

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-graduação em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:**  
**as condicionalidades sob o olhar dos beneficiários**

**Rosângela Maria de Sousa Botelho Dias**

Belo Horizonte – MG

Junho, 2013

**Rosângela Maria de Sousa Botelho Dias**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:  
as condicionalidades sob o olhar dos beneficiários**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência.

Área de concentração: Promoção de Saúde e Prevenção da Violência

Orientadora: Profa. Dra. Izabel Christina Friche Passos

Belo Horizonte – MG

Junho, 2013

D541p Dias, Rosângela Maria de Sousa Botelho.  
Programa Bolsa Família [manuscrito]: as condicionalidades sob o  
olhar dos beneficiários. / Rosângela Maria de Sousa Botelho Dias. -- Belo  
Horizonte: 2013.  
88f: il.  
Orientador: Izabel Christina Friche Passos.  
Área de concentração: Promoção de Saúde e Prevenção de Violência.  
Dissertação (mestrado): Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Medicina.

1. Pobreza. 2. Condição Social. 3. Salário-Família. 4. Dissertações  
Acadêmicas. I. Passos, Izabel Christina Friche. II. Universidade Federal de  
Minas Gerais, Faculdade de Medicina. III. Título

NLM : WA 31

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**Reitor:** Prof. Clélio Campolina Diniz

**Vice-Reitora:** Prof<sup>a</sup>. Rocksane de Carvalho Norton

**Pró-Reitor de Pós-Graduação:** Prof. Ricardo Santiago Gomez

**Pró-Reitor de Pesquisa:** Prof. Renato de Lima dos Santos

## **FACULDADE DE MEDICINA**

### **Diretor**

Prof. Francisco José Pena

### **Chefe do Departamento de Medicina Preventiva e Social**

Prof. Antônio Leite Alves Radicchi

## **PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA**

**Coordenadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elza Machado de Melo

### **Membros do Colegiado de Pós-graduação**

Elza Machado de Melo - Coordenadora

Victor Hugo de Melo

Elizabeth Costa Dias

Eliane Costa Dias Gontijo

Luiz Henrique Duczmal

Antônio Leite Alves Radicchi

Izabel Christina Friche Passos

Andréa Maria Silveira

Tarcísio Márcio Magalhães Pinheiro

Cristiane de Freitas Cunha

Joaquim Antônio César Mota

Kléber Rangel da Silva - Representante Discente



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA  
VIOLÊNCIA



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AS CONDICIONALIDADES SOB O OLHAR DOS  
BENEFICIÁRIOS**

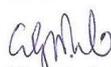
**ROSANGELA MARIA DE SOUSA BOTELHO DIAS**

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA, área de concentração PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA.

Aprovada em 18 de junho de 2013, pela banca constituída pelos membros:

  
Prof(a). Izabel Christina Friche Passos - Orientador  
UFMG

  
Prof(a). Maria Lucia Miranda Afonso  
UFMG

  
Prof(a). Elza Machado de Melo  
UFMG

Belo Horizonte, 18 de junho de 2013.

## DECLARAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA  
VIOLÊNCIA

UFMG

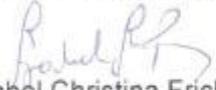
### ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ROSANGELA MARIA DE SOUSA BOTELHO DIAS - 2011715223

Realizou-se, no dia 18 de junho de 2013, às 14:00 horas, Faculdade de Medicina - Sala 526, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: AS CONDICIONALIDADES SOB O OLHAR DOS BENEFICIÁRIOS*, apresentada por ROSANGELA MARIA DE SOUSA BOTELHO DIAS, graduada no curso de PSICOLOGIA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em PROMOÇÃO DE SAÚDE E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Izabel Christina Friche Passos - Orientador (UFMG), Prof(a). Maria Lucia Miranda Afonso (UFMG), Prof(a). Elza Machado de Melo (UFMG).

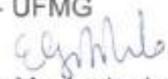
A Comissão considerou a dissertação:

- Aprovada  
 Aprovada condicionalmente, sujeita a alterações, conforme folha de modificações, anexa  
 Reprovada, conforme folha de modificações, anexa

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.  
Belo Horizonte, 18 de junho de 2013.

  
Prof(a). Izabel Christina Friche Passos  
DOUTORA - PUCSP

  
Prof(a). Maria Lucia Miranda Afonso  
DOUTORA - UFMG

  
Prof(a). Elza Machado de Melo  
DOUTORA - USP

Dedico este trabalho às pessoas em situação de pobreza em nossa cidade e em outros recantos do país, especialmente aquelas que, gentilmente, abrem suas portas, se solidarizam, potencializam recursos e constroem caminhos para superação das adversidades advindas de um sistema socioeconômico injusto e desigual.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, luz, força e sentido da vida.

Ao Sidnei, companhia silenciosa e solidária; e aos meus filhos, Samuel, Ester e Caio, presença luminosa de um futuro melhor!

A meus pais, pelos valores que souberam transmitir.

Aos meus queridos irmãos e familiares, especialmente Gabriel e Marianna, Beto, Gláucia e Tom, que me acolheram, apoiaram e fortaleceram, tornando a caminhada mais leve e iluminada.

À minha amiga Cláudia Guimarães, pelo incentivo, por acreditar e apoiar sempre.

À minha amiga Cleiciara Ferreira, pela companhia, pelo incentivo e entusiasmo.

À Dra. Cláudia Leite, pelo incentivo, apoio, pela escuta e delicadeza de sempre.

À Profa. Dra. Elza Machado de Melo, pelo empreendedorismo e persistência, por abrir caminhos que me conduziram a este trabalho.

À Profa. Dra. Izabel Christina Friche Passos, pela escuta atenta, pelas orientações, pelo aprendizado e contribuições fundamentais para a qualidade deste trabalho.

Aos professores do Mestrado, pelas ricas discussões, pelo aprendizado e apoio.

Aos colegas do Mestrado, pela alegria, amizade, troca de experiências e solidariedade.

À Dra. Daiana Coutinho, à Profa. Dra. Marilene Valério Diniz e ao Prof. Dr. Marcelo Lemos, pelo apoio e parceria.

À equipe do CRAS Nordeste do município de Divinópolis: Eliane Alves Ferreira, Michelle Laudares, Michelle Maia, Maicom Marques de Paula e Diego Amaro dos Santos, pelo interesse, apoio e colaboração na pesquisa. Agradeço também à Marley Marques Zeferino, pela colaboração.

À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Educação e à Secretaria Municipal de Saúde, aos profissionais que, gentilmente, colaboraram na realização da pesquisa.

Um agradecimento especial a todos os entrevistados, que me concederam seu precioso tempo aceitando participar desta pesquisa, sem os quais os resultados alcançados não teriam sido possíveis.

Por fim, a todos que de alguma forma contribuíram para este trabalho.

***Meus sinceros agradecimentos!***

A sociologia talvez não merecesse uma hora de esforço se tivesse por finalidade apenas descobrir os cordões que movem os indivíduos que ela observa, se esquecesse que lida com os homens, mesmo que estes, à maneira das marionetes, jogam um jogo cujas regras ignoram, em suma, se ela não se desse à tarefa de restituir a esses homens o sentido de suas ações.

*Pierre Bourdieu. O camponês e seu corpo.*

## RESUMO

O Programa Bolsa Família – PBF é um programa que associa transferência de renda à promoção do acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação, através de condicionalidades, definidas como contrapartidas, a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias. O objetivo deste estudo foi conhecer o significado do Programa Bolsa Família e das condicionalidades para as famílias beneficiárias. Os objetivos específicos consistiram em identificar os fundamentos legais e conceituais do Programa Bolsa Família; compreender o processo de operacionalização do Programa Bolsa Família no município de Divinópolis/MG e a relação entre a forma de gestão e o vínculo das famílias com o programa e com a rede de atendimento intersetorial; identificar o perfil e especificidades das famílias selecionadas para este estudo. Trata-se de pesquisa qualitativa e exploratória, realizada em duas etapas de investigação. A primeira fase envolveu estudo bibliográfico, consulta a documentos governamentais, institucionais e a bancos de dados, além de entrevistas a oito profissionais ligados à política de assistência social local. A partir da análise dos dados obtidos, contextualizou-se brevemente o percurso histórico de implementação de programas de transferência de renda até a instituição do Programa Bolsa Família no cenário nacional e buscou-se elucidar o processo de operacionalização do programa no município de Divinópolis/MG. Deste modo, observou-se que o PBF é considerado um avanço no campo das políticas sociais, embora seu desenho seja marcado por ambiguidades. Quanto à sua operacionalização, os relatos dos profissionais entrevistados retrataram desafios, avanços e limites do programa em atingir seus objetivos, especialmente relacionados à necessidade de integração entre as políticas setoriais, ampliação das ações complementares e reconhecimento da autonomia dos trabalhadores do SUAS através de uma gestão mais democrática como forma de ampliar e fortalecer a rede de atenção. Estes dados foram sistematizados no primeiro artigo intitulado **A implementação do Programa Bolsa Família no nível local: contextualizando a experiência do município de Divinópolis/MG**. A segunda etapa da pesquisa envolveu realização de entrevista individual a dez beneficiários do Programa Bolsa Família inseridos no programa há mais de um ano, selecionados de forma aleatória, a partir do banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O exame dos dados por meio da Análise de Conteúdo resultou nas seguintes categorias: significados do Programa Bolsa Família; importância do Programa Bolsa Família; conhecimento das condicionalidades; ações complementares; resignificação da Infância e questões de gênero no Programa Bolsa Família. A análise dos dados permitiu as seguintes conclusões: o significado do Programa Bolsa Família para as famílias retrata uma concepção assistencialista; o programa é importante para os beneficiários, dada a pobreza vigente, mas não representa garantia de segurança alimentar e ampliação da autonomia das famílias; a forma de gestão das condicionalidades promove um vínculo de dependência, assujeitamento e heteronomia; o PBF se constitui como um programa de exceção ao estabelecer, por meio das condicionalidades, medidas de controle sobre a população pobre; o PBF funciona como um programa aquém de si mesmo uma vez que exclui o público que ele mesmo seleciona. Por fim, considera-se que são necessárias mudanças estruturais no desenho do programa para que este se constitua como uma política de garantia de direitos de cidadania. Os dados da segunda etapa da pesquisa foram sistematizados no segundo artigo intitulado **O Programa Bolsa Família sob o olhar dos beneficiários: o estudo de caso do município de Divinópolis/MG**.

**Palavras-chave:** sistema de garantia de direitos, pobreza, gestão de políticas sociais, renda básica de cidadania.

## ABSTRACT

The *Bolsa Família* (BFP) is a family grant Brazilian government program which combines income transfer to promoting health and education. There are some conditions for parents to receive the money: their children must be in school and must receive preventive health care. The main objective of this study was to evaluate the meaning of the Bolsa Família and its conditions in the opinion of beneficiary families and government workers. The specific objectives consisted in: a) identifying the legal and conceptual aspects of BFP; b) realizing the practical implementation of the BFP in the city of Divinópolis in Minas Gerais state; c) realizing the relationship between municipality management and the linkage among families and the program and the intersectional service network; d) identifying the profile and characteristics of families selected for this study. This work is a qualitative and exploratory research, carried out in two investigational stages. The first phase involved a bibliographical study, evaluation of government documents, institutional databases, and interviewing eight professionals linked to local social assistance policy. From these data analysis, the history of previous income transfer programs was contextualized in a brief outline up to the implementation of BFP on national level, including an attempt to understand of the process of practical implementation of the program in the city of Divinópolis. It was observed that although the BFP is considered a breakthrough in the field of social policy, its design is marked by ambiguity. The reports of interviewed professionals portrayed challenges, progress and limitations of the BFP to achieve its goals. Especially, those limitations related to the need for integration between intersectional policies, expansion of complementary actions and recognition of the autonomy of social workers through democratic management as a way of broadening and strengthening the network of care. These aspects were systematized in the first article titled **The implementation of the Bolsa Família Program at the local level: contextualizing the experience of the city of Divinópolis/Minas Gerais**. The second stage of the research involved conducting individual interviews to ten beneficiaries of BFP inserted in the program for over a year, randomly selected from the database of the Single Registry for Social Programs of the Federal Government. Examination of the data through qualitative content analysis process resulted in the following categories: meanings of BFP; importance of the BFP; knowledge of conditions; complementary actions; reframing of Childhood; and gender issues in the BFP. Qualitative analysis led to the following conclusions: the meaning of the BFP for families portray a conception of assistance; the program is important for the beneficiaries, given the prevailing poverty, but it does not guarantee neither food security nor increased autonomy of families; the form of conditions management fosters a relationship of dependence, subjection and heteronomy; the BFP constitutes one exception program that establish, through conditions, measures of controlling the poor; the BFP offer less than it is expected since it excludes part of the public that it selects. Finally, structural changes are necessary in the BFP design in order to become an ensuring policy of the citizenship rights. These second phase work was systematized in the second article entitled **The Bolsa Família Program under the gaze of the beneficiaries: the case study of the municipality of Divinópolis/Minas Gerais**.

**Keywords:** rights assurance system, poverty, social policy management, basic income, citizenship.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### ARTIGO I

**FIGURA 1** – Distribuição do Índice de Desenvolvimento Médio das Unidades do CRAS de Divinópolis de acordo com a Média Nacional e a Média de Minas Gerais no ano de 2011 .... 37

## LISTA DE TABELAS

### ARTIGO I

**TABELA 1** – IDCRAS do município de Divinópolis/MG em 2011..... 36

**TABELA 2** – Frequência escolar do público do PBF nos meses de abril e maio de 2012 em Divinópolis ..... 38

**TABELA 3** – Evolução do acompanhamento das condicionalidades da saúde ..... 40

**TABELA 4** – Descumprimento de condicionalidades do PBF no território do CRAS Nordeste do município de Divinópolis no ano de 2011 ..... 41

### ARTIGO II

**TABELA 1** – Quadro descritivo de caracterização dos entrevistados..... 58

**TABELA 2** – Motivos de descumprimento das condicionalidades e repercussões sobre o benefício do PBF ..... 59

**TABELA 3** – Categorias temáticas e subcategorias associadas ..... 61

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIEN	Basic Income Earth Network
CADÚNICO	Cadastro Único
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PMD	Prefeitura Municipal de Divinópolis
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem por Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RF	Responsável Familiar
SEMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEMUSA	Secretaria Municipal de Saúde
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIGPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SICON	Sistema de Condicionalidades
SIGPLAN	Sistema de Informações gerenciais e de Planejamento
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO<sup>1</sup>

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 JUSTIFICATIVA</b> .....	17
<b>3 OBJETIVOS</b> .....	20
3.1 Objetivo Geral .....	20
3.2 Objetivos Específicos .....	20
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	21
<b>5 CRONOGRAMA</b> .....	25
<b>6 RESULTADOS</b> .....	26
6.1 Artigo I – A Implementação do Programa Bolsa Família no Nível Local: contextualizando a experiência do Município de Divinópolis/MG .....	26
6.2 Artigo II – O Programa Bolsa Família sob o Olhar dos Beneficiários: estudo de caso no Município de Divinópolis/MG .....	49
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	81
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	82
<b>ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE</b> ...	86
<b>ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	87

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com a ABNT NBR 14724, de 17.04.2011.

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família – PBF, implantado em 2003 pelo governo Lula, é considerado um dos principais programas do Fome Zero, estratégia nacional de enfrentamento à fome e à desnutrição. Representa a intenção de associar a transferência de renda com o acesso aos direitos sociais básicos de saúde e educação através de condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias.

O interesse pelo tema para a pesquisa de mestrado surge da experiência profissional da autora do projeto na área da assistência social, onde o labor trás impasses e indagações sobre o que de fato os programas sociais representam para o público atendido, quais são suas possibilidades e limitações no sentido da garantia de direitos de cidadania.

O propósito da pesquisa será abordar o Programa Bolsa Família no município de Divinópolis, contextualizando dimensões relativas à sua operacionalização, com enfoque especial na gestão das condicionalidades. Pretende-se ampliar as reflexões por meio do diálogo com os idealizadores do programa e estudiosos que lançam luzes sobre a temática na atualidade.

O município de Divinópolis possui aproximadamente 213.076 habitantes em uma área territorial de 708,115Km<sup>2</sup>, com PIB de 3,37 bilhões segundo estimativa do IBGE em 2010. Localizada na região centro-oeste do estado de Minas Gerais, a 124 Km da capital, Divinópolis caracteriza-se principalmente pela indústria confeccionista, metalúrgica e siderúrgica. É cidade polo da macro e microrregiões de saúde e sede da Administração Regional do Alto São Francisco e da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Itapeçerica – AMVI (SEPLAN/PMD, 2012). O Programa Bolsa Família foi implantado no município em 2005, sob gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, atingindo o número de 5.735 beneficiários em 2011, de acordo com dados do órgão gestor municipal.

Observa-se desde a Constituição Federal de 1988, uma evolução no sentido da consolidação do sistema de seguridade social brasileiro, composto pelas políticas de saúde, previdência e assistência social (SILVA, 2011). A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993 e instituição da Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004 expressam os pilares do sistema de proteção social no país. Com a implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS em 2005, a Assistência Social passa ao status de

política pública de Estado com o objetivo de promover a garantia de direitos constitucionais, redimensionando-se o modelo de gestão e a forma de financiamento, estabelecendo-se novos pactos de cooperação interinstitucional entre os entes federados – estados, União, Distrito Federal e municípios. O Programa Bolsa Família é inserido nesse cenário, pretendendo aliar a transferência condicionada de renda a ações complementares com o objetivo de atingir a superação imediata da fome e o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. As ações do programa envolvem gestão descentralizada e articulação entre diferentes setores e políticas públicas, especialmente a Saúde, Educação e Assistência Social, com a finalidade de proteção e promoção social das famílias.

O SUAS subdivide-se em duas vertentes: a Proteção Social Básica – PSB e a Proteção Social Especial - PSE. A PSB corresponde à prevenção de situações de risco e vulnerabilidades decorrentes da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e a PSE envolve cuidado em casos de violação de direitos. No âmbito da PSB, ocorre a expansão da PNAS através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF executado por intermédio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. O PAIF estabelece a centralidade da atenção na família com a oferta de serviços socioassistenciais, socioeducativos e de convivência comunitária, na perspectiva da garantia de direitos e do fortalecimento dos vínculos, conforme define a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

Sob gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Divinópolis possui atualmente quatro Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, situados nas regiões Nordeste, Sudeste, Sudoeste e Noroeste da cidade, denominados conforme sua localização. De acordo com o modelo de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e a dimensão territorial dos CRAS, estes se configuram como executores locais mais próximos das famílias beneficiárias. Por meio de sua equipe técnica - psicólogos e assistentes sociais - o CRAS deve realizar o acompanhamento das famílias, especialmente em casos de decumprimento das condicionalidades, ou seja, as famílias em cujo contexto compreende-se que não estão sendo exercidos os direitos sociais definidos constitucionalmente como destinados a todo cidadão, especialmente de acesso aos serviços públicos de educação, saúde e assistência social.

A proposta de uma investigação empírica do Programa Bolsa Família no município consiste em uma iniciativa primeira no nível local e reflete o devenir da experiência da autora deste projeto como psicóloga no CRAS Nordeste enraizada na complexidade e contradição dos processos de execução de políticas públicas.

A partir dessas premissas, a escolha do tema relativo ao Programa Bolsa Família e suas condicionalidades sob o olhar dos beneficiários para o projeto do mestrado, se inscreve na linha de pesquisa *Promoção de saúde e suas bases: Cidadania, Trabalho e Ambiente*. Pretende-se uma breve abordagem sobre o percurso de instituição dos programas de transferência de renda até a implantação do Programa Bolsa Família, na tentativa de compreender as bases legais e conceituais que o fundamentam, tal como foi formulado no cenário brasileiro. Por conseguinte, propõe-se o estudo de documentos disponibilizados pelos órgãos municipais, além de uma escuta aos profissionais envolvidos na operacionalização do programa no município, como complementação de informações para melhor entendimento dos processos de gestão na esfera local. A pesquisa de campo se realizará junto às famílias beneficiárias, como o objetivo de investigar suas concepções sobre o programa e a dinâmica própria em torno das condicionalidades por meio da aplicação de entrevistas, realizadas através de visita domiciliar.

## 2 JUSTIFICATIVA

Este projeto de pesquisa integra e contribui com um projeto maior intitulado *Saúde e violência: subsídios para formulação de políticas públicas*, sob coordenação do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Salienta-se que a proposta de pesquisa sobre o Programa Bolsa Família no âmbito municipal se enquadra entre as iniciativas de avançar na construção de parâmetros que reordenem o curso das ações governamentais no contexto da política de assistência social. O interesse pelo tema origina-se de uma inquietação em relação à desigualdade social, à pobreza e privações de diversas ordens evidenciadas no cotidiano do trabalho no CRAS, contexto efervescente de indagações sobre os alcances e limites das políticas públicas que muitas vezes se organizam numa perspectiva hierarquizada e centralizada, por meio de ações fragmentadas e descontínuas. Pretende-se com este recorte, contribuir para a sistematização de informações sobre os beneficiários do Programa Bolsa Família do território de abrangência do CRAS Nordeste, tais como perfil das famílias, condições de vida e situação frente às condicionalidades, considerando sempre o contexto de produção das desigualdades, visando a obtenção de subsídios para a formulação de estratégias de intervenção no campo da assistência social.

As diretrizes para o acompanhamento das famílias beneficiárias encontra seu fundamento a partir da instituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que coloca no grupo familiar a centralidade das ações de atenção básica da assistência social. Posteriormente, a criação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, pelo Decreto 5.085 de 19 de maio de 2004, vem reafirmar a adoção de ações estatais no campo da política de assistência social, destinadas à proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade, previstas constitucionalmente como dever do Estado, assim como o reconhecimento do CRAS enquanto instância viabilizadora de direitos. Neste sentido, o cotidiano do trabalho no CRAS permite observar uma baixa procura do público do Programa Bolsa Família pelo serviço e baixa adesão às propostas de acompanhamento, tais como oficinas, grupos e/ou encaminhamentos para cursos profissionalizantes, havendo maior receptividade a acompanhamentos individualizados e pontuais, em grande parte realizados por iniciativa da equipe técnica do serviço, por meio de busca ativa aos beneficiários ou como resposta a encaminhamentos do Conselho Tutelar, do Judiciário, entre outros, configurando

uma lógica invertida nos processos de acompanhamento.

Destaca-se que o PAIF não se restringe ao público do Programa Bolsa Família, mas abrange o enfrentamento a situações advindas de inseguranças geradas pelas condições de desigualdade socioeconômica que ganham novas peculiaridades muitas vezes marcadas pela fragilização das famílias em seus vínculos de inclusão e pertença. Não obstante, a inclusão dos beneficiários do Bolsa Família nos serviços ofertados por intermédio do CRAS, tem por finalidade a inclusão e promoção social das famílias, o que implica em valorizar potencialidades evidenciadas, promover o acesso a informações, aos bens e serviços, aos direitos socioassistenciais em articulação às demais políticas públicas setoriais (MDS, 2012). Em consonância com estas diretrizes, destaca-se a Cartilha lançada pelo CRP em 2008 sobre referências técnicas para o trabalho do psicólogo no CRAS/SUAS, que define a atuação profissional com o objetivo de “ênfatisar as relações da pessoa com seus contextos, atentar para a prevenção de situações de risco e contribuir para o desenvolvimento de potencialidades pessoais e coletivas” (CREPOP, 2008).

Diante do exposto, um dos pontos que mais instiga e põe em curso a elaboração da proposta de pesquisa consiste na busca do entendimento sobre como as famílias concebem o Programa Bolsa Família e as respectivas condicionalidades, e como a forma de gestão repercute no tipo de vínculo que as famílias estabelecem com o mesmo.

Na perspectiva adotada neste projeto, parte-se do pressuposto de que é imprescindível pensar as políticas públicas considerando os beneficiários como parte fundamental do processo. Entende-se que a pesquisa de campo, vista para além de um desafio, pode configurar-se como um espaço privilegiado de produção de conhecimento, de forma que a família possa lançar um olhar sobre si e produzir apontamentos, indagações e proposições sobre como define suas vivências em relação ao Programa Bolsa Família e suas condicionalidades, identificando elementos que contextualizem os problemas que enfrenta em seu cotidiano, e assim, contribuir para o redimensionamento do curso das ações no campo das políticas sociais à luz da congregação dos ideários da democracia.

Privilegiar o campo da fala e da subjetividade vai de encontro ao resgate do olhar da família sobre seu próprio fazer, ao reconhecimento das famílias como sujeitos, potenciais agentes de transformação da própria história, sem que isso signifique desconsiderar questões estruturais relacionadas à pobreza e desigualdade social. No contato com as famílias, considerar o seu ponto de vista, o seu saber sobre si, requer um posicionamento profissional pautado no olhar descentrado, na escuta ao outro como alguém que possui um saber legítimo.

Implica romper com perspectivas totalizantes e com o estatuto da verdade de um saber previamente construído.

Por tratar-se de uma iniciativa primeira no município, espera-se que este projeto possa contribuir para uma compreensão mais ampliada dos processos de operacionalização do Programa Bolsa Família no âmbito local, vindo a permitir um exercício mais crítico da Psicologia e que expresse compromisso com a transformação social no campo das políticas públicas.

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo Geral**

Conhecer o significado do Programa Bolsa Família e das condicionalidades para as famílias beneficiárias.

#### **3.2 Objetivos Específicos**

Identificar os fundamentos legais e conceituais do Programa Bolsa Família.

Compreender o processo de operacionalização do Programa Bolsa Família no município de Divinópolis e a relação entre a forma de gestão e o tipo de vínculo das famílias com o programa e com a rede de atendimento intersetorial.

Identificar o perfil e especificidades das famílias beneficiárias selecionadas para este estudo.

#### 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a finalidade a que se destina este projeto, pretende-se adotar o enfoque qualitativo, com vista a uma pesquisa descritiva e exploratória, uma vez que busca obter maior familiaridade com o tema. A pesquisa envolve inicialmente um levantamento bibliográfico das normativas legais e conceituais e de publicações científicas sobre o Programa Bolsa Família.

Para compreender a implementação do Programa Bolsa Família no município de Divinópolis, propõe-se a busca de informações na base de dados do MDS, bem como estudo de documentos disponibilizados pelo órgão gestor municipal e, a título de complementação de informações, a realização de entrevistas com profissionais ligados à execução do Programa Bolsa Família na esfera municipal. Desta primeira etapa da pesquisa resultará o primeiro artigo sobre a experiência local na implementação do programa.

Pretende-se, na segunda fase deste estudo, a identificação do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do território do CRAS Nordeste de Divinópolis, o qual constitui o campo empírico da pesquisa, bem como o número de famílias que por algum motivo descumpriram as condicionalidades, considerando como recorte temporal o ano de 2011. Do total de beneficiários do programa, serão especificadas 10 famílias para realização de entrevistas, cujo critério de seleção será a inserção no PBF há mais de um ano e residirem no território do CRAS Nordeste. Do total de 10 famílias, serão diferenciados dois conjuntos: cinco famílias estáveis no programa cumprindo as condicionalidades e outras cinco famílias com registro de descumprimento destas exigências, para a realização de entrevistas individualizadas por meio de visita domiciliar. Para tanto, serão utilizados dados do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal disponibilizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEMDS, de onde serão destacados os beneficiários que comporão o público da pesquisa, a partir de seleção aleatória do Programa Microsoft Excel, versão 2003.

A entrevista episódica é eleita como método de pesquisa para o processo de investigação por constituir-se como instrumento sensível aos contextos situacionais concretos e permitir a identificação do sentido subjetivo expresso no que é narrado, a fim de descobrir a relevância subjetiva e social do tema em estudo, possibilitando comparações entre situações de diferentes grupos sociais (FLICK, in: BAUER; GASKELL, 2011). De acordo

com Flick, o uso da entrevista episódica parte do pressuposto de que:

[...] as experiências de um sujeito sobre um determinado domínio sejam armazenadas e lembradas nas formas de conhecimento narrativo-episódico e semântico. O conhecimento episódico possui uma organização que se aproxima das experiências, estando associado a situações e a circunstâncias concretas, ao passo que o conhecimento semântico baseia-se em suposições e em relações abstraídas destas e generalizadas (FLICK, 2009, p. 172).

Assim, a atenção recai sobre o relato de situações vivenciadas em experiências concretas em determinado contexto, a partir de questões propositais relevantes ao tema deste estudo, e sobre os conceitos produzidos por meio das narrativas, associados com estas experiências e relacionados entre si, organizando-se em torno destes elementos a produção de conhecimento. A ênfase no desenvolvimento de narrativas de situações específicas destaca-se como elemento principal dessa forma de entrevista, embora esta seja norteadas por um roteiro, assemelhando-se à entrevista semi-estruturada. Conforme aponta o autor:

A entrevista episódica é mais orientada para narrativas de pequena escala e baseada em situações, sendo, por isso, mais fácil concentrar-se na coleta de dados. Ela evita pressupostos de dados ‘verdadeiros’ e, em vez disso, se restringe às realizações construtivas e interpretativas dos entrevistados (FLICK, in: BAUER; GASKELL, 2011, p. 130).

As pesquisas por meio de entrevistas episódicas colocam o foco nas diferenças de determinados grupos sociais nas experiências e no conhecimento cotidiano. Assim, a realização de entrevistas com grupos diferenciados destina-se à comparação e identificação de suas respectivas especificidades.

As entrevistas episódicas aproveitam elementos pertinentes à entrevista semi-estruturada e à entrevista narrativa, considerando-se que:

[...] estas entrevistas utilizam a competência do entrevistado para apresentar as experiências dentro de um curso e do contexto destas enquanto narrativas. Os episódios – vistos como objeto destas narrativas e como uma abordagem às experiências relevantes em relação ao sujeito em estudo – permitem uma abordagem mais concreta, comparando-se com a narrativa de história de vida. Em contraste com a entrevista narrativa, as rotinas e os fenômenos cotidianos normais podem ser analisados com esse procedimento (FLICK, 2009, p. 176).

Assim, a entrevista episódica parte da organização de um roteiro flexível de entrevista que serve como guia para a abordagem ao entrevistado. Como parte inicial do contato, devem ser realizadas orientações e esclarecimentos sobre a forma da entrevista, alegando-se a

realização de perguntas sobre situações vivenciadas no cotidiano em relação a um tema específico (FLICK, 2009). Assim, o esboço do roteiro da entrevista encontra-se ao final deste projeto, em anexo.

Em consonância com a abordagem metodológica adotada, a análise de conteúdo será a referência para o tratamento das entrevistas. Conforme Bardin:

[...] designa-se sob o termo análise de conteúdo um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2002, p. 44).

A análise do conteúdo verbal pretende incorporar o contexto de sua produção e incluir informações provenientes da observação de outros aspectos, tais como elementos de relações, práticas, cumplicidades, omissões e paradoxos que conjugam o cotidiano.

A análise de conteúdo tem a mensagem como ponto de partida, mas para além de considerar a semântica da língua, está atenta à interpretação do sentido que um indivíduo atribui às mensagens. Minayo (2010) enfatiza que a análise de conteúdo busca verificar hipóteses e ou descobrir o que está implícito em cada conteúdo manifesto. “A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 2002, p. 40). A partir da descrição das características do texto pela sua enumeração, a inferência e a interpretação, ou seja, a significação conferida a estas características são etapas complementares da análise.

Em sua obra sobre Análise de Conteúdo, Franco (2005) define a *unidade de registro* – palavra – como a menor parte do conteúdo e o *tema* como uma asserção sobre determinado assunto, permeado por componentes racionais, mas também ideológicos, afetivos e emocionais. Os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e ter como apoio indícios manifestos e capturáveis no âmbito das comunicações emitidas. Neste sentido, Flick (2009) defende que as informações obtidas a partir das entrevistas episódicas devem ser analisadas com métodos da codificação temática e teórica. Assim, a análise de conteúdo se desenvolverá conforme a modalidade temática, sendo que os temas apontados por Bardin (2002) como “unidades de significação” surgem do próprio conteúdo obtido. O trabalho de análise temática consiste em identificar os núcleos de sentido que integram a comunicação, cuja presença ou frequência em que aparecem no material como um todo significa algo em relação ao objeto da análise. Segundo Minayo, “parauma análise de

significados, a presença de determinados temas denota estruturas de relevância, valores de referência e modelos de comportamento presentes ou subjacentes no discurso” (MINAYO, 2010, p. 316).

A partir destes pressupostos teórico-metodológicos, aspira-se captar junto ao público da pesquisa, especificidades que esclareçam as questões definidas como objetivo deste projeto. O processo de investigação envolverá visitas domiciliares para realização das entrevistas aos beneficiários do Programa Bolsa Família, uso de gravações, observações e registros para análise do contexto. Pretende-se fundamentar teoricamente o trabalho de pesquisa de campo a partir de autores que discutem o tema na atualidade na medida em que a análise vai sendo desenvolvida e retirar consequências deste trabalho para a prática profissional. Os resultados desta etapa da pesquisa serão sistematizados no segundo artigo com enfoque nas concepções dos beneficiários sobre o programa.

Quanto aos aspectos éticos da pesquisa, observou-se a normatização da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que trata dos aspectos relacionados à pesquisa envolvendo seres humanos. Para tanto, nosso projeto, vinculado ao projeto *Saúde e Violência: subsídios para formulação de políticas públicas*, foi codificado em CAAE N° 02235212.2.0000.5149, aprovado no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais –UFMG e todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE.

## 5 CRONOGRAMA

<b>Período</b>	<b>Principais atividades e resultados esperados:</b>
Agosto a dezembro de 2011	Cursar disciplinas obrigatórias e eletivas Participar da orientação
Fevereiro a julho de 2012	Cursar disciplinas obrigatórias e eletivas Participar da orientação Iniciar entrevistas com profissionais
Agosto a dezembro de 2012	Encerrar entrevistas com profissionais Cursar disciplinas obrigatória e eletiva Participar da orientação Elaborar o primeiro artigo Qualificação Realizar levantamento do público alvo da pesquisa de campo
Janeiro, fevereiro e março de 2013	Participar da orientação Concluir o primeiro artigo
Abril e Maio de 2013	Realizar o trabalho de campo/entrevistas Participar da orientação Analisar, à luz do arcabouço teórico estruturado os dados dos registros das entrevistas Elaborar redação do segundo artigo
Junho e Julho de 2013	Participar da orientação Finalizar o segundo artigo Revisão dos trabalhos finais Defesa

## **6 RESULTADOS**

### **6.1 Artigo I – A Implementação do Programa Bolsa Família no Nível Local: contextualizando a experiência do Município de Divinópolis/MG**

#### **RESUMO**

O artigo apresenta uma revisão histórica sobre a constituição do Programa Bolsa Família no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social e examina sua implementação em uma esfera local, dando destaque para a questão da gestão das condicionalidades. A experiência do município de Divinópolis/MG é descrita a partir de entrevistas com profissionais responsáveis pela implantação e desenvolvimento do programa, realizadas no período de junho a agosto de 2012. Como subsídios para a análise, foram obtidas informações complementares através de levantamento documental. Ressaltam-se a complexidade e a dinamicidade dos processos, os limites e os avanços relativos à implementação do programa, bem como os muitos desafios de uma política de superação da pobreza e de inclusão social. Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de diretrizes político-institucionais mais claras que fortaleçam a gestão local através da formação de uma equipe intersetorial para a operacionalização do programa, ampliação das ações complementares e melhoria dos fluxos da rede de atenção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa Bolsa Família, pobreza, política pública, gestão de programas sociais.

#### **INTRODUÇÃO**

O Programa Bolsa Família - PBF, criado por Medida Provisória em 2003 e instituído pela Lei 10.836/2004, consiste em um programa de transferência de renda que visa garantir o acesso aos direitos sociais básicos às famílias brasileiras de baixa renda. A inserção no PBF acarreta exigências, denominadas condicionalidades, que são contrapartidas a serem cumpridas pelas famílias nas áreas da saúde, educação e assistência social, de modo a garantir

o recebimento mensal do benefício. A articulação intersetorial e a cooperação intergovernamental nos níveis federal, estaduais e municipais são princípios norteadores das ações do programa.

Ressalta-se a complexidade do PBF que pressupõe o envolvimento de uma diversidade de instituições no processo de sua operacionalização, pertencentes a um contexto histórico de tradição assistencialista e de programas sociais fragmentados e descontínuos. Os desafios para que o programa se constitua em estratégia de enfrentamento dos problemas relacionados à fome e à pobreza, com repercussões significativas em termos de inclusão social das famílias beneficiárias, são agravados pelas ambivalências próprias das políticas públicas setoriais que, por vezes, reproduzem enfoques restritivos, perspectivas discriminatórias e meios insuficientes para a promoção da autonomia dos sujeitos.

O tema enseja múltiplas e complexas reflexões quando consideramos o aprimoramento das políticas sociais à luz dos ideários da democracia. Por meio do diálogo com autores e produções científicas da atualidade, e esperando contribuir para o debate, serão enfatizadas neste artigo duas dimensões entendidas como fundamentais na discussão do Programa, a saber: a articulação intersetorial e a efetividade da política em termos de inclusão socioeconômica e ampliação da autonomia das famílias. Tais dimensões serão abordadas a partir do problema da gestão das condicionalidades e, especialmente, das ações complementares previstas para serem desenvolvidas pelo programa.

A compreensão desses aspectos pressupõe uma contextualização histórica da constituição do PBF no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social, de modo a se explicitarem os pressupostos legais e conceituais que o fundamentam. Faremos uma breve retrospectiva histórica como pano de fundo para a análise exploratória sobre a implantação do programa no município de Divinópolis/MG, feita a partir de entrevistas semi-estruturadas, realizadas no período de junho a agosto de 2012, com os profissionais responsáveis por sua implantação e desenvolvimento. Os resultados aqui apresentados são parte de pesquisa qualitativa mais ampla que visa explorar as percepções das próprias famílias beneficiadas sobre o PBF, o que será objeto de outro artigo.

## **AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CENÁRIO BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO**

Anteriormente à Constituição Federal de 1988 o modelo de proteção social se relacionava estritamente ao trabalho formal e se consolidava pela via contributiva. A proteção social pelo viés contributivo não se mostrou suficiente para atingir todos os trabalhadores, especialmente os que se encontravam no meio rural e no mercado informal do trabalho (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006). A Carta Magna de 1988 veio ampliar o conceito de cidadania, preconizando a universalização de direitos sociais, instituindo o Sistema de Seguridade Social incluindo nele a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, embora o processo de universalização dos direitos sociais no Brasil seja sempre perpassado por forças antagônicas ligadas a diferentes interesses sociais, políticos e econômicos.

A necessidade de um reposicionamento do Estado perante problemas sociais como fome e pobreza tornou-se premente em uma conjuntura de transformações sociais e ajustes econômicos que atingem amplas camadas da população. Conforme ressalta Monteiro (2003), a fome, em sua dimensão crônica, despertou a preocupação de estudiosos e lideranças que consideram os riscos a que fica exposta toda uma coletividade onde a fome, decorrente de extrema pobreza, se faz presente. Estudo desenvolvido por Lavinias evidencia que:

[...] a pobreza continua a ser um dos principais problemas – senão o principal – que o país tem a enfrentar. Há razões, de natureza ética e humanitária, mais que suficientes para que se sustente a necessidade de atribuir prioridade às ações governamentais que visem reverter o quadro brasileiro de profunda desigualdade social (LAVINAS e VARSANO, 1997, p. 1).

O apontamento deste problema em âmbito mundial culminou em propostas de programas no campo das políticas públicas. Sob influência de processos mundiais antagônicos, que por um lado expressam em avanços de direitos humanos e inclusão social e, por outro, representam a força de organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI como instâncias agenciadoras de interesses econômicos, ocorreram processos de redefinição da nova economia mundial e a reconfiguração das políticas públicas sociais e educacionais. Segundo Nogueira e Simionatto, citados por Lavergne (2012), a defesa dos programas de combate à pobreza pelo Banco Mundial, por exemplo, reflete um receio de que a população pobre represente uma ameaça de “fratura social”. Assim, os programas

emergentes nem sempre se configuram pela ampliação do acesso, justiça e integração social, mas se orientam pela perspectiva de segurança e assistência.

De acordo com Suplicy (2002), experiências desenvolvidas desde 1930 em diversos países da Europa, e a partir de 1935 nos Estados Unidos e América Latina, com algumas variações, focalizavam famílias pobres e buscavam garantir a escolarização de crianças e adolescentes. O autor destaca o Fundo Permanente do Alasca que destina aos moradores do estado uma concessão monetária anual considerando o Produto Interno Bruto (PIB) e a Basic Income Earth Network (BIEN) – uma rede de articulação mundial, criada em 1986, em defesa de uma renda básica, numa perspectiva universal.

Historicamente, conforme Silva (2011), a discussão sobre a introdução de um programa de renda mínima no cenário nacional foi inaugurada em 1975, com a publicação do artigo de Antônio Maria da Silveira, intitulado “Redistribuição de Renda”, no qual afirma que a estruturação da economia brasileira não permitia a todos o acesso ao atendimento de suas necessidades de sobrevivência, nem mesmo entre os que tinham um trabalho garantido, não verificando uma relação adequada entre crescimento econômico e bem estar social. Esse autor apontava a necessidade de uma ação governamental frente à pobreza, apresentando a primeira proposta de transferência de renda no contexto brasileiro.

O debate é retomado com a apresentação do Projeto de Lei n. 80/1991, de autoria do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, e aprovado pelo Senado Federal em 16/12/91 (SILVA, 2010). Sua proposta encontra fundamentos em princípios religiosos de solidariedade e justiça, apoiando-se em filósofos clássicos como Confúcio e Aristóteles, em estudiosos no campo das ciências sociais e econômicas como Thomas More e Karl Marx, Adam Smith e Karl Polanky, entre os quais identifica ideias similares (SUPLICY, 2002).

Em 1993, a discussão sobre a fome e a pobreza é intensificada pela *Campanha Nacional de Ação de Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, sob liderança do sociólogo Herbert de Sousa, conhecido por Betinho, agregada pelo governo do Presidente Itamar Franco ao Plano de Combate à Fome e à Miséria. A partir de 1996, os primeiros programas de transferência de renda são diversificados: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Vale Gás (SILVA, 2008). No governo Fernando Henrique Cardoso, a família é definida como foco dos programas sociais e há o estabelecimento de condicionalidades para os beneficiários.

Em um contexto de ampliação de experiências pioneiras, o Projeto de Lei nº 266/2001

e o lançamento do livro “Renda de Cidadania: a saída é pela porta”, de 2002, ambos de autoria do Senador Eduardo Suplicy, reafirmam a universalidade dos direitos sociais. A partir de 2003, o governo de Luis Ignácio Lula da Silva marca o redimensionamento das políticas sociais em torno do Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil. A Lei foi sancionada em 8 de janeiro de 2004, instituindo a Renda Básica de Cidadania e definindo que se deve contemplar inicialmente a camada mais pobre da população (SILVA, 2011).

O Programa Bolsa Família, criado em 2003 por Medida Provisória e instituído em lei regulamentada pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, unifica os programas sociais anteriores. Em 2004, é também criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), unificando o Ministério da Assistência Social com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (SILVA, 2011). O MDS torna-se responsável por disciplinar os procedimentos pertinentes à gestão unificada do Programa Bolsa Família, cabendo à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) sua operacionalização.

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

Ainda segundo Silva (2011), alguns autores defendem que o critério de focalização contraria os princípios e objetivos universais que fundamentam a estreita relação entre políticas públicas e direitos sociais, afirmando que a seletividade de determinada faixa populacional para acesso aos serviços públicos pode gerar humilhação, estigmatização e culpabilização das famílias pela situação de pobreza.

Nesta discussão, destaca-se a idéia de que a universalização é um princípio inegociável e única forma de garantia de direito. No entanto, considerada a atual conjuntura histórica, a desigualdade social e a evolução do processo democrático do país, a universalidade deve ser compreendida como o direito de todos que não têm condições de cidadania.

Com a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, define-se a centralidade do trabalho socioassistencial na família. Com a constituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005, a assistência social passa a ter estatuto de política pública de Estado, estabelecendo-se novos pactos de adesão entre os entes federados em cada esfera de governo.

No âmbito do SUAS, a política se organiza em duas vertentes: a Proteção Social Especial (PSE), que abrange ações perante a violação de direitos, e a Proteção Social Básica (PSB), que se destina à prevenção de situações de risco e vulnerabilidade decorrente de pobreza e exclusão. A PSE se concretiza por meio dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), e o PSB por meio do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), unidade pública estatal que se constitui como referência local de assistência social responsável por coordenar em rede os serviços socioassistenciais e socioeducativos, “prioritariamente para famílias beneficiárias de transferência de renda”, conforme orientações técnicas para os CRAS (BRASIL, 2009a). No dizer de Afonso, a dimensão socioassistencial “abrange o apoio efetivo ao usuário, potencialização da rede de serviços e acesso a direitos”, e a dimensão socioeducativa “aborda o usuário como sujeito sociocultural, visando inclusão, reflexão, integração e participação” (AFONSO, 2008, p. 14).

Sob as diretrizes do MDS, ocorre a ampliação da PNAS por meio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), desenvolvido nos CRAS. Segundo as *Orientações para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do SUAS*, a articulação entre o PBF e o PAIF visa concretizar a prevenção de situações de risco, evitando que as famílias necessitem de atendimento no âmbito da PSE (BRASIL, 2006, p. 28).

Com a publicação das *Orientações Técnicas sobre o PAIF*, volumes I e II, em 2012, o PAIF passa a ser denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, visando se consolidar enquanto um programa de caráter “[...] preventivo, protetivo e proativo, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos” (BRASIL, 2012a, p. 12). De acordo com o modelo de gestão descentralizada do PBF e com a dimensão territorial dos CRAS, onde as ações do PAIF se materializam, estes se configuram como executores locais mais próximos das famílias beneficiárias.

A Lei 10.836/04, que regulamenta o PBF, define família como “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (artigo 2º, inciso IV, § 1º). A inserção no programa ocorre por meio de inscrição no Cadastro Único para todos os programas sociais do Governo Federal, aberto a famílias com renda de até três salários mínimos e renda *per capita* de até meio salário mínimo. Mas apenas famílias com renda *per capita* mensal de até R\$140,00 são incluídas no PBF, conforme o Decreto nº 5.749 do MDS (BRASIL, 2012b), segundo o qual

famílias pobres são definidas como aquelas que possuem renda entre R\$70,01 e R\$140,00 e extremamente pobres, até R\$70,00 *per capitamensal*. Os valores dos benefícios do PBF variam entre R\$32,00 a R\$306,00, segundo composição familiar<sup>2</sup>.

O cadastro é realizado em âmbito municipal, cabendo ao MDS a inclusão das famílias no programa e à Caixa Econômica Federal o fornecimento do Número de Identificação Social (NIS), o cartão magnético e a abertura de conta bancária para recebimento mensal do benefício pelo responsável familiar que figura como titular no programa.

As condicionalidades, ou seja, os compromissos que a família deve cumprir para garantir o recebimento do benefício envolvem a educação e a saúde. Na área da educação, a Portaria do MDS/MEC nº 3.789, de 2004 define a exigência de 85% de presença na carga horária mensal escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75% de frequência para adolescentes entre 16 e 17 anos. A razão desta diferença de exigências não é esclarecida na política.

Na área da saúde, a Portaria do MDS/MS nº 2.509, de 2004, estabelece o cumprimento da agenda de pré-natal pelas gestantes, acompanhamento da vacinação, desenvolvimento e nutrição infantil, conforme diretrizes e programas do Ministério da Saúde, bem como, a participação das famílias em atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde (BRASIL, 2004).

O descumprimento das condicionalidades gera efeitos gradativos no benefício da família, desde advertência a bloqueio, suspensão ou cancelamento, de modo a se evitar o desligamento imediato do programa. A advertência visa alertar a família sobre alguma irregularidade, não havendo repercussão imediata sobre o benefício. O bloqueio permite a possibilidade de recurso e liberação do benefício retroativamente, caso a situação seja regularizada. A suspensão implica na possibilidade de recurso e liberação do benefício, mas não de forma retroativa. O cancelamento corresponde ao desligamento do programa por descumprimento das condicionalidades, por alteração da renda familiar ou voluntariamente.

De acordo com o MDS (BRASIL, 2009b), entende-se que a garantia de uma renda mensal articulada com o acompanhamento familiar por meio das ações do PAIF ou de outras políticas setoriais é a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais.

O acompanhamento das condicionalidades visa, em tese, à identificação dos principais problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza, ao reconhecimento das regiões

---

<sup>2</sup>Estes valores convertidos em dólares variam entre \$15 e \$149.

em situações de maior vulnerabilidade, e a fornecer subsídios para a implementação de medidas que contribuam para orientar as ações do governo, por meio de uma atuação intersetorial integrada e territorializada.

Entretanto, de acordo com Monnerat (2007), a imposição de condicionalidades fere o direito incondicional de cidadania e reedita uma antiga concepção moral sobre a pobreza que a associa a falha de caráter individual, cuja origem remonta aos padrões de relações típicas da ordem feudal, quando a visibilidade e emergência da pobreza enquanto questão social introduziram, desde cedo, a associação entre assistência e trabalho. Segundo a autora, embora assinaladas na regulamentação do programa como forma de incentivar o acesso às políticas sociais básicas e promoção da superação do ciclo intergeracional da pobreza, “na legislação complementar, a operacionalização das condicionalidades é definida de forma coercitiva, distanciando-se da concepção de inserção social” (MONNERAT, 2007, p. 1453)<sup>3</sup>.

Em termos operacionais, a inclusão no PBF envolve o acolhimento das famílias, realização do cadastramento, prestação de informações, orientações e encaminhamentos específicos, estabelecendo-se uma relação dialética entre os contornos do programa e o posicionamento dos beneficiários frente às (im)possibilidades de superação da pobreza e inserção social. Feita esta rápida apresentação do quadro institucional do programa, passamos a analisar a experiência de sua implementação no município mineiro de Divinópolis.

## **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS: A EXPERIÊNCIA LOCAL EM DESTAQUE**

O município de Divinópolis possui aproximadamente 213.076 habitantes em uma área territorial de 708,115 Km<sup>2</sup>, e o PIB do município é 3,37 bilhões, segundo estimativa do IBGE em 2010. Localizado na região centro-oeste do Estado de Minas Gerais, caracteriza-se principalmente pela indústria confeccionista, metalúrgica e siderúrgica. Divinópolis é sede da Administração Regional do Alto São Francisco e da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Itapeçerica. O Município conta com uma Universidade Federal, com campus saúde e programas de pós-graduação, três faculdades particulares, entre as quais, duas possuem curso de Serviço Social.

---

<sup>3</sup> Em artigo posterior, que analisará dados colhidos junto a algumas famílias beneficiárias, teremos oportunidade de voltar a esta questão.

A implantação do Programa Bolsa Família na cidade se deu em 26 de julho de 2005, com a assinatura do Termo de Adesão pela Secretaria Municipal de Promoção Humana, popularmente conhecida como Pró-humana, atualmente designada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDS). A justificativa para a inserção do PBF na pasta da assistência social concerne à sua vinculação ao MDS, ou seja, pela ligação hierárquica entre os órgãos e, em tese, facilidade de comunicação entre as diferentes esferas governamentais. Concomitante à adesão do município ao PBF foi criada a Comissão de Controle Social do programa, constituída por paridade de representação do governo e da sociedade civil, conforme determina o MDS, prevendo-se o exercício do controle social através da participação desta instância no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação dos processos de gestão do Bolsa Família.

### **Características gerais do PBF em Divinópolis**

A descrição do desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município, feita aqui, baseia-se em entrevistas realizadas com oito profissionais das áreas da assistência, da saúde e da educação, responsáveis por sua operacionalização. As informações obtidas foram complementadas por levantamento documental. De acordo com os entrevistados, a implantação do PBF envolveu capacitações e reuniões com profissionais dessas três áreas, para o planejamento de ações pertinentes a cada uma delas, ficando o gerenciamento do cadastro das famílias sob a responsabilidade da assistência social. O público que integrava os diversos programas sociais anteriores migrou para o PBF, observando-se os critérios de focalização estabelecidos pelo Governo Federal e o teto financeiro estipulado para cada município, relativo à estimativa de famílias pobres e à disponibilidade orçamentária destinada ao PBF. Os profissionais destacaram o importante apoio da FACED – Faculdade de Divinópolis com estudantes do curso de Serviço Social na realização de entrevistas e visitas domiciliares no processo de implantação do programa.

O número de beneficiários do Bolsa Família variou anualmente desde sua implantação na cidade. Conforme dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010), em Divinópolis a estimativa de famílias de baixa renda com perfil para o Cadastro Único era de 12.049 e a estimativa de famílias pobres com perfil para o PBF era de 5.953.

Consulta ao site do MDS, (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php>), em 28/5/2013, revelou que em maio de 2013 havia 16.726 famílias inscritas no Cadastro Único; 2.665 com renda *per capita* familiar de até R\$70,00, caracterizando situação de extrema pobreza; 9.923 com renda *per capita* familiar de até R\$140,00, definidas assim, em situação de pobreza; 14.682 famílias cadastradas possuíam renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo e 7.258 famílias com renda *per capita* mensal entre R\$70,01 e R\$140,00. No mês de maio de 2013, o PBF beneficiou 4.408 famílias, representando uma cobertura de 74 % da estimativa de famílias pobres do município. O valor médio do benefício, de acordo com o relatório do mês de maio é R\$110,29 e o valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$486.138,00 no mês (BRASIL, 2013).

Em comparação ao valor médio do benefício do programa, aqui considerado baixo para a garantia de condições mínimas como a segurança alimentar, vale destacar o valor do salário mínimo de R\$678 vigente no país, que também é insuficiente para satisfazer as necessidades mais prementes de uma família, considerando-se o valor de R\$2.873,56 estabelecido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em maio de 2013 como necessário para suprir as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, de acordo com o cálculo do preço dos produtos da cesta básica no Brasil, um valor 4, 24 vezes maior que o salário mínimo em vigor, conforme página eletrônica do DIEESE ([www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)).

Para o estudo proposto, é importante uma contextualização sobre a organização da SEMDS, responsável pela gestão do PBF. Ela dispõe de uma Secretaria Adjunta de Políticas sobre Drogas e cinco gerências, a saber: Gerência Administrativa; Planejamento e Gestão; Proteção Social Especial; Proteção Social Básica e Inclusão Social. O PBF e o Cadastro Único encontram-se vinculados à Gerência de Planejamento e Gestão. A prestação de serviços assistenciais à população de baixa renda se dá através dos CRAS, ligados à Gerência de Proteção Social Básica. Assim, o PBF e o CRAS encontram-se sob gerências distintas. Os profissionais destacaram a falta de integração tanto entre as secretarias responsáveis pela operacionalização do PBF como no interior das próprias secretarias. Assim, a proposta de cooperação intergovernamental e de articulação intersetorial, reiterada no plano teórico, fica comprometida na prática, dada a concorrência entre prioridades e ênfases, fontes de financiamento e modelos organizacionais divergentes, gerando uma irracionalidade cujos efeitos atingem os diversos pontos da rede de atenção.

Os quatro CRAS distribuídos territorialmente no município foram designados

conforme sua localização e inaugurados em diferentes datas: CRAS Sudeste: 12/9/06; CRAS Nordeste: 21/5/07; CRAS Sudoeste: 15/6/09 e CRAS Noroeste: 12/12/11. Os CRAS de Divinópolis possuem equipes técnicas e coordenações com vínculo efetivo e educadores sociais com vínculo precário. A equipe técnica trabalha 20 horas semanais e os coordenadores e educadores sociais, 40 horas. Os serviços funcionam de 7 às 11h e de 13 às 17 horas. Enquanto a existência de profissionais efetivos atende a normativa legal, a situação dos educadores gera alta rotatividade e descontinuidade nos serviços prestados.

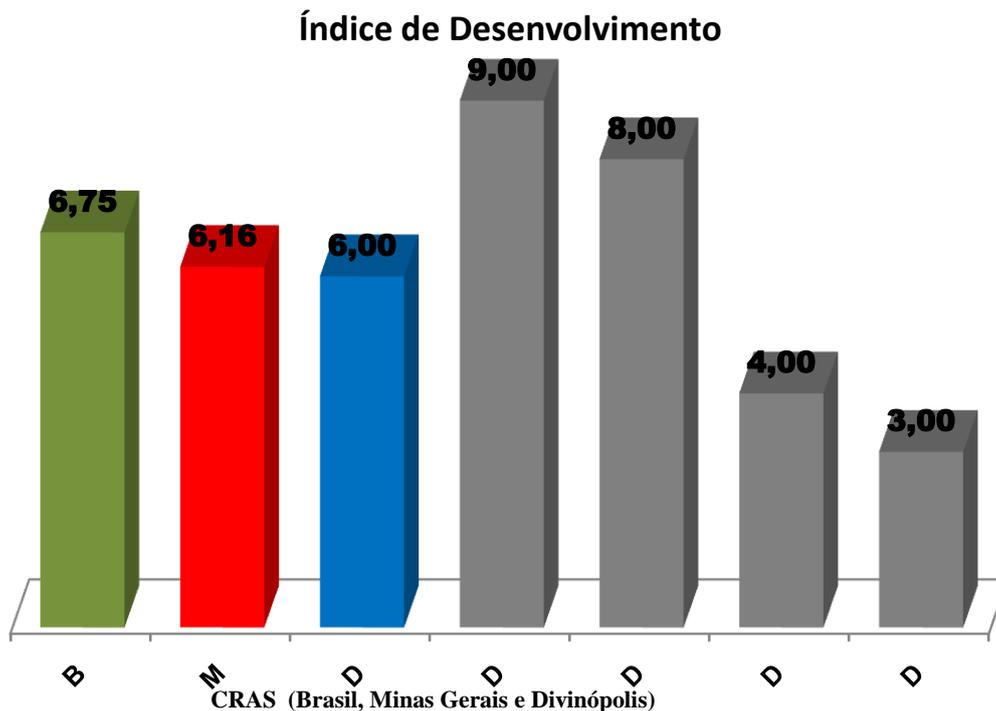
Em 2008, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criou o Índice de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS), como finalidade de monitoramento por meio do Censo SUAS, que estabelece a combinação dos seguintes indicadores dimensionais: atividades realizadas, horário de funcionamento, recursos humanos e estrutura física. O IDCRAS no município de Divinópolis alcança em 2011 os seguintes resultados descritos na Tabela 1 e na Figura 1.

**TABELA 1** – IDCRAS do município de Divinópolis/MG em 2011

<b>CRAS</b>	<b>Horário de Funcionamento</b>	<b>Estrutura Física</b>	<b>Atividades Realizadas</b>	<b>Recursos Humanos</b>	<b>ID CRAS</b>
Nordeste	Suficiente	Regular	Superior	Suficiente	8
Sudeste	Suficiente	Insuficiente	Superior	Superior	4
Sudoeste	Suficiente	Suficiente	Superior	Superior	9
Noroeste	Suficiente	Insuficiente	Insuficiente	Suficiente	3

Fonte: BRASIL, 2011

Pela Tabela 1, podemos constatar que, apesar de a estrutura física não ser suficiente em quase todos os CRAS, as equipes demonstram um alto grau de desempenho.



**FIGURA 1:** Distribuição do Índice de Desenvolvimento Médio das Unidades do CRAS de Divinópolis de acordo com a Média Nacional e a Média de Minas Gerais no ano de 2011.  
Fonte: BRASIL, 2011

Conforme o exposto na Figura 1, os resultados do IDCRAS de Divinópolis são discrepantes entre si. Os CRAS Sudoeste e Nordeste apresentam ID acima das médias nacional (6,75) e estadual (6,16), enquanto os CRAS Sudeste e Noroeste ficam abaixo. Vale destacar que o CRAS Noroeste encontrava-se em fase de implantação no ano avaliado. Tais resultados, aqui considerados baixos, levam ao apontamento da necessidade de estudos mais específicos e aprofundados que possam subsidiar medidas para a qualificação dos serviços, considerando-se que a falta de investimento na esfera preventiva que é a função prioritária do CRAS acarreta consequências em cascata no acompanhamento às famílias.

De acordo com os entrevistados, a operacionalização do PBF na SEMDS está sob responsabilidade de uma equipe de onze membros, dos quais apenas seis são profissionais efetivos, sendo que apenas dois possuem nível superior; os outros cinco são estagiários que atuam como entrevistadores das famílias no momento do cadastro.

Os profissionais entrevistados apontaram alguns aspectos positivos da gestão do programa: investimento em capacitação em sua fase inicial; adequações do espaço físico, de que é exemplo o aumento no número de equipamentos de informática para gerenciamento de dados do Cadastro Único; definição de uma referência técnica para o PBF. No entanto, alguns desafios persistem e foram igualmente apontados: defasagem do aparelhamento e da

infraestrutura física para atendimento ao público e problemas de conexão à internet; a inexistência de uma equipe intersetorial exclusiva para a gestão do PBF, o que poderia ajudar a superar a sobrecarga dos profissionais e a centralização das informações. Outro aspecto apontado foi a fragmentação das ações e falta de locais de referência para atendimento ao público do Bolsa Família, que fica sem saber a quem recorrer à procura de orientações. Foi sugerido investimento em capacitação continuada e ampliação da equipe técnica efetiva destinada ao acolhimento das famílias, hoje sob a responsabilidade de estagiários, de modo a conferir maior profissionalismo e estabilidade dos servidores nas respectivas áreas de atuação. Foi indicada a necessidade de se estabelecer interlocutores que façam a ponte entre a gestão do PBF e os CRAS, assim como entre as áreas de assistência social, educação, saúde e outras políticas setoriais.

## **A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO COMPARTILHADA DO PROGRAMA COM ENFOQUE NAS CONDICIONALIDADES**

No PBF, a escolarização é vista como o exercício de um direito e elemento importante para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações. O acompanhamento à frequência escolar do público do PBF ocorre por meio de registros escolares e lançamento de informações codificadas na página eletrônica do Projeto Presença do MEC, a cada dois meses. A frequência escolar dos alunos vinculados ao PBF, de acordo com dados do MDS (BRASIL, 2012c) foi disposta na Tabela 2.

**TABELA 2** – Frequência escolar do público do PBF nos meses de abril e maio de 2012 em Divinópolis.

Alunos vinculados ao PBF	Faixa Etária	Alunos Frequentes	%
6590	6 a 15 anos	5903	89,58
596	16 e 17 anos	433	72,65

Fonte: Brasil, 2012c

Como se evidencia na Tabela 2, a frequência escolar do público do PBF em Divinópolis, nos meses de abril e maio de 2012, atingiu o percentual mais elevado entre crianças e adolescentes, entre 6 e 15 anos, comparando-se com a frequência entre adolescentes na faixa de 16 a 17 anos. Entre os motivos de baixa frequência, conforme o

Relatório Gerencial da SEMED, no 1º semestre de 2012, na faixa etária entre 6 e 15 anos estão relacionados a: ausência por questão de saúde do aluno; negligência dos pais ou responsáveis; abandono escolar e desistência; e desinteresse, desmotivação para os estudos. Na faixa etária de 16 e 17 anos, observa-se, na grande maioria dos casos, o abandono escolar e desistência, seguido de desinteresse e desmotivação para os estudos.

Os resultados instigam algumas questões: o que significaria o motivo especificado como “negligência”? Este não refletiria uma visão reducionista e etnocêntrica de certas concepções sobre as famílias em situação de pobreza? Os casos de abandono escolar e desistência entre adolescentes, ademais de poder ser atribuído a uma fase da vida caracterizada por uma busca de maior autonomia, não estaria também relacionado à necessidade de trabalhar para aumentar a renda da família?

Embora o índice de frequência seja considerado elevado entre os beneficiários do PBF, a frequência escolar não significa internalização do valor da educação a partir da experiência e da história familiar. A frequência em si, não corresponde à garantia de serviços de qualidade, atenção e oportunidade. Aspecto a ser analisado a partir de entrevistas aos beneficiários, a ser realizada na segunda etapa desta pesquisa e relatada em um segundo artigo.

Sobre as providências quanto ao descumprimento de condicionalidades da educação, a escola inclui também alguns casos de indisciplina e violações de direitos e encaminha relatórios para a Comissão de Controle Social do PBF, a qual os direciona para os CRAS para acompanhamento às famílias. Os entrevistados ressaltaram a importância do estabelecimento de um espaço de discussão sobre a gestão das condicionalidades que envolvesse todas as áreas responsáveis, visando um nivelamento conceitual, maior esclarecimento sobre as funções específicas de cada órgão da rede de atenção e estabelecimento de um fluxo de comunicação e encaminhamentos mais eficiente, de forma a equacionar melhor os problemas vivenciados no cotidiano.

Os profissionais destacaram uma relação de maior cooperação e facilidade de comunicação da educação com as demais áreas em torno do PBF no município, assim como reconhecimento de alguns avanços nesse sentido por parte da saúde, especialmente a partir da capacitação conjunta realizada em 2011 por incentivo da Comissão de Controle Social do PBF.

O levantamento de informações sobre o acompanhamento da saúde ao público do Programa, numa série cronológica que compreende dados do segundo semestre de cada ano,

desde sua implantação em 2005 até o último registro no site do Ministério da Saúde em 2012, revela mudanças ao longo do período, conforme mostra a Tabela 3.

**TABELA 3** – Evolução do acompanhamento das condicionalidades da saúde

<b>Ano</b>	<b>N. de Famílias com perfil saúde</b>	<b>N. de Famílias acompanhadas</b>	<b>Percentual de cobertura do acompanhamento %</b>
2005	4829	2005	41,52
2006	6988	2809	40,02
2007	7037	2870	40,79
2008	6102	3164	51,85
2009	4885	2608	53,39
2010	4425	2829	63,93
2011	3930	2929	74,53
2012	4052	3395	83,79

Fonte: Brasil (2012b)

O exame dos dados da Tabela 3 permite observar que o número de famílias com perfil saúde no Programa Bolsa Família, isto é, famílias com crianças em fase de puericultura e vacinação, gestantes e nutrízes, diminui a partir de 2007, com pequeno acréscimo em 2012. Há aumento gradativo no percentual de cobertura do acompanhamento, atingindo 83,79 % da cobertura no segundo semestre de 2012. Assim, levanta-se a hipótese de aumento na capacidade das redes de serviços de assistência, especialmente do SUS e do SUAS. A saúde parece estar mais incorporada enquanto direito e como demanda está relacionada a uma necessidade mais premente, levando à procura espontânea pelo serviço. Vale destacar ainda que cada unidade de saúde conta com profissionais específicos para a função de acompanhamento ao público do Bolsa Família, alguns locais contam com enfermeiros, outros são assistentes sociais, nutricionistas, conforme o quadro de funcionários próprios.

A gestão das condicionalidades nas áreas de educação e saúde, de acordo com os profissionais entrevistados, não vai muito além do preenchimento dos formulários exigidos pelos respectivos ministérios, devido à falta de infraestrutura material e humana, de capacitação, apoio e *feedback* às equipes para um trabalho mais qualitativo, bem como, pela ausência de espaço de troca de experiências e de discussão para superação dos problemas enfrentados. Ademais, a forma de gestão das condicionalidades pela via de convocações das

famílias, muitas vezes de caráter coercitivo, por relacionar o não comparecimento ao risco de perda do benefício, acaba por reforçar a perspectiva assistencialista e uma relação de heteronomia, o que contradiz os objetivos do programa em termos de promoção e resgate do valor da educação e dos cuidados com a saúde junto ao grupo familiar e de ampliação da autonomia das famílias.

Para ilustrar a situação geral das repercussões sobre os benefícios do programa frente ao descumprimento das condicionalidades, tomamos o exemplo do CRAS Nordeste em 2011, quando havia um total de 973 famílias beneficiárias, a partir de dados do MDS disponibilizados pela SEMDS e dispostos na Tabela 4.

**TABELA 4** – Descumprimento de condicionalidades do PBF no território do CRAS Nordeste do município de Divinópolis no ano de 2011

Total de famílias beneficiárias	973	100%
Total de famílias em descumprimento	246	25,3 %
Advertências às famílias em descumprimento	126	51,2 %
1ª Suspensão do benefício	24	9,7 %
2ª Suspensão do benefício	16	6,5 %
Bloqueio do benefício	60	24,4 %
Cancelamento do benefício	20	8,1 %

Fonte: Brasil (2012c)

Conforme se observa na Tabela 4, em relação ao número de descumprimento de condicionalidades pelo público do território, houve uma parcela muito reduzida de cancelamentos em relação ao número de advertências no período. Desta forma, as repercussões gradativas parecem cumprir o objetivo de evitar o cancelamento imediato da inclusão no programa. Entretanto, isso não significa que exista o acompanhamento previsto na política para avaliar os fatores implicados no descumprimento das condicionalidades. Sobre a gestão das condicionalidades, os profissionais entrevistados ressaltaram a dificuldade de articulação intersetorial, centralização de informações na SEMDS, inexistência de um fluxo de comunicação e falta de acesso aos dados sobre o público do território concernido pela equipe dos CRAS, como obstáculos ao devido acompanhamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade, conforme ditam as diretrizes do MDS.

De acordo com os profissionais entrevistados, o descumprimento de condicionalidades está principalmente relacionado à infrequência escolar e à não vacinação das crianças. Mas a

falta de atualização ou irregularidade no cadastro, problemas institucionais como atraso no lançamento dos dados no sistema eletrônico do MDS, desorganização e, inclusive, perda de documentos dos beneficiários no interior da SEMDS, também repercutem no bloqueio do benefício das famílias.

## **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A INCLUSÃO EM AÇÕES COMPLEMENTARES**

O desenho do PBF prevê a articulação da transferência monetária com ações complementares com vista à superação de vulnerabilidades, promoção de autonomia e inclusão social das famílias. O CRAS assume a oferta de serviços voltados para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por meio de ações diversificadas junto ao público do território, embora a participação dos beneficiários do PBF seja sempre reduzida. Além das ações dos CRAS, a SEMDS oferece cursos ligados à Gerência de Inclusão Produtiva, como ações complementares fundamentais para o aumento das possibilidades de inclusão social e ampliação da autonomia das famílias.

Os dados sobre participação dos beneficiários do PBF em ações complementares no ano de 2011, conforme dados da Gerência de Inclusão Produtiva, foram ofertadas 460 vagas em cursos profissionalizantes de modelagem, corte e costura industrial, cabeleireiro, informática, costura e pesponto em couro e marcenaria, oferta contextualizada à realidade do mercado local. Dentre estas vagas, 79 inscritos foram do PBF, entre os quais 46 concluíram os cursos, ou seja, houve um aproveitamento final de apenas 10% dos inscritos. Os motivos apontados pelos entrevistados como obstáculos à realização dos cursos pelos beneficiários foram a falta de vale transporte e questões relativas ao caráter multifacetado das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias do PBF.

O Programa Pró-adolescente, também vinculado à Gerência de Inclusão Produtiva, destina-se à inclusão social pelo trabalho, priorizando, em tese, os beneficiários do PBF. Conforme dados disponibilizados pela SEMDS, referentes ao período de junho a agosto de 2012, do total de 77 adolescentes incluídos no Pró-adolescente, 26 deles (33%) estavam vinculados ao PBF no mês de julho, e em agosto apenas 20 adolescentes (25,9%).

Embora definido como público prioritário, a restrita participação dos beneficiários em

ações complementares remete à importância de uma análise mais pormenorizada da questão, caso se pretenda o aprimoramento da proposta. Nesta discussão, vale lembrar o dizer de Ackerman (2013) alertando que o princípio da equidade, orientador da política estatal, implica que o combate à desigualdade requer o desenvolvimento de estratégias que considerem que os desiguais devem ser tratados de forma desigual, ou seja, considerar previamente o imperativo da universalidade implica necessariamente a inclusão das especificidades. Uma realidade complexa e multideterminada como é a pobreza, requer intervenções que contemplem um amplo espectro de dimensões, para além da transferência monetária, como condição de garantia de direitos de cidadania.

Conforme já mencionado, a Comissão de Controle Social do PBF exerceu importante contribuição nos processos de articulação intersetorial no município. Criada em 2005, assumiu várias atribuições como planejamento, acompanhamento, avaliação e fiscalização do PBF, com a finalidade de conferir transparência à gestão e garantir a focalização no público alvo.

A pesquisa evidenciou que, não obstante o esforço da Comissão na elaboração de um plano de trabalho e redefinição do seu Regimento Interno, as fragilidades que comprometem seu pleno funcionamento referem-se à infrequência dos representantes das instituições nas reuniões, ausência de representatividade das famílias beneficiárias, centralização das informações e predomínio de participação de representantes governamentais, não compartilhamento das dificuldades vivenciadas em cada esfera institucional nas ações pertinentes ao programa, especialmente no acompanhamento das condicionalidades. Somam-se a esses desafios, a ocorrência de denúncias sobre desvio na focalização do público alvo e a tradição de não participação dos usuários e da sociedade civil nas instâncias de controle social, o que amplia a magnitude dos problemas enfrentados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O PBF é considerado uma importante estratégia de enfrentamento dos problemas relacionados à fome e à pobreza, embora longe de significar sua real superação, dada a complexidade do fenômeno e a desigualdade social e econômica vigentes.

A realização deste trabalho, tomando como tema o Programa Bolsa Família, permitiu

um percurso de construção entre teorizações sob diversos prismas, entre eles, os desafios, paradoxos e possibilidades de uma política social de transferência de renda. Perpassar, mesmo que brevemente, o cenário de experiências de programas desta natureza a nível internacional, identificar a influência de forças econômicas mundiais nas propostas e nos debates até a instituição do Programa Bolsa Família, tal como foi definido no contexto brasileiro, levaram ao entendimento de que aspectos econômicos são colocados como prioridade, em consonância a um contexto capitalista de produção, na definição de políticas públicas.

Apesar do discurso e de estratégias em dimensões gigantescas de enfrentamento à fome e à pobreza, embora alcancem alguns frutos, muitas vezes funcionam como mecanismos de controle social e de manutenção destas mesmas condições, visto que a transferência de renda por si só não é suficiente para a superação da pobreza e das desigualdades. Ela se constitui uma parte de uma estratégia mais ampla que deve articular desenvolvimento econômico e social, contemplando a pobreza em seu caráter multidimensional. Embora deixada de lado desde sua aprovação em Lei no Brasil, a garantia de uma renda básica de cidadania, portanto, universal, similar a programas vigentes em alguns países da Europa, é a proposta mais democrática já apresentada, afigurando uma possibilidade de superação de perspectivas restritas e discriminatórias, em direção à justiça social. Caracterizada pela garantia de uma renda básica a todos os cidadãos de uma dada sociedade, não estabelece contrapartidas e exigências relacionadas a critérios de rendimentos, composição familiar, idade, sexo e situação socioeconômica, pois se fundamenta em direitos consagrados constitucionalmente.

A análise do PBF implica em tomar como pressupostos a complexidade e dinamicidade inerentes à sua operacionalização. Os resultados mais relevantes originados da pesquisa permitiram evidenciar que, embora haja um esforço de consenso discursivo há dissenso nas práticas em razão da pouca interlocução entre os órgãos envolvidos. Se a gestão do PBF e das condicionalidades requer cooperação intergovernamental e articulação intersetorial, sua operacionalização se processa em meio a desafios, especialmente pela ambiguidade impressa nas ações ditas de enfrentamento à pobreza, pelo caráter fragmentado e limitado da intervenção no âmbito das políticas públicas.

Apesar de propor-se como política de inclusão social, observa-se que o grande problema do PBF é que ele não é baseado na concepção de direitos, pois o acesso ao programa não é garantido incondicionalmente aos portadores de um direito, considerando-se que existe uma limitação da quantidade de pessoas a serem beneficiadas em cada município.

Assim, o PBF não se fundamenta na garantia a todos que dele necessitem, mas muito mais numa seletividade excludente, uma vez que deixa de fora um grande contingente que ele mesmo seleciona, mesmo que vivam em pobreza extrema e necessitem urgentemente de serem beneficiadas. O Programa funciona como uma política de concessão, paliativa, centralizada na transferência monetária, não ultrapassando o caráter assistencialista e paternalista na sua condução. Apesar do discurso em torno da garantia de direitos de cidadania, ao utilizar mecanismos coercitivos na gestão das condicionalidades, o PBF constitui-se como uma política de exceção uma vez funciona como mecanismo de regulação e controle sobre as famílias, sem que haja necessariamente violação de direitos.

Os resultados da pesquisa permitiram observar que embora as ações do PBF se norteiem por meio de portarias interministeriais, o esforço de articulação intersetorial realizado no nível local, por iniciativa dos profissionais da rede de atenção socioassistencial, encontra obstáculos por não existir uma equipe gestora do PBF que integre trabalhadores da Assistência Social, da Saúde e da Educação, e pela falta de respaldo a este esforço no nível central da gestão das políticas públicas. Outro aspecto relevante é a carência de uma equipe com dedicação exclusiva para a atualização dos cadastros, o que compromete a agilidade nos processos de inclusão das famílias com perfil para o programa. A destinação de recursos orçamentários para o PBF é insuficiente para lhe permitir maior flexibilidade e ampliação das ações complementares, prevista no PBF como fundamentais para a potencialização de possibilidades de inclusão social das famílias. Outro aspecto relevante é a necessidade de apoio financeiro, técnico e operacional para a Comissão de Controle Social para que ela se organize, funcione regularmente e cumpra a finalidade que justifica sua criação.

Ao pensar o atendimento aos destinatários da política, os resultados da pesquisa permitem afirmar que, assim como a porta de entrada, ou seja, a forma de acolhimento às famílias para realização do cadastro, informação e orientação pode selar os contornos do programa e a posição destas frente ao mesmo, o caminho da saída para a superação do vínculo de dependência, que muitas vezes se instala, poderia passar pelo respaldo da gestão em conceder maior responsabilidade e autonomia aos trabalhadores do SUAS na definição de estratégias mais voltadas para a realidade das famílias. A oferta de programas e serviços deveria contemplar a interação entre direitos sociais e as decisões das famílias, conforme suas possibilidades existenciais contextualizadas e particularizadas e o protagonismo destas na construção de percursos próprios de inclusão e exercício da cidadania.

Sem o enfrentamento de questões político-institucionais, dificilmente os órgãos

municipais poderão avançar na qualificação do PBF, para ampliar e fortalecer a rede de atenção.

**ABSTRACT:** The article presents a historical review on the constitution of Bolsa Família Program in the context of the Brazilian System of Social Protection and it examines its implementation in a local sphere, giving prominence to the issue of management of conditionalities. The experience of Divinópolis/MG is described from interviews with professionals in charge of the implementation and development of the program, taken in the period June-August 2012. As subsidies for the analysis, additional information was obtained through archival. We emphasize the complexity and dynamics of the processes, the limits and progress relating to the implementation of the program as well as the many challenges of a policy to overcome poverty and social inclusion. The survey results point to the need for clearer political and institutional guidelines to strengthen local management through the formation of an intersectoral team to operationalize the program, expand of complementary actions and improve the flows of attention network.

**KEYWORDS:** Programa Bolsa Família, Poverty, public policy, social policy management.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, J. *As práticas da psicologia no SUAS*. *Jornal do Psicólogo*, n. 99, p. 5, jan. 2013.

AFONSO, L. *O que faz a psicologia no Sistema Único da Assistência Social*. *Jornal do Psicólogo*, Belo Horizonte, ano 25, n. 91, p. 14, 2008.

BRASIL. *Decreto nº 6.214, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta o Programa Bolsa Família. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso: out. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do 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*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas: Centro de Referência da Assistência Social - CRAS*. Brasília, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS*. Brasília, 2009. 30 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Protocolo%20de%20Gestao%20Integrada%20de%20Servicos-%20Beneficios%20e%20Transferencias%20de%20Renda%20no%20ambito%20do%20Sistema%20Unico%20de%20Assistencia%20Social%20-%20SUAS.pdf>>. Acesso: nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Índice de gestão descentralizada - IDCRAS*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/expansao-dos-servicos-de-protecao-social-basica-e-especial-2012-2013-plano-brasil-sem-miseria/idcras-2011-site.xlsx/view>>. Acesso: jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Orientações técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF*. Brasília, 2012a. v. 2.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Bolsa Família na Saúde*. Disponível em: <[http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa\\_relconsol.asp](http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_relconsol.asp)>. Acesso: out. 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Benefícios*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso: jun. 2012c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Aplicações*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso: mar. 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade: documento elaborado para o trigésimo primeiro período de sessões da CEPAL*. Montevideu, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24084/lcg2295p.pdf>>. Acesso: jun. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso: jun. 2012.

LAVERGNE, R. F. *Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica*. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 110, p. 323-344, abr./jun. 2012.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 534.). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0534.pdf>>. Acesso: mar. 2012.

MONNERAT, G. L. *et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. Revista Ciência e Saúde Coletiva, v. 12, n. 6, 2007.

MONTEIRO, C. A. *Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica*. Jornal da USP, São Paulo, ano 18, n. 621, 2003. Disponível em: <<http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2002/jusp621/pag02.htm>>. Acesso em nov. 2012.

SILVA, M. O. S. (Coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, M. O. S. (Coord.). *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. São Paulo: Cortez; Teresina: UFPI, 2008.

SILVA, M. O. S. (Coord.). *Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002.

## **6.2 Artigo II – O Programa Bolsa Família sob o Olhar dos Beneficiários: estudo de caso no Município de Divinópolis/MG**

### **RESUMO**

O objetivo deste estudo foi conhecer o significado do Programa Bolsa Família – PBF e das condicionalidades para as famílias beneficiárias. Buscou-se ainda, indentificar a relação entre a forma de gestão e o tipo de vínculo das famílias com o programa e com a rede de atendimento intersetorial e identificar o perfil das famílias selecionadas para este estudo. Para tanto, realizou-se estudo qualitativo, com utilização de entrevistas semiestruturadas como instrumento de levantamento de dados junto a dez beneficiários do PBF, residentes no território de abrangência do CRAS Nordeste do município de Divinópolis/MG, no período de março e abril de 2013. O público foi selecionado por amostragem aleatória a partir dos dados do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal. O exame dos dados por meio da Análise de Conteúdo resultou nas seguintes categorias: concepções sobre o Programa Bolsa Família; importância do Programa Bolsa Família; conhecimento das condicionalidades; ações complementares; ressignificação da infância e questões de gênero no Programa Bolsa Família. Concluiu-se que o PBF é uma importante contribuição na economia doméstica das famílias permitindo o planejamento do orçamento mensal. Não obstante, o programa não ultrapassa o atendimento de necessidades mais elementares de sobrevivência dado o baixo valor monetário concedido às famílias e a baixa participação dos beneficiários em ações complementares. Assim, não representa garantia de segurança alimentar e ampliação da autonomia dos beneficiários. Observou-se que o Programa Bolsa Família se constitui como um programa de exceção ao estabelecer, por meio das condicionalidades, medidas de controle sobre a população pobre e a forma de gestão promove um vínculo de dependência, assujeitamento e heteronomia. Ademais, trata-se de um programa aquém de si mesmo uma vez que exclui o público que ele mesmo seleciona. Não obstante aos avanços em termos de escolarização e acompanhamento à saúde, observou-se um efeito de cristalização de papéis de gênero com a inserção no programa. Por fim, concluiu-se que são necessárias mudanças estruturais no desenho do PBF para que este se constitua como uma política de garantia de direitos de cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Pobreza. Direitos de Cidadania. Autonomia.

## INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família - PBF, criado em outubro de 2003, é um programa de transferência de renda do governo federal que estabelece condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias na área da educação e saúde, com o objetivo de promover o acesso às políticas sociais com vista ao rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Pode-se afirmar que as condicionalidades possuem duas vertentes, por um lado representam uma forma de responsabilização da família pela busca de acesso à saúde e educação, e por outro, refletem o encargo do Estado em oferecer condições adequadas para o atendimento nas respectivas áreas, da demanda gerada pela imposição de tais exigências.

Se a perspectiva de inclusão social defendida pelo Programa Bolsa Família está diretamente relacionada ao acesso às políticas de promoção da saúde e educação, o acompanhamento destas ações, por meio de uma prática interdisciplinar e intersetorial, constituem um eixo essencial para sua efetividade.

O objetivo deste estudo foi analisar o significado do PBF para os beneficiários, com enfoque nos fatores implicados no processo de inclusão social das famílias, identificando as potencialidades e os entraves nesse processo entre famílias beneficiárias do PBF residentes na área de abrangência do CRAS Nordeste de Divinópolis, município localizado no centro-oeste do estado de Minas Gerais. A escolha do território da pesquisa foi intencional. Partimos do contexto das políticas públicas de promoção e proteção social no campo da garantia de direitos de cidadania. Neste âmbito, como profissionais vinculados ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS, mais especificamente ao Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, enveredamos no processo de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, verificando possibilidades, desafios e paradoxos de um programa de transferência de renda.

O trabalho ora apresentado pautou-se na metodologia qualitativa, com a realização de 10 entrevistas semi-estruturadas com beneficiários do Programa Bolsa Família na Região Nordeste do município de Divinópolis, no período de março e abril de 2013. A análise dos dados foi desenvolvida através da técnica de Análise de Conteúdo, segundo Bardin (2002), por meio da qual foram abstraídas, a posteriori, categorias temáticas que agrupavam unidades de registro que estabeleciam nexos entre si. A partir de então, considerando-se o contexto e as condições de produção do material obtido, procedeu-se à análise e interpretação dos dados,

buscando-se elucidar os significados atribuídos pelos sujeitos da pesquisa ao programa, com enfoque nos processos direcionados à gestão das condicionalidades e ações de inclusão social das famílias.

## **CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E ASPECTOS DA GESTÃO LOCAL**

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda a famílias inscritas no Cadastro Único, o sistema de informação sobre os beneficiários potenciais dos programas sociassistenciais organizado pelo governo federal e alimentado pelos municípios. Os objetivos do PBF consistem em “promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza” (MDS, 2004).

A partir das diretrizes do MDS (2009), entende-se por famílias de baixa renda as famílias que possuem renda *per capita* mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. As famílias consideradas pobres encontram-se na faixa de renda entre R\$70,01 e R\$140,00 e as extremamente pobres com renda de até R\$70,00 *per capita* mensal.

Os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família variam atualmente entre R\$32,00 e R\$306,00. O valor concedido a cada família é calculado conforme a renda *per capita* mensal e o número de crianças, adolescentes até 17 anos, gestantes e nutrizes na composição familiar. O benefício básico de R\$70,00 é destinado a famílias extremamente pobres independente de sua composição e faixa etária dos integrantes do grupo familiar. Além do benefício básico, o titular do programa pode receber o benefício variável no valor de R\$32,00 reais para cada filho com idade até 15 anos, gestantes e nutrizes presentes na família, limitando-se ao máximo de cinco benefícios. O Benefício Variável Jovem – BVJ, com valor de R\$38,00 é concedido pela existência de jovens de 16 e 17 anos na família, limitando-se a dois benefícios por entidade familiar. O benefício para Superação da Extrema Pobreza na primeira infância – BSP, lançado em 2012, no âmbito da Ação Brasil Carinhoso, prevê valor suficiente para que todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com crianças entre zero e seis anos de idade superem os R\$70,00 de renda mensal por pessoa (MDS, 2012).

A partir da inscrição das famílias no Cadastro Único, compete ao MDS a inclusão do público elegível no programa e, à Caixa Econômica Federal, o fornecimento do Número de Identificação Social – NIS, do cartão magnético e abertura de conta bancária para recebimento do benefício.

A inclusão no programa prevê o cumprimento de condicionalidades definidas como contrapartidas que o grupo familiar deve cumprir nas áreas da educação e da saúde como forma de garantir o recebimento mensal do benefício. Estas características definem o PBF como um programa focalizado e condicional de transferência de renda.

As condicionalidades na área da Educação, de acordo com a Portaria do MDS/MEC nº 3.789 de 2004, correspondem à exigência de 85% de presença de crianças e adolescentes até 15 anos e 75% de adolescentes de 16 e 17 anos na carga horária mensal escolar. Justifica-se a condicionalidade na área educacional por considerar o direito básico à educação, a importância de resgatar seu valor junto ao grupo familiar e prevenir a evasão escolar. Neste contexto, a escolarização é considerada elemento importante para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações.

Em termos operacionais, o acompanhamento à frequência escolar no município segue a orientação federal, envolvendo os seguintes passos: retirada de formulários padronizados pelos diretores escolares na Secretaria Municipal de Educação – SEMED; preenchimento e encaminhamento, por ofício, destes formulários para o responsável pelo lançamento da frequência nesta área; o profissional que registra os dados no sistema eletrônico no programa do MEC intitulado Projeto Presença é designado como operador máster do PBF na Educação; de posse dos formulários devidamente preenchidos, o operador máster registra a frequência escolar, observando o período de coleta de acordo com o calendário do MEC, a cada dois meses.

Nos casos de baixa frequência, a porcentagem e os motivos, definidos em códigos numéricos de 1 a 66, são registrados na página eletrônica do Projeto Presença, assim como o histórico de frequência de cada aluno, alteração de escola, alteração de séries, transferências, alunos não localizados, entre outras situações. O sistema armazena informações sobre cada aluno, bem como o nome do operador que efetuou os registros, data e hora de sua execução. Nos casos de alunos não localizados no município, o sistema remete os respectivos nomes para uma lista de não localizados para o município de origem da família, onde esta efetivou seu cadastro. A localização dos alunos nesta situação envolve o contato com outras instâncias municipais e do entorno. Assim, o acompanhamento às condicionalidades da educação

envolve processo dinâmico e complexo.

As condicionalidades na área da saúde, conforme Portaria do MDS/MS nº 2.509 de 2004, incluem gestantes, nutrizes e crianças menores de 07 anos de idade. Os responsáveis familiares devem manter o cartão de vacinação das crianças atualizado, conforme diretrizes e programas do Ministério da Saúde, bem como o acompanhamento do desenvolvimento infantil, com ênfase no estado nutricional. Quanto às gestantes, estas devem comparecer às consultas do pré-natal e as nutrizes às de puericultura, na unidade de saúde mais próxima de sua residência. Inclui-se nas condicionalidades a participação das famílias beneficiárias em atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde. A consolidação das informações na área da saúde ocorre semestralmente no site do Ministério da Saúde, por meio do Sistema de Vigilância em Saúde – SISVAN/DATASUS, sob a insígnia Bolsa Família na Saúde, 1ª e 2ª vigência.

O descumprimento das condicionalidades gera efeitos gradativos no benefício da família, envolvendo advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento, de modo a evitar o desligamento imediato do programa. A advertência é realizada com a finalidade de orientar a família quanto ao descumprimento de condicionalidades, não havendo repercussão imediata sobre o benefício. O bloqueio ocorre quando há descumprimento de condicionalidades, havendo a possibilidade de recurso e liberação do benefício retroativamente. A suspensão implica em possibilidade de recurso, mas quando o benefício é liberado, isso não se faz de forma retroativa. O cancelamento corresponde ao desligamento do programa, seja por descumprimento de condicionalidade, por alteração na renda familiar ou demanda voluntária. Considerando-se a volatilidade da renda, situações relativas ao trabalho e composição familiar, em caso de cancelamento do benefício por motivos adversos à questão das condicionalidades, havendo desligamento do programa, poderá ocorrer nova inclusão, caso a família se enquadre nos critérios exigidos.

Destaca-se que, a instituição da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, assim como a aprovação do SUAS – Sistema Único da Assistência Social e da PNAS – Política Nacional de Assistência Social possibilitou a organização da assistência a partir de uma concepção democrática e inclusiva. Neste contexto, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2009) estabelece que a garantia de uma renda mensal articulada com o acompanhamento familiar por meio das ações do PAIF - Serviço de Proteção e Acompanhamento Integral à Família, desenvolvidos nos Centros de Referência da Assistência

Social - CRAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais é a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra as condicionalidades previstas no programa. Assim, o município tem autonomia na gestão das repercussões sobre os benefícios, podendo haver interrupção temporária dos seus efeitos por meio do sistema informatizado, buscando-se como prioridade - em tese, a superação dos fatores que implicam no descumprimento, por considerar que a retirada do benefício pode agravar a situação de vulnerabilidade.

O acesso à informação sobre a situação das famílias em relação às condicionalidades ocorre através do Sicon – Sistema de Condicionalidades do MDS, ferramenta utilizada para o gerenciamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. A partir do nome ou o Número de Identificação Social - NIS do Responsável Familiar (RF), o sistema permite aos gestores e técnicos designados para o acompanhamento do programa nos estados e municípios, identificar a situação das famílias em relação às condicionalidades, registrar e alterar recurso relativo ao descumprimento quando ocorrerem falhas ou problemas que ocasionem repercussão indevida, bem como deferir ou indeferir recursos e registrar outras informações pertinentes ao acompanhamento das famílias do programa.

A gestão municipal do PBF<sup>4</sup> é avaliada por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, um indicador estabelecido mensalmente através dos critérios de validade e atualização dos cadastros, acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. Com base nos resultados apurados por intermédio do IGD os municípios podem receber recursos financeiros para investir na melhoria da gestão compartilhada do PBF.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Trata-se de um estudo qualitativo exploratório com utilização de entrevistas semi-estruturadas como instrumento para coleta de dados. Como etapa inicial de seleção do público da pesquisa solicitou-se à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SEMDS uma lista de beneficiários do PBF residentes no território do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS da região Nordeste do município de Divinópolis, o qual se constitui no campo

---

<sup>4</sup> O processo de gestão do Programa Bolsa Família no município de Divinópolis foi discutido em artigo anterior intitulado *A implementação do programa Bolsa Família no nível local: contextualizando a experiência do município de Divinópolis*, de autoria de DIAS, R.M.S.B e PASSOS, I.C.F.

empírico da pesquisa. Solicitou-se ainda uma lista dos beneficiários em descumprimento de condicionalidades no ano de 2011. A partir da lista disponibilizada pela SEMDS, baseada nos dados do Cadastro Único, identificou-se um total de 973 famílias vinculadas ao PBF residentes na área de abrangência do CRAS Nordeste e 246 (25,3%) em descumprimento de condicionalidades no referido ano.

De posse desses dados, o público para a pesquisa de campo foi especificado por meio de seleção aleatória no Programa Microsoft Office Excel, versão 2003 de dez famílias para a realização das entrevistas. O critério de seleção destas famílias foi residirem no território de abrangência do CRAS Nordeste e se constituírem integrantes do programa há mais de um ano, sendo cinco famílias estáveis, cumprindo as condicionalidades, e cinco famílias que apresentaram alguma dificuldade de cumprimento das condições impostas.

O trabalho de campo foi desenvolvido no período de março e abril de 2013, envolvendo visitas domiciliares para realização de entrevistas com os titulares do PBF, com uso de gravações, transcrições e análise do material produzido.

A entrevista episódica foi eleita como método de pesquisa para o processo de investigação, por constituir-se como instrumento sensível aos contextos situacionais concretos e permitir a identificação do sentido subjetivo expresso no que é narrado, a fim de descobrir a relevância subjetiva e social do tema em estudo, conforme Flick (2009). Para o autor, o uso da entrevista episódica parte do pressuposto de que:

[...] as experiências de um sujeito sobre um determinado domínio sejam armazenadas e lembradas nas formas de conhecimento narrativo-episódico e semântico. O conhecimento episódico possui uma organização que se aproxima das experiências, estando associado a situações e a circunstâncias concretas, ao passo que o conhecimento semântico baseia-se em suposições e em relações abstraídas destas e generalizadas (FLICK, 2009, p. 172).

Assim, a atenção recai sobre o relato de situações vivenciadas em experiências concretas em determinado contexto, a partir de questões propositais relevantes ao tema de estudo, e sobre os conceitos produzidos por meio das narrativas, associados com estas experiências e relacionados entre si, organizando-se em torno destes elementos a produção de conhecimento. A ênfase no desenvolvimento de narrativas de situações específicas destaca-se como elemento principal dessa forma de entrevista, embora esta seja norteadas por um roteiro, assemelhando-se à entrevista semi-estruturada. Conforme aponta o autor:

A entrevista episódica é mais orientada para narrativas de pequena escala e baseada em situações, sendo, por isso, mais fácil concentrar-se na coleta de dados. Ela evita

pressupostos de dados ‘verdadeiros’ e, em vez disso, se restringe às realizações construtivas e interpretativas dos entrevistados (FLICK, in: BAUER; GASKELL, 2011, p. 130).

A entrevista foi norteada por um roteiro flexível, a partir das seguintes questões centrais: Como você soube sobre o PBF? O que mudou na sua vida com o PBF? Como seria sua vida sem o PBF? O PBF coloca condicionalidades que as famílias devem cumprir, você conhece quais são? Você tem alguma dificuldade em cumprir essas condições? Quais são os locais (serviços públicos) que você mais procura quando precisa de alguma informação ou atendimento? Como você compara sua infância com a infância de seus filhos? O que você pensa sobre o PBF? Quais são suas sugestões e/ou críticas em relação ao PBF?

Em consonância com a abordagem metodológica adotada, a análise de conteúdo foi a referência para o tratamento das entrevistas. A análise de conteúdo tem a mensagem como ponto de partida, mas para além de considerar a semântica da língua, está atenta à interpretação do sentido que um indivíduo atribui às mensagens. Minayo (2010) enfatiza que a análise de conteúdo busca verificar hipóteses e ou descobrir o que está implícito em cada conteúdo manifesto. “A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 2002: 40). A partir da descrição das características do texto pela sua enumeração, a inferência e a interpretação, ou seja, a significação conferida a estas características são etapas complementares da análise.

Em sua obra sobre Análise de Conteúdo, Franco (2005) define a *unidade de registro* – palavra – como a menor parte do conteúdo e o *tema* como uma asserção sobre determinado assunto, permeado por componentes racionais, mas também ideológicos, afetivos e emocionais. Os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e ter como apoio indícios manifestos e capturáveis no âmbito das comunicações emitidas. Os temas são apontados por Bardin (2002) como “unidades de significação” que surgem do próprio conteúdo obtido. O trabalho de análise temática consistiu em identificar os núcleos de sentido que integravam a comunicação, cuja presença ou frequência em que apareceram no material como um todo significavam algo em relação ao objeto da análise. Segundo Minayo (2010), em uma análise de significados, o aparecimento de determinados temas revela estruturas de funcionamento, valores e padrões de comportamento presentes ou subjacentes na fala dos sujeitos entrevistados.

A análise de dados se estruturou por intermédio da categorização temática, na qual os elementos textuais foram agrupados, perfazendo uma investigação sobre a relação de cada um

dos termos com os demais e quais correlações podem ser feitas a partir desses índices, possibilitando as inferências da pesquisa. Cada categoria apresentada na pesquisa foi constituída por pertinência às intenções da investigação, conforme orienta Bardin (2002). A sequência de análise perpassou a leitura flutuante dos textos das entrevistas, avaliação da expressividade do conteúdo (categorias), levantamento e análise das categorias, releitura flutuante e confirmação das categorias. Por fim, procedeu-se à análise e interpretação dos dados, recorrendo-se ao diálogo com autores consultados com a intenção de elucidar os pontos da discussão que serão expostos na sequência. As referências teóricas foram escolhidas à medida que foi sendo realizada a análise de dados, buscando-se fundamentar a discussão a partir de publicações científicas atuais sobre o tema na intenção de retirar conseqüências deste trabalho para a prática profissional.

Para realização da pesquisa, observou-se a normatização da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que trata dos aspectos éticos relacionados à pesquisa envolvendo seres humanos. Vinculada ao Projeto “Saúde e Violência: subsídios para formulação de políticas públicas” (CAAE nº 0223512.2.0000.5149), a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

## **DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **Problematização do PBF a partir das percepções e posicionamentos das famílias beneficiárias**

O município de Divinópolis localiza-se na região centro-oeste do Estado de Minas Gerais, com 213.076 habitantes, em uma área territorial de 708,115 Km<sup>2</sup>, com PIB no valor de 3,37 bilhões, segundo estimativa do IBGE em 2010. Localizado na região centro-oeste do estado de Minas Gerais a 124 Km da capital, caracteriza-se principalmente pela indústria confeccionista, metalúrgica e siderúrgica. Divinópolis é sede da Administração Regional do Alto São Francisco e da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Itapeçerica.

A cidade conta com uma Universidade Federal, com campus saúde e programas de pós-graduação e três faculdades particulares, sendo duas com curso de Serviço Social.

Os entrevistadas residem em bairros da região Nordeste (Ne), área de abrangência de um dos quatro CRAS existentes na cidade, o CRAS Ne. Segundo estudos referentes ao Diagnóstico base para elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Divinópolis (2013), desenvolvido pela equipe de pesquisadores da FUNEDI/EUMG, a região Nordeste, atualmente com 36 bairros e 34.904 habitantes é a quarta mais populosa do município. A região apresenta desigualdades socioeconômicas significativas, considerando-se componentes como adensamento populacional, infraestrutura, condições da moradia, renda, pavimentação, saneamento básico, iluminação, coleta de lixo, bem como acesso a serviços de saúde, creches, escolas, transporte e equipamentos públicos. Possui bairros bastante diversificados quanto às possibilidades de qualidade de vida da população e algumas regiões caracterizadas como área de risco para vulnerabilidades sociais, pela presença de tráfico de drogas e criminalidade. Destaca-se a localização do CRAS Nordeste no bairro Danilo Passos II, marcada pelo difícil acesso dos moradores de sua área de abrangência, considerando-se as poucas linhas de ônibus que ligam os demais bairros do território ao local. Este fato merece destaque pela localização do CRAS se constituir como obstáculo à finalidade do serviço em funcionar como centro de referência para o público da assistência social da região, onde a porta de entrada, via da proteção social básica, é de difícil acesso para a população. Fato que deve ser repensado pela gestão.

A partir dos dados da pesquisa de campo, a caracterização dos entrevistados segundo condições socioeconômicas está disposta na Tabela 1.

**TABELA 1 – Quadro descritivo de caracterização dos entrevistados**

Entrevistado	Sexo	Idade	Estado civil	Composição Familiar	Escolaridade	Ocupação	Domicílio	Valor do Benefício
S1	F	31	Casada	Casal e 2 filhos	2º Grau	Do lar	Programa de Habitação	R\$64
S2	F	29	União Estável	Casal e 3 filhos	6ª série EF	Do lar	Cedido	R\$162
S3	F	37	Casada	Casal e 4 filhos	5ª série EF	Do lar	Cedido	R\$200
S4	F	31	Solteira	Mãe e 3 filhos	1ª série EF	Do lar	Alugado	R\$246
S5	M	41	Casado	Casal e 3 filhos	6ª série EF	Desempregado /Vendedor	Próprio	R\$64
S6	F	43	Solteira	Mãe e 4 filhos	5ª série EF	Do lar	Cedido	R\$161
S7	F	29	Solteira	Mãe e 3 filhos	5ª série EF	Do lar	Cedido	R\$166
S8	F	43	União Estável	Casal e 4 filhos	7ª série EF	Auxiliar de Serviços	Próprio	R\$180
S9	F	41	União Estável	Casal e 1 filha	4ª série EF	Faxineira	Programa de Habitação	R\$90
S10	M	51	Separado	Pai, 5 filhos e 1 neto	1ª série EF	Desempregado	Programa de Habitação	R\$198

Fonte: Entrevistas

Dentre os 10 entrevistados, a ocupação principal envolvia os afazeres do lar (6 famílias), seguido pelo trabalho informal (3) e trabalhando com carteira assinada (1). Em relação à concessão monetária do PBF às famílias entrevistadas, o valor médio do benefício foi de R\$153,10, variando entre R\$64 e R\$246. Apenas duas famílias entrevistadas possuem renda de 1 salário mínimo, atualmente no valor de R\$678.

A idade dos entrevistados variou entre 29 a 51 anos. Quanto à situação conjugal dos beneficiários, solteiros foram maioria (quatro), casados (três), união estável (dois), e separado (um). Revelou-se uma variação na composição familiar, com predomínio de famílias constituídas por casal e filhos (seis), 3 famílias com a mãe e filhos, e 1 família composta pelo pai, filhos e neto.

Dentre os 10 entrevistados, 8 são mulheres e 2 homens. Quanto à escolaridade, apenas 2 haviam concluído o ensino médio, 7 possuíam ensino fundamental incompleto, e 1 é analfabeto.

Quanto ao imóvel onde os beneficiários residem, 4 são cedidos, 3 são de programas de habitação do governo federal, 2 possuem casa própria e 1, alugado.

Sobre o cumprimento de condicionalidades, vale mencionar que os entrevistados designados por S1 a S5 são famílias estáveis no programa em cumprimento das condicionalidades, e de S6 a S10, são famílias que, por algum motivo, tiveram dificuldades em cumprir as exigências previstas em relação à saúde ou educação. A partir das declarações dos entrevistados, os dados foram dispostos na Tabela 2:

**TABELA 2 – Motivos de descumprimento das condicionalidades e repercussões sobre o benefício do PBF**

<b>Entrevistado</b>	<b>Descumprimento</b>	<b>Motivo</b>	<b>Repercussão</b>	<b>Situação</b>
S6	Frequência escolar abaixo de 75%	Desinteresse pelos estudos/Interesse em trabalhar	Bloqueio	Diminuição do valor do benefício pela retirada da adolescente do PBF
S7	Frequência escolar abaixo de 85%	Problemas de saúde na família	Bloqueio	Regularização
S8	Frequência escolar abaixo de 85%	Evasão escolar devido à violência na escola.	Cancelamento	Exclusão da família do PBF
S9	Vacinação não realizada	Perda do cartão de vacina	Bloqueio/ Cancelamento	Exclusão da família do PBF
S10	Frequência escolar abaixo de 75%	Evasão escolar por gravidez na adolescência.	Bloqueio	Diminuição do valor do benefício pela retirada da adolescente do PBF

Fonte: Entrevistas

Não foi possível observar diferenças significativas no perfil das famílias destes dois grupos, uma vez que uma entrevista é insuficiente para tal avaliação, sendo necessária entrevista em profundidade para este fim. Verificou-se, que as famílias não possuem clareza quanto ao caráter gradativo das repercussões, compreendendo apenas o bloqueio do benefício quando este não pode ser sacado com a regularidade prevista. Além do baixo nível de informação destas famílias, observou-se que a gestão das condicionalidades envolve ações de caráter coercitivo, desvinculadas do objetivo previsto no programa referente ao resgate da educação e dos cuidados com a saúde enquanto valor junto ao núcleo familiar. A maioria dos beneficiários declararam não haver dificuldade em cumprir as exigências do programa, mas consideram difícil o acesso a orientações e resolução dos problemas quando ocorre bloqueio do benefício, especialmente por não haver clareza acerca dos motivos das repercussões sobre o benefício e, às vezes, por não saberem a qual órgão recorrer para solucionar os problemas, o que reflete a necessidade de se repensar especialmente a necessidade de criação de instrumentos de acolhida e informação às famílias, especialmente na ocasião do primeiro cadastro e inclusão no programa.

A partir de um panorama geral sobre os entrevistados, foi possível verificar que são famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, à exceção de um dos entrevistados (S5) que, não declarando dados concretos no momento do cadastro, conta com o benefício mensal de R\$64,00 mensais do PBF. O entrevistado possui imóvel próprio, veículo e dois imóveis de aluguel. Reside em imóvel amplo, munido de eletrodomésticos e mobiliário diferenciado do padrão socioeconômico das demais famílias. O titular do programa é vendedor autônomo e a esposa trabalha em casa como costureira, auferindo renda, que também não é declarada no momento do cadastro. O fato de trabalhar como vendedor autônomo, permite ao titular do programa declarar-se desempregado e ocupar-se com pequenos bicos para o sustento da família. Evidenciam-se limitações no uso da renda como critério prioritário de elegibilidade, uma vez que as famílias podem informar seus rendimentos de modo estratégico, além da renda das pessoas sem trabalho formal estar sujeita a grande volatilidade. Neste sentido, vale destacar as principais críticas dos beneficiários quando foram indagados sobre sugestões e críticas ao programa, em uma demonstração de pouca confiança tanto na capacidade de controle e fiscalização pelos órgãos responsáveis, como nos critérios de definição dos valores dos benefícios, como se observa, a título ilustrativo, nos seguintes relatos:

Tem gente que tem menos menino na escola e ganha mais. Eu tenho três menino e ganho menos e tem uma aqui que tem dois menino e ganha mais do que eu, sabe. Eu

não entendo, é uma bagunça. E eu não entendo porque tem tanta diferença no valor não. E tem gente que precisa e não tá (S6).

Tem gente que recebe mil real e recebe Bolsa Escola que eu sei, e recebe o quê, quase duzentos real (S10).

A trama de significados do conteúdo das entrevistas analisadas, adotando como referência as considerações de Bardin (2002) sobre a análise temática, originou seis categorias: Concepções sobre o Programa Bolsa Família; Importância do Programa Bolsa Família; Conhecimento das condicionalidades; Ações complementares; Resignificação da infância e Questões de gênero no Programa Bolsa Família. As categorias foram dispostas na Tabela 3.

**TABELA 3** – Categorias temáticas e subcategorias associadas

<b>CATEGORIAS</b>	<b>SUBCATEGORIAS</b>	<b>TEMAS DE ANÁLISE</b>
Concepções sobre o PBF	Vertentes de significado	- Ajuda, benefício, dinheiro - Direito
Importância do PBF	Possibilidades de aplicação dos recursos Regularidade do benefício	- Compra de alimentos - Compra de material escolar - Pagamento de contas de energia, água e gás
Conhecimento das Condicionalidades	Nível de informação Gestão das condicionalidades Posicionamentos das famílias	- Frequência escolar - Levar no posto de saúde - Cumprir - Prestar conta - Atualizar o cadastro - Ter baixa renda
Ações complementares	Oportunidade Demanda	- Cursos - Transporte escolar - Projetos para adolescentes - Redução da conta de energia - Casa própria
Resignificação da infância	Mudanças de valores e de comportamento	- Trabalho - Estudo
Questões de gênero no PBF	Cristalização de papéis Reprodução das desigualdades de gênero Empoderamento da mulher	- Titular - Uso do pronome pessoal (eu)

Fonte: Entrevistas

Na categoria *Concepções sobre o Programa Bolsa Família*, surgiram duas perspectivas: uma assistencialista e outra como direito de cidadania. Esta categoria e as subcategorias associadas foram construídas a partir dos temas de análise evidenciados nas falas dos entrevistados de forma predominante: ajuda, dinheiro e benefício. Na categoria *Importância do Programa Bolsa Família*, as subcategorias associadas referem-se aos temas compra de alimentos, compra de material escolar e pagamento de contas de energia, água e

gás. Na categoria *Conhecimento das condicionalidades*, as subcategorias associadas foram vinculadas aos temas de análise: frequência escolar, levar no posto de saúde, atualizar o cadastro e ter baixa renda. Vale destacar que, embora mencionadas pelos entrevistados, os dois últimos temas não se constituem condicionalidades do programa. A formação da categoria *Ações complementares* surgiu com a associação das subcategorias pelo surgimento dos temas: cursos, transporte escolar, projetos para adolescentes, redução do valor da conta de energia e casa própria. Quanto à categoria *Ressignificação da infância*, as subcategorias associadas aos temas trabalho e estudo, revelam que a infância dos titulares do programa era relacionada a trabalho e atualmente foi associada à escolarização como prioridade nesta faixa etária. Na categoria *Questões de gênero no Programa Bolsa Família*, as subcategorias foram ligadas aos temas titular do programa e uso do pronome pessoal como indicativo de autonomia, emergentes na fala dos entrevistados de forma mais frequente.

Embora a divulgação do programa não se constitua uma categoria evidenciou-se, a partir das declarações dos entrevistados sobre como souberam do PBF, o importante papel da rede social pessoal (família, amigos, vizinhos), da mídia (televisão e rádio) e da panfletagem como forma de divulgação. Vale ressaltar que as categorias estão muito entrelaçadas, e que foram discriminadas apenas para efeito de análise, de modo a podermos correlacionar aspectos que remetem a valores e concepções naturalizadas pelos entrevistados e aspectos materiais e econômicos objetivos. Apresentamos a seguir uma discussão do conteúdo das entrevistas por categoria.

## **Concepções sobre o Programa Bolsa Família**

Destacamos as seguintes falas dos entrevistados:

Eu sou o titular, eu corro atrás de tudo pra quem tem esse benefício. Só que eles dão auxílio o titular do cartão que procura esses benefícios (S1).

Não tem nem como comparar porque antes eu trabalhava...Foi diferente receber o Bolsa Família porque antes eu recebia o salário mínimo e fui receber o Bolsa Família (risos) ... Então é diferente, um baque assim.. Depois vc para e pensa: é possível? Eu tive que trocar um ganho por outro bem diferente porém foi por causa dos filhos (S1).

Foi através das pessoas mesmo da rua, que falava assim, cê tem direito, vai lá pro cê olha...Quando eu separei que eu fui lá olhar e deu certo. Meu marido parou de me

ajudar. Então eu já podia ter o direito a essa ajuda do governo, é uma ajuda boa (S7).

Se o governo tá fazendo uma coisa boa, investindo pra ajudar os mais pobre é bão né (S10).

Apesar dos avanços na concretização do SUAS – Sistema Único da Assistência Social e da Política de Assistência Social enquanto uma conquista no processo de consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social que define o cidadão como sujeitos de direitos, ainda permanece a perspectiva assistencialista em supremacia a uma noção de direito poucas vezes mencionada na totalidade das entrevistas. Segundo Zimmermann (2006), o Programa Bolsa Família, apesar de representar uma importante medida de enfrentamento à pobreza, sua lógica é orientada por um discurso humanitário de ajuda e assistência contrária ao provimento de direitos.

Estudos desenvolvidos por Zimmermann e Silva (2009), apontam que o Estado brasileiro, ao adotar programas de transferência de renda, assume responsabilidades semelhantes aos países desenvolvidos, progredindo, ainda que a passos lentos, em direção ao enfrentamento dos problemas da fome e da miséria. Não obstante, ainda há muito que evoluir para que as medidas brasileiras se assemelhem às experiências dos países europeus. No relato dos autores:

Naqueles países, a transferência de renda é concebida como um direito, ou seja, acessível a todas as pessoas e famílias que dela necessitem. Tratam-se de transferências monetárias coberta pelo Estado, cujo tempo de duração é ilimitado. O mais importante, em meio a tudo isso, refere-se ao fato de que o valor monetário, transferido pelos programas europeus, garante o direito à alimentação adequada, moradia, vestuário, além de cobrir outros custos necessários à sobrevivência física do indivíduo e de sua família. Toda pessoa tem direito e acesso aos programas sociais, tornando inexistentes as listas de espera, já que o princípio de acesso é garantido na sua essência (ZIMMERMANN; SILVA, 2009, p. 59).

Para Zimmermann (2009), todas as ações do Estado direcionadas à garantia de melhores condições de vida a cidadãos baixa renda, devem fundamentar-se no princípio da dignidade da pessoa humana, inscrito no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

No dizer do autor:

O referido princípio, consolidado como um dos baluartes do Estado Democrático de Direito pátrio, apresenta-se intimamente vinculado aos direitos básicos e personalíssimos devidos a todos os cidadãos, seja de ordem moral, no cultivo do respeito e da urbanidade entre as pessoas, seja na garantia da subsistência, como o pleno acesso à educação, aos eficazes sistemas de saúde, a uma alimentação digna, dentre outros de importância similar (ZIMMERMANN, 2009, p. 1).

Segundo Valente, “A maioria dos brasileiros ainda não sabe que é titular de Direitos Humanos. Os poucos que conhecem seus direitos nem sempre têm conhecimento sobre formas de exigí-los através de instrumentos do próprio Estado” (VALENTE, 2007, p. 12). O fortalecimento da capacidade de exigir a realização de direitos pressupõe uma verdadeira revolução cultural dentro da sociedade e no interior das instâncias do poder público. É necessário mudança de mentalidade para que os direitos humanos sejam reconhecidos e considerados, de modo que mudanças concretas possam acontecer.

Destaca-se que a fala de alguns dos entrevistados revela efeitos de naturalização da pobreza e identificação com um lugar social à margem:

É um benefício bem razoável pra quem não tem condição de manter muita coisa (S3).

Ajudar as pessoas mais carentes (S5).

Pra mim [o PBF] é muito bom, me ajuda muito. Eu comecei trabalhar com meu pai de carroceira né. Aí depois eu comecei trabalhar de doméstica. Sempre trabalhei em serviço humilde, eu nunca sonhei em trabalhar diferente do pai (S6).

Tem gente que discrimina né. Igual meu professor, o próprio professor falando, disse que isso é bolsa pobreza, mas igual eu disse pra ele que não concordo. Eu não tenho vergonha de falar que sou do Bolsa Família. Eu não tenho nada que reclamar do programa porque pra quem precisa a gente não pode reclamar não, a gente tem é que agradecer (S7).

Jessé Souza (2009), ao discutir o processo de naturalização da pobreza e manutenção das desigualdades sociais coloca as seguintes indagações: “Que tipo de miséria o consumo não elimina. Que miséria é essa que o dinheiro por si só não vence e que se leva no corpo, e que se transmite, sem perceber ou querer, aos filhos como uma espécie de herança irrecusável (SOUZA, 2009, p.126). Para o autor, a sociedade brasileira persiste na reprodução do processo de naturalização da desigualdade e aceita produzir “gente” de um lado e “subgente” de outro, resultado não apenas de decisões políticas, mas de consensos sociais estabelecidos. O tema da pobreza e da desigualdade, enquanto processo construído socialmente, deixado de lado ou tratado parcial e superficialmente na esfera pública, deixa entrever certas escolhas pelo des(compromisso), (in)visibilidade e (in)compreensão dessa mesma sociedade com a questão.

## Importância do Programa Bolsa Família

Os entrevistados remetem a importância econômica do programa para aspectos ínfimos como poder comprar um remédio, alimentos, pagar a taxa mínima de energia elétrica, etc., como fica claro nas falas selecionadas:

Se cê precisa de algum remédio cê pode contar que tem a Bolsa Família pra poder comprar pros menino. Se precisou assim de um calçado cê pode contar que tem o Bolsa Família que cê consegue comprar. Cê compra um tênis pra um hoje, compra pro outro amanhã (S1).

Só penso que é bom pras pessoa, nada, nada, ajuda muita gente (S2).

Pra mim ter as coisas, pra alimentar os menino. Tê água pra toma banho, tê luz pra sisti televisão... Uai se eu não tivesse o Bolsa Família nem com meus menino eu não taria com eles. Eles ia passar fome, não ia te roupa pra vesti...É triste...eu pago a luz, a água e o gás, ele (o namorado) faz a despeza e paga o aluguel. Mesmo assim passo dificuldade....falta das coisas que não dá pro mês (S4).

Igualzinho hoje...hoje eu recebi, aí deu pra mim pagar a água, pagar a luz, né. Eu pedi dinheiro pro moço emprestado pro gás. Paguei o gás. Depois o dinheiro é pra mim comprar assim, carne, se tiver faltando arroz...Falta alimentos, aí eu peço ajuda né...falta alguma coisa, a Conferência São Vicente de Paula, eles me dá uma cesta todo mês...Igual a escola, eles ganham o material, alguns eu compro. A gente querendo, é difícil, mas não é impossível. Se a gente ficar sentado aqui esperando cair do céu, não tem como, não cai. Pra ter nem que seja o pouco pra gente consegui sobreviver né (S6).

Uai, chega no fim do mês faz a diferença. Compro umas frutas pros menino, alimento mesmo...aquilo mesmo que tá faltando. Gás assim...tem um cara aqui que vende fiado, já paguei muitas vezes com o dinheiro do Bolsa Família (S7).

Ajuda. Ajuda a comprar carne, comprar leite. Igualzinho lá na CEMIG, fui lá e resolvi o negócio pra vim menos energia, tá vindo menos, ajuda, tá é doido (S10).

Embora importante em termos econômicos, a fala dos entrevistados revela que o valor monetário transferido às famílias mensalmente não é o bastante para garantir nem mesmo segurança alimentar e nutricional. Os estudos de Zimmermann (2006) corroboram com estes apontamentos, afirmando que:

O valor do benefício auferido pelo Programa Bolsa Família é insuficiente para garantir que todas as pessoas do país estejam livres da fome. Ou seja, o valor do Programa é muito baixo para garantir o Direito à uma Alimentação Adequada, principalmente no que tange à provisão da quantidade mínima de alimentos. O critério a ser utilizado para a avaliação do valor do Programa deve ser o custo da Cesta Básica Nacional, que calcula o valor que cada pessoa adulta precisa para satisfazer as necessidades alimentares mínimas (ZIMMERMANN, 2006, p.8).

Na mesma lógica, os estudos de Osório e colaboradores apontam que,

As transferências de renda têm sido fundamentais para a população extremamente pobre, pois parte considerável da força de trabalho das famílias nessa situação tem uma relação precária com o mercado de trabalho, o que faz com que suas rendas respondam de maneira tênue mesmo aos bons momentos da economia. Mas para muitas famílias extremamente pobres a transferência não é suficiente para a superação da pobreza extrema, apenas diminui um pouco a intensidade das privações (OSÓRIO, SOARES, GUIMAR e SOUZA, 2011, p. 7).

Pesquisa sobre o potencial de contribuição do Programa Bolsa Família para a superação da extrema pobreza apresentado em Nota Técnica do IPEA, considerando as mudanças ocorridas no seu desenho ao longo dos anos, afirma o seguinte: “ Viu-se que em 2011, o PBF, [...] conseguiu reduzir a taxa de pobreza extrema de 5,3 para 3,4%, e a taxa de pobreza da população de zero a 15 anos de 9,7 para 5,9%.” (Osório, 2012, p.10).

Destaca-se a integração do Programa Bolsa Família ao Fome Zero, estratégia nacional de combate à fome e à desnutrição, com o objetivo de superar a situação de insegurança alimentar das famílias de baixa renda. Ademais, “o governo brasileiro, quando elaborou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), parte integrante da Política Nacional de Saúde, reafirmou que a alimentação adequada é um direito humano” (MS, 2007, p. 8). No entanto, como se verifica tanto na pesquisa do IPEA como na fala dos entrevistados, apesar do impacto do PBF na vida das famílias pelo acesso à renda mínima mensal, melhorando as possibilidades de aquisições de alimentos e bens de consumo elementares, no que se refere aos direitos humanos ainda apresenta limites, uma vez que não atinge a garantia de segurança alimentar e nutricional das famílias.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos define que “Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como à sua família, saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários” (Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948). Estudos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, mostram que “os seres humanos necessitam de muito mais do que ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada [...] alimentação para o ser humano é retrato de sua cultura e sua relação com o mundo e deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã”. (VALENTE, 2007, p.8)

Neste sentido, o autor assevera que, “a cada Direito Humano correspondem responsabilidades do Estado que fica obrigado a assegurar a todos que estão sob sua

jurisdição o acesso à quantidade mínima, essencial de alimento, que seja suficiente para garantir que estejam livres da fome” (VALENTE, 2002, p. 9). Para o autor, o direito de estar livre da fome é o patamar mínimo da dignidade humana, o qual não pode ser dissociado do direito à uma alimentação suficiente e adequada, ou seja, em quantidade mas também de qualidade.

Segundo Zimmermann, (2009):

Estudiosos dos Programas de Transferência de Renda de proteção social no Brasil reconhecem o baixo valor repassado pelo Estado aos seus beneficiários. Em virtude disso, o critério para a avaliação das políticas públicas de Transferência de Renda deve ser o custo da Cesta Básica Nacional [...] Aumentar o valor do Bolsa Família para a cotação da Cesta Básica Nacional do Dieese é uma condição para que o Estado Brasileiro realize minimamente o Direito Humano à Alimentação, principalmente no que tange a sua obrigação de adotar medidas concretas para acabar com a fome (ZIMMERMANN, 2009, p. 6).

Observa-se correlação entre a categoria discutida e a categoria anterior, uma vez que, onde há muita pobreza e a política vem apenas minimizá-la, servindo inclusive de elemento reforçador de uma identidade social (pobre, assistido, necessitado) é de se esperar que predomine uma visão assistencialista em detrimento da reivindicação de um direito de igualdade e cidadania.

## **Conhecimento das Condicionalidades**

Os entrevistados trazem a questão do seguinte modo:

Toda reunião eles falam que quem é do Bolsa Família não deixa faltar os filhos faltar à toa, se precisar faltar tem que trazer um atestado médico, porque só vale atestado. Quando a gente chega na escola eles perguntam: É do Bolsa Família? A gente fala que é, aí eles conversam. Eles orientam a gente a seguir certinho, porque senão o Bolsa Família perde (S1).

Eu sei que a pessoa tem que ter a renda básica do programa, tem que ser renda baixa, tem que levar os meninos no posto, igual eu nunca deixei de levar...quando tem o cadastramento eu faço...quando me chamaram pra fazer eu disse pra ela que eu nunca me recadastrei e ela disse que agora vai ser uma vez por ano, e quando for pra ter, você vai ficar sabendo (S2).

Eu conheço assim, que não pode faltar da escola. Inclusive oh hoje o (filho) não foi na escola porque, porque eles mandaram uma carta pra mim que tinha que ir lá no posto... O (filho) tem quinze anos, só faltava uma vacina pra tomar...Aí a assistente social do posto mandou nós ir lá de manhã. Aí só que ela deu o comprovante de que

ele foi no posto, aí eu fui lá na escola, entreguei (S6).

Os relatos ilustram o que se observou na pesquisa sobre a falta de clareza por parte dos beneficiários quanto ao termo condicionalidades, ou mesmo sobre quais são elas. Ademais, os entrevistados demonstram uma atitude alusiva à resignação e assujeitamento perante as exigências e à forma de controle sobre as mesmas, via convocações para comparecerem ao posto de saúde ou mesmo justificar ausência dos filhos nas instituições escolares. Observou-se ainda que a saúde parece estar mais incorporada enquanto direito e como demanda está relacionada a uma necessidade mais premente, ao passo que a educação ainda não se constitui um valor construído culturalmente para a maior parte das famílias, pois ainda não está internalizado pela experiência na história familiar e, como um bem de cultura, ainda precisa ser desenvolvido.

Sobre as contrapartidas exigidas no PBF, Zimmermann (2006) defende que, ao estabelecer condicionalidades, o programa entra em contradição com os direitos humanos e exerce uma distorção uma vez que o detentor de um direito não recebe o benefício de modo incondicional. Mais grave ainda é a punição com a perda do benefício por descumprimento das exigências do programa, o que recai na violação do direito humano fundamental à garantia de segurança alimentar e nutricional.

Segundo Lavergne:

Por representar potencialmente uma ameaça à coesão social, à democracia neoliberal e à segurança pública [...] a população beneficiária do Programa Bolsa Família, é constituída por um conjunto heteróclito de grupos humanos, classificados a partir do seu afastamento em relação à normalidade — em termos de educação, de saúde e higiene pública, de empregabilidade e de consumo —, e cuja permanência no horizonte social se tornou foco de uma regulamentação obsessiva (LAVERGNE, 2012, p. 328).

Conforme aponta Monnerat e Senna *et al* (2007), existem distintos posicionamentos sobre as condicionalidades na literatura:

A controvérsia aparece, por um lado, no reconhecimento de que as condicionalidades do programa têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, o que, de certa forma, pode representar uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais e, por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigações, podem ser ameaçados os princípios de cidadania (MONNERAT; SENNA *et al*, 2007, p. 1459).

No que concerne às condicionalidades na saúde, merece destaque que diversos

problemas regulares das classes populares não são relativos à saúde em si, mas a questões de infra-estrutura (habitação, saneamento básico, acesso à água potável) e muitos dos atendimentos dos centros de saúde se tornam então paliativos ou mero cumprimento burocrático.

Ainda Zimmermann (2009), aludindo ao ideário sustentado por Suplicy<sup>5</sup>, assevera que a instauração de um Programa de Renda de Cidadania, excluindo as condicionalidades, as exigências e as regras excessivas de concessão do benefício, em consideração à condição essencial do ser humano, que por si só, autoriza e justifica a idealização e consecução de uma política pública satisfatória. No dizer de Valente, Franceschini e Burity:

A “naturalização da pobreza” e a tentativa de responsabilizar as comunidades e pessoas empobrecidas pelas violações de direitos a que são submetidas são fenômenos que podem ser observados, por exemplo, no Brasil como mecanismos ideológicos de manutenção da exclusão e da exploração. Culpar os pobres por sua situação é uma forma de “desresponsabilizar” o poder público, as elites sociais e econômicas e o processo histórico por essa situação de exclusão (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 46-47).

Vale destacar que “a todo Direito Humano correspondem obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais (indivíduos, famílias, comunidades locais, e organizações não-governamentais, da sociedade civil e do setor privado) em relação à realização do mesmo” (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 9). Se a todo direito corresponde um dever, o termo condicionalidade mostra-se inadequado para definir a responsabilidade atribuída à família como contrapartida ao direito à renda mínima. Neste enfoque, os principais destinatários da política, embora esta seja centralizada na família, são crianças e adolescentes. Assim, os titulares do programa deveriam ser incentivados a garantir o direito pela via da conscientização, não pela via punitiva, sem esquecer de todo o conjunto de instituições imbuídas de responsabilidades específicas no contexto do sistema de proteção social. Vale apontar ainda a necessidade de mecanismos de exigibilidade do direito, por meios que o próprio Estado deveria prover e por movimentos agenciados pela população interessada na conquista desses direitos.

---

<sup>5</sup>Eduardo Matarazzo Suplicy, Senador pelo partido dos trabalhadores de São Paulo, é autor do livro Renda de Cidadania: a saída é pela porta, do Projeto de Lei n. 80/1991- Programa de Garantia de Renda Mínima e do Projeto de Lei nº 266/2001 – aprovado e sancionado em 2004 pelo Governo Lula, instituindo a Renda Básica de Cidadania, defensor da universalização dos direitos de cidadania.

## Ações Complementares

Verificou-se experiências e posicionamentos distintos por parte dos entrevistados em relação às ações complementares, como se expõe:

Porque pra quem tem o benefício, vem uma taxa de redução na luz (S1).

Porque eu penso assim, se cê fô lá, se cê ganha meio salário mínimo, se cê faz um curso, às vezes você pode passar a ganhar meio salário mínimo e mais um cadiquinho (S1).

Eu vou nas escolas, eu vou nos projetos que tem. Porque na medida em que a Pró-humana já te dá os passos pra você procurar, você tem que procurar é no bairro, o que ta tendo nos bairros, os projetos que tem...mas se cê fica meio parado no mundo, cê num faz um curso, que eles oferece...que é uma conquista... (S1).

Queria ter uns cursos pra 12 anos pra cima. Igual só com 16 anos pra cima... igual eu queria que ela fizesse curso de computação. Tinha um outro curso que ela queria fazer de bordado, artesanato, mas não podia por causa da idade. Eu tentei por ela na AABB, o AABB na época não tava recebendo mais criança. Duas vezes que eu fui lá e não consegui encaixar ela de forma alguma (S2).

Ah eu acho que tinha que ter muitos programas assim pros jovens (S3).

Eu penso assim, eu gostaria de ter uma casa pra eu morar com meus fio né (S4).

Agora passou o reforço pra (outra) escola mas faltava o vale transporte pra ela frequentar, ela não tá frequentando (S4).

Destaca-se o importante papel das ações complementares que, associados à tranferência monetária, poderiam ampliar as possibilidades de inserção social das famílias, conforme preconizado. No dizer dos entrevistados, as ações complementares aparecem enquanto oportunidade de realização predominantemente na fala de S1 e de forma bem menos incisiva, mas também presente no dizer de S7, as quais se destacam dos demais entrevistados pelo grau de escolaridade, pelo posicionamento ativo perante as situações da vida, aludindo a uma perspectiva de cidadania. Os outros entrevistados falam das ações complementares enquanto demanda, não como possibilidades vivenciadas pelas famílias, as quais, apesar de seu esforços, muitas vezes se sentem frustrados, impotentes e sem respostas à suas demandas. Conforme Valente, Franceschini e Burity:

Na prática, o processo de mobilização de comunidades em situação de pobreza para ações de apoderamento, informação e exigibilidade não é um processo simples, pois apesar de expressarem, em muitos casos, o senso de estarem sendo injustiçados, muitos não veem a situação de miséria como um conflito que exige enfrentamento, e

que pode ser superado com a garantia de direitos e cumprimento de obrigações por parte das autoridades públicas. Este sentimento é reforçado pelo processo de exclusão a que são submetidas essas populações e reforçado, muitas vezes, por experiências prévias malsucedidas dessas populações com o poder público, que em alguns casos chega até a criminalizar a pobreza (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 47).

Sobre a possibilidade de reivindicação pessoal ou mobilização social por parte das pessoas de baixa renda, denominadas de forma crítica e provocativa como *ralé* brasileira, por Souza (2009), este afirma que:

[...] as disposições da *ralé* agem contra um expressivo engajamento político, boa parte por estarem ocupadas com a satisfação de necessidades prementes, restringindo sua capacidade de fazer planos prospectivos. Além disso, o pouco conhecimento que incorporam torna-se verdadeiro obstáculo a ações articuladas e planejadas (SOUZA, 2009, p. 312).

A despeito dos desafios relativos a este aspecto, esta discussão nos remete ao papel do CRAS enquanto instância mais próxima das famílias beneficiárias, pela sua dimensão territorial, de promover, junto a essas famílias, a criação de espaços de discussão, informação e fomento à cidadania, em articulação com os demais atores da rede de educação e saúde, entre outros.

### **Ressignificação da Infância**

Os entrevistados revelam mudanças significativas em relação à própria infância e a infância dos filhos. Na experiência pessoal dos entrevistados a infância é associada a trabalho e pouca ou nenhuma oportunidade de estudar. Atualmente, buscam atender à exigência do programa quanto à frequência escolar, colocada na totalidade das entrevistas como prioridade nesta etapa da vida, conforme as falas a seguir:

Com oito anos eu trabalhava nas casas dos outros. Hoje não pode trabalhar mais, né, nem deve. Tem que estudar primeiro (S2).

Hoje ser pai, a gente é mais presente e a gente tem mais lazer com eles (os filhos). Eu não tinha isso, eu não lembro de lazer com meu pai (S5).

Minha vida na infância, uai, vida sofrida. Eu comecei a trabalhar com meu pai de carroceira né...aí depois eu comecei a trabalhar como doméstica. ..estudar, parei na 5ª. Meu pai nunca teve condições de comprar nem um caderno. Hoje...eu procuro

saber o que ta acontecendo na escola...enquanto eu tiver vida eu vou incentivar ele(o filho) a ir pra frente (S6).

[...] ah meus menino não falta de escola, eu não deixo não, é ruim pra eles ficar sem leitura. Nós num tinha estudo não, era desde pequeno trabaia. Olha eu, imagino a hora que eles crescer sem escola, não dá não uai (S10).

Sobre este aspecto, os estudos do IBGE (2012), a partir de dados da PNAD entre 2001 e 2011, revelam que, em nível nacional, a escolarização de crianças de 6 a 14 anos está praticamente universalizada, alcançando 98,2% em 2011. Entre adolescentes de 15 a 17 anos, a taxa de escolarização cresceu de 81% em 2001 para 83,7% em 2011. No entanto, em 2011, apenas 51,6% desses jovens estavam na série adequada, o que revela ainda uma alta defasagem idade-série. O avanço na taxa de frequência desses jovens ao ensino médio foi ainda mais significativo para aqueles que pertencem às famílias com menores rendimentos (de 13,0%, em 2001, para 36,8%, em 2011) e entre os pretos e pardos (de 24,4% para 45,3%). A proporção de jovens estudantes de 18 a 24 anos que cursavam o nível superior cresceu de 27,0%, em 2001, para 51,3%, em 2011.

Apesar do inegável aumento na taxa de escolarização no país na última década, alguns desafios persistem, tais como o estabelecimento de um ensino de qualidade e superação do que FREITAS, in: SOUZA (2009) define como “má-fé institucional”, que consiste na capacidade das instituições de ensino boicotar o processo de inserção socioeducacional dos alunos, devido a posicionamentos discriminatórios e preconceituosos diante de determinados seguimentos populacionais. Ademais, vale ressaltar a necessidade de articulação cada vez mais estrutural e profunda entre as diversas áreas das políticas públicas para a consolidação dos avanços esperados.

Ressalta-se ainda que, o aumento da frequência escolar em si não garante processos de inclusão social e rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, como propõe o programa. Quanto às escolas públicas brasileiras, além “dos graves problemas que afetam drasticamente o seu funcionamento, comprometendo seriamente sua função de promover cidadania por meio da educação” (FREITAS, in: SOUZA, 2009, p.283), o processo ensino aprendizagem envolve aspectos complexos instaurados desde a socialização primária. Considerando o contexto de algumas famílias entrevistadas, embora os pais, muitas vezes, incentivem os filhos a ir à escola, isto funciona apenas como cumprimento de uma exigência externa, colocada “automaticamente”, uma vez que não envolve o componente afetivo e a transmissão de hábitos de leitura ou experiência de sucesso escolar por parte dos pais. Neste cenário, os filhos não encontram ressonância entre o cotidiano da família e os padrões de exigência da escola

(FREITAS, in: SOUZA, 2009) e, na prática, o mero cumprimento da condicionalidade da educação não corresponde exatamente ao resgate do valor da educação junto ao núcleo familiar como o programa preconiza.

O sistema de controle sobre as condicionalidades do PBF por parte dos órgãos responsáveis pelos registros do acompanhamento às famílias, seja na educação ou na saúde parece refletir uma preocupação em responder às exigências dos Ministérios (da Saúde, da Educação e do MDS), considerando-se ainda a importância dos índices de acompanhamento na avaliação da gestão municipal, que resulta na definição dos recursos do IGD a serem transferidos ao município como forma de incentivo à gestão do PBF.

### **Questões de gênero no Programa Bolsa Família**

A análise desta categoria remete-nos ao artigo 2º, inciso IV da Lei 10.836 que define: “o pagamento dos benefícios será feito preferencialmente à mulher”. Nesta discussão, merece destaque que a mulher seja predominantemente colocada como titular do Bolsa Família, na categoria Responsável Familiar. Esta medida é apontada pelos idealizadores do programa como uma forma de valorização da mulher, de reconhecimento de seu potencial para a administração dos recursos obtidos, conferindo-lhe maior autonomia nas decisões sobre o orçamento doméstico. Não obstante, estudos relacionados a questões de gênero e políticas sociais evidenciam a tendência do Estado a cristalizar ideologicamente o papel na mulher na família, fixando-a como representante familiar, responsável por funções domésticas e reprodutivas, de cuidado pelas crianças e adolescentes. Corroborando com estas afirmações, as falas dos entrevistados demonstram valores arraigados e cristalização de papéis, conforme ilustram os dizeres a seguir:

Eu tive que ir lá fazer o cadastramento pro Minha Casa Minha Vida, aí as meninas pediram que eu passasse pro meu nome, porque não justiciava ele(o cônjuge) ficar com o cartão...e por resto ele não queria ir lá dar satisfação, mudava de endereço, ele não queria ir lá falar que mudou, porque lá cê tem que prestar conta passo a passo. Então ficou mais fácil ... eu que tô 100% com as crianças... eu sou o titular, eu corro atrás de tudo pra quem tem esse benefício (S1).

[...] meu marido só ganhava R\$60,00 por semana, era servente de pedreiro e eu nunca trabalhei não por causa das meninas (S2).

No dizer de Mariano e Carloto:

O Estado cobra das mulheres pobres a execução de tarefas relacionadas ao cuidado de crianças, adolescentes, idosos, doentes e pessoas com deficiência. Igualmente, convoca as mulheres para a participação em atividades extras, como, por exemplo, grupos de geração de trabalho e renda (com duvidosa potencialidade para a melhoria do bem-estar) e grupos de ações educativas, sendo estas, via de regra, relacionadas às tarefas reprodutivas. Ao fazê-lo, o Estado está gerando, para as mulheres pobres, responsabilidades ou sobrecarga de obrigações relacionadas à reprodução social. Consideramos esse tipo de ocupação do trabalho e do tempo das mulheres um dos fatores vinculados à desigualdade, entre homens e mulheres e entre estratos sociais, pois disponibiliza menos as mulheres para o trabalho remunerado. Esse fator deve ser colocado em evidência quando nos dedicamos a investigar o modo de inclusão das mulheres nas ações estatais, a exemplo do PBF, uma vez que esse programa opera instituindo condicionalidades nas áreas de educação, saúde e atividades complementares, como os grupos socioeducativos (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 402).

Como se observa, o Programa Bolsa Família destaca a presença da mulher como aquela que materializa simbolicamente o grupo familiar, de forma que seu papel social é vinculado à dimensão gregária e ao cuidado. Desse lugar, ela é convocada a responder a diversas atribuições, tais como a realização do Cadastro Único para inclusão da família no programa, a atualização do referido cadastro em caso de alguma mudança na situação familiar (alteração de endereço, alteração nos rendimentos e no número de moradores na residência da família). Além disso, é função da mulher o recebimento do benefício e aplicação do recurso de modo a beneficiar coletivamente o grupo familiar, o controle sobre crianças e adolescentes, tendo em vista o cumprimento das condicionalidades e ainda, a participação em reuniões e demais atividades desenvolvidas pelas equipes responsáveis pelo acompanhamento aos beneficiários do programa nas áreas da educação, saúde e assistência social. Desta forma, pressupõe-se total disponibilidade da mulher para as funções requeridas.

Por outro lado, discussões sobre a categoria empoderamento devem ser consideradas. Segundo MoreiraeSenna, a Organização Mundial de Saúde define empoderamento como “um processo social, cultural, psicológico através do qual indivíduos e grupos sociais tornam-se mais capazes de expressar suas necessidades, explicar suas preocupações, perceber estratégias de envolvimento na tomada de decisões e atuar política, social e culturalmente para satisfazer suas necessidades” (MOREIRA; SENNA *et al*, 2012, p. 407). Nestes termos, a noção de empoderamento engloba mudanças em nível individual e também coletivo.

Paradoxalmente aos efeitos de cristalização no papel da mulher, as referidas autoras afirmam que o Programa Bolsa Família reflete-se na autonomia, autoestima e empoderamento individual das mulheres beneficiárias, ressaltando que a posse do cartão do programa, a

obtenção de conta bancária e acesso às agências confere *status* diferenciado às mulheres beneficiárias, o que pode configurar-se como um fator de valorização e legitimação das mulheres como cidadãs. Assim, Moreira e Senna *et al* (2012) consideram que, embora ainda lento e embrionário, o ciclo de empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família tem sido relativamente alcançado.

Outra questão, embora não diretamente relacionada a uma categoria específica, mas que merece atenção nesta análise diz respeito aos serviços mais procurados pelo público são os serviços de saúde, pela proximidade territorial e, especialmente, pela existência do profissional do serviço social que, segundo os entrevistados, realizam boa acolhida, escuta qualificada e direcionamento das demandas com resolutividade satisfatória. Assim, revelam-se como importantes atores na articulação da rede intersetorial local. Além do posto de saúde mais próximo, a SEMDS, ainda denominada pelos beneficiários do PBF como Pró-humana também é citada por localizar-se na região central da cidade, facilitando o acesso do público. Para demandas específicas da educação, procuram a escola. O CRAS só foi mencionado por três dos entrevistados, sendo que apenas um (S6) está cadastrado e é atendido no serviço, os outros dois apenas ouviram falar e os demais não sabem da sua existência. Destaca-se ainda que o beneficiário vinculado ao CRASobteve seu primeiro contato para atendimento a partir de busca ativa ao público do PBF no território. Esta questão remete a uma reflexão sobre a localização do CRAS, que se constitui como elemento dificultador do acesso dos beneficiários, assim como o desconhecimento sobre sua existência e função impede que se estabeleça como referência para os beneficiários e como mecanismo de articulação e fortalecimento da rede de atenção.

## **CONCLUSÃO**

Pretendeu-se, com esta pesquisa, contribuir para pensar os avanços, as potencialidades e os principais obstáculos para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família no contexto local. Contemplar a escuta às famílias beneficiárias refletiu uma tentativa de compreender os significados que atribuem à sua vivência em relação ao programa. Embora a experiência não possa ser toda traduzida em palavras, almejou-se transitar nesse território na esperança construir novos caminhos para além das perspectivas pautadas em posicionamentos

hierarquizados e saberes previamente construídos.

A pequena amostra de titulares de famílias entrevistados não teve o objetivo de fundamentar qualquer análise exaustiva e sim fazer um mapeamento exploratório sobre a perspectiva das próprias famílias beneficiadas pelo PBF. Os resultados encontrados parecem refletir o que estudos em maior escala têm apresentado sobre as condições de vida e os efeitos do Programa Bolsa Família para esse público. Priorizar a fala e a compreensão dos beneficiários do programa, que vivem no cotidiano a experiência prática da pobreza e cuja racionalidade muitas vezes se confronta com os desafios de gestão, permitiram algumas conclusões.

Os resultados da pesquisa levaram ao entendimento de que o Programa Bolsa Família é uma importante iniciativa do governo brasileiro que vem contribuindo para que as famílias beneficiárias tenham acesso aos bens de consumo elementares, funcionando como incentivo à escolarização e comparecimento aos serviços de saúde. O PBF é percebido pelos beneficiários como uma ajuda que contribui de forma significativa no orçamento familiar, promove a obtenção de alimentos, compra de material escolar e pagamento de contas de consumo doméstico básicos. A garantia de recebimento mensal do benefício é encarada como uma proteção para as famílias, no sentido de proporcionar certa segurança econômica e o planejamento de gastos, antes inviáveis pela irregularidade da renda advinda de trabalhos informais e/ou situação de desemprego. No entanto, foi notório que o valor monetário concedido às famílias é insuficiente para a superação da pobreza, não se constituindo como renda de cidadania, mas mantendo o nível de mera subsistência dessas famílias.

Os entrevistados demonstraram pouco conhecimento a respeito do programa, sobre as condicionalidades, tornando-se dependentes de orientações e convocações realizadas de forma muito pontual e, às vezes, de modo coercitivo. Desta forma, a gestão das condicionalidades funciona como mecanismo de controle que resulta em procedimentos meramente burocráticos, distantes da possibilidade de resgate da autonomia e conscientização do público acerca do exercício de direitos enquanto cidadãos livres e responsáveis.

Ademais, as críticas à imposição de condicionalidades no PBF devem ser consideradas, pois contrapõem direitos consagrados constitucionalmente embora estudos diversos tenham detectado seu papel no incentivo ao acesso a serviços de saúde e educação. Embora a frequência escolar tenha sido incentivada, ressalta-se que existe diferença entre frequência escolar e educação de fato. A presença escolar não significa garantia de oportunidades. Da mesma forma em que o acesso aos serviços de saúde, embora importantes

medidas de cuidado e prevenção sejam tomadas neste âmbito, as responsabilidades pela garantia de direitos devem considerar o amplo espectro de fatores envolvido no fator saúde e levar à criação de condições para a oferta de serviços de qualidade.

Verificou-se ainda que o processo de gestão das condicionalidades, marcado por um caráter coercitivo, diretamente relacionado ao risco de perda do benefício, deixam as famílias sob tutela das instituições de saúde, educação e assistência social, o que corrobora com o baixo nível de informação das famílias, instaurando e retroalimentando uma relação de dependência e heteronomia.

A participação ínfima em ações complementares, a desarticulação entre as políticas de educação, saúde, habitação, emprego e renda, fazem com o que o programa se restrinja à transferência monetária às famílias, desconsiderando-se do caráter multidimensional da pobreza, o que se configura como obstáculo ao seu objetivo no que se refere à promoção da autonomia e inserção social das famílias.

Evidenciou-se por meio da categoria ressignificação da infância, avanços em termos de escolarização, quando os entrevistados associam a própria infância ao trabalho e atualmente a relacionam aos estudos, como prioridade nessa faixa etária. Sobre as questões de gênero no PBF, observou-se que o papel de responsável familiar enquanto titular do programa, assim como o acesso à conta bancária e a administração do benefício são fatores que conferem empoderamento às mulheres, embora se verifique cristalização de papéis de gênero.

Por fim, afirmam-se os inúmeros desafios para a superação da pobreza se considerarmos a magnitude e a complexidade das fragilidades vigentes, especialmente no que tange à integração entre as políticas de educação, saúde e assistência social e inclusão dos beneficiários enquanto atores sociais importantes no processo de formulação, implementação e controle dos processos de gestão do programa. Não obstante às críticas ao desenho do PBF, reconhecemos sua importância para as famílias beneficiárias e como um passo do governo em direção ao enfrentamento dos problemas relacionados à fome e à pobreza, na expectativa de que os estudos e debates empreendidos na atualidade possam dar maior visibilidade ao grande drama vivido por ampla camada da população brasileira e se rompam as barreiras da injustiça e da desigualdade social.

Espera-se que os resultados ora apresentados fomentem outras análises, para além do recorte aqui desenvolvido, revelando cada vez mais um compromisso com a perspectiva da prevenção e da garantia de direitos de cidadania.

## ABSTRACT

The main purpose of this study was to appraise the meaning of the Brazilian *Bolsa Família* Program (BFP) and its conditions in the view of beneficiary families. Other objectives are: a) to realize the relationship between the municipality management and the type of linkage of families to the BFP and to the intersectional assistance web; and b) to identify the profile and characteristics of families selected for this study. Qualitative analysis of semi-structured interviews of ten beneficiary families inhabitants from Northeastern region of Divinópolis city in Minas Gerais state, from March to April in 2013. A random selected sample of beneficiaries was obtained from Single Registry for Social Programs of the Federal Government. Examination of the data through qualitative content analysis process resulted in the following categories: meanings of BFP; importance of the BFP; knowledge of conditions; complementary actions; reframing of Childhood; and gender issues in the BFP. The BFP is an important contribution to family domestic economy helping in the monthly budget planning. On the other hand, the BFP is not enough to accomplish minimal values necessary to basic survival since its value is too low and there is low adherence to complementary actions. This way, BFP does not guarantee neither food security nor increased autonomy of families. It could be observed that BFP is an exception program because it establish, by conditions, control measures on poor people. Management way results in a relationship of dependence, subjection and heteronomy. Also, the BFP offer less than it is expected since it excludes part of the public that it selects. In spite of the advances in school access and health evaluation, it was observed a crystallization of gender roles through BFP insertion. Finally, structural changes are necessary in the BFP design in order to become an ensuring policy of the citizenship rights.

**KEYWORDS:** public policies, poverty, rights assurance system, autonomy, citizenship.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. *Comunicação social*, 28 de novembro de 2012. Disponível em:

<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2268>  
Acesso: fev. 2013.

FUNEDI/UEMG, *A configuração territorial de Divinópolis: Diagnóstico base para elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Divinópolis*. 2013  
Disponível em: <http://planodiretordedivinopolis.wordpress.com/category/plano-diretor-participativo-de-divinopolis/> Acesso: maio de 2013.

LAVERGNE, R. F., *Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 110, p. 323-344, abril/junho de 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. - 12ª Ed. - São Paulo: Hucitec, 2010.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Programa Bolsa Família: guia do gestor*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.917 de 30 de julho de 2009*. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com família do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – FAIF*, vol. II, 1ª ed. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*.  
Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> Acesso: fev. 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, *Manual para Agentes Comunitários de Saúde: alimentação e nutrição para as famílias do Programa Bolsa Família*, Brasília-DF, 2007.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. M. *et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do programa Bolsa Família*. Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol 12, nº 6, p.1453-1462, Rio de Janeiro, novembro e dezembro de 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000600008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600008) Acesso: dez. 2012.

MOREIRA, Nathalia Carvalho, *et al. Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social*. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro, vol 46, nº 2, p. 403-423, edição de

mar./abr. 2012. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000200004&script=sci_arttext)

Acesso: fev. 2013.

OSÓRIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F., *O Programa Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso*. Nota Técnica nº 14, IPEA, Brasília, dezembro de 2012.

OSÓRIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; GUIMAR, P. H.; e SOUZA, F., *Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil*. IPEA, Texto para Discussão nº 1619, Brasília, maio de 2011. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1619.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf) Acesso em fev. 2013

SOUZA, J.; GRILLO, A., *et al. A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

VALENTE, F.; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V., *A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada*. Brasília-DF, dezembro de 2007. Disponível em:

<http://www.abrandh.org.br/download/20100702205831.pdf> Acesso: fev. 2013.

ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. C. *Programa Bolsa Família: lições da experiência alemã*. Revista Espaço Acadêmico, ano IX, nº 98, p. 55-60, julho de 2009. Disponível em:

<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/7329/0>

Acesso: fev. 2013.

ZIMMERMANN, C. R. *O princípio democrático e constitucional da dignidade da pessoa humana e a existência do programa Bolsa Família: apontamentos sobre direitos elementares dos cidadãos de baixa renda*. Revista do Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul –

UNISC, nº 32, Jul/Dez, 2009, pag. 128-140. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/763/1002>

Acesso: fev. 2013.

\_\_\_\_\_. *O Programa Bolsa Família sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil*. Revista Internacional de Direitos

Humanos, vol.3, no.4, São Paulo, junho de 2006. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci_arttext)

Acesso: fev. 2013.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família é considerado um avanço no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social pela unificação dos programas sociais e dos instrumentos de gestão. Trata-se ainda de uma importante medida de enfrentamento à pobreza no cenário nacional, dada a condição de miséria em que vive amplo contingente da população.

No entanto, o desenho do programa, imposição de condicionalidades e do baixo valor do benefício revelam como o poder público decide tratar sua população. O pressuposto democrático universal do cidadão enquanto sujeito de direito, muitas vezes não se cumpre, em razão da imposição de condições e de medidas seletivas discriminatórias reproduzem situações de exclusão.

A leitura de documentos oficiais sobre o programa confrontada com a escuta aos profissionais ligados à gestão permitiu identificar elementos contraditórios e distanciamento entre plano discursivo/teórico e o plano da ação quanto aos objetivos do programa e os meios para garanti-los. A experiência dos beneficiários colocada em palavras aponta a importância, mas também os limites e paradoxos do Programa Bolsa Família no seu papel de enfrentamento à pobreza e desigualdade social já apontados ao longo desta discussão.

O estudo sobre o Programa Bolsa Família foi uma escolha por colocar em relevo o tema da fome, da pobreza e da desigualdade social, na esperança de dar visibilidade ao drama vivido por milhões de brasileiros. Foi também um convite a pensar, a partir deste recorte, outros pontos que possam trazer consequências favoráveis para a prática profissional e inspirar novos modelos de ação.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (orgs.) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BRASIL. *Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993*. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001*. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004*. Institui o Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Decreto 5.085 de 19 de maio de 2004*. Define as ações continuadas de assistência social. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.214, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta o Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Portaria MDS/MEC nº 3.789*. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Portaria MDS nº78*. Estabelece diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atendimento Integral à Família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Portaria MDS/MS nº 2.509*. Dispõe sobre as atribuições e as normas para a oferta e o monitoramento de ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005*. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle

social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005*. Disciplina a integração entre o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Promoção da Saúde*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008*. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. *Instrução Operacional Conjunta SNAS/SENARC MDS nº 05*. Estabelece orientações sobre a operacionalização da repercussão da condicionalidade de frequência nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. *Portaria MDS/GM nº 754, de 20 de outubro de 2010*. Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. *Caderno do IGD-M: informativo sobre o índice de gestão descentralizada municipal do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. *Orientações Técnicas sobre o PAIF: o trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*. Brasília, 2012.

BEATO, Mônica Soares da Fonseca [et al]. Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais – CRP/MG, Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas – CREPOP/MG. *A Psicologia e o trabalho no CRAS*. Belo Horizonte: CRP 04, 2011.

CREPOP - Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas. *Referência técnica para atuação do psicólogo(a) no CRAS/SUAS*. Brasília: Conselho Federal de Psicologia - CFP, 2008.

FAHEL, Murilo e NEVES, Jorge Barbosa. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2007.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Tradução de Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2010.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. *Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza*. Texto para discussão nº 534. Rio de Janeiro: 1997.

MACHADO, Marília Novais da Mata. *Entrevista de Pesquisa: a interação pesquisador/entrevistado*. Belo Horizonte: C/Arte, 2002.

MARIANO, Silvana Aparecida e CARLOTO, Cássia Maria. *Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família*. Revista Estudos Feministas. Florianópolis, vol 17, n. 3, set/dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf> Acesso: junho, 2012.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. *Programa Bolsa Família: guia do gestor*, 2006.

\_\_\_\_\_. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema de Assistência Social – SUAS*. Brasília, 2009.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0534.pdf> Acesso: março, 2012.

\_\_\_\_\_. *Benefícios*. Disponível em: [www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios) Acesso: junho, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. - 12ª Ed. - São Paulo: Hucitec, 2010.

MONTEIRO, C. A. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil*. Revista Estudos avançados, vol. 17, n. 48, p 7-20, 2003.

MOREIRA, Nathalia Carvalho, *et al.* *Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social*. Revista de Administração Pública – Rio de Janeiro, vol 46, nº 2, edição de mar./abr. 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

\_\_\_\_\_. *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SEPLAN/PMD - *História de Divinópolis*. Disponível em: <<http://www.divinopolis.mg.gov.br/seplan/documentos/cronologia.pdf>>. Acesso: março, 2012.

\_\_\_\_\_. *Geografia*. Disponível em: <http://divinópolis.mg.gov.br/documentos>  
Acesso: março, 2012.

## ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

**Título da Pesquisa:** Programa Bolsa Família: as condicionalidades sob o olhar dos beneficiários - Vinculado ao Projeto: Saúde e violência: subsídios para formulação de políticas públicas.

**Pesquisadora:** Rosângela Maria de Sousa Botelho Dias

Mestranda em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência pela UFMG

**Orientadora:** Izabel Christina Friche Passos

Você está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa que tem como finalidade identificar os fatores implicados no cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Você tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa ou solicitar outras informações que considerar necessárias. Você participará de entrevista semi-dirigida com duração aproximada de 40 minutos. A participação nesta pesquisa não infringe as normas legais e éticas. Os procedimentos adotados obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com seres humanos, conforme Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.

Ao participar desta pesquisa você não terá nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo traga informações importantes sobre o desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município de Divinópolis, sendo que a pesquisadora se compromete a divulgar os resultados obtidos, respeitando-se o sigilo das informações coletadas.

Sua participação é gratuita e voluntária, e você não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa. Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa e autorização para a execução do trabalho de pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo. Agradecemos a disponibilidade.

Obs.: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

### Consentimento Livre e Esclarecido

**Baseado neste termo, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa Programa Bolsa Família: as condicionalidades sob o olhar dos beneficiários, em acordo com as informações acima expostas.**

---

ENTREVISTADO(A)

---

Rosângela Maria de Sousa Botelho Dias/Pesquisadora

---

Izabel Christina Friche Passos/Orientadora

### Contatos:

**Pesquisadora:** Rosângela Maria de Sousa Botelho Dias / Tel.: 37-32126624

**Orientadora:** Izabel Christina Friche Passos / Tel.: 31-3409 6281

**Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG /Telefax:** 31-3409 4592

**Endereço:** Avenida Antônio Carlos, 6627, Unidade Administrativa II – 2º andar  
Campus Pampulha. Belo Horizonte/MG CEP: 31270-901

## **ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

1. Como você soube do Programa Bolsa Família?
2. O que mudou na sua vida com o PBF?
3. Como seria sua vida sem o PBF?
4. O PBF coloca condicionalidades que as famílias devem cumprir, você conhece quais são?
5. Você tem alguma dificuldade em cumprir essas condições?
6. Quais os locais (serviços públicos) que você mais procura quando precisa de alguma informação ou atendimento?
7. Como você compara sua infância com a infância de seus filhos?
8. O que você pensa sobre o PBF?
9. Quais são suas sugestões e/ou críticas em relação ao programa?