRAS, quais são as ações desenvolvidas pelo serviço neste período?
- 02) Qual o trabalho social é realizado com as famílias em descumprimento de Condicionalidades?
- 03) O CRAS consegue realizar um trabalho com todas as famílias em descumprimento de condicionalidade?
- 04) Que tipo de trabalho é realizado com essas famílias?
- 05) Quais integrantes da famílias participam das atividades no CRAS?
- 06) Observamos em pesquisas que há maior incidência do descumprimento de condicionalidade com os adolescentes o que é feito com esse público com objetivo de combater essa situação?
- 06) É possível realizar um trabalho preventivo com essas famílias?

- 07) Quais são os limites e dificuldades encontradas para o trabalho social com as famílias em descumprimento de condicionalidade?
- 08) Existe trabalho articulado entre as políticas que integram as condicionalidades?
- 09) Como é realizado o trabalho intersetorial entre as políticas de saúde, educação e assistência social?
- 10) Como tem sido utilizado o SICON?
- 11) Em que situações você costuma a solicitar a interrupção temporária dos efeitos das condicionalidades?
- 12) Você envia recursos em que situações?
- 13) Você envia recursos para todas as famílias do descumprimento de condicionalidade?

APENDICE E



Roteiro norteador de entrevista com representante da educação, saúde e assistência social em relação ao descumprimento de condicionalidade

Pesquisadora Responsável: Tatiana de Oliveira Stechi

Orientadora: Professora Doutora Cássia Maria Carlota

Título: “O Programa Condicionado de Transferência de Renda Bolsa Família: a operacionalização das condicionalidades pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias”

Primeiro Eixo Temático: Concepções e a visão sobre as condicionalidades

- 01) O que você pensa sobre a exigência de condicionalidades no PBF?
- 02) As condicionalidades permitem ao beneficiário maior acesso as políticas de saúde e educação?
- 03) Qual a importância das condicionalidades para o acesso das famílias beneficiárias aos serviços de saúde e educação?
- 04) O que você pensa sobre a interrupção temporária dos efeitos da condicionalidade?

Segundo Eixo Temático: Motivos relacionados com o não cumprimento das condicionalidades

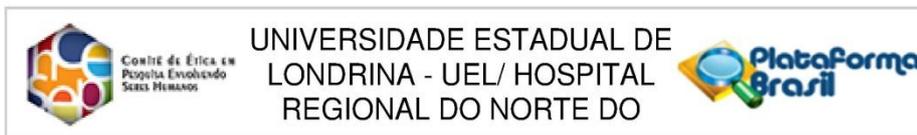
- 01) A partir da sua experiência de trabalho quais os motivos aparentes que ocasionam o descumprimento de condicionalidade?
- 02) Esses motivos estão ligados a que situação concreta?

Terceiro Eixo Temático: Trabalho social com as famílias em descumprimento

- 01) É realizado trabalho social com as famílias em descumprimento de Condicionalidades pela saúde/educação?
- 02) O que é feito pela saúde/educação quando é identificado o descumprimento de condicionalidade?
- 03) Que tipo de trabalho é realizado com essas famílias?
- 04) Observamos em pesquisas que há maior incidência do descumprimento de condicionalidade com os adolescentes o que é feito com este público com objetivo de combater essa situação?
- 05) É possível realizar um trabalho preventivo com essas famílias?
- 06) Quais são os limites e dificuldades encontradas para o trabalho social com as famílias em descumprimento de condicionalidade?

- 07) Existe trabalho articulado entre as políticas que integram as condicionalidades?
- 08) Como é realizado o trabalho intersetorial entre as políticas de saúde, educação e assistência social?
- 09) A saúde/educação tem sido utilizado o SICON?
- 10) Como é alimentado o Sistema Presença/ Sistema da Saúde?

ANEXOS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O Programa condicionado de transferência de renda Bolsa Família: a operacionalização das condicionalidades pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias.

Pesquisador: Tatiana de Oliveira Stechi

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 25947413.9.0000.5231

Instituição Proponente: CESA/SERVIÇO SOCIAL/Prog. de Pós-Graduação em Serviço Social e Política

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 532.242

Data da Relatoria: 06/02/2014

Apresentação do Projeto:

A pesquisa tem como objetivo entender como as condicionalidades e contrapartidas do Programa Bolsa Família (PBF) tem sido administradas pelos técnicos e pelas famílias beneficiárias. Para isso será realizada uma pesquisa bibliográfica e também será realizado trabalho de campo, na forma de entrevista, com 20 pessoas, divididas em dois grupos. O primeiro, de dez pessoas, será formado por técnicos que atuam diretamente na implementação do programa e o segundo, também de dez pessoas, será constituído por representantes de famílias beneficiárias do programa.

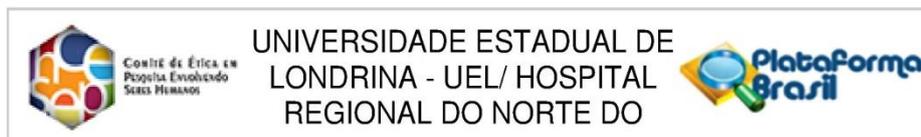
Objetivo da Pesquisa:

Tendo como sujeitos participantes tanto os técnicos operacionais do Programa Bolsa Família quanto as famílias beneficiárias, a pesquisa procura entender como as contrapartidas das famílias em relação ao recebimento do benefício são compreendidas e operacionalizadas pelas mesmas, assim como compreender como os profissionais que acompanham essas famílias entendem e agem frente a um possível descumprimento de obrigações por parte dos beneficiários.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A pesquisadora argumenta que não há riscos de participação na pesquisa, uma vez que ela se

Endereço: AVENIDA ROBERT KOCH, 60
Bairro: VILA OPERÁRIA **CEP:** 86.038-440
UF: PR **Município:** LONDRINA
Telefone: (43)3371-2490 **E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 532.242

compromete a manter o sigilo e a confidencialidade em relação aos sujeitos de pesquisa. De fato, esse sigilo é fundamental, uma vez que as famílias e os profissionais podem se sentir intimidados, ficando com medo de expor seus pontos de vista e relatar suas ações se o mesmo não for garantido pela pesquisadora. Como benefício, o conhecimento mais aprofundado acerca desse importante programa de transferência de renda pode contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas do setor.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa extremamente relevante.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Termos corretos.

Recomendações:

Sugerimos que seja visitado o site da controladoria da União, no qual são disponibilizados vários dados interessantes à pesquisa.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não há.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

Parecer referendado.

LONDRINA, 17 de Fevereiro de 2014

Assinador por:
Paula Mariza Zedu Alliprandini
(Coordenador)

Endereço: AVENIDA ROBERT KOCH, 60
Bairro: VILA OPERÁRIA **CEP:** 86.038-440
UF: PR **Município:** LONDRINA
Telefone: (43)3371-2490 **E-mail:** cep268@uel.br