



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA

ADILMA PINTO GALVÃO

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS
EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DAS
CONDICIONALIDADES EM PRESIDENTE DUTRA-BA**

SALVADOR

2016

ADILMA PINTO GALVÃO

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS
EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DAS
CONDICIONALIDADES EM PRESIDENTE DUTRA-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais e Cidadania.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Sociais

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima
Pessoa Lepikson

SALVADOR

2016

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

G182 Galvão, Adilma Pinto.

O programa bolsa família: um estudo sobre os efeitos do descumprimento das condicionalidades em Presidente Dutra-Ba/ Adilma Pinto Galvão. – Salvador, 2016.

146 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Profa. Dra. Maria de Fátima Pessoa Lepikson.

1. Pobreza 2. Políticas Sociais 3. Programa Bolsa Família (PBF) - Condicionalidades – Bahia I. Título.

CDU 364.043(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO

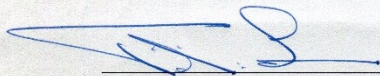
ADILMA PINTO GALVÃO

**“O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS EFEITOS DO
DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES EM PRESIDENTE DUTRA-BA”**

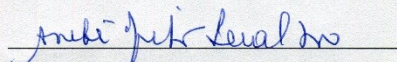
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 30 de setembro de 2016.

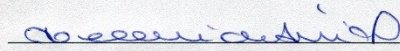
Banca Examinadora:



Prof. Dra. Maria de Fátima Pessôa Lepkison – Orientadora/UCSal



Prof. Dra. Anete Brito Leal Ivo – UCSal



Prof. Dra. Heleni Duarte Dantas de Ávila – UFRB

Dedico este estudo a minha mãe **Maria Pinto Galvão**, grande exemplo de delicadeza, generosidade e meu espelho de mulher guerreira e vitoriosa. Obrigada Mãinha por estar do meu lado, não esqueça do meu amor por ti. Ao meu pai **Adilson Galvão Dourado**, pelo exemplo de liderança que tanto influenciou na minha decisão pela profissão de Serviço Social. Aprendi com Painho a prática da resiliência. Desejo ter sido merecedora de todo o esforço dedicado por vocês, em todos os aspectos.

Aos meus irmãos **Adriano Pinto Galvão, Adilson Junior Pinto Galvão e Willian Pereira de Souza**, os maiores amores que tenho na vida e com quem compartilho dificuldades e vitórias. Ter vocês na minha vida é o meu maior tesouro. Sabem do meu amor por vocês.

Aos que não estão mais presentes e que nesse momento, como desejei que estivessem aqui. Quanta saudade e gratidão: minha amada **Tia Rita Pereira Pinto da Silva** (*in memoriam*), minha avó **Almerinda Reis Dourado** (*in memoriam*) e meu avô querido, profundamente amado **Agostinho Pereira de Castro** (*in memoriam*). Sou grata pela linda convivência, ensinamentos, ternura e muito amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que sempre esteve ao meu lado, me fortalecendo e iluminando. Agradeço pela Tua presença, que conduz minha vida, regida por força e resignação. Obrigada por mais esta conquista.

Como diz a frase de William Shakespeare “Amigos são a família que nos permitiram escolher”. Esse é o sentimento de fim de dissertação, que por sinal, não foi apenas o mérito meu, mas de todos que tiraram um pouco de tempo apoiando, colaborando, compartilhando nesta tarefa. E não foram poucos! Meu mais profundo sentimento de gratidão.

As minhas cunhadas Layane Franca e Maria Cordulina, meu sobrinho Dante, aos primos e parentes queridos da família Pinto Galvão.

À Prefeitura Municipal de Presidente Dutra, sob a gestão de Roberto Carlos, por possibilitar a pesquisa desenvolvida. Aos funcionários da Secretária Municipal de Assistência Social, Equipe do CRAS e CAECA pela compreensão e apoio incondicional.

Aos beneficiários do PBF de Presidente Dutra, sujeitos dessa pesquisa, obrigada pelas valiosas contribuições.

Minhas amigas e colegas de trabalho Ediana, Bárbara Mirele, Charles Nery, Adriana Novaes, Jeovana, Maria Aparecida, Cleivan, Quitéria, Marlei, Ione, Fabrícia, Carol, Oscar, Denise Karla, Mônica de Auri não só pelo apoio e torcida, mas por partilharem todos os momentos antes e durante o mestrado.

Meus filhos do coração: Marina Tereza, Natan e Davi, o brilho de vocês alegra minha trajetória.

A Celinha, Neta de Aécio, Simone, Aécio, Maria Dinoraide e Meire Meira, muito obrigada pela torcida e palavras de incentivo, nos momentos onde algumas barreiras surgiram. Cada palavra e gesto serviram como uma ponte para minha travessia.

Aos colegas das disciplinas cursadas no Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania pelos debates realizados em sala de aula.

A Ana Cláudia, Isabela, Luanda, Thaline e Ailana, amigas construídas na trajetória do mestrado. Obrigada por essa bela amizade!

Aos professores das disciplinas realizadas durante o curso do Mestrado Políticas Sociais e Cidadania: Prof. Dr. Carlos Zamora, Prof^a. Dr^a. Kátia Siqueira, Prof^a. Dr^a. Julie, Prof^a. Dr^a. Ângela Borges, Prof. Dr. Michel Perreault (in memoriam).

Aos funcionários da UCSAL, especialmente Luciana e Jamile, pelo acolhimento e atenção durante o período do mestrado.

As professoras Dra. Anete Bravo Ivo e Dra. Heleni Ávila por terem aceitado o convite de participar da minha banca de qualificação, apresentando contribuições e iluminando os caminhos desta pesquisa. Muito obrigada.

Aos usuários do PBF que passaram por meu caminho durante essa trajetória profissional, com quem aprendi sobre as lutas da vida. Foi nessa convivência, que hoje posso afirmar que meu cotidiano profissional foi de muitas lutas e de muitas conquistas. Muito obrigada!

AGRADECIMENTO EXCLUSIVO

A grande mestra e orientadora Prof. Dra. Maria de Fátima Pessôa Lepikson, a quem não poderia deixar de reconhecer e agradecer pelo aprendizado e dedicação na condução dessa pesquisa.

Lembro-me do nosso primeiro encontro de orientadora e aluna do mestrado, da sua atenção e paixão pela busca por conhecimento. Durante o caminho de construção da pesquisa fui acolhida de maneira carinhosa, o que me proporcionou mais paixão pela busca pelo conhecimento e pela pesquisa.

Apreendi muito com você: o seu lado humano de escuta e atenção, sua constante preocupação de aproximar-nos sintonizando as leituras, a condução ética e compromisso não só comigo, mas todos os seus alunos, independentes de mestrandos ou graduandos. Dra. Maria de Fátima Pessôa Lepikson, sua marca na minha vida vai além do agradecimento e admiração, mas acima de tudo, você traz para perto de mim, a esperança de um mundo melhor onde a luta por igualdade, vai além do discurso, materializado na sua prática cotidiana, com todos ao seu redor.

Minha gratidão pelas orientações e correções imprescindíveis na condução dessa dissertação. Acima de tudo agradeço pela sensibilidade de perceber as minhas dificuldades, especialmente nos momentos de “desorientação”.

Obrigada! Muita luz no seu caminho. Você é minha fonte de inspiração!

Não te rendas, ainda é tempo
De se ter objetivos e começar de novo,
Aceitar tuas sombras,
Enterrar teus medos
Soltar o lastro,
Retomar o vôo.

Não te rendas que a vida é isso,
Continuar a viagem,
Perseguir teus sonhos,
Destruir o tempo,
Correr os escombros
E destapar o céu.

Não te rendas, por favor, não cedas,
Ainda que o frio queime,
Ainda que o medo morda,
Ainda que o sol se esconda,
E o vento se cale,
Ainda existe fogo na tua alma.
Ainda existe vida nos teus sonhos.

— Mario Benedetti (1973)

GALVÃO, Adilma Pinto. **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES EM PRESIDENTE DUTRA-BA.** Salvador, 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania. Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, 2016.

RESUMO

A presente dissertação é fruto de um estudo realizado no Programa Bolsa Família (PBF) na cidade de Presidente Dutra-Ba, durante o período de setembro de 2015 a março de 2016. Tem como objeto de análise os efeitos do descumprimento das condicionalidades do PBF. O objetivo geral visou analisar a repercussão dos efeitos em decorrência do descumprimento das condicionalidades previstas no PBF. Para alcançar tal objetivo, buscou-se apoio em teóricos que discutem as categorias pobreza, questão social e políticas sociais. Pretendendo orientar os estudos necessários, foram definidas hipóteses. A primeira hipótese foi a de que os efeitos do descumprimento das condicionalidades reforçam a dinâmica da exclusão das famílias e a segunda de que tal descumprimento legitima a ideia de responsabilização do indivíduo/família pela sua situação de pobreza. A pesquisa realizada foi de natureza qualitativa. Para o alcance dos objetivos propostos, procedeu-se a uma cuidadosa análise de documentos oficiais diretamente relacionados ao PBF e, em seguida, realizadas entrevistas com duas famílias cujo repasse do benefício havia sido suspenso. Após a articulação entre os conhecimentos teóricos, a análise dos documentos e das entrevistas, pôde-se confirmar as hipóteses norteadoras. Confirmou-se, assim, que os descumprimentos das condicionalidades se pautam no pensamento de cariz liberal/neoliberal de responsabilização das famílias pela sua superação da pobreza, na medida em que só se mantêm inseridas no Programa aquelas famílias que cumprem a rigor as condicionalidades. A outra hipótese, igualmente confirmada, reforça a ideia de que os efeitos pautados em sanções contribuem para a dinâmica da exclusão social e têm repercussões intergeracionais. De forma complementar, para além dos objetivos pretendidos, reforça-se a ideia de que a transferência de renda não é reconhecida como um direito, mas como um instrumento de controle e ameaça para aqueles que fogem do preestabelecido. Isso mesmo porque suas repercussões penalizam, ainda mais, as famílias reconhecidas como em situação de risco e vulnerabilidade.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Sociais. Programa Bolsa Família. Condicionalidades.

GALVÃO, Adilma Pinto. **BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: A STUDY ON THE EFFECTS OF THE NONCOMPLIANCE TO THE CONDITIONALITIES IN PRESIDENTE DUTRA-BA.** Salvador, 2016. 147 f. Thesis (MA) - MA in Social Policies and Citizenship. Catholic University of Salvador (UCSAL), Salvador, 2016.

ABSTRACT

The present thesis comes from a study on Bolsa Família Program (BFP) in the city of Presidente Dutra-BA, from September, 2015 to March, 2016. Its object of analysis are the effects of the noncompliance to the conditionalities of BFP. The general goal was to analyze the repercussion of the effects on account of such noncompliance. To reach that goal, the support came from theorists who discuss the categories of poverty, social issues social and policies. Aiming to guide the necessary studies, hypotheses were defined. The first hypothesis was that the effects of that noncompliance reinforce the dynamics of exclusion of the families and the second was that such noncompliance legitimizes the idea of blaming the individual/family for their impoverished situation. The research was of a qualitative and quantitative nature. To reach the proposed goals, we conducted a careful analysis of official documents directly connected to the BFP. Following this, we interviewed two families whose benefits had been suspended. After the articulation between the theoretical knowledge, the documents' and interviews' analyses, the guiding hypotheses were confirmed. Thus, we confirmed that the noncompliance to the conditionalities are based on a liberal/neoliberal thought towards the blaming of the families for their own poverty, in the sense that they can only remain in the Program if they fully comply to the conditionalities. The other hypothesis, equally confirmed, reinforces the idea that the effects based on sanctions contribute to the dynamics of social exclusion and has intergenerational repercussions. Furthermore, beyond the intended goals, there is a reinforcement of the idea that the income transfer is not recognized as a right, but as an instrument that controls the threat for those who do not fit. This happens because their repercussions penalize even more the families that are recognized as in a situation of risk and vulnerability.

Key-words: Poverty. Social Policies. Bolsa Família Program. Conditionalities.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programas de Transferência de Renda no Governo FHC	65
Quadro 2 - Histórico dos critérios para ingresso das famílias no PBF e legislações correspondentes.....	75
Quadro 3 - Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.....	78
Quadro 4 - Indicadores de qualidade de gestão do IGD	79
Quadro 5 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	84
Quadro 6 - Período de apuração das condicionalidades na Educação e Saúde	85
Quadro 7 - Etapas do acompanhamento das Condicionalidades pelas políticas de Saúde, Educação e Assistência Social	87
Quadro 8 - motivos de baixa frequência.....	90
Quadro 9 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades.....	91
Quadro 10 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades do BVJ (Jovens de 16 e 17 anos)	92
Quadro 11 – Articulação das Políticas Intersetoriais no Descumprimento das Condicionalidades	93
Quadro 12 – Perfil da População de Presidente Dutra / Sexo / Região	105
Quadro 13 - Faixa Etária da População de Presidente Dutra.....	105
Quadro 14 - Renda Per capita do CadÚnico (2016).....	106
Quadro 15 – Matrículas Escolares em 2016 na Rede Municipal de Ensino	107
Quadro 16 – Matrículas Escolares em 2016 na rede Estadual de Ensino	108
Quadro 17 – Matrículas Escolares em 2016 na Rede Particular de Ensino.....	108
Quadro 18 - Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do PBF no Sistema Presença/Outubro/Novembro (2015)	110
Quadro 19 - Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do PBF no PSF	112

Quadro 20 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades identificados nos recursos:.....	125
Quadro 21 - Recursos avaliados no SICON.....	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Tipo de Descumprimento	113
Gráfico 2 - Quantitativo de descumprimento das condicionalidades do PBF pelas famílias	120
Gráfico 3 - Efeitos dos Descumprimentos das Condicionalidades	122
Gráfico 4 – Efeitos dos Descumprimentos pelo BVJ	123
Gráfico 5 - Efeitos dos Descumprimentos pelo BFA.....	124
Gráfico 6 – Recursos.....	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefício para a Superação da Extrema Pobreza
BVJ	Bolsa Variável Jovem
CADÚNICO	Cadastro Único de Programas Sociais
CECAD	Consulta, Extração, Seleção de Informações do CadÚnico
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População de Rua
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DAB	Diretoria de Atenção Básica
DECON	Departamento de Condicionalidades
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS	Ministério da Saúde
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduo
PBF	Programa Bolsa Família

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
PTR	Programa de Transferência de Renda
RBI	Renda Básica Incondicional
RM	Renda Mínima
RMI	Renda Mínima de Inserção
SAN	Segurança Alimentar
SAS	Secretaria de Assistência à Saúde
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SICON	Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2. POBREZA: CONCEPÇÃO E ENFRENTAMENTO	22
2.1 A POBREZA NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA	22
2.2 POBREZA: UMA MANIFESTAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL.....	24
2.3 POLÍTICAS SOCIAIS E O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL	28
2.3.1 As Diferentes Correntes de Interpretação e de Enfrentamento da Pobreza	30
2.3.2 O Avanço da Pobreza e as Recomendações das Agências Multilaterais	43
2.4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	48
3 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	53
3.1 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	53
3.2 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ORIGEM E PROGRAMAS	61
4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PRINCÍPIOS DAS CONDICIONALIDADES	73
4.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	73
4.2. CONDICIONALIDADES	81
4.2.1 Dinâmica, Gestão e Intersectorialidade das Condicionalidades	83
4.2.2 Descumprimento das Condicionalidades	90
4.3 CONDICIONALIDADES E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	94
4.4 A RESPONSABILIZAÇÃO DA FAMÍLIA.....	99
5 O BOLSA FAMÍLIA EM PRESIDENTE DUTRA	104
5.1 O MUNICÍPIO DE PRESIDENTE DUTRA.....	104
5.2 A GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES.....	109
5.3 PERFIL DAS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES QUE SOFRERAM O EFEITO DE SUSPENSÃO DO BENEFÍCIO.....	114
5.4 OS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PBF EM PRESIDENTE DUTRA	122
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS	132

APÊNDICE.....	144
APÊNDICE A - CARTA-CONVITE AOS SUJEITOS DA PESQUISA.....	144
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	145
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	146

1 INTRODUÇÃO

As estratégias adotadas pelo capitalismo nas últimas décadas do século XX agravaram as manifestações da questão social, especialmente no que diz respeito à precarização das relações de trabalho, ao crescimento do desemprego e, conseqüentemente, à ampliação da situação de pobreza da classe trabalhadora. Essas estratégias repercutiram em uma maior dependência dessa classe em relação às políticas sociais de enfrentamento da pobreza.

Visando manter a estabilidade da ordem social e a sua legitimidade, o Estado busca minimizar os efeitos deletérios do capitalismo. Com esse objetivo, as políticas sociais são implementadas através de ações, programas sociais e serviços sociais promovidos pelo Estado. Inicialmente, sob a ótica do pensamento liberal, a proteção se dá sob o viés da culpabilização e punição da população mais pobre. Em seguida, na perspectiva das ideias keynesianas, buscou-se a universalização das políticas sociais e da política do pleno emprego. A partir da década de 1970, com o processo de neoliberalização, as políticas sociais sofreram um processo de reversão caracterizado pelo rompimento da proteção social e do distanciamento do propósito de pleno emprego. O projeto neoliberal tem como pressuposto a intervenção mínima do Estado. Com base nesse ideário é que as políticas de proteção social são reconfiguradas.

Como consequência desse processo, o sistema de proteção social passou a ser focalizado na pobreza extrema e a adotar políticas de renda mínima. Tais políticas fazem parte do receituário das agências multilaterais. Essas preconizam a retomada do crescimento econômico dos países da América Latina e o imperativo da redução da pobreza extrema. As recomendações dessas agências passaram a pautar as políticas de proteção social brasileira a partir dos anos 1990. Com base nessas recomendações, foram implantadas as primeiras iniciativas de transferência de renda nos municípios e estados, sendo estas, importantes experiências para implantação dos programas de transferência pelo Governo Federal: Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI), Programa Bolsa Escola e demais programas de transferência de renda que desde 2004 foram unificados ao Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF se propõe a romper o ciclo intergeracional da pobreza através de dois eixos fundamentais: alívio imediato da fome através da transferência de renda direta para as famílias e a instituição das condicionalidades.

Obedecendo aos ditames que pautam o ideário neoliberal, o PBF, ao trabalhar de forma focalizada e responsabilizando a sociedade pelo enfrentamento e superação da pobreza, se fundamenta em processos focalizados na gestão da pobreza (IVO, 2004) como estratégia de eficiência. A questão da eficiência tem como pressuposto a inclusão seletiva/focalizada de famílias que atendam os critérios de elegibilidade e que se submetam às condicionalidades definidas no Programa. Todas as famílias beneficiárias, como determinado no PBF, necessitam cumprir as condicionalidades – contrapartidas nas áreas da saúde e da educação – para que não sofram os efeitos dos descumprimentos das condicionalidades.

O descumprimento das condicionalidades acarreta efeitos gradativos para as famílias: advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento. A advertência ocorre quando as famílias descumprem as condicionalidades do Programa pela primeira vez. Na segunda vez que descumprirem alguma dessas condicionalidades, o benefício é bloqueado por 30 dias e se permanecerem em situação de descumprimento, têm o benefício suspenso por 60 dias, com posterior cancelamento, caso as situações persistam.

Considerando-se as demandas reais das famílias, que possibilitaram a sua inserção no PBF, é que passei a questionar as condicionalidades exigidas pelo Programa, ou, melhor dizendo, as contrapartidas colocadas para as famílias para poderem receber o benefício monetário previsto nesse programa de transferência de renda. Chamou-me a atenção o paradoxo existente no PBF: a transferência de renda para famílias pobres é sujeita à observância de condicionalidades. Esta observância está relacionada aos direitos fundamentais da educação e saúde, ao tempo que o não cumprimento das condicionalidades acarreta efeitos que punem as famílias na medida em que não lhe é repassado o benefício monetário necessário para a sua subsistência cotidiana.

Com base nos efeitos para as famílias em descumprimento das condicionalidades foi que busquei compreender as políticas sociais de transferência de renda, nesse caso o PBF. Considerando que a renda das famílias inseridas no PBF

geralmente advinha exclusivamente dele, passei a me questionar: qual a repercussão dos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades para as famílias do PBF?

Com base nessa questão, foram construídas duas hipóteses: a primeira, que os efeitos do descumprimento das condicionalidades reforçam a dinâmica da exclusão social na medida em que são pautados em sanções que excluem as famílias que não cumprem as condicionalidades. E a segunda que os efeitos do descumprimento das condicionalidades legitimam a ideia de responsabilização do indivíduo/família pela sua situação de pobreza.

Em consonância com a questão de partida e com as hipóteses levantadas, o objetivo geral da pesquisa foi de analisar a repercussão dos efeitos em decorrência do descumprimento das condicionalidades previstas no PBF. Com base no objetivo geral é que foram definidos os objetivos específicos: (i) analisar as condicionalidades e os efeitos impostos às famílias do PBF; (ii) identificar os efeitos aplicados diante do descumprimento das condicionalidades no município de Presidente Dutra; e (iii) entender se os efeitos do descumprimento das condicionalidades se configuram como uma medida de responsabilização das famílias/indivíduo pela sua situação de pobreza.

Visando alcançar os objetivos pretendidos e diante da necessidade de obter informações, nem sempre acessíveis, considerando que eu, profissional de serviço social, atuava no município de Presidente Dutra-Ba, é que centrei o estudo pretendido nesse Município.

A pesquisa realizada teve caráter quali-quantitativo e buscou discutir o problema indicado a partir da compreensão da questão social e das políticas sociais de enfrentamento da pobreza, particularmente nos programas de transferência de renda focalizados na pobreza.

Para dar conta do estudo, a pesquisa realizou revisão bibliográfica, pesquisa documental e de campo. Inicialmente foi feita a pesquisa bibliográfica com a literatura especializada, abordando as seguintes categorias: Pobreza, Questão Social, Políticas Sociais. No que diz respeito à questão da pobreza autores como Siqueira, Netto e Ivo foram determinantes para a compreensão necessária. Sobre a Questão Social, busquei apoio nos trabalhos de Pastorini, Castel e Ivo. No que se refere às Políticas

Sociais foram pesquisados os trabalhos de: Silva, Yazbek e Geovanni, Behring e Boschetti, Cobo, Pereira, Silva e Justo.

Na pesquisa documental, foram consultadas as legislações referentes ao Programa em questão. Buscou-se aí, compreender as regras para a inclusão no Programa, particularmente aquelas relacionadas às condicionalidades. Os dados referentes à população, atividades econômicas e o perfil da população beneficiária do PBF, foram obtidos através do Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades-SICON e CadÚnico, entre os meses de Setembro de 2015 e Março de 2016. Este foi definido por ser um período relativo ao acompanhamento das condicionalidades da saúde, que só ocorre no período de 06 meses, especificamente nos meses de junho e dezembro de cada ano.

A partir de coleta de dados nesse período, foi possível identificar situações de descumprimento das condicionalidades por parte de algumas famílias e os respectivos efeitos. A fim de identificar e analisar as famílias que tiveram seu benefício suspenso, foi realizado nesse mesmo Sistema de Acompanhamento um cuidadoso levantamento de dados. Com base nesses registros, pôde-se obter informações referentes aos motivos do descumprimento das condicionalidades e sobre os efeitos sofridos pelas famílias.

No decorrer da pesquisa, foram identificadas 14 famílias em descumprimento das condicionalidades com efeito de suspensão. Foi traçado o perfil das famílias através da consulta do Formulário Principal do Cadastro Único. Em seguida, foram verificados os pareceres sociais expedidos pelos assistentes sociais do município e que haviam solicitado da Secretaria Municipal de Assistência Social o repasse de benefícios eventuais, nesse caso cestas básicas. Os benefícios eventuais visavam suprir as necessidades das famílias enquanto perdurasse a suspensão do PBF.

Visando complementar as informações obtidas nos documentos analisados, foram entrevistadas as famílias que tiveram o benefício monetário do PBF suspenso. Essas entrevistas pretenderam conhecer o significado socioeconômico de tal suspensão. De cinco famílias identificadas, somente duas sofreram tais efeitos. Apresentada a dinâmica da pesquisa de campo, passa-se agora a expor a estrutura desta dissertação.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo discute a questão da pobreza enquanto fenômeno social intensificado com o advento do modo de produção capitalista e a partir deste, passando a ser reconhecida como uma manifestação da questão social. O surgimento da questão social demandou do Estado a implantação das políticas sociais. Estas foram analisadas a partir de três correntes teóricas de interpretação da pobreza: liberal, social (*Welfare State*) e neoliberal. Ainda nesse capítulo, discute-se os encaminhamentos para o enfrentamento à pobreza e, dentre eles, os programas de transferência de renda.

O segundo capítulo faz uma reflexão sobre o sistema de proteção social brasileiro no contexto de agudização da fome. Discute, a partir daí as medidas de enfrentamento da pobreza até as primeiras experiências de transferência de renda.”

O terceiro capítulo trata especificamente do PBF. Após a apresentação do Programa, detalha seus critérios de inclusão e a questão da transferência de renda com condicionalidades. A partir daí inseriu-se a discussão sobre a lógica das condicionalidades com base em documentos que regulamentam o PBF. Apresentadas as questões relacionadas à concepção e gestão das condicionalidades, passa-se a relacioná-las com os efeitos do descumprimento das condicionalidades, sob a perspectiva dos direitos e do familismo.

O último capítulo trata da pesquisa de campo. Nele, são apresentados os dados do município de Presidente Dutra-Ba. Em seguida, visando compreender os efeitos aplicados às famílias em descumprimento das condicionalidades, analisa-se a dinâmica da gestão e do acompanhamento das condicionalidades. Ainda nesse capítulo, foi traçado o perfil das famílias em descumprimento de condicionalidades submetidas ao efeito de suspensão. Nesse item foram inseridos e analisados os dados decorrentes das entrevistas realizadas com as famílias. Por fim, foram apresentadas considerações finais da pesquisa acerca da repercussão dos efeitos em decorrência dos descumprimentos das condicionalidades do PBF, onde se confirma as hipóteses e questiona-se, como muitos outros autores já o fizeram, a questão das condicionalidades como estratégia de enfrentamento da pobreza em uma perspectiva intergeracional.

2. POBREZA: CONCEPÇÃO E ENFRENTAMENTO

A pobreza é um fenômeno social antigo, que antecede a sociedade capitalista. Sua compreensão e enfrentamento depende do reconhecimento de suas raízes e contextos históricos, sendo assim, dos seus fundamentos e das relações socioeconômicas estabelecidas. Quando essas relações são secundarizadas ou ignoradas, o resultado é a sua naturalização ou culturalização. (NETTO, 2007)

As diferentes formas com que a pobreza se manifesta historicamente não podem ser analisadas como se ela fosse um fenômeno isolado e distante das relações sociais, econômicas e políticas da sociedade. Isto porque essas “constituem a realidade concreta na qual os sujeitos históricos se movem” (SIQUEIRA, 2013, p.163).

2.1 A POBREZA NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

O processo de industrialização, no século XVIII, repercutiu na classe trabalhadora na medida em que ampliou a pauperização e a exploração da força de trabalho de uma forma jamais vista na história (NETTO, 2001). Além das extensas jornadas de trabalho, das condições de trabalho desumanas, a classe trabalhadora foi alijada do produto de seu trabalho. Sua força de trabalho se tornou mercadoria apropriada pela classe capitalista e o lucro daí obtido viabilizava a acumulação do capital nas mãos dos detentores dos meios de produção. A esse respeito Siqueira coloca que:

Quanto maior a riqueza socialmente produzida maior a acumulação dela por alguns poucos (que dela se apropriam mediante a exploração da mais-valia) e maior a pauperização da maioria (que a produzem, mas pouco lhes resta em relação à riqueza por eles produzida). (SIQUEIRA, 2013, p.164)

A acumulação da riqueza pelo capitalista tem como resultado a pauperização absoluta e a pauperização relativa. Pautado nas ideias de Marx, Netto (2007) afirma que:

A pauperização absoluta registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A

pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas. (NETTO, 2007, p. 143)

Quanto maior a acumulação de riqueza, maior será a exploração do trabalhador, o aumento do desemprego e, daí decorrente, a ampliação do exército de reserva, a queda do valor real do salário e, conseqüentemente, o aumento da situação de pobreza.

A pobreza, como já mencionado, sempre esteve presente em diferentes períodos históricos da sociedade. Em cada período influências de ordem política, econômica e social pautaram respostas e tratamentos no sentido de controlá-la ou de minimizar os seus impactos.

A pobreza, enquanto fenômeno social, vem desafiando estudiosos, pesquisadores, cientistas e políticos no que diz respeito às divergências conceituais e definição de políticas voltadas para o seu enfrentamento.

Em outras palavras, não há um conceito e uma ação únicos e corretos, mas uma variedade de tentativas de aproximação ao tema e ao problema, que são constantemente revistas e reinterpretadas. Tais dissensos produzem divergências metodológicas que, por sua vez, influenciam o tipo e conteúdo de políticas sociais criadas para o seu equacionamento. (PEREIRA, 2006, p. 230)

De acordo com Yasbek (2012), a pobreza é um fenômeno multidimensional, complexo e de difícil solução, fruto da apropriação desigual das condições de sobrevivência das relações de desenvolvimento do capitalismo.

A compreensão deste fenômeno tem sido aproximada de diferentes concepções relacionadas à desigualdade e à exclusão social. Na tentativa de distinguir estes fenômenos, Meirelles (2015) explica que a desigualdade social está relacionada à distribuição desigual da renda e de propriedade dos meios de produção. Já a exclusão tem sido abordada a partir das várias perspectivas econômica, social, cultural e relacionada às situações e identidades específicas, como, por exemplo, com relação às pessoas com deficiências e a questão de gênero. Na verdade, segundo Ivo (2006), o indivíduo pode ser excluído, sem necessariamente ser pobre.

A exclusão social é mais do que uma categorização a partir da situação socioeconômica de um grupo de pessoas e diz respeito ao processo de expulsar ou de deixar de fora grupos de pessoas dos valores e benefícios institucionais da sociedade. Ainda que tenha relação com a pobreza, nem todo excluído é pobre. (IVO, 2006, p.70)

A exclusão social associada à pobreza é relacionada à questão econômica. A população aí inserida diz respeito aos pobres excluídos do trabalho e dos meios de sobrevivência (PEREIRA, 2006). Nessa perspectiva, não é resultado isolado da insuficiência de recursos, nem simples efeito das crises do capital, mas o produto inerente e indissociável do capitalismo. “O capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza por outro; jamais eliminaria nem um, nem outro” (SIQUEIRA, 2013, p.164). Por ser inerente e fundamental para a sociedade capitalista, a pobreza acaba sendo ineliminável enquanto o capitalismo existir.

A pobreza é, por sua vez, entendida como uma manifestação da questão social.

2.2 POBREZA: UMA MANIFESTAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL

A partir do processo de industrialização, no século XIX, mais exatamente a partir de 1830, a pauperização da classe trabalhadora passou a ser reconhecida pela expressão “questão social”.

Sob a ótica de autores marxianos, a questão social é identificada como um fenômeno decorrente das relações de produção capitalista, da expropriação e da exploração de uma classe (detentora dos meios de produção) sobre a outra (a classe trabalhadora) (YAZBEK, 2012). A pobreza, nessa perspectiva é uma das manifestações diretas da questão social.

Dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem a acumulação e miséria. (YAZBEK, 2012, p. 289)

Como bem coloca Netto (2001), a questão social é constitutiva do capital. Faz parte da sua gênese, tendo relação direta com os desdobramentos do capitalismo. Segundo esse autor, a questão social não pode ser considerada uma sequela adjetiva

ou transitória do regime capitalista. Em diferentes estágios o capitalismo produz compulsoriamente a questão social, produzindo também diferentes manifestações da questão social. (NETTO, 2001)

Partido dessa premissa, os fundamentos históricos da questão social são referenciais relevantes para a compreensão da pobreza, enquanto expressão da questão social. Conforme GUERRA (et al., 2007) considerando que o capitalismo não foi superado, a questão social permanece presente na sociedade contemporânea.

Diferente da compreensão da questão social pautada na gênese do capitalismo, Castel (1998), ao considerar as mudanças contemporâneas nas relações de trabalho, compreende a questão social como uma nova questão social. A ideia de uma nova questão social é analisada por este autor partindo do estudo das relações que envolvem o trabalho diante de um fenômeno visível: o aumento do desemprego como elemento determinante da questão social.

Na concepção de Castel (1998), a nova questão social é uma manifestação do déficit de lugares ocupáveis na estrutura social em relação ao trabalho, associados à utilidade social e ao reconhecimento público.

Trabalhadores que estão envelhecendo (mas frequentemente têm cinquenta anos ou menos) e que não têm mais lugar no processo produtivo, mas que também não o têm alhures; jovens à procura do primeiro emprego e que vagam de estágio em estágio e de um pequeno serviço a um outro; desempregados de há muito tempo que passam, até a exaustão e sem grande sucesso, por requalificações ou motivações: tudo se passa como se nosso tipo de sociedade redescobrisse, com surpresa, a presença em seu seio de um perfil de populações que se acreditava desaparecido, “inúteis para o mundo”, que nele estão sem verdadeiramente lhe pertencer. (CASTEL, 1998, p. 529-530, grifos do autor)

Com base nessa compreensão, o autor em pauta apresenta duas zonas de coesão social: uma associada ao trabalho estável e a outra inversa, associada à ausência de participação em qualquer atividade produtiva. Entre essas zonas existe uma zona intermediária à integração: a zona de não integração do trabalho, chamada zona de vulnerabilidade social. “A vulnerabilidade social é uma zona intermediária instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidades.” (CASTEL, 1998, p.24)

A precarização do trabalho e as perdas das garantias trabalhistas provocam a vulnerabilidade da massa de trabalhadores e a desestabilização dos trabalhadores estáveis. O desfecho desse processo é denominado por Castel (1998) de desfiliação. A desfiliação designa a acentuada vulnerabilidade, contribui para o isolamento social (SIQUEIRA, 2013) e para a já mencionada exclusão social. “A exclusão é um estanque. Designa um estado, ou melhor, estados de privação. Mas a constatação de carências não permite recuperar os processos que engendram essas situações” (CASTEL, 1998, p.26). Tais carências ampliam o número de indivíduos excluídos, então denominados pelo autor como “população inútil” (CASTEL, 1998, p. 530). Essa população é excluída do trabalho e considerada inútil para o mundo (inutilidade social nos planos cívico e político). O contingente populacional de “inúteis” é cada vez mais crescente e “estão bem presentes – e isso é o problema, pois são numerosos demais.” (CASTEL, 1998, p. 33)

As mudanças na sociedade contemporânea trazem ao cenário a precarização do emprego e o crescimento do desemprego, o que favorece o surgimento de novas expressões da chamada, por Castel, “nova questão social”.

A nova “questão social” afirma-se, segundo Castel, em três novas expressões: a primeira seria a desestabilização dos trabalhadores estáveis, a segunda é a instalação na precariedade, ou seja, o que deveria ser transitório tornou-se permanente, de modo que opera-se um retorno às condições de precariedade próprias do século XIX, as quais haviam sido superadas pela sociedade salarial. A terceira expressão é a constituição de uma população sobrança, ou, em outras palavras, de uma população de inúteis para o mundo, no sentido da desintegração destes indivíduos. (GUERRA et al., 2007, p.06, grifos do autor)

Diferente de Castel, Pastorini (2010) se opõe à existência de uma suposta “nova questão social”. Em sua obra “A Categoria ‘Questão Social’ em Debate” (2010), afirma que ela deve ser pensada como uma conservação do movimento e da processualidade ocorrida no capitalismo. Para a autora, a questão social possui traços constitutivos de origem na sociedade capitalista, metamorfoseada em diferentes movimentos históricos e em variadas conjunturas sociais.

Sobre os traços constitutivos da questão social, Pastorini (2010) destaca que na relação de trabalho, marcada pela exploração capitalista, estes traços estiveram presentes em todos os estágios do referente sistema. Além disso, a questão social se

manifesta na desigualdade social ancorada nas contradições próprias da sociedade capitalista. “Dessa forma, vemos que a ‘questão social’ como totalidade processual remete à relação capital/trabalho (exploração capitalista)” (PASTORINI, 2010, p. 113, grifos do autor). Com base nessa compreensão, a autora coloca que não se trata de uma nova questão social, uma vez que os traços da questão originada no século XIX ainda estão vigentes na contemporaneidade.

Afirmar que esses traços essenciais continuam vigentes não significa que a “questão social” no capitalismo é única e que se expressa de forma idêntica em todas as sociedades capitalistas e todos os momentos históricos [...] a questão social assume expressões particulares dependendo das peculiaridades específicas de cada formação social (nível de socialização da política, características históricas, formação econômica, estágios e estratégias do capitalismo) e da forma de inserção de cada país na ordem capitalista mundial. Assim sendo, diremos que a “novidade” hoje reside na forma que ela assume a partir das transformações vividas no mundo capitalista em seu conjunto desde os anos 1980, que produz além do aumento da pobreza, uma desestabilização dos trabalhadores outrora estáveis e, em decorrência, uma perda dos padrões de proteção. (PASTORINI, 2010, p.116, grifos do autor)

As diferentes expressões da questão social não se configuram, portanto, como uma nova questão. As suas novas expressões, decorrentes das crises e transformações do capitalismo mundial, assumem também diferenciadas formas em diferentes países¹.

Como Pastorini, Netto (2001) defende a tese de que a intensificação da exploração, inerente ao capitalismo, ainda não se modificou. Sendo assim, o autor não reconhece a existência de uma nova questão social uma vez que esta não pode ser dissociada da “problemática vivida hoje no heterogêneo mundo capitalista sem fazer referência à luta de classes, aos sujeitos políticos envolvidos e às desigualdades sociais” (PASTORINI, 2010, p.92). O que se observa hoje, nessa trajetória específica do capitalismo é uma intensificação mais aguda e perversa, na forma da exploração.

¹ Relevante frisar que a questão social e suas expressões se constituem de forma diferente, como também recebem tratamentos diferentes ao longo da trajetória do capitalismo. (NETTO, 2001). Sabe-se que a pobreza, a miséria e a desigualdade social não são características exclusivas da questão social, mas suas expressões. Sempre persistiram nas sociedades capitalistas, desde aqueles que possuíram desenvolvimento industrial, como nas latino-americanas nos diferentes estágios de colonização, de industrialização tardia (PASTORINI, 2010) e dependência financeira de monopólios internacionais (HARVEY, 2011).

Não existe nova questão social, porém novas expressões da questão social. O que devemos investigar nas manifestações “tradicionais” da questão social, a emergência de novas expressões que tem haver com a supressão da ordem do capital, onde cada novo estágio de seu desenvolvimento instaura-se novas expressões sociais humanas diferenciadas. (NETTO, 2001, grifos do autor)

Ainda a esse respeito Mota (2000) chama a atenção para a necessidade de cautela quando assumimos um caráter de novidade sem a superação da questão social historicamente existente e agravada, para não cairmos na “tentação *positivista* de conceituar as situações históricas como fatos sociais novos/emergentes.” (MOTA, 2000, p.03, grifos do autor)

Cabe enfatizar que na contemporaneidade o que existe são estratégias de manutenção da acumulação capitalista mediadas pelo Estado como “configurações que ora reproduzem, ora atualizam as manifestações da velha e imanente *questão social*” (MOTA, 2000, p.03, grifos do autor) e que as ações estatais, como as políticas sociais, têm como meta primordial o enfrentamento daquelas situações que podem colocar em cheque a ordem burguesa. Dentro dessas estratégias, inserem-se as políticas sociais.

As políticas sociais se constituem como ações do Estado voltadas para o enfrentamento das diferentes manifestações da questão social. Tal enfrentamento, de forma contraditória, atende às demandas decorrentes das múltiplas manifestações da questão social via políticas públicas e, ao mesmo tempo, contribui para o fortalecimento da produção e reprodução das relações inerentes ao modo de produção capitalista.

2.3 POLÍTICAS SOCIAIS E O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL

As políticas sociais se constituem como ação do Estado no enfrentamento das múltiplas manifestações da questão social. Surgem a partir do reconhecimento da sua agudização e de suas expressões.

Segundo Ivo (2004) as políticas sociais “São dispositivos institucionais criados com o objetivo de assegurar a cada um, as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos” (IVO, 2004, p.57). Elas são

responsáveis por assegurar os direitos dos cidadãos e “complementar o bem-estar, sobretudo dos subcidadãos, ampliando a cidadania e o pertencimento” (JUSTO, 2003, p.02) da população. Sua efetivação materializa os direitos sociais a partir da implementação de programas e ações que contribuam para diminuição dos efeitos deletérios da relação capital/trabalho.

As políticas sociais não são neutras. São decorrentes da correlação de forças econômicas, políticas e ideológicas. A classe dominante, no caso a classe capitalista, “ao mesmo tempo estigmatiza e controla, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade” (FALEIROS, 1995, p. 58). Para esse autor, as políticas sociais, não podem ser pensadas como algo rígido, imutável, mas como fruto do movimento concreto das forças sociais no contexto do capitalismo. (FALEIROS, 1995)

As políticas sociais têm suas bases fundantes a partir do século XIX, século da Revolução Industrial. A hegemonia do capital sobre o trabalho e as revoluções burguesas implicaram em uma acirrada disputa entre as duas classes fundamentais, a classe capitalista e a classe trabalhadora. Os interesses contraditórios² dessas classes foram determinantes na luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e pela regulamentação de legislações trabalhistas. Estas, vale frisar, só foram possíveis em decorrência das lutas operárias que expunham:

As condições precárias de trabalho, fruto da relação desigual entre os indivíduos e derivadas da subordinação e intensa exploração dos trabalhadores, que, aos poucos, foram conquistando, algum tipo de amparo legal e estatal, através da legislação fabril – ainda que esta tenha sido, sistematicamente, desrespeitada na prática pelos industriais. (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p. 25)

Em diferentes períodos históricos, adeptos de correntes de perspectiva liberal, do Welfare State e, na atualidade, do neoliberalismo foram determinantes para a configuração das ações do Estado via políticas sociais de enfrentamento da pobreza.

² A partir da implantação das novas relações estabelecidas entre o Estado e a classe trabalhadora, inclusive da redução dos acordos coletivos entre patronato e representantes da classe trabalhadora, os sindicatos e associações de trabalhadores vêm perdendo força política e conseqüentemente reduzido o reconhecimento perante a classe que representam. (JUSTO, 2003)

2.3.1 As Diferentes Correntes de Interpretação e de Enfrentamento da Pobreza

A corrente teórica de perspectiva liberal, fundada desde o século XVIII, predominou por dois séculos e meio. Seus representantes, os economistas políticos David Ricardo e Adam Smith, rejeitaram o misticismo religioso existente na Idade Média e defenderam a liberdade econômica e a propriedade privada.

Como corrente de pensamento da burguesia, funda e legitima a propriedade privada através do trabalho. Da mesma forma, promove a “liberdade econômica” como forma de estabelecer as relações sociais no mercado, alterando as bases do feudalismo. (SIQUEIRA, 2013, p.31, grifos do autor)

A perspectiva liberal consolidada sob a ascensão da hegemonia da classe burguesa teve como princípio basilar a defesa da liberdade individual. Essa era “uma liberdade formal, limitada, apenas definida como inexistência de regulação (estatal) nas transições entre indivíduos no mercado” (SIQUEIRA, 2013, p. 31). Teve como pressuposto a ideia do trabalho enquanto mercadoria a ser comercializada livremente no mercado. Esse último seria, nessa concepção, o responsável pela defesa da liberdade nas relações sociais.

Nessa corrente de pensamento predominava a inexistência de críticas acerca do sistema de produção, dos interesses de classes e, especialmente, das formas de exploração do trabalho.

O “social” pode ser visto como “fato social”, como algo natural, a-histórico, desarticulado dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade, portanto, dos interesses e conflitos sociais. Assim, se o problema social (a “questão social”) não tem fundamento estrutural, sua solução também não passaria pela transformação do sistema. (MONTAÑO, 2012, p. 271, grifos do autor)

Sob a ótica desse pensamento conservador, não existia uma relação entre pobreza e suas origens. A miséria e a pobreza eram entendidas como decorrentes da imperfectibilidade humana (BEHRING e BOSCHETTI, 2011), como um problema restrito a fenômenos naturais, de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos, produzidas pelo comportamento moral do indivíduo. (MONTAÑO, 2012)

Primeiramente a pobreza no pensamento burguês estaria vinculada a um déficit educativo/falta de conhecimento das leis “naturais” do

mercado e de como agir dentro dele. Em segundo lugar, a pobreza é vista como um problema de planejamento familiar. Por fim, esse flagelo é visto como problema de ordem moral-comportamental (mal gastos de recursos, tendência ao ócio, alcoolismo, vadiagem, etc.). (MONTANO, 2012, p. 272, grifos do autor)

Nessa ótica, a pobreza também estaria relacionada à incapacidade do indivíduo de produzir o que necessitava para evitar o atraso econômico. “Os liberais consideram o indivíduo (e não a coletividade), como sujeito de direito” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 61). O pobre seria aquele que não trabalhava, portanto não produzia ou gastava mal sua riqueza.

O bem estar da coletividade, de acordo com essa tese, seria garantido pelo funcionamento livre do mercado. Esse seria capaz de corrigir as injustiças garantindo o bem comum. A mão invisível do mercado trataria de promover a harmonia social, tendo como pressuposto o trabalho como geração de valor. Pautava-se, ainda, na ideia da menor intervenção do Estado para que não afetasse a liberdade de mercado. (SIQUEIRA, 2013)

O liberalismo [...] que formula a justificativa econômica para a necessária e incessante busca do interesse individual, introduz a tese que vai se cristalizar como fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 56)

Nessa perspectiva, qualquer tipo de intervenção do Estado estimularia o ócio e o desperdício, contribuindo para o aumento da miséria e, assim, teria como resultado a acomodação dos indivíduos gerando o desinteresse pelo trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Intervir no enfrentamento da pobreza seria um incentivo à vagabundagem e conseqüentemente, ao seu estímulo, tornando-se, assim, uma barreira para os princípios do crescimento econômico do capitalismo.

Uma intervenção estatal/institucional efetiva que ao menos diminua os efeitos da desigualdade e da pobreza deve impactar em alguma medida a acumulação de riqueza e do capital. Do contrário, tratar-se-ia de uma ação paliativa que, mesmo amenizando as sequelas da pobreza e para alguns grupos (o que no plano imediato não é desconfortável), legitima e reproduz a própria pobreza e a acumulação de capital. (SIQUEIRA, 2013, p. 16)

Sob a ótica liberal a pobreza deveria ser enfrentada a partir de ações filantrópicas que evitassem que os pobres se tornassem parasitas, cabendo ao Estado apenas a intervenção mínima aos segmentos que não tivessem condições de ser inseridos no trabalho. “Ao Estado cabe apenas assegurar a assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza para os liberais deve ser minorada pela caridade privada.” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 61-62)

A intervenção do Estado no período liberal teve como pressuposto a proteção contra a violência e como resposta a constituição de uma estrutura de segurança pública (exército, polícia e estrutura judicial) voltada para a manutenção da ordem capitalista (SIQUEIRA, 2013). Sob a ótica liberal, o Estado e a sociedade não deveriam assumir a responsabilidade pelas demandas decorrentes da pobreza crescente.

A doutrina liberal clássica não considera o cidadão um “filho” da sociedade e, portanto, não seria a sociedade nem o Estado (sociedade mais o governo) que tem responsabilidade natural ou qualquer obrigação natural com os indivíduos. (SIQUEIRA, 2013, p.48, grifos do autor)

A pobreza no pressuposto liberal era tratada por meio de mecanismos de repressão e criminalização, sendo então considerada uma ameaça à sociedade.

A benevolência e os abrigos passam a ser substituídas pela repressão e reclusão dos pobres. A ideológica expressão de “marginal” começa e adquirir uma conotação de “criminalidade”. O pobre, aqui identificado com “marginal”, passa a ser visto como ameaça à ordem. (MONTAÑO, 2012, p. 273, grifos do autor)

O caráter das ações repressivas direcionadas aos pobres voltava-se para questões de assistência com ações configuradas no caráter de trabalho forçado.

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança aos pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, num contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 51, grifos do autor)

Na Revolução Industrial, o Estado estabeleceu legislações que pautavam a relação do Estado com os pobres. A Lei dos Pobres (*Poor Laws* de 1834) foi uma delas. Regulamentava o caráter punitivo e repressivo destinado aos pobres que não

estivessem inseridos no trabalho. Com relação à lei dos pobres Behring e Boschetti (2011) afirmam que:

A Lei dos Pobres marcou o predomínio, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda e riqueza e já limitada assistência aos pobres [...] restabeleceu a assistência interna nos albergues para pobres “inválidos”, reinstalou a obrigatoriedade de trabalhos forçados aos pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à “exploração sem lei” do capitalismo nascente. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 50, grifos do autor)

Essa lei assegurava a exploração e o trabalho da população pobre como forma de controlar a mobilidade da população que perambulava nas ruas. As ações de caridade voltadas para os pobres, como tentativas de controle destes, tiveram como pressupostos a assistência mínima e moralizante, isto além de repressiva e punitiva. Com base nesse pensamento é que era permitida a aplicação de medidas violentas destinadas para aqueles reconhecidos como vagabundos ou mendigos. Esses eram vítimas de surras, mutilações e queimaduras com ferro em brasa como forma de controle social (PEREIRA, 2011). Tais ações, além de beneficiarem a classe capitalista, acarretaram no aumento significativo de medidas de penalização da pobreza naquela sociedade.

O século XX foi um período marcado por crises do sistema capitalista. A quebra da Bolsa de Valores de 1929, somada ao período após a Segunda Guerra Mundial, trouxeram recessões econômicas que atingiram diferentes países e geraram uma crise mundial. Esta crise ocasionou mudanças significativas de ordem socioeconômica e política³.

Tem-se, a partir daí, a recessão, a inflação e o desemprego (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011). Com o aumento do desemprego, essa crise contribuiu para o fortalecimento de ações que justificaram a intervenção do Estado

³ Não esgotando a temática marxista sobre a crise, a sua fundamentação essencial encontra-se na análise das contradições, que encerram o desenvolvimento da produção que podem ser sintetizadas em três dimensões: (i) Conflito entre produção e mais-valia e a sua realização, gerando o antagonismo básico entre as classes sociais (trabalhadores e capitalistas); (ii) Conflito entre a expansão da produção e criação da mais-valia, pela elevação da composição orgânica do capital; e (iii) Conflito entre o limite inferior da taxa de lucro, necessária para amortizar o capital no investimento das atividades produtivas e a busca de melhores lucros através da elevação da produtividade do trabalho, faria a taxa de lucro cair abaixo desse mínimo, criando a superacumulação. (SIQUEIRA, 2013, p. 65)

A partir dos anos 30, foi concebida a ideia de que a política social deveria fazer parte da política econômica do Estado Social (JUSTO, 2003). A intervenção do Estado Social (o *Welfare State*⁴) pautava-se no pensamento do economista britânico John Maynard Keynes. Ele reconhecia as desigualdades sociais reproduzidas decorrentes das relações capitalistas e apontava a intervenção do Estado, através das políticas sociais, como uma das estratégias para ativação do crescimento econômico. No sentido de efetivar a integração social via trabalho, essa intervenção teve como base a política do pleno emprego. (JUSTO, 2003)

A resposta para o enfrentamento dessa crise em curto prazo (como era pretendida) se deu através da promoção da produção e consumo em massa, com a intervenção estatal de forma efetiva através da criação de medidas voltadas para o pleno emprego.

As propostas de Keynes pautavam-se na ação do Estado no sentido de elevar a demanda global e amortecer a crise através de mecanismos como a “Intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do controle de preços, distribuição de subsídios; política fiscal; oferta de créditos combinado a uma política de juros.” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 85)

As ideias de Keynes tiveram como fundamento um alto padrão de desenvolvimento industrial somado à capacidade de frear a organização da classe trabalhadora. A expansão do socialismo ameaçava os países capitalistas porque a organização da classe trabalhadora fortalecia o seu poder de barganha na conquista por melhores salários e melhorias nas condições de trabalho. O emprego estável, por sua vez, contribuía para a arrecadação de impostos na medida em que o Estado:

Retirando parte crescente de produção social por meio de impostos diretos e indiretos que incidem primordialmente sobre os assalariados, intervém ostensivamente no processo econômico financiado e aquisição dos meios materiais de produção pelos grandes grupos sociais. (BEHRING, 1998, p. 33)

⁴ Sobre o Estado Social, ou *Welfare State*, Siqueira (2013), afirma que o mesmo foi pressionado pelo sucesso da revolução soviética, sendo que o economista Keynes formulou um modelo de capitalismo reestruturado, com a pretensão de contornar as crises cíclicas do capitalismo. “Keynes escreve com o objetivo de responder à nova fase do capital, no entre pós-guerra, a consolidação de monopólios, à intensificação da luta de classes, à ameaça real do socialismo e à crise do capital deflagrada em 1929”. (SIQUEIRA, 2013, p. 52)

Essas medidas foram inicialmente responsáveis por assegurar condições básicas da vida da população, inibindo a força do mercado. Não resta dúvida de que tais ações impuseram freios à violência do mercado na medida em que favoreceram uma maior participação na riqueza social e de elevação do patamar de equidade. (DRAIBE, 1997)

As ações de intervenção estatal que embasavam as ideias desse teórico tinham como orientação, nos termos de Montañó e Duriguetto (2011) as seguintes medidas: (i) aumento do gasto público-estatal com salários e empregos públicos, consumo estatal, serviços sociais, infra-estrutura e políticas sociais como forma de suprir e compensar o déficit do investimento privados existente nos períodos de recessão; (ii) emissão de maior quantidade de dinheiro circulando no mercado, ampliando o capital circulante e aumentando as transações comerciais na produção e comercialização, ou seja, com mais dinheiro circulando maior renda, portanto maior produção e consumo; (iii) aumento da tributação com a reformulação do sistema tributário de forma progressiva, aumentando os impostos para reequilibrar as finanças públicas; (iv) redução da taxa de juros, como forma de desestimular a atividade especulativa e entesouramento improdutivos promovendo o investimento privado produtivo; (v) com a redução da taxa de juros, estimula-se o investimento na atividade produtiva e comercial, aumentando a riqueza, a renda e o emprego; (vi) estímulo ao aumento da demanda efetiva para ampliação do consumo e aumento da renda do capitalista; e (vii) busca pelo pleno emprego como forma de diminuir a insatisfação da luta dos trabalhadores e de potencializar a produção e consumo das massas mediante ao maior poder aquisitivo da classe trabalhadora.

Dessa maneira, a intervenção do Estado no enfretamento da pobreza contribuiu para a elevação da capacidade de consumo graças ao incentivo ao aumento da demanda efetiva e da riqueza socialmente produzida, através da possibilidade de os pobres acessarem os bens de consumo⁵.

⁵ Em decorrência do pensamento de Keynes, podemos deduzir que a pobreza, para ele, estaria na incapacidade para o consumo, levando à queda da demanda efetiva. (SIQUEIRA, 2013, p.61)

A estratégia da geração do emprego como ação do Estado, na visão de Keynes, provocaria uma maior igualdade social, impactando no enfrentamento da pobreza via políticas sociais. Essas deveriam:

Gerar emprego dos fatores de produção de serviços públicos, além da produção privada; Aumentar a renda e promover mais igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais. (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 86)

Complementando esse pensamento, Siqueira afirma que:

O progresso econômico, [...] promoveria a eliminação da pobreza, diretamente via geração de emprego e renda e indiretamente através da elevação de vida dos trabalhadores, com o aumento das taxas salariais e da produtividade do trabalho. (SIQUEIRA, 2013, p. 47)

A pobreza com base no pensamento Keynesiano, então reconhecida como uma reprodução dos efeitos do capitalismo, direcionou o Estado para a responsabilidade de intervir no seu enfrentamento. O enfrentamento da pobreza passava, assim, a ser responsabilidade do Estado. “Trata-se da responsabilização do sistema pelo enfrentamento à pobreza.” (SIQUEIRA, 2013, p.62)

As políticas de base keynesiana tiveram como marca a possibilidade de implementação de políticas sociais de caráter universal. Nessa concepção, elas foram assumidas como mecanismos voltados para a viabilização de condições de sobrevivência da classe trabalhadora.

Como instrumento de regulação do mercado, sendo estabelecido um conjunto de direitos sociais universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte, etc.) reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado, tornando, desta forma, o capitalismo menos devastador. (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p. 25)

As estratégias keynesianas não contribuíram, no entanto, para colocar um o freio “à desigualdade como supressão da pobreza e muito menos como instauração da plena igualdade” (DRAIBE, 1997, p. 08). Se por um lado a política keynesiana serviu para retirar o capitalismo da crise com o aumento do emprego e do consumo, estimulando o crescimento do investimento produtivo, por outro lado, no longo prazo, tais medidas contribuíram para o aumento da inflação, gerando o déficit fiscal com o endividamento público (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011). Nesse contexto, as propostas pautadas nas ideias de pleno emprego, aliadas à consolidação de ganhos

trabalhistas, tornaram-se incompatíveis com os interesses que regem o sistema capitalista⁶.

As intervenções do Estado, no que diz respeito à efetivação de direitos, é relevante frisar, representavam interesses de segmentos hegemônicos e de classes contraditórias (SPOSATI et. al., 1995). Tais interesses hegemônicos, a partir dos anos 70, foram determinantes para a crise do *Welfare State*.

Em âmbito econômico, a crise do petróleo, o desenvolvimento acelerado do mercado financeiro e dos processos de inovação tecnológica e organizacional, juntamente com o crescimento da instabilidade econômica que os governos passaram a enfrentar (com crescente comprometimento das finanças públicas), trouxeram de volta o problema do desemprego e da sustentação de renda das camadas desfavorecidas no processo de produção da riqueza. Em síntese, recolocou-se para os governos a questão da viabilidade da vinculação entre crescimento econômico e distribuição de renda, em que se apoiam os modelos de Estado de Bem-Estar Social. (JUSTO, 2003, p.02)

Nesse contexto as políticas pautadas na ideia de pleno emprego passam a ser questionadas. A nova crise do capitalismo, que ocorreu durante a década de 70, trouxe profundas e rápidas mudanças em toda sociedade⁷. O surgimento de mais uma crise econômica mundial, decorrente, dentre outras razões, dos baixos lucros das empresas, teve como consequência o desencadeamento de um novo processo de reestruturação do capitalismo. Particularmente no que diz respeito às relações de trabalho, regulamentadas por lei, essas foram redefinidas e o trabalhador viu-se refém de estratégias capitalistas como a subcontratação, a terceirização e a flexibilização da jornada de trabalho. Tais alterações implicaram na insegurança da classe

⁶ Essa incompatibilidade de manutenção dos interesses capitalista, discutida por Montañó e Duriguetto (2011) “É que Keynes quis enfrentar a crise capitalista com a intervenção estatal na esfera do consumo, quando o problema surge na esfera da produção, enquanto ele considera a crise como de “subconsumo” (a resposta sendo o estímulo à demanda e ao poder aquisitivo ou incapacidade de consumo). Marx concebe a crise como de “superprodução” (devido à própria lógica do modo de produção capitalista e à sua divisão de classes).” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p.60)

⁷ Para David Harvey, a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital com o surgimento de setores de produção inteiramente novos, foram caracterizados nos anos 70 e 80 como um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. O autor enfatiza que o espaço social foi criado por todas essas oscilações e incertezas e por uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial, da vida social e política. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado a um sistema de regulamentação política e social bem distinta. (HARVEY, 1993)

trabalhadora, no desemprego e, conseqüentemente, no aumento de demandas por políticas sociais. (MONTAÑO E DURIGUETO, 2011)

Esse cenário provocou profundo retrocesso nas conquistas no plano econômico, político e social. A resposta do capitalismo à crise se deu com a criação de estratégias voltadas para a ampliação da acumulação do capital. Isso porque:

O capital, portanto, diante da crise sempre vai atribuir a esta, uma resposta de caráter mais aparente, procurando enfrentá-la de maneira de não aferir seus pilares essenciais; ou seja, reorganizar a ordem, para mantê-la, utilizando-se para tanto, de novos e antigos mecanismos. Foi, portanto, com este objetivo, que o capitalismo buscou um novo reordenamento mundial (não restrito apenas ao tecnológico, embora este seja mais visível, mas também ao político, econômico, social e ideológico) que garantisse condições para continuidade da acumulação. (GRAVE, 2012, p. 79)

O neoliberalismo aparece como estratégia de reestruturação do capital para que seja garantida a acumulação capitalista, através de medidas econômicas de contenção da crise e da garantia das taxas de lucro.

Com a crise de 1973, uma proposta que se manteve em segundo plano desde suas formulações iniciais (na década de 40) por se enfrentar à tão bem-sucedida proposta Keynesiana passa a assumir papel de destaque até se converter em política hegemônica de governos, nos países capitalistas ocidentais. (SIQUEIRA, 2013, p.66)

O neoliberalismo tem como meta a retomada da liberdade do mercado e a intervenção mínima do Estado na regulação da economia. Na análise de Netto (1995), a essência do neoliberalismo centra-se em “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma de democracia⁸.” (NETTO, 1995, p.65)

Essa nova estratégia foi uma saída encontrada mundialmente para a superação das constantes crises presentes no sistema capitalista: “É o neoliberalismo formulado por Hayek, que se apresenta [...] como doutrina hegemônica para combater a nova fase de crise capitalista” (SIQUEIRA, 2013, p. 66). Tomando as ideias de Frederik

⁸ NETTO (1995) acrescenta que essa crise de caráter global presente na sociedade contemporânea revela-se como crise do socialismo real e crise do Estado Social.

August Von Hayek, tal corrente ficou conhecida graças à adoção do combate ao intervencionismo estatal e pela defesa do retorno do mercado desregulado. (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011)

Diferente das políticas de intervenção do Estado, o neoliberalismo tem como um de seus focos a discordância em relação à política do pleno emprego. Nesse sentido:

Ele defende que não dá para tentar regular o trabalho. Em outras palavras, Hayek afirma que a taxa de desemprego é uma taxa natural que, como uma força da natureza, não deve ser freada. Para ele, quando o Estado tenta impedir a existência do desemprego, ele desorganiza a economia por interferir em algo natural. (LEHER, 2010, p.11)

No ideário neoliberal alguns elementos são marcantes, dentre eles destacam-se a prevalência da liberdade do mercado e da competitividade, o predomínio do individualismo, a naturalização da pobreza, com a redução social do Estado. (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

Qualquer intervenção que se volte para a igualdade ou para a justiça social constitui barreiras para o pleno desenvolvimento do mercado (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011). A desigualdade nesse caso é necessária, pois, funciona como um motor que impulsiona o desenvolvimento do sistema capitalista. (SIQUEIRA, 2013)

Sob a ótica neoliberal, o indivíduo é livre para encontrar no mercado o provimento do seu sustento e de suas necessidades a partir do seu próprio esforço:

Àqueles que fracassam no (livre) mercado podem receber “ajuda”, “socorro”, tanto mediante a intervenção “compensatória” do Estado, que emergencialmente assiste o indivíduo “em situação de risco”, como a partir da ação “solidária” e “filantrópica” de atores da sociedade civil (terceiro setor) ou das ditas empresas “socialmente responsáveis”. (SIQUEIRA, 2013, p.76, grifos do autor)

Com base nesse ideário, a pobreza é tida como natural, de responsabilidade do indivíduo, independente de sua história e condições de vida. Dele depende, inclusive, a inserção no mercado de trabalho (apesar da alta concorrência). Essa compreensão é permeada por “uma ética, de autopreservação dos indivíduos pobres, que obriga a estes, auto satisfazerem suas necessidades sociais” (PEREIRA, 2012,

p. 738). A pobreza na concepção de Hayek é um fracasso do indivíduo, portanto, um problema.

O problema são os pobres e não os desempregados. O que fazer com os pobres? Hayek dirá: “existem perdedores; eles são pobres porque são perdedores e é claro que o Estado não pode ser insensível a isso”. O que fazer então? Dar bolsas... bolsas e não direito social organizado em torno do trabalho. Bolsa para aliviar o sofrimento, para aliviar a pobreza. É com base nisso que vai surgir, posteriormente, toda uma ciência social da pobreza que inclusive tem critérios de medição de níveis de pobreza com a precisão e a escala de um microscópio eletrônico. Assim eles classificam: “aqui nós temos a faixa dos extremamente pobres... estes ganham a bolsa X”. Vocês sabem do que eu estou falando. Bolsa, assistência e não mais seguridade social. É desta forma que são estruturadas as políticas dos anos 1980 e 1990 em diante. (LEHER, 2010, p.11 grifos do autor)

São, portanto, políticas focalizadas nos extremamente pobres. A focalização é uma estratégia política de caráter assistencialista que chegou a ser dominante em amplas regiões do mundo no final do século XX e que põe limites rigorosos às políticas sociais. Esta considera como fundamental a oferta de benefícios básicos e temporais aos mais pobres para satisfazer suas necessidades (SOLANO, 2013). A focalização, portanto, acarreta:

Restrição do papel do Estado na proteção social; o apelo à generosidade dos ricos e afortunados para ajudarem os mais pobres; a ênfase na família e no mercado, como principais agentes de provisão de bem-estar; a proclamação da desigualdade social como um fato natural. E mais: significa desviar a atenção pública da satisfação das necessidades sociais - dado o seu caráter complexo e multideterminado - para a adoção de soluções técnicas focalizadas. (PEREIRA, 2003)

Respaldado nessa compreensão, para os neoliberais as ações de combate à pobreza devem ter caráter emergencial e transitório, de forma que não afete os interesses do mercado (SIQUEIRA, 2013). Sob essa ótica, as políticas sociais voltadas para a pobreza passaram a ser mínimas. O Estado, supostamente pautado em uma postura de neutralidade em relação aos efeitos negativos da acumulação do capital, desenvolveu apenas ações complementares ao mercado, redirecionando o enfrentamento da pobreza para a lógica emergencial e focalizada.

Temos agora a conjugação de políticas seletivas e focalizadas para a “horda” – o que alguns autores têm chamado de processo de assistencialização das políticas sociais – combinadas à transformação em mercadoria de determinados serviços pela via da privatização,

voltados aos que podem pagar, aprofundando uma dualização da política social. (BEHRING, 2009, p.48, grifos do autor)

Nessa mesma linha de pensamento, Pereira (2011) afirma que dentre tantos outros atentados contra um legado das conquistas construídas pelos movimentos democráticos, essa foi responsável pela reconfiguração das políticas sociais e pelos cortes nos gastos sociais, pela desqualificação das instituições de bem-estar, pelo questionamento do caráter público da política social e, finalmente, pelo desmonte da universalidade dos direitos sociais.

O discurso e a prática dominantes que recompõem a hegemonia não têm traços universalistas. Isto é diferente da orientação do Estado de Bem Estar Social, cujas políticas estavam assentadas em princípios “virtualmente” universais: “a escola pública para todos”, “a seguridade é um direito de todos”, “a aposentadoria é um direito de todos aqueles que cumprirem certas exigências”, etc. Agora, a recomposição da hegemonia dominante não ocorre mais em uma perspectiva universal, mas por uma miríade de políticas focais. (LEHER, 2010, p. 13, grifos do autor)

Nessa lógica, a focalização está relacionada à necessidade de racionalizar as ações do Estado com base na justificativa da escassez de recursos. O Estado passa a ser visto como um “gastador” e suas ações como responsáveis pelo aumento e endividamento dos gastos públicos, prevalecendo “uma recusa neoliberal de assistir de fato, aos pobres”. (PEREIRA, 2012, p. 738)

Dessa feita, a tão propagada – e, porque não dizer, eterna – escassez de recursos financeiros será racionalizada ao se destinar o mínimo possível a quem verdadeiramente necessitar entendendo-se como necessitados verdadeiros um público composto de pessoas em situação de pobreza absoluta. (PEREIRA e SIQUEIRA, 2010, p. 213)

A estratégia da focalização não é neutra. Ela possui critérios de classificação de atendimento destinado à pobreza. Essa classificação é realizada por instâncias governamentais através da seleção de indivíduos e de famílias que comprovem sua situação de pobreza. Mesmo que, para isso, a comprovação aconteça mediante “situações como os constrangedores e vexatórios testes de meios de comprovação de pobreza” (PEREIRA, 2003). Ou até mesmo “exigindo que o beneficiário atenda critérios como estar empregado ou ativamente procurando emprego” (COBO, 2012, p.42). A focalização

Tem a ver com a concepção de Estado e o modo como ele encaminha os dilemas das desigualdades sociais. Quando a condição de pobreza por insuficiência de renda é assumida como critério de focalização, está em jogo uma concepção social, o lugar que os “pobres” ocupam na sociedade. (EXALTAÇÃO, 2013, p.259, grifos do autor)

Esse entendimento contribui para a legitimação da lógica ideológica, política e socialmente vigente. Lógica essa devastadora porque, ao culpar os indivíduos por uma situação da qual são vítimas, e não causadores, dissemina a desresponsabilização do modelo social e econômico do capitalismo que a engendra e explica os determinantes da pobreza por uma ótica eminentemente moral. (PEREIRA e SIQUEIRA, 2010)

É sob esta compreensão que a pobreza passa a ser medida e quantificada com base em parâmetros mínimos. Sob esta ótica é que ocorrem significativas perdas de direitos. Essas perdas são fundamentadas por diagnósticos e relatórios, supostamente voltados para a erradicação da pobreza, mas que na verdade viabilizam a desvinculação do “sistema de proteção social, dos direitos sociais, passando a assistência a construir um atributo individual”. (IVO, 2004, p. 60)

As medidas neoliberais adotadas pelo Estado, por sua vez, decorrem de orientações externas de agências multilaterais que determinam normas disciplinares pautadas em diagnósticos e relatórios circunstanciados.

2.3.2 O Avanço da Pobreza e as Recomendações das Agências Multilaterais

Diante do cenário de avanço da pobreza, as agências multilaterais⁹ se destacaram na emissão de relatórios e diagnósticos (SIQUEIRA, 2013). Eles apresentaram recomendações para que fossem implantadas políticas de combate à pobreza. Tais recomendações não eram neutras¹⁰.

A continuidade do fluxo na circulação do capital é muito importante. O processo não pode ser interrompido sem incorrer perdas para acelerar a velocidade da circulação. Aqueles que podem se mover mais rapidamente pelas diversas fases da circulação de capital acumulam lucros superiores aos dos seus concorrentes. (HARVEY, 2011, p.42)

A partir da década de 90, o Banco Mundial direcionou atenção especial para a pobreza dos países periféricos e impôs recomendações para os governos “devedores”. (SIQUEIRA, 2013)

Em 1989, realizou-se uma reunião entre os organismos do Bretton Woods (FMI, Bird, Banco Mundial), funcionários do governo americano e governantes da América Latina, o que ficou conhecido como o Consenso de Washington. (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011, p. 211, grifo do autor)

As recomendações para as reformas nos países periféricos¹¹ difundidas nos anos 90 assentaram-se em dois momentos, ou melhor, em duas gerações (UGÁ,

⁹ Essas agências multilaterais reuniram-se em 1945 nos Estados Unidos, na Conferência de Bretton-Woods. O FMI, instituição financeira responsável, sobretudo, pela criação de mecanismos disciplinadores e de estímulo à atividade econômica internacional junto com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), conhecido como Banco Mundial. “O FMI, O Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, órgãos reguladores operando dentro de um sistema capitalista e respondendo aos interesses econômicos e financeiros dominantes. O que está em jogo é a capacidade dessa burocracia internacional para supervisionar as economias nacionais por meio da deliberada manifestação das forças do mercado.” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p.12)

¹⁰ A presença das crises econômicas no cenário emergente vem desencadeando saídas para que sejam garantidos mecanismos de liberdade do mercado, estimulando as atividades econômicas. As agências multilaterais, com a hegemonia dos Estados Unidos, têm controlado as atividades econômicas dos países justamente com o discurso ideológico de evitar a crise. Esse é o ponto de partida para o entendimento do interesse dessas instituições internacionais para o “controle” das crises e consequentemente o avanço da pobreza. Dessa forma, tais agências são responsáveis pelos empréstimos a juros para saída da crise, ou seja, o capital é um fluxo e, para a continuidade da acumulação, é necessário que esse fluxo não fique estagnado.

¹¹ Netto (2007) assinala que pobreza, desde o terceiro terço do século XX, ganhou visibilidade não apenas em países industrializados, mas os Estados Unidos, mas especialmente nos “países subdesenvolvidos”. O autor informa que a pobreza é uma categoria constitutiva das sociedades latino-americanas e aponta dados sobre o crescimento da pobreza absoluta e relativa nesses países. “Se, em 1987, o Banco Mundial contava na América Latina setenta milhões de pobres e cinquenta milhões

2011). As reformas de primeira geração ocorreram no chamado Consenso de Washington¹² e se constituíram como um receituário de políticas econômicas e de reformas para a retomada do crescimento da América Latina. Seu objetivo se constituiu “Na proposição de conjunto de políticas ‘necessárias’ para que a América Latina conseguisse sair da crise porque passava (estagnação, inflação, dívida externa) e retomar a trajetória do crescimento.” (UGÁ, 2011, p.58, grifos do autor).

Essas recomendações foram utilizadas como condicionantes para a geração da confiança dos órgãos financeiros e demandaram a privatização das empresas públicas desses países, além do estabelecimento de acordos entre agências multilaterais e os países da América Latina. Tais acordos tinham como objetivo a negociação da dívida externa.

Em relação ao papel do Estado, o Banco Mundial recomendou, no relatório de 1990, que repassasse para o Mercado o papel de promotor do desenvolvimento. Nas palavras de UGÁ (2004): “Isso significaria, segundo o Banco Mundial, que, no contexto atual, o Estado não deve ser mais o promotor direto do desenvolvimento, mas sim deixar essa tarefa para os mercados.” (UGÁ, 2004, p.57)

Outro ponto destacado nas recomendações dizia respeito às questões referentes à posição do trabalhador no mercado. Este foi reconhecido com base em duas categorias: de um lado os indivíduos empregados que conseguem atuar no mercado tornando-o mais eficiente, e do outro a população incapaz de se integrar ao mercado, os pobres (UGÁ, 2004). Nesse caso, as ações de enfrentamento para a pobreza deveriam ser objeto da intervenção do Estado via políticas sociais residuais e focalizadas.

de indigentes (CU-COLO, Folha Online,18/01/2005) em 1996 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD estimava que, em meados dos anos 90 do século passado, na América Latina viviam 110 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza (dois dólares diários por pessoa), o que representava 24% da população do subcontinente (PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano, 1997); números da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe/CEPAL, referentes a 2002, apontavam que 43% da população latino-americana constitui-se de pobres, fora os 18,6% de indigentes.” (NETTO, 2007, p. 141)

¹² Sobre a influência e o sentido da palavra “consenso”, Lautier (2010) analisa a influência da teoria denominada *Consensus Building* (construção de um consenso), sobretudo do *Consensus Building Institute* (CBI) do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), principal precursor das teorias do consenso e sua influência nas políticas sociais e no combate à pobreza na América Latina. (LAUTIER,2010)

A pobreza, nesse relatório de 1990, emitido pelo Banco Mundial, pautava-se em indicadores econômicos baseados na renda *per capita*¹³.

A pobreza acaba sendo vista como um conjunto daqueles que estão abaixo da linha da pobreza. Defendida enquanto tal, o objetivo da política pública acaba sendo reduzir o tamanho dessa massa, do número de “pobres”. Essa solução acaba se satisfazendo com o simples movimento desses indivíduos para acima da linha. (UGÁ, 2011, p. 283, grifos do autor)

Com a pobreza medida com base na renda, o Banco Mundial teve como recomendação o combate à pobreza através de estratégias que atuassem na “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo”. (UGÁ, 2004, p.58)

Assim, trata-se de calcular um valor mínimo para cada país (ou região) e, em seguida, comparar esse valor encontrado com a renda dos indivíduos. Aqueles que tiverem uma renda inferior a esse valor poderão ser considerados pobres e, portanto, sem condições de viver minimamente bem. (UGÁ, 2004, p.58)

No que diz respeito à incapacidade de atingir o padrão mínimo de vida, o Banco Mundial destacava a necessidade da criação de oportunidades de geração de renda, de modo que os pobres pudessem atingir esse padrão mínimo, através da promoção de políticas sociais focalizadas. (UGÁ, 2004)

Ganhou relevância também o papel da educação enquanto instância formadora do capital humano e, conseqüentemente, agente do processo de desenvolvimento econômico (UGÁ, 2011). Nessa perspectiva o Estado devia se tornar funcional e investir na educação.

Assim, a segunda estratégia de combate à pobreza proposta pelo relatório do Banco Mundial refere-se à necessidade do governo prestar serviços sociais – educação e saúde – aos pobres. O documento ressalta a íntima relação da prestação de serviços sociais com a diminuição da pobreza, pois ela significa uma promoção de políticas focalizadas de aumento do “capital humano” dos indivíduos. (UGÁ, 2004, p.59)

¹³ A linha da pobreza referia-se à linha utilizada pelo Banco Mundial de US\$ 1 dólar por dia por pessoa como linha de indigência (renda suficiente para comprar apenas os alimentos necessários para repor os gastos energéticos) e de US\$ 2 dólares por dia por pessoa como linha de pobreza extrema. (UGÁ, 2004)

Essas medidas, no entanto, não foram capazes de atingir os objetivos voltados para as metas de crescimento e diminuir os efeitos da crise. Ao contrário, os efeitos das recomendações não barraram o processo de agudização da pobreza.

Passado uma década desde 1990, o Banco Mundial esclarece no prefácio de Word Development Report de 2000/2001, que não atingiu suas metas de redução da pobreza. Pelo contrário, o número de pobres aumentou tanto na América Latina, no da Ásia e África Subsaariana como nos países da Europa e Ásia Central. (SIQUEIRA, 2013, p. 119)

Sugeriu-se, a partir daí, uma segunda geração de reformas (UGÁ, 2011). Essas reformas e planos resultaram em uma nova reconfiguração das políticas sociais, dentre estas, a redução do seu financiamento. “O ajuste fiscal significou uma drástica restrição nos gastos estatais reduzindo o financiamento das políticas sociais, reformando a seguridade social, reestruturando a base” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011, p. 213).

Em razão do crescimento da pobreza absoluta e relativa, o receituário dessas instituições financeiras reconfigurou um novo enfoque para as políticas sociais com objetivos voltados para aliviar as situações de extrema pobreza.

A política social, nessa perspectiva nasce do reconhecimento da existência da pobreza e da desigualdade em escala ampliada a partir do ajuste estrutural em curso (embora como algo natural e fragmentado), passando por seu estudo e por sua caracterização, o que remete ao entendimento que esse tipo de resposta por parte do Estado deve ser redimensionado partindo de uma forte crítica aos gastos [...] onde se conclui que o gasto social público só é legítimo se for eficazmente focalizado para aliviar situações de extrema pobreza. (TEIXEIRA, 2010, p. 663)

Sob esta ótica, o Relatório de 2000-2001 retoma o tema pobreza ampliando o seu conceito, que antes partia do princípio apenas da renda. Nesse relatório, a pobreza é considerada como fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Reconhece ainda que a pobreza não é apenas a ausência da renda, mas a ausência de capacidade, da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco¹⁴. (UGÁ, 2004)

¹⁴ Nesse relatório estão presentes as ideias dos trabalhos teóricos de Amartya Sen, cujo pensamento tornou-se referência para o Banco Mundial.

Entendendo a ideia de privação de capacidades básicas de cada um alcançar seus objetivos de vida, e não apenas como uma carência de determinadas necessidades, Siqueira (2013) comenta o pensamento de Sen sobre a pobreza:

Amatya Sen pensa a pobreza não apenas como um baixo nível de renda (ou pobreza absoluta), não sendo mensurável apenas pelo nível de renda, mas como a privação das capacidades básicas que envolvem acessos a bens e serviços; inclusive por isso lhe é atribuída a formulação de pobreza na multidimensionalidade. Para ele, o analfabetismo, a doença, a miséria, a falta de acesso ao crédito, a falta de acesso aos serviços públicos e a exclusão da participação social e política, dentre outros, revelam-se como “privações de capacidades”, que impedem a superação da pobreza. (SIQUEIRA, 2013, p.124, grifos do autor)

Segundo Sen (2000) a expansão das capacidades pode ser aumentada pela política pública, embora a direção da mesma possa ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo.

Assim, para que a pobreza seja reduzida, sob este ponto de vista, faz-se necessário que o Estado atue apenas no sentido de aumentar as liberdades individuais e do mercado, e deve fazê-las por meio da expansão das capacidades humanas dos pobres. Nesse sentido, pode-se perceber que, embora o conceito de capacidade humana seja mais abrangente que o de capital humano, ele também não pressupõe a existência de um Estado que garanta os direitos sociais, mas simplesmente a necessidade de um Estado caridoso, que tem deveres a cumprir com os pobres. (UGÁ, 2004, p.60)

O ideário das agências multilaterais, no que diz respeito aos direitos dos pobres, fundamenta as decisões e formatação das políticas sociais até os dias atuais. As recomendações defendidas (e impostas) pelos organismos multilaterais e pelas demais instâncias comprometidas prioritariamente com os interesses do mercado, determinaram as políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza.

Apesar das orientações externas e da precariedade das políticas sociais, essas se constituem na contemporaneidade como único meio de proteção social dos pobres. No cenário de crescente da pobreza são implementadas políticas de inserção social e, dentre elas, os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Esses passam a integrar os Sistemas de Proteção Social da grande maioria dos países da América Latina.

2.4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

As primeiras experiências de transferência de renda como saída para a questão do desemprego ocorreram em países com tradição do *Welfare State*, logo após a Primeira Guerra Mundial, no século XX. Em 1935, os Estados Unidos desenvolveram propostas de implantação de programas de transferência monetária através do Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes.

Milton Friedman, idealizador do imposto negativo, defendia a ideia da substituição do sistema de proteção social pela renda mínima¹⁵ como mecanismo de redistribuição.

Uma das preocupações centrais do imposto negativo é a promoção de uma estratégia de transferência monetária que não seja capaz de criar um estímulo ao ócio. Para tanto, é fixada uma linha de pobreza, através de um rigoroso teste de meios, acima da qual a pessoa paga o imposto e abaixo recebe um determinado valor complementar à renda auferida através do trabalho. (MONNERAT et al., 2007, p.1456).

Na Europa, também na década de 30, diversos países introduziram os Programas de Transferência de Renda (PTR) como forma de benefício destinado a crianças, idosos, deficientes, inválidos e para aqueles com baixos rendimentos (MONNERAT et al., 2007). O desenho desses programas apresentava características diversificadas de um país para outro. Na implantação dos PTR, as propostas desenvolvidas para a transferência monetária se diferenciam, principalmente, na forma de conceber a relação entre renda e trabalho (se vinculada ou desvinculada), de complementação do salário (JUSTO, 2003), a favor da condicionalidade ou incondicionalidade, focalizado ou universal, na perspectiva da substituição ou da complementariedade ao sistema de proteção existente nesses países. (MONNERAT et al., 2007)

Entre esses desenhos tem-se a ideia da Renda Básica Incondicional (RBI). Ela tem como pressuposto a renda, independente do trabalho e de contrapartida. “Uma

¹⁵ Na concepção de Lavinas (1998), a renda mínima é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. A renda mínima compõe a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência de acordo com um teto estipulado, para que não seja desestimulado o trabalho.

renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho” (VAN PARIJIS, 2000, p.180). O autor complementa sua ideia afirmando que

Estou convencido de que a segunda razão para opor-se à exploração do capitalismo é a legítima. Creio que o projeto da esquerda é um projeto de liberação da obrigação de trabalhar, da submissão, não só aos capitalistas como também à burocracia e aos cônjuges, e a renda básica tem um papel muito importante na aquisição desta capacidade que outorga a uma pessoa a liberdade de não trabalhar. Não quero dizer que se trata de um projeto que diminua a importância do trabalho, inclusive de um trabalho remunerado que permita o reconhecimento, a dignidade. É um projeto que quer tornar possível que todos trabalhem, mas que não obrigue ninguém a aceitar qualquer tipo de trabalho. (VAN PARIJIS, 2003, p.92)

Tomando como base a exploração do sistema capitalista, esse reconhecimento fundamentou o desafio conjunto de enfrentar a pobreza e desemprego, a partir de um novo paradigma no qual a renda é desvinculada do trabalho (MONNERAT et al., 2007). Diferente das ideias de Van Parijjs, a proposta de Renda Mínima (RM) tem como base a vinculação entre trabalho e renda de forma complementar ao sistema de proteção social.

Assim, a *Renda Social* proposta por André Gorz e o *Segundo Cheque* defendido por Guy Aznar partem da concepção de que a desvinculação da renda de um trabalho produtivo é humilhante e estigmatizante e, portanto, baseia-se na proposição de um sistema de transferência de renda associada à redução progressiva do tempo de trabalho para todos aliada a uma política de qualificação profissional efetiva e consistente. (MONNERAT et al., 2007, p.1457, grifos do autor)

No desenho da RM, não há previsão de tempo de permanência no programa, pois o objetivo principal é preparar o indivíduo para a inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Nesta direção, a transferência de renda enquanto política social se aproxima da ideia de política de integração ao trabalho denominada por Castel (1998) de política de inserção. Para Castel (1998) as políticas de inserção obedecem à lógica de discriminação positiva, ou seja, definem com precisão a clientela e as estratégias específicas para as mesmas. “As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperação da distância em relação a uma completa integração”. (CASTEL, 1998, p. 538)

Essas políticas de inserção devem atingir os indivíduos “a partir de sua incapacidade social, os rejeitados do crescimento”. (CASTEL, 1998, p. 541)

Para essas novas populações, as políticas de inserção vão precisar inventar novas tecnologias de intervenção. Vão situar-se aquém das ambições das políticas integradoras universalistas, mas também são distintas de ações particularistas com o objetivo reparador, corretivo e assistencial da ajuda social clássica. (CASTEL, 1998, p. 542)

A principal vertente de inserção social é o Programa Renda Mínima de Inserção (RMI), instituído na França em 1988, com o objetivo de garantir um nível mínimo de recursos para um conjunto da população com mais de 25 anos. Incentiva, assim, a reinserção profissional, social e econômica da população carente. Esta se constituiu como uma estratégia para a integração dos sujeitos.

O sucesso do RMI seria a sua auto dissolução por transformação de sua clientela de sujeitos de inserir em sujeitos integrados. Ora, o número de seus “beneficiários” diretos dobrou desde os primeiros anos de exercício [...]. Para muitos dentre eles, a inserção não é mais uma etapa: tornou-se um estado. (CASTEL, 1998, p. 556, grifos do autor)

Essa forma de integração teve como diferencial o estabelecimento de um “contrato de inserção” entre o Estado e os beneficiários, em que estes últimos se comprometem a atender às exigências de contrapartidas, voltadas para a participação de atividades direcionadas à integração do indivíduo na sociedade e no trabalho. Nessa relação, o beneficiário se responsabiliza também pelo seu processo de sua inserção social. (MONNERAT et al., 2007)

Além do modelo de políticas de inserção na Europa, na América Latina os Programas de Renda Mínima vêm se ampliando desde a década de 90, através dos Programas de Transferências de Renda Condicionados (PTRC).

Apesar das diferenças, os países da América Latina têm em comum um sistema de proteção social historicamente¹⁶ ineficiente ou mesmo ausente e, nas últimas décadas a adesão ao neoliberalismo.

O pressuposto é que a América Latina é, ao mesmo tempo, una e diversa, por poder-se identificar características homogêneas e

¹⁶ Vale destacar que, nos países latinos, o histórico de repressão da população teve como marca o cerceamento dos direitos civis, políticos e sociais, além das dificuldades no âmbito do emprego e da precarização do trabalho incidindo sobre a desproteção social da população pobre.

heterogêneas que decorrem de diferenciações de fatores territoriais, étnicos, demográficos, ao mesmo tempo em que apresenta traço unificador representado pela elevada desigualdade e pela pobreza de grande contingente de sua população, em decorrência das relações de exploração econômica e dominação política. Isto é, torna-se necessário que cada país da América Latina seja considerado uma formação social específica. (SILVA, 2015, p.03)

Nos países latino-americanos os PTRC vêm se constituindo em um “Sistema de Proteção Social” composto por um conjunto de intervenções compensatórias de natureza focalizada na pobreza e na extrema pobreza, em detrimento das políticas universais. De fato, tais programas passam a constituir-se numa alternativa institucional e efetiva aos sistemas de proteção sociais de propósitos universalizantes inconclusos. (SILVA, 2015)

Como agravante das duas últimas décadas, os programas de combate à pobreza tornam-se substitutos de uma política de proteção social, mas ampla, ainda ausente nesses países. O argumento principal para a crescente opção pela focalização das transferências de rendas nas famílias mais desfavorecidas é justamente o fato de estas últimas não integrarem os sistemas de proteção preexistentes e, portanto, encontram-se historicamente, à margem de qualquer tipo de cobertura contra os riscos e incertezas. (COBO, 2012, p.28)

A integração dos sujeitos, por sua vez, tem como pressuposto a superação da pobreza intergeracional historicamente presente na América Latina. Sob esta ótica, tais programas definem como objetivo promover oportunidades para superação da pobreza, tendo como estratégia condicionar o repasse do valor à responsabilidade de seus beneficiários. As condicionalidades decorrentes dessa estratégia dependem, por sua vez, de intervenções governamentais programadas e focalizadas, que visam impedir a reprodução da pobreza mediante do desenvolvimento de capacidades e do capital humano para os membros de famílias consideradas pobres (LOMELÍ, 2013). Essas condicionalidades são centradas nas áreas de educação e saúde:

As condicionalidades, componente fundamental dos PTRC na América Latina, majoritariamente fixadas no campo da educação: matrícula e frequência de crianças e adolescentes no sistema escolar e na saúde: frequência a atendimento básico e vacinação de crianças e adolescentes e realização de pré-natal, no caso de mulheres grávidas, são diretamente relacionadas com a concepção de pobreza. (SILVA, 2015, p.10)

Essa estratégia de enfrentamento da pobreza possui como inspiração o receituário das já mencionadas orientações de agências multilaterais e apresentam

como objetivo favorecer a inserção das economias dos países periféricos à nova ordem mundial globalizada. Tais orientações são seguidas pelo Brasil no que diz respeito ao sistema de proteção social, particularmente destinados à população submetida à situação de pobreza.

3 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A pobreza no Brasil distingue-se da pobreza dos países europeus, uma vez que ao longo da história a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao regime salarial estável. A pobreza no país constitui como um fenômeno estrutural com características geracionais.

A população em situação de pobreza, segundo Yazbek (1999), pertence a uma classe cujo poder de decisão e de mando é subtraído. É uma classe submetida à exclusão social em todos os sentidos: social, econômica e política.

3.1 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A pobreza brasileira possui como característica o pertencimento histórico e geracional de indivíduos a uma renda limitada e à exclusão social. (YAZBEK, 1999)

Do ponto de vista da renda, o que se evidencia é que para a grande maioria dos trabalhadores, com registro de carteira ou não, com contrato ou por conta própria, predominam os baixos rendimentos e conseqüentemente a privação material daí advinda. Do ponto de vista da exclusão e subalternidade, a experiência da pobreza constrói referências e define “um lugar no mundo”, onde a ausência de poder de mando, e decisão, a privação dos bens materiais e do próprio conhecimento dos processos sociais que explicam essa condição. (YAZBEK, 1999, p.63, grifos do autor)

Para Simionatto (2009), a designação de “classe subalterna” atribuída a essa população tem sido utilizada contemporaneamente na análise de fenômenos sociopolíticos e culturais, normalmente para descrever as condições de vida de grupos e camadas de classe em situações de exploração ou destituídos dos meios suficientes para uma vida digna. Esta classe tem reduzido poder de pressão no que diz respeito à questão da decisão sobre seus interesses. “A dominação e a subalternidade fazem parte dessa pobreza. Tornar os indivíduos governáveis é parte do jogo.” (YAZBEK, 2012, p.293)

A sua reduzida capacidade de pressão reflete diretamente no “direito de ter direitos” e, por conseguinte, na Proteção Social que lhe é devida pelo Estado e assegurada em Carta Constitucional promulgada em 1988.

A Constituição Federal de 1988 é fruto de um processo de organização da sociedade na luta pelo Estado democrático de direitos¹⁷. Essa legislação alcançou expressivos avanços no que concerne aos direitos da população brasileira. Dentre esses, pode-se mencionar a incorporação da Seguridade Social como direito. Em seu artigo 194, inciso II, a Lei Magna define a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa do Estado destinadas a assegurar os direitos à Saúde, Previdência e Assistência Social.

De acordo com o texto constitucional, compete ao Poder Público organizar a Seguridade Social com os seguintes objetivos: (i) Universalidade da cobertura e do atendimento; (ii) Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços destinados a populações rurais e urbanas; (iii) Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; (iv) Irredutibilidade do valor dos benefícios; Equidade na forma de participação no custeio; (v) Diversidade da base de financiamento; e (vi) Caráter democrático e descentralizado da administração, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Com esses importantes ganhos para a democracia, a promulgação da Carta Magna contribuiu particularmente para o avanço da proteção social no que concerne à regulamentação dos direitos sociais. No artigo 203, que regulamenta a Assistência Social, fica expresso que “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.” No que diz respeito à assistência social tem como objetivos: (i) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (ii) o amparo às crianças e adolescentes carentes; (iii) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (iv) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (v) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência

¹⁷ Cabe destacar que o processo da promulgação da Constituição não foi um movimento harmônico, sem oposições. A luta pela aprovação da Constituição sofreu pressões de uma elite conservadora para que não fossem efetivados os direitos sociais da sociedade brasileira. “Entretanto, apesar de essa Constituição conter avanços sociais formais inéditos na vida política nacional, já nasceu contestada pelas forças conservadoras que atuam majoritariamente na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, então convocada para reproduzir o novo texto constitucional após 21 anos de ditadura”. (PEREIRA, 2012, p. 735)

e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Apesar dos ganhos estabelecidos na Constituição, conforme Cobo (2012) tem-se um:

Processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da política social analisada. Não foram poucos os pontos adulterados, ou simplesmente cancelados, antes mesmo de serem regulamentados, ante a força das posições conservadoras. (COBO, 2012, p. 145)

A autora acrescenta que no fim dos anos 80¹⁸ houve um agravamento das condições socioeconômicas da população, notadamente da classe média e dos mais pobres e vulneráveis (COBO, 2012). A política de proteção social foi afetada pela crise econômica desencadeada no país entre o fim da década de 80 e início da década de 90. Segundo Behring e Boschetti (2011), as tentativas para aliviar essa crise não conseguiram alterar os índices de ressecação e o baixo crescimento econômico do país.

No momento em que o país iniciava o período de mais uma recessão econômica, na década de 90, a sociedade brasileira vivenciou o processo do *impeachment* do Presidente Fernando Collor e a subsequente posse do vice-presidente Itamar Franco. Para conter a crise, em 1994, foi lançado o Plano Real. Este teve como foco o controle dos altos índices de inflação e a estabilização dos preços. Visando a consolidação e o ajuste do modelo econômico de perspectiva neoliberal, este Plano apresentou um conjunto de reformas¹⁹. Essas reformas são explicadas por Druck e Filgueiras (2007) com base em quatro dimensões inter-relacionadas: (i) As relações capital/trabalho sofreram uma inflexão radical implicando na desestruturação do mercado de trabalho e em um processo generalizado de precarização do trabalho, abrindo espaço para o crescimento do desemprego de caráter estrutural, o aumento

¹⁸ Nos fins dos anos 80, a economia brasileira, em crise, esgota seu padrão de acumulação se submetendo à manobra da economia mundial, onde o esforço concentrou-se na gestão da dívida externa (SPOSATI et al., 1995, p.19). Nessa perspectiva, “O recrudescimento do endividamento externo e suas consequências são dados fundamentais para entender o ocaso da ditadura e nosso passaporte para a crise econômica crônica daqueles anos.” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.138)

¹⁹ A apropriação indébita e ideológica das reformas no país, de acordo com Behring e Boschetti (2011) é destituída de conteúdo redistributivo de viés social democrata, sendo submetido ao uso pragmático, como se qualquer tipo de mudança significasse reforma, não importando o sentido e a direção sócio histórica. A ideia de reforma “se tratou de uma estratégia político-ideológica para a busca de consensos e legitimidade, tendo em vista assegurar a direção intelectual e moral e, dessa forma, a hegemonia do projeto neoliberal.” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 149)

da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos; (ii) A relação entre as distintas frações do capital foi reconfigurada. Nessa nova configuração, o sistema financeiro passou por um amplo processo de concentração, com consequências, principalmente para o financiamento da dívida pública; (iii) A inserção internacional de importações contribuiu para o agravamento da vulnerabilidade externa do país, tornando a dinâmica macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos do capital financeiro; e (iv) A estrutura e o funcionamento do Estado se redefiniram, intensificando a privatização das suas empresas e de reformas de caráter liberal. (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007)

Tais reformas representaram o triunfo do mercado como agente principal da economia. Este triunfo contou com a expoente orientação do Consenso de Washington, particularmente no que diz respeito à difusão e efetivação do ideário neoliberal. Essa orientação “submete o Estado nacional aos ditames do capital internacional e dos organismos internacionais como ONU, Banco Mundial, FMI, OMC” (BEHRING, 2009, p.181), como já mencionado anteriormente.

No período em que essas orientações entraram em vigor, no governo de Itamar Franco (1992-1994), importantes conquistas no campo legislativo foram implementadas, como a nova legislação para a previdência rural, que passou a exigir apenas a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, mesmo que descontinuada por 180 meses (COBO, 2012) e a aprovação da Lei Nº 8.742 em 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A pressão dos movimentos sociais pela aprovação da LOAS foi de extrema importância para um novo posicionamento do Estado no que diz respeito à legitimação do atendimento à população desassistida, especialmente aquela que vivia em situação de miserabilidade. Além disso, essa lei integrou o conjunto da política de Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência) e instituiu princípios, objetivos, diretrizes relevantes para o direcionamento da política pública.

A LOAS foi um marco na proteção social e na garantia de direitos de cidadania por seu caráter democrático, gestão descentralizada e participativa. Redimensionou o papel do Estado enquanto provedor de benefícios e serviços sociais, regulamentando

a assistência na perspectiva do direito e rompendo, assim, com a ideia da assistência aos pobres como uma questão moral, filantrópica ou de caridade.

No seu primeiro artigo, a lei determina a garantia da assistência social não contributiva, com o dever assegurado pelo Estado como provedor dos mínimos sociais:

A Assistência Social direito do cidadão e dever do Estado é Política de Seguridade Social, que provê mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993)

No que se refere aos princípios inerentes à assistência social, o artigo 4º dessa legislação, estabeleceu como princípio a supremacia do atendimento às necessidades sociais e a universalização dos direitos sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica. Tal princípio é de fundamental importância uma vez que ressalta a relação da assistência social com as demais políticas públicas sociais²⁰.

Em conformidade com a Carta Magna (artigo 203), a LOAS estabeleceu regras para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ele garante um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65²¹ (sessenta e cinco) anos, mediante a comprovação de não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família²². “O impacto, para as famílias beneficiadas, no valor de um salário mínimo, pode representar uma mudança real no padrão da família, em termos de bem-estar, assegurando atualização dos rendimentos beneficiados.” (IVO, 2008, p.192)

Apesar das conquistas apresentadas, a política de assistência social passou por um período de dificuldades até a sua consolidação. Sobre essas dificuldades, alguns pontos são destacados por Fontenele (2007):

A inexistência de um projeto nacional de reforma da Assistência Social, no âmbito federal; as relações de patronagem entre a esfera federal e o poder local; a fragilidade política do movimento de apoio a esse projeto; o aparato institucional disforme, desarticulado e descontínuo, perpassado pelo clientelismo; as questões relativas à

²⁰ Constituiu-se, a partir deste, a base para o debate sobre a intersectorialidade na proteção social.

²¹ No texto original da LOAS constava a idade de 70 anos, reduzida para 67 anos, em 1997. A idade mínima de 65 anos para a concessão do BPC para o idoso foi instituída em 2000.

²² Os critérios de seleção do BPC são submetidos a revisões institucionais sistemáticas a cada dois anos. (IVO, 2008)

clientela, baixa focalização, dificuldade de definição; a ausência de uma política nacional, enquanto um conjunto articulado de uma rede de serviços; depois o fato de que, essencialmente, não foram viabilizadas condições como autonomia dos entes federados, favorecimento da capacidade organizacional. (FONTENELE, 2007, p. 154)

No livro “10 anos de Promulgação da LOAS”, Sposati (2005) coloca a importância da sua regulamentação em um país com práticas conservadoras e clientelista. Para a autora, a LOAS sempre teve raízes genéticas com o trabalhador informal, apartado e excluído, e enfrentou dificuldades diante do contexto liberal, ao qual o país esteve historicamente vinculado.

Até hoje, os economistas só aceitam a assistência se vier disfarçada como ação compensatória, bem focalizada, e circunstancial. Direito à assistência social é dever do Estado, e não compensação do mercado. A “menina” LOAS, que não tem nada de parentesco com a assistência social conservadora, não é consanguínea com ações compensatórias. Seu tipo sanguíneo combina com proteção, segurança social, seguridade social. (SPOSATI, 2005, p.13, grifos do autor)

A gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) foi marcada pelo aprofundamento das reformas preconizadas no período Collor/Itamar, com vistas ao processo de modernização da economia de caráter neoliberal e, por conseguinte, no processo de redução da proteção social estatal. “Foram anos que presenciaram, ao mesmo tempo, a consolidação de algumas proposições promulgadas na Constituição de 1998 e muitas reformas de cunho liberalizante, como reflexo de uma tendência observada em nível mundial.” (COBO, 2012, p.146)

Ao tempo que o projeto de corte neoliberal toma corpo, restringindo as conquistas sociais inseridas na Constituição Federal, o governo FHC deu um grande passo para a abertura dessas reformas, tendo como destaque as privatizações²³ e o que Behring (2003) chama de contra-reforma. Essa autora explica a contra-reforma como a reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza regressiva à

²³ Sobre a privatização Behring e Boschetti (2011) em sua análise, chamam a atenção para a entrega de parcela significativa do patrimônio público para o capital estrangeiro, como também a não obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil. “O que levou ao desmonte de parcela significativa do parque nacional e uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial.” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 153)

reforma anunciada na Constituição de 88, especialmente nos aspectos imbuídos do espírito da social democracia.

Pode-se falar também de uma contra-reforma em curso entre nós, solapando a possibilidade política, ainda que limitada, de uma *reforma* democrática no país, que muito possivelmente poderia ultrapassar os próprios limites da social-democracia, realizando inacabadas tarefas democrático-burguesas em combinação com outras de natureza socialista – ou seja, empreender reformas democráticas, num país como o Brasil, significa a ultrapassagem do Estado de direito burguês, já que elas tendem a ultrapassar a si mesmas, considerando-se a cultura visceralmente antidemocrática da burguesia brasileira. (BEHRING, 2003, p. 129, grifos do autor)

A contra-reforma teve como determinantes fatores de ordem estrutural, conjuntural, externos e internos somados à crise econômica iniciada em 80, agravada nesse período²⁴. Isso significou, segundo Behring e Boschetti,

[...] reformas constitucionais e medidas a serem aprovadas num Congresso Nacional balcanizado, ou mesmo para medidas provisórias. Preferiram, portanto, a via tecnocrática e “decretista”, com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático. Mesmo quando as “reformas constitucionais” não estavam ainda aprovadas, utilizaram, de forma abusiva, do recurso de medidas provisórias, de expedientes desrespeitosos para com os atores envolvidos em determinadas políticas, do corte de recursos e da corrupção do poder legislativo. (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 155, grifos do autor)

Para atingir o crescimento econômico foram necessárias medidas como a racionalização das políticas sociais e a priorização do atendimento às demandas do mercado. O fundo público por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU)²⁵ foi utilizado para pagamento de dívidas com vistas “à composição do superávit primário e pagamento dos juros da dívida” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.166).

²⁴ Os efeitos da crise tiveram repercussões destrutivas para as condições de vida da classe trabalhadora, pois, provocaram o aumento do desemprego, o empobrecimento generalizado da população, destruição dos postos de trabalhos não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta da mão-de-obra, o aumento do número de pessoas sobrevivendo abaixo da linha da pobreza. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011)

²⁵ DRU é um mecanismo de manipulação orçamentária que permite ao Governo Federal utilizar livremente os recursos do fundo público. A DRU tem sido responsável pela falta de reversão dos impostos arrecados para as políticas sociais, especialmente da seguridade social. “Esse mecanismo de manipulação orçamentária, que transfere recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, tem sido nefasto, pois permite a transferência de recursos públicos crescentes para o mercado financeiro, por meio do pagamento de serviços da dívida pública [...]. No período de 2002 a 2004, foram desviados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 45,2 bilhões que deveriam ser utilizados para as políticas de previdência, saúde e assistência social e poderiam ampliar os direitos relativos a essas políticas.” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 166)

“No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro.” (SALVADOR, 2010, p.61)

Em relação ao Orçamento da Seguridade Social, Behring (2009) afirma que:

Um dos grandes vilões do Orçamento da Seguridade Social e das contas públicas em geral, no contexto do duro ajuste fiscal brasileiro, é o mecanismo do superávit primário – e não o gasto previdenciário, tão qualificado na mídia falada e escrita - instituído após o acordo com o FMI, em 1999. O volume dos recursos retidos para a formação do superávit primário tem sido muito maior que os gastos nas políticas sociais. (BEHRING, 2009, p.50)

Nessa conjuntura foi que as políticas sociais²⁶ foram reconfiguradas em políticas de caráter focalizado e seletivo, desencadeando com isso o desmonte desses serviços e dos direitos sociais previamente conquistados. O aumento do atendimento das demandas focalizado sobre os efeitos extremos acabou limitando o acesso aos direitos de forma universal, tendo como consequência a ampliação do contingente populacional destituído do acesso ao sistema de proteção social. E, assim,

Opera-se uma reconversão do tratamento da “questão social”: de uma dimensão política universalista de caráter redistributivo mais amplo, com vistas à produção da justiça social, para privilegiarem-se ações estratégicas e focalizadas sobre seus “efeitos”, ou seja, medidas mitigadoras, setorializadas e focalizadas sobre alguns segmentos e grupos de pessoas submetidas às condições de pobreza, dentro de um modelo historicamente excludente. (IVO, 2008, p.150, grifos do autor)

Nesse contexto foram implantados programas de transferência de renda. Estes tiveram como pauta o enfrentamento da pobreza dentre outras medidas as políticas de transferência de renda.

²⁶ Duas condições são apontadas por Pereira (2012) como determinantes para a existência de déficits sociais nas políticas sociais: a condição de periferia no Brasil de desenvolvimento dependente e desigual e as ditaduras que golpearam o país castigando as camadas populares mais desprotegidas da sociedade, graças ao aumento da concentração da riqueza. “A conjunção desses fatores exerceu, sem dúvida alguma, infausta influência sobre as definições e rumos da política social, a partir da última redemocratização do país, porque, essa redemocratização ocorreu em um momento histórico adverso: processa-se na mesma época em que, nos países europeus, berço das políticas sociais regidos pela cidadania, já se aplicaram medidas contra os direitos sociais”. (PEREIRA, 2012, p. 736)

3.2 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: ORIGEM E PROGRAMAS

Na década de 90, merece destaque o início da implantação dos programas de transferência de renda. Tal implantação corresponde a três momentos que representam o marco histórico de maior relevância no processo de construção da política de transferência de renda no Brasil.

O primeiro momento diz respeito à tramitação, no Senado e na Câmara dos Deputados, do projeto de Lei nº80/1991 do Senador Eduardo Suplicy denominado Programa de Garantia de Renda Mínima²⁷ (PGRM). O PGRM foi a primeira proposta nacional de garantia de renda baseada na complementação de renda através do imposto negativo²⁸, atingindo indivíduos ativos ou inativos (SILVA, 2006). A aprovação desse Projeto de Lei (PL) pelo Senado e na Câmara aconteceu de forma unânime, embora com algumas modificações “que introduziram maior gradualidade na sua implantação (inicialmente nos estados com menor renda per capita) e condicionalidades de frequência escolar das crianças²⁹” (COBO, 2012, p.151).

Um segundo momento do PGRM aconteceu também em 1991, como proposta do economista José Marcio de Camargo, com a introdução do debate vinculando a renda mínima da família à educação (FONSECA, 2001). Nesse sentido, Camargo indica a família, no lugar do indivíduo, como unidade básica de atenção desses programas (SILVA, 2006). A articulação da renda familiar com a escola foi a primeira

²⁷ Relevante destacar que a primeira proposta de garantia de renda mínima no Brasil foi elaborada em 1975, no período da ditadura militar. Coube a Antônio Maria da Silveira escrever em *Redistribuição de Renda* no ano de 1975, a primeira proposta de garantia de renda mínima. Era sua proposição que a injeção de nova moeda na economia pelo governo fosse feita por meios das mãos dos que menos têm. “Critizando a ineficácia dos métodos até então adotados para combater a pobreza, Silveira propôs que ela fosse atacada diretamente por meio do imposto de renda negativo.” (SUP LIC Y, 2002, p.119)

²⁸ O imposto de renda negativo consiste na complementação dos rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a 30% da diferença entre os rendimentos e o limite estabelecido com cálculo tomado como base o Produto Interno Bruto do ano anterior. A ideia do imposto negativo propunha que, aquele que ganhasse acima de um determinado piso da linha da pobreza, deveria pagar imposto de renda e, quem ganhasse abaixo desse piso, receberia uma renda mínima, em dinheiro, o que significa, portanto, um mecanismo de taxaço negativa. Dessa forma a complementação dos rendimentos seria feita na fonte ou por meio dos procedimentos de evolução do imposto de renda. A implantação seria gradual, inicialmente alcançando as pessoas maiores de 60 anos em 1995; Em 96 as maiores de 55 anos até cobrir os maiores de 25 anos. (SILVA, 2006)

²⁹ De fato, a aprovação da PL só aconteceu no governo Lula, em 2003, sendo sancionada no ano seguinte, porém com sua implantação sujeita à disponibilidade orçamentária do Governo Federal. (COBO, 2012)

forma de focalização de políticas sociais com a transferência de renda apenas para as famílias que tivessem crianças e adolescentes inseridos no ensino público.

O terceiro momento se deu em 1995 com a implantação das primeiras experiências de Programas de Renda Mínima. Inicialmente foram implantados nos municípios de Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, estendendo-se posteriormente para várias outras cidades e estados brasileiros (SILVA, 2006). As experiências municipais foram importantes para a consolidação e desenhos dos programas de transferência de renda adotados pelo Governo Federal³⁰.

Nesse mesmo ano, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Comunidade Solidária como principal estratégia para o enfrentamento da pobreza nesse período. Vale salientar que a coordenação do Programa foi atribuída à figura da primeira-dama, retomando velhas práticas de ações assistencialistas, marcas do primeiro-damismo³¹ (SILVA, 2014). Os Programas desenvolvidos pelo Comunidade Solidária articularam ações paralelas de favorecimento de alguns municípios. Tais municípios pertencentes aos “[...] currais eleitorais do governo, por meio de ações compensatórias, e também retiram a Assistência Social das pautas nacionais para definições políticas, procurando instituir a volta à concepção de assistência residual direcionada para um patamar de pobreza”. (SILVA, 2014, p. 60)

O Programa atuava através da coordenação e seleção de programas voltados para melhoria das condições de vida das populações de baixa renda. As ações eram direcionadas para as áreas de educação, saúde, saneamento, capacitação profissional, habitação, geração de empregos e renda. Esses programas foram implementados em municípios com maior concentração de pobreza no país (COBO,

³⁰ Vale salientar a existência desde 1993 do Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM) e a criação de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado no governo do Presidente Itamar Franco. O plano teve como diretriz o enfrentamento da fome, da pobreza e da indigência. Esse Plano foi direcionado aos 32 milhões de indigentes diagnosticados pelo Mapa da Fome, desenvolvido pelo IPEA (SILVA, 2010). As ações do Plano ocorreram em forma de parceria entre o governo e a sociedade civil, através da ação conjunta do CONSEA e da Ação de Cidadania, com campanhas e distribuição de alimentos de forma emergencial na tentativa de combate à fome no país, sendo interrompido no mandato de Fernando Henrique Cardoso.

³¹ Na atualidade ainda persiste a presença da primeira dama na gestão da assistência social. Uma pesquisa realizada em 2009 pelo IBGE apresentou a seguinte realidade: “Recente pesquisa divulgada pelo IBGE revelou que no total de 5.565 municípios brasileiros, em 1.352 (25%) a primeira-dama do município é gestora da política de assistência social.” (COBO, 2012, p.136)

2012). Com base nessa orientação, o Programa correspondeu à lógica da focalização das políticas sociais:

Essa mudança implica, portanto, o deslocamento de uma concepção política do Estado social, de caráter estrutural e redistributiva, para a adoção de uma inteligência estratégica de caráter gestor, voltada para adequar a política social nos limites dos ajustes econômicos, o que, na prática, quer dizer dar flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência. (IVO, 2008, p.188)

Em 1996, o Governo Federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), vinculado ao Comunidade Solidária (SILVA, 2006). O PETI teve como proposta a erradicação do trabalho infantil. Suas ações atingiam as famílias com crianças de 07 a 14 anos, cuja renda *per capita* fosse de até meio salário mínimo, com o repasse de uma bolsa no valor de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e de R\$ 40,00 nas áreas urbanas. A transferência de renda era condicionada à frequência escolar regular e à participação em atividades da jornada ampliada realizada no turno complementar ao horário escolar. O Programa foi implementado em municípios com população a partir de 250.000 habitantes e, excepcionalmente, em algumas situações específicas, só era implantado após justificativa do Gestor Estadual de Assistência Social e aprovação da Secretaria de Estado de Assistência Social com a comprovação do trabalho infantil no município.

Em 2000 foi iniciado o Projeto Alvorada, denominado Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano. Com base nesse Projeto foi implementado um conjunto de programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda nos municípios selecionados com o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Tal programa foi direcionado inicialmente aos bolsões de miséria das regiões Norte e Nordeste do país, sendo estendido aos demais municípios dos outros estados brasileiros com IDH inferior a 0,500 (SILVA, 2010). A evolução do Projeto Alvorada se fez na direção de um conjunto de programas, de orientação e conteúdos distintos, denominado Rede Social. A ele, foram agrupados os programas de transferência de renda³² destinados às famílias pobres (Draibe, 2003).

³² São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independente de prévia contribuição, a famílias pobres, a partir de um determinado corte de renda per capita familiar. Inicialmente os programas de transferência de renda federais brasileiro possuíam como critério de renda meio salário mínimo. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 131)

A transferência de renda passou a assumir relevância na sociedade brasileira, tendo como eixo central o repasse monetário para as famílias, articulado à possibilidade de acesso e inserção aos demais serviços sociais nas áreas de educação e saúde.

No âmbito nacional, a primeira experiência de programa de transferência de renda articulada a uma política básica aconteceu em 2001, com a implantação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação. Nesse mesmo ano, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, com o objetivo de dar continuidade às políticas de enfrentamento à pobreza.

Esse Fundo passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento, consideradas áreas de maior impacto sobre a pobreza. Os programas de transferência de renda passam a constituir o eixo central da proteção social no país, com ampliação de programas federais. (SILVA, 2010, p.139)

O Programa Bolsa Escola foi regulamentado pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, como programa de transferência de renda com condicionalidades atreladas à educação. O Programa foi regulamentado como um instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Teve como critério para inclusão a matrícula em estabelecimento de ensino fundamental regular, para crianças e adolescentes com idade entre 06 e 15 anos, com frequência escolar igual ou superior a 85%, para famílias residentes no município com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. Dessa forma, a União pagava diretamente à família beneficiária o valor mensal de R\$ 15,00 por criança, tendo como limite máximo três crianças por família. Além do Bolsa Escola, em 2001, foram criados os programas Bolsa-Alimentação (vinculado à saúde), Agente Jovem (vinculado à Assistência Social) e, pouco mais tarde, Auxílio-gás (2002) (DRAIBE, 2003). Os programas de transferências de renda, além de assegurarem uma renda mínima, possuíam como princípio a autonomia das famílias beneficiadas submetidas à fome e à pobreza.

Para melhor compreensão dos programas de transferência de renda, segue abaixo uma síntese dos implantados após a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza em 2000 (Draibe, 2003), pautados em legislações específicas e posteriormente unificados em 2003, no Programa Bolsa Família (PBF):

Quadro 1 - Programas de Transferência de Renda no Governo FHC

Programa /Marco legal	Órgão Gestor	Objetivo	Público Alvo	Condição	Valor do Benefício
Programa Bolsa Escola/ pela Lei 10.219 de 11 de abril de 2001	Ministério da Educação	Garantir renda mínima associada a ações socioeducativas	Famílias com crianças de 06 a 15 anos inseridas no ensino público com renda inferior a ½ salário mínimo	Frequência escolar igual ou superior a 85%	R\$ 15,00/mês por criança, até o limite de no máximo 03 crianças.
Bolsa Alimentação/ Medida Provisória Nº 2.206 de 06 de Setembro de 2001	Ministério da Saúde	Promover condições de saúde e nutrição para melhoria da alimentação	Famílias com gestantes, nutrízes e crianças de 06 meses a 06 anos com renda inferior a ½ salário mínimo	-	R\$ 15,00/mês por criança, até o limite de R\$ 45,00 por família beneficiada.
Auxílio Gás/ Decreto 4.102 de 24 de Janeiro de 2002	Ministério de Minas e energia	Subsidiar o pagamento do gás para as famílias de baixa renda	Família com renda inferior a ½ salário mínimo participantes do CadÚnico, Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação	-	R\$ 7,00 por família
PETI/ Portaria Nº 458 de 04 de Outubro de 2001	Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)	Erradicar o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas e degradantes em parceria com diversos setores governamentais e da sociedade civil/ crianças e adolescentes de 7 a 14 anos	Crianças de 07 a 14 anos em família com renda inferior a ½ salário mínimo em situação de trabalho ou vítimas de exploração da mão de obra	Frequência escolar no ensino regular, participação das atividades da Jornada Ampliada e saída das atividades de exploração infanto-juvenil.	R\$ 25,00/mês por criança (rural) e R\$ 40,00/mês por criança (urbano)

Fonte: Elaboração própria com base na legislação específica (2016).

Dando prosseguimento às políticas de enfrentamento à pobreza, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o candidato à presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva – Lula apresentou desde a campanha eleitoral a promessa de enfrentamento da pobreza como prioridade de governo através do lançamento do Programa Fome Zero. “Partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, a proposta apresenta como principal objetivo a formulação de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira.” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.120)

Encerrando a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o então presidente eleito Lula (2003-2010) cumpriu suas promessas de campanha e tornou o enfrentamento da fome e da pobreza um elemento fundamental da sua política de governo.

Indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, anunciado já no discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fazendo com que essa temática fosse considerada na agenda pública brasileira partindo do pressuposto de que as políticas sociais são importantes mecanismos de enfrentamento à pobreza. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 93)

O Projeto Fome Zero foi assumido como Programa de Governo com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Buscou articular políticas governamentais com o objetivo de erradicar a fome e desnutrição no país. O Programa Fome Zero, ao consolidar-se como política pública, trouxe a intersectorialidade, atrelada à transferência de renda, como estratégia para o enfrentamento da pobreza.

Inicialmente, o Programa foi implantado nos municípios de Acauã e Guaribas, no Estado do Piauí com “a articulação de diferentes ações para o enfrentamento da questão da fome, destacando-se a necessidade de água e da construção de cisternas para sua obtenção” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 128). Contava com a articulação de outros programas de caráter setorial como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Alfabetização e Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. O Programa, embora tenha definido como prioridade o nordeste brasileiro, foi implantado em todo o país. No ano de 2003 foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) – Lei nº. 10.689, de 13/06/2003.

O PNAA, conhecido como “Cartão-Alimentação” consistia em uma transferência de renda às famílias com até meio salário-mínimo de Renda Familiar per capita (R\$ 50,00 mensais por família na época), de caráter temporário, com vistas a contribuir para a segurança alimentar e nutricional dos mesmos. (COBO, 2012, p.170, grifos do autor)

Vale aqui destacar que no início da execução do Programa Fome Zero foi elaborado um diagnóstico avaliativo sobre os programas sociais, elencando as principais dificuldades dos programas de transferência de renda. Nesse diagnóstico, Silva, Yazbek e Giovanni (2004) destacaram alguns aspectos relacionados aos antigos PTR: (i) Existência de programas concorrentes, sem intersectorialidade entre as políticas como o Programa Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação e PETI. Esses eram vinculados, respectivamente pelos Ministérios da Educação, de Saúde e de Assistência Social e apresentavam diferentes objetivos; (ii) Ausência de planejamento gerencial dos programas com falta de estratégias mais amplas voltadas para a autonomia das famílias; (iii) Os programas não mencionavam propósitos relacionados à superação da pobreza de grupo familiar; (iv) Dificuldades de acompanhamento dos municípios a esses programas; e (v) Orçamento insuficiente e valor do benefício num patamar irrisório com pouco impacto na pobreza.

Diante dessas dificuldades, o relatório apresentou recomendações. Dentre elas destacavam-se a unificação dos programas de transferência de renda, a articulação entre as políticas sociais, a adoção de um fundo de recursos unificado e a definição de áreas prioritárias de atenção.

Todavia, o grande destaque é atribuído à necessidade de articulação efetiva dos programas de transferência de renda com outros Programas e Políticas Sociais, bem como é indicada a adoção de um Único Fundo para centralizar os recursos destinados aos Programas de Transferência de Renda, sendo também apontada a necessidade de definição das áreas prioritárias de incidências de maior exclusão social, para permitir a definição de público-alvo para maior efetividade na focalização dos programas. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.135)

Com a justificativa de ampliação de recursos, elevação monetária do benefício e melhor atendimento, a unificação dos programas teve como objetivo manter um

único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais, na perspectiva da instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Cumprindo esse propósito, em 2003 foram integrados todos os programas de transferência de renda existentes na época: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Com base nessa unificação foi que se instituiu o PBF e se definiu o combate à fome e à pobreza como prioridade em todo o território nacional.

A unificação ao PBF foi considerada uma inovação no âmbito dos PTR por se propor a proteger o grupo familiar como um todo, além da elevação do valor de repasse monetário sem a possibilidade de diminuição da transferência monetária em relação ao benefício (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Com a unificação, pretendeu-se torná-lo mais eficiente e racional. Para isso, tomou como base a focalização das ações voltadas para o enfrentamento da pobreza e a implantação de mecanismos de monitoramento e de avaliação. A unificação dos programas e a instituição do PBF:

Inicia o processo que poderá dar centralidade ao social na construção da nação, cujos sinais indicativos são apontados pelo esforço iniciado rumo à unificação dos Programas de Transferência de Renda, com a criação do Bolsa Família e a fusão dos dois ministérios da área social, o de Assistência Social e o de Segurança Alimentar, e com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p.126-127)

Para a articulação desses programas com um único fundo, foi destacada a necessidade de articulação de um único ministério. “Foi admitido que o Ministério da Assistência Social³³ poderia fazer a articulação entre os Programas de Transferência de Renda e a transversalidade destes com outros programas e políticas”. (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p.135)

Em 2004 o MESA foi unificado ao Ministério da Assistência Social, passando a ser denominado de Ministério de Assistência e Desenvolvimento Social (MDS). Esse Ministério passou a gerir os programas específicos da assistência, de segurança

³³ No período do relatório o Ministério existente era da Assistência Social. Em seguida, no dia 23 de janeiro de 2004 passa a ser chamado de Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O relatório também sugere a articulação dos Programas de Transferência de Renda, ao Ministério do Planejamento e da Casa Civil, porém, tal responsabilidade na execução dos Programas seria assumida pelo MDS. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004)

alimentar, nutricional e os programas de transferência de renda. O PBF passou assim a ser assumido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), que, por sua vez, faz parte do MDS. As políticas então agrupadas no MDS são divididas em cinco eixos: Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Plano Brasil sem Miséria, Cadastro Único e Bolsa Família³⁴.

No primeiro eixo, relacionado à Assistência Social, foram inseridos os serviços de Proteção Social Básica e operacionalizados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Estes serviços têm caráter preventivo e objetivo de fortalecer os vínculos familiares e comunitários, o que deve ser executado no Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Seu público alvo são as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social com destaque para as famílias beneficiárias do PBF em descumprimento das condicionalidades. Nesse público estão incluídas famílias que correspondam aos critérios de elegibilidade do PBF e famílias com pessoas com deficiência ou idosos que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

O PAIF também é responsável pelo acompanhamento das famílias beneficiárias do BPC, dos benefícios eventuais de caráter provisório e das famílias originárias da integração do PETI³⁵ ao PBF. Este acompanhamento se dá com base na participação dos beneficiários do programa nos serviços ofertados no CRAS.

A proteção especial tem como objetivo acompanhar e orientar famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos relacionada à violência física e sexual, ao afastamento do convívio familiar devido ao cumprimento de medidas socioeducativas ou medidas de proteção, tráfico de pessoas, pessoas em situação de rua e de mendicância, crianças submetidas ao trabalho infantil e famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF (em situação de violações de direitos) e do PETI. Tal ação, por sua vez, pretende contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva. Na Proteção Social Especial,

³⁴ O Programa Bolsa Família será discutido com mais detalhes no capítulo 3.

³⁵ O PETI passou a ser integrado ao PBF a partir de 2005, com a regulamentação da Portaria nº 666 de 28 de Dezembro de 2005. As crianças e adolescentes em situação de trabalho (exceto na condição de aprendiz) devem ser obrigatoriamente inseridas no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos nas atividades do CRAS com a manutenção das condicionalidades previstas do PBF de educação, saúde e assistência social. (COBO, 2012)

conta com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Nesse é disponibilizado o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade se dá através da implantação do Centro de Referência Especializado para população de Rua – Centro Pop. Este atendimento é oferecido em unidades voltadas para indivíduos e famílias cujos direitos foram violados e o vínculo familiar foi rompido. Esses Centros oferecem espaços de acolhimento, moradia, alimentação e trabalho.

O segundo eixo das políticas do MDS, o SAN, estabelece um conjunto de políticas que visam garantir o direito à alimentação incentivando a alimentação e a produção e de maneira sustentável. Dentre os projetos destacam-se: o acesso a terra e à água através do uso de tecnologias sociais como Programa de Cisternas, o Programa de acesso à água para consumo e produção, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) compra alimentos produzidos pela agricultura familiar e o repasse desses alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar atendidas pela rede socioassistencial.

O terceiro eixo, o Plano Brasil sem Miséria, regulamentado pelo Decreto Nº 7.492 de 02 de junho de 2011, tem como objetivo elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza a partir da ampliação do acesso da população aos serviços públicos e de oportunidades de ocupação. Propõe-se, assim, à melhoria da renda familiar, por meio de ações de inclusão produtiva. O Programa de Inclusão Produtiva Rural presta serviços de assistência técnica e transferência de renda direta às famílias inseridas no PBF e tem como objetivo apoiar a estruturação produtiva das famílias rurais mais pobres, visando a ampliação e diversificação da produção de alimentos e, por fim, contribuir para a geração de renda dessas famílias.

De acordo com Fonseca e Viana (2014), o Plano Brasil sem Miséria marca uma corajosa e promissora guinada no rumo das políticas públicas no Brasil, na medida em que insere e destaca a importância da assistência social no cumprimento do direito à proteção social, e que se pauta em um detalhado instrumento de identificação dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

A coordenação do Plano, como já dito, está sob a responsabilidade do MDS. Em relação a essa coordenação, Fonseca e Viana (2014) apontam, a partir daí, a

questão da intersetorialidade. Esta questão pode ser constatada a partir da constituição da composição do Grupo Interministerial de Acompanhamento para o acompanhamento desse Plano.

O Plano Brasil sem Miséria, portanto, é parcialmente, resultado de um diálogo horizontal (entre ministérios) ancorados numa perspectiva intersetorial. Esse modelo de gestão interministerial do plano foi concebido como melhor forma de conjugar esforços para enfrentar a multidimensionalidade da extrema pobreza. (FONSECA e VIANA, 2014, p. 66)

O quarto eixo refere-se ao Cadastro Único (CadÚnico). Este é o principal instrumento para a seleção das famílias beneficiárias do PBF, sendo condição “fundamental para que qualquer cidadão que pretenda habilitar-se à seleção de beneficiários desses programas, especialmente os de transferência de renda”. (EXALTAÇÃO, 2013, p.259)

Regulamentado pelo Decreto nº 3.877 de julho de 2001 e posteriormente pelo Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007, o CadÚnico se consolidou como uma ferramenta a inclusão social das famílias de baixa renda (EXALTAÇÃO, 2013). Neste cadastro podem ser inseridas famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo ou renda total de até três salários mínimos³⁶, permitindo a caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda para a integração nos programas sociais³⁷ do Governo Federal, entre eles, o PBF.

Para a coleta dos dados das informações da população inscrita no CadÚnico são utilizados formulários padrão de cadastramento, entrevistas e *softwares* específicos para registro em uma base de informação nacional.

No CadÚnico são inseridas informações sobre as famílias referentes ao domicílio, às condições de saneamento, à identificação individual de cada morador (nome, idade, sexo, documentação, ocupação de trabalho, renda, parentesco, participação em outros programas sociais, existência de gestantes, etc.). Cada família deve ter um responsável legal para prestação das informações sobre a mesma.

³⁶ Salário mínimo vigente em 2016: R\$ 880,00

³⁷ A inscrição no CadÚnico permite o acesso a outros programas como: isenção de pagamento de inscrição para concursos públicos, desconto nas tarifas da conta de água, tarefa social de Energia Elétrica, Carteira do Idoso, Programa Cisternas, Programa Minha Casa Minha Vida, PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. A maioria do público do CadÚnico é composto das famílias do PBF.

Na inclusão no CadÚnico é atribuído aos usuários o Número de Identificação Social (NIS). Ele condensa todos os documentos do cidadão, gerando uma única inscrição e permitindo a manutenção, o controle e o gerenciamento de dados, além de monitorar as condições de vida da população inscrita. (EXALTAÇÃO, 2013)

A atribuição de número de identificação único permite que não só seja feita a ligação entre as informações contidas nos cadastros sociais com outros sistemas e programas, como também permite relacionar indivíduos às suas respectivas famílias e domicílios (e de certificar que esses indivíduos não estejam ligados a mais de uma família ou domicílio). (COBO, 2012, p.233)

O processo de inscrição é contínuo, sendo denominado, pelos responsáveis pelo cadastramento no município, de atualização cadastral. Isso porque, para a manutenção do cadastro ativo, é necessária a atualização das informações pela família a cada dois anos.

Os programas acima apresentados agrupam as políticas de enfrentamento da pobreza como um dos eixos principais que estruturam o PBF, sendo este programa central da política social brasileira. Seus objetivos, desenho e regulamentações serão analisados de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PRINCÍPIOS DAS CONDICIONALIDADES

O Programa Bolsa Família³⁸ foi regulamentado pelo Governo Federal através da Lei³⁹ nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. De acordo com a lei, o PBF, destina-se ações de transferência de renda com condicionalidades. É resultante da unificação dos demais programas de transferência de renda já existentes, conforme visto no capítulo anterior. Possui como objetivo a melhoria das condições de vida das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Para tal, conta com uma rede de serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social.

4.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De acordo com o MDS (2015) o Programa em 2015 atendia mais de 14 milhões de famílias com o repasse mensal de recursos financeiros às beneficiárias. Visando alcançar a superação do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza nas famílias, atua, de forma articulada, nas seguintes dimensões: (i) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda para as famílias; e (ii) acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades.

O Governo Federal é responsável pelo desenho, normatização e repasse dos recursos do PBF. Este é coordenado pela SENARC⁴⁰ do MDS. No que se refere à

³⁸ Vale salientar que um dia antes da aprovação da Lei do PBF foi promulgada a Lei de Renda Básica de Cidadania, Lei nº 10.835 de 08 de Janeiro de 2004. Esta teve como princípio a renda básica universal para todos os cidadãos e cidadãs brasileiras. Esse foi um marco em relação à transferência de renda como garantia de direito para todos os cidadãos, trazendo a concepção da transferência de renda postulada como um direito universal e incondicional para brasileiros e inclusive para estrangeiros com no mínimo cinco anos de residência no Brasil. A lei Renda Básica de Cidadania não possui prazo limite para que atinja a universalidade da população brasileira, no entanto, esta foi considerada como um importante passo para a promulgação da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 que regulamenta PBF. (LAVINAS, 2004)

³⁹ Decreto nº 5.209 de 09 de janeiro de 2004, que cria e dá outras providências, ao Bolsa Família, Artigo 4º que dispõe dos objetivos básicos do PBF em relação aos beneficiários.

⁴⁰ SENARC é responsável por coordenar, gerir, acompanhar e supervisionar a gestão do CadÚnico a nível nacional; expandir normas, regulamentos operacionais; Incentivar o uso do CadÚnico nos demais órgãos federais, estaduais e municipais; Responsável pela adoção de instrumentos de fiscalização e controle. (Decreto nº. 6.135 de 26 de junho de 2007). A SENARC disponibiliza para o município de forma rotineira informações o respeito das famílias cadastradas no CadÚnico e selecionadas no PBF,

operacionalização do Programa, a SENARC estabelece diretrizes, critérios, benefícios, procedimentos e outros parâmetros operacionais. A Caixa Econômica Federal⁴¹ é responsável pelo pagamento do PBF, enquanto as Prefeituras Municipais⁴² compõem a gestão e a operacionalização do Programa. As responsabilidades dos três níveis federados são estabelecidas pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, destacando-se entre elas:

Quanto à competência do Governo Federal: (i) Instituir o pagamento mensal de benefícios às famílias; (ii) Disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e execução do PBF e do CadÚnico; (iii) Desenvolver e disponibilizar aos estados, DF e municípios instrumentos e sistemas de gestão; (iv) Apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução do Programa; (v) Disponibilizar canais de comunicação para o recebimento de sugestões e de denúncias sobre eventuais irregularidades no CadÚnico e do PBF; e (vi) Apoiar financeiramente os estados, municípios e o DF na gestão do PBF e do CadÚnico;

Quanto à competência do Estado: (i) Constituir coordenação intersetorial responsável pelo PBF no Estado, composta por representantes das áreas do governo estadual de assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho; (ii) Capacitar, apoiar técnica e institucionalmente os municípios para a implementação do Programa, com o apoio do governo federal; (iii) Disponibilizar serviços e estruturas institucionais das áreas de assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho na esfera estadual; (iv) Apoiar e estimular o cadastramento e a atualização cadastral pelos municípios; (v) Administrar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal com base no Índice de Gestão Descentralizada-IGD⁴³ do Estado para a gestão do PBF e Cadastro Único; (vi) Promover em articulação com a União e os

como também a informação de pagamento dos benefícios e expansão e inclusão de novas famílias no PBF (Portaria nº. 246, de 20 de Maio de 2005).

⁴¹ A Caixa Econômica Federal é responsável pelo desenvolvimento do processo de dados, organização e operação dos pagamentos do PBF, fortalecimento de base de dados para o acompanhamento e fiscalização. (Decreto nº, 5.209, de 17 de setembro de 2004)

⁴² As Prefeituras Municipais são responsáveis pelo cadastramento das famílias pobres do município. Através da assinatura do Termo de Adesão, o município compromete-se a gerir o Bolsa Família, inscrevendo as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O município é responsável pela qualidade e veracidade das informações prestada por acompanhar as famílias em descumprimento de condicionalidades, e por disponibilizar infraestrutura para realização dos cadastros, para arquivar os formulários por um período mínimo de cinco anos.

⁴³ O IGD será discutido ainda nesse capítulo.

municípios, o acompanhamento do cumprimento de condicionalidades; e (vii) Estimular os municípios a criarem parcerias com órgãos e instituições governamentais e não governamentais nas três esferas de governo, para articular ações complementares.

Quanto à competência dos municípios e do Distrito Federal: (i) Identificar e inscrever no CadÚnico as famílias de baixa renda, atualizando suas informações, pelo menos, a cada dois anos; (ii) Realizar as ações de gestão de benefícios sob sua responsabilidade; (iii) Instituir Instância de Controle Social do PBF e contribuir para sua atuação efetiva; (iv) Promover a intersectorialidade na gestão local do Programa, a fim de viabilizar as atividades necessárias para o registro, a sistematização e a análise das informações sobre o cumprimento de condicionalidades, o acompanhamento de beneficiários e a oferta de ações complementares; (v) Administrar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para a gestão do PBF, com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD); (vi) Garantir o acompanhamento e a fiscalização das ações do PBF na comunidade; e (vii) Viabilizar ações complementares para as famílias beneficiárias.

Como já mencionado, a inscrição da família é feita no CadÚnico. Este é o primeiro passo para inclusão das famílias no PBF. A renda é um requisito fundamental para a concessão da transferência de renda, sendo que esse critério passou por mudanças significativas desde a criação do Programa, com sua vinculação ao salário mínimo, conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - Histórico dos critérios para ingresso das famílias no PBF e legislações correspondentes

ANO	CRITÉRIOS DE INCLUSÃO			LEGISLAÇÕES
	Salário Mínimo R\$	Inclusão pobreza (renda per capita R\$)	Inclusão da extrema pobreza (renda per capita R\$)	
2004	260,00	100,00	50,00	Regulamentação para alteração dos valores referentes a pobreza e extrema pobreza Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004.
2005	300,00	100,00	50,00	O Decreto nº. 5.209 de 17 de setembro de 2004

				não foi alterado.
2006	350,00	120,00	60,00	Decreto nº. 5.749, de 11 de abril de 2006.
2007	380,00	120,00	60,00	O Decreto nº. 5.749, de 11 de abril de 2006 não foi alterado.
2008	415,00	120,00	60,00	O Decreto nº. 5.749, de 11 de abril de 2006 não foi alterado
2009	465,00	140,00	70,00	Decreto nº. 6.917, de 30 de julho de 2009.
2010	510,00	140,00	70,00	O Decreto nº. 6.917, de 30 de julho de 2009 não foi alterado.
2011	540,00	140,00	70,00	O Decreto nº. 6.917, de 30 de julho de 2009 não foi alterado.
2012	622,00	140,00	70,00	O Decreto nº. 6.917, de 30 de julho de 2009 não foi alterado.
2014	724,00	154,00	77,00	Decreto nº. 8.232 de 30 de abril de 2014.
2015	788,00	154,00	77,00	O Decreto nº. 8.232 de 30 de abril de 2014 não foi alterado.
2016	880,00	154,00	77,00	O Decreto nº. 8.232 de 30 de abril de 2014 não foi alterado.

Fonte: Elaboração própria a partir de legislações específicas do PBF (2016).

O Quadro 02 demonstra as mudanças em relação aos critérios para ingresso das famílias no PBF e destaca as variações do salário mínimo durante os quinze anos de implantação do Programa. A delimitação da linha da pobreza e da extrema pobreza, vinculada ao salário mínimo, demonstra sua complexidade e a questão da focalização que pauta o Programa no que diz respeito ao objetivo da inclusão. Percebe-se que durante esse período as mudanças relacionadas ao aumento do salário mínimo acabaram incidindo diretamente na viabilidade de inclusão das famílias no Programa.

O aumento do salário mínimo, por sua vez, não só exclui famílias já beneficiadas pelo PBF, como limita o acesso de inclusão de novas famílias pobres no Programa.

Com relação à delimitação da linha da pobreza, Silva, Yazbek e Giovanni (2004) entendem que a estipulação de uma renda fixa como um critério de inclusão reduz o acesso das famílias pobres ao PBF:

É importante registrar, como aspecto preocupante, a drástica redução do valor da renda per capita familiar adotado como referência para a definição da linha da pobreza como critério das famílias aos Programas de Transferência de Renda na proposta do Bolsa Família. A renda⁴⁴ per capita de corte que era de meio salário mínimo (R\$ 120,00), foi reduzida para uma renda per capita familiar de R\$ 50,00 para o enquadramento das famílias na categoria de indigentes. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 138)

Outro ponto destacado pelos autores diz respeito à desvinculação do valor de referência ao salário mínimo podendo “significar desvalorização crescente do valor de referência adotado para a classificação da indigência e pobreza” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 138). A adoção do critério de renda para a definição de famílias pobres e extremamente pobres limita a percepção dos problemas estruturais que merecem destaque no âmbito da pobreza brasileira e reduz as possibilidades de inclusão dos segmentos pobres, além de fixar para inclusão uma renda *per capita* familiar muito baixa, deixando de fora muitas famílias que vivenciam extremas dificuldades econômicas. (SILVA, 2014a)

O público alvo para inclusão no PBF é de famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 77,01 mensais ou famílias com até 154,00 mensais. Os valores do benefício pago às famílias variam de acordo com a renda apresentada por elas, bem como com o número de crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes que as compõem. Esses valores são distribuídos em duas categorias: benefício básico e benefícios variáveis. O benefício básico é único e designado para as famílias extremamente pobres com renda per capita de 77,01 com o valor de repasse de R\$ 77,00. Os benefícios variáveis são pagos no valor de R\$ 35,00, dependendo da renda familiar. Relevante destacar que o recebimento dos benefícios variáveis está restrito a apenas quando as famílias possuem crianças, adolescentes, nutrizes e gestantes. Cada família pode acumular

⁴⁴ Os autores referem-se ao critério de renda para o acesso aos demais programas de transferência de renda, no ano de 2003, antes do PBF. (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004)

no máximo cinco benefícios variáveis. Os benefícios variáveis são divididos em: (i) Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de até 15 anos na escola; (ii) Benefício Variável Vinculado ao Jovem (Adolescente); (iii) Benefício Variável Vinculado à Gestante; (iv) Benefício Variável Vinculado à Nutriz; e (v) Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

O Quadro abaixo sintetiza os benefícios pagos, os valores e os critérios para inclusão para recebimento de cada benefício:

Quadro 3 - Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família

Tipo de Benefício	Valor do Benefício	Critério/Perfil da família	Limite de benefícios por família
Benefício Básico	R\$ 77,00	Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00, independentemente do número de crianças e adolescentes.	Não se aplica
Benefício Variável (criança ou adolescente)	R\$ 35,00	Famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 154,00 com crianças e adolescentes de até 15 anos.	Até 05 benefícios
Benefício Variável Jovem (BVJ)	R\$ 42,00	Famílias com renda de até R\$ 154,00 com adolescentes de 16 e 17 anos.	Até 02 benefícios
Benefício Variável à Gestante (BVG)	Nove parcelas de R\$ 35,00 (a partir do momento em que a gestante for identificada)	É vinculado ao Número de Identificação Social (NIS) da gestante beneficiária do PBF, podendo ser concedido mais de um benefício na mesma família.	Durante a gestação
Benefício Variável à Nutriz (BVN)	Seis parcelas consecutivas de R\$ 35,00	Este benefício é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida.	Até 05 benefícios
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Valor variável, que corresponda ao necessário para a superação de R\$ 77,00 mensais por pessoa	Pago às famílias que, mesmo após receberem os benefícios financeiros do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (ou seja, menos que R\$ 77 por pessoa).	Apenas o complemento, enquanto a família permanecer na extrema pobreza

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do MDS (2015).

Para que as famílias recebam o benefício, é necessário o cumprimento de uma agenda de compromissos, ou melhor dizendo, de condicionalidades⁴⁵. Para incentivar as informações prestadas sobre as condicionalidades pelos municípios nas políticas de educação, saúde e assistência social, o MDS criou o IGD. Ele tem o objetivo de apoiar financeiramente os municípios no que diz respeito ao acompanhamento e informações. Regulamentado pela Portaria nº148 de 27 de abril de 2006⁴⁶, o IGD é calculado a partir da média aritmética de indicadores de qualidade de gestão, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 - Indicadores de qualidade de gestão do IGD

Indicadores	Qualidade de Gestão
Taxa de cobertura de cadastros	A qualidade e a integridade das informações no CadÚnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos dentro dos critérios para a inserção preservando à estimativa de famílias com renda per capita até ½ (meio) salário mínimo.
Taxa de atualização de cadastros	Manutenção da atualização de cadastro das famílias incluídas no CadÚnico beneficiárias do PBF por um período de no máximo 02 anos.
Taxa de acompanhamento das condicionalidades da educação	As informações de acompanhamento sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação acompanhadas pelo Programa Presença (MEC) com as informações bimensais enviadas ao PBF.
Taxa de acompanhamento das condicionalidades da saúde	As informações de acompanhamento sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde através do sistema SAS/DAB para as famílias do PBF semestralmente.

Fonte: Elaboração própria a partir Portaria nº148 de 27 de abril de 2006.

De acordo com o MDS (2014), o IGD é um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão do PBF. Visa acompanhar a cobertura cadastral, avaliar a

⁴⁵ O debate sobre as condicionalidades será aprofundado no próximo item.

⁴⁶ A Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, que revoga a Portaria nº148 de 27 de abril de 2006, nos artigos 3º e 5º regulamenta as condições para o recebimento dos recursos do IGD como a adesão formal ao PBF e ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

qualidade da Gestão do CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal e a integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação, de saúde e assistência social. Em outras palavras, o IGD é um importante instrumento que incentiva rotinas mais frequentes desse acompanhamento intersetorial das condicionalidades das no âmbito do município.

Os recursos repassados para o município através do IGD devem ser empregados na gestão do PBF: gastos com as atividades relacionadas à gestão das condicionalidades, cadastros de novas famílias em situação de pobreza, atualização, revisão cadastral e fiscalização do programa.

Quanto ao controle do Programa, o PBF é regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. Este define as atribuições e composição das Instâncias de Controle Social (ICS), estabelecendo a participação e o controle social na gestão do PBF. Em cada município é criado um conselho específico para exercer o controle social. Quando este não é criado, essa atribuição é assumida por um conselho⁴⁷ já existente no município, como por exemplo, o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, entre outros.

De acordo com o MDS (2010) cabe à ICS acompanhar a execução do PBF com base nos seguintes objetivos: (i) verificar se as famílias cadastradas são famílias pobres; (ii) Fiscalizar a oferta de serviços públicos de saúde, educação e assistência social destinados ao atendimento das famílias; (iii) Estimular atividades voltadas à emancipação das famílias beneficiárias; e (iv) Contribuir nas ações de fiscalização promovidas pelo MDS e pela poder público local.

O desligamento da família do PBF é determinado pelo aumento da renda e pelas necessidades de cada família. Ele ocorre quando a renda familiar passa a ser superior à renda limite estabelecida pelo Programa. Caso isso ocorra, ela poderá solicitar o desligamento voluntário⁴⁸, garantindo o retorno no momento em que a renda retornar ao limite estipulado.

⁴⁷ Neste caso, o regimento interno deste conselho é adaptado para incorporar as novas funções do controle social.

⁴⁸ Essa manifestação é feita por meio de uma declaração escrita, regulamentada pela Instrução Operacional SENARC/MDS nº 48 de 13 de outubro de 2011.

Feita a apresentação das concepções que norteiam o PBF, de seus critérios e mecanismos de inserção, o próximo subcapítulo discutirá a lógica das condicionalidades que pauta o PBF. Inicialmente será discutida a questão das condicionalidades defendida pelos idealizadores do Programa, como estratégia para o acesso aos direitos da população beneficiária. Em seguida será apresentada a questão do descumprimento das condicionalidades e seus respectivos efeitos. Em relação à vinculação dos direitos às condicionalidades, serão apresentados, em um segundo momento, alguns enfoques contrários à vinculação dos direitos fundamentais à lógica condicionalidade.

Como o PBF centra a transferência de renda na família, no terceiro momento do próximo item, serão discutidas concepções de família relacionadas à perspectiva do familismo. Tal destaque se justifica na medida em que as condicionalidades a colocam como corresponsável pela proteção social no que diz respeito ao acesso aos direitos.

4.2. CONDICIONALIDADES

A lógica das condicionalidades toma como base a Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. O artigo 1º dessa lei⁴⁹ define o PBF como programa de transferência de renda com condicionalidades. Estabelece ainda que a concessão dos benefícios tem como condicionante o cumprimento das obrigações referentes à saúde e à educação.

O tema das condicionalidades como acesso às políticas sociais de saúde e educação tem sido amplamente discutido por pesquisadores. A operacionalização das condicionalidades nesses estudos indica aproximação do acesso às políticas públicas, assegurando alguns direitos fundamentais e oportunidades futuras (RUSCHEINSKY e MENDIZÁBAL, 2014).

As condicionalidades, para os idealizadores do Programa, são o caminho para o acesso da população em situação de pobreza e extrema pobreza aos seus direitos. São consideradas como inovação em relação ao assistencialismo tradicional, uma vez que devem funcionar como possibilidade de acesso às políticas públicas e daí, à

⁴⁹ Até então, antes da junção dos demais programas de transferência de renda ao Bolsa Família, não existia uma regulamentação ao que concerne as regras relacionadas ao cumprimento das condicionalidades.

autonomia das famílias para a superação da pobreza intergeracional (SOUZA, 2015). Sob essa compreensão é que o Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família/MDS (2010) justifica as condicionalidades do PBF como um mecanismo de acesso aos serviços fundamentais básicos.

O pressuposto é o de que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que seus pais tiveram, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas. O principal objetivo das condicionalidades é, portanto, a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos. (MDS, 2010, p.09)

As condicionalidades como acesso e ampliação dos direitos entendidas como forma de incentivo “às famílias a buscarem os serviços de educação e saúde”. (SILVA, 2014b, p. 171)

Tal exigência pode favorecer a cidadania, pois, relaciona à ampliação do exercício do direito à saúde e educação, ainda incompletos entre nós. Com efeito, é de se notar que a condicionalidade é apresentada, pelos formuladores do Programa, como sinônimo de inclusão social e emancipação. (MONNERAT et.al.,2007 p. 1460)

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004), as condicionalidades permitem o acesso às demais políticas sociais, ao tempo que são contrapartidas das famílias para receberem o benefício.

Nesse sentido, esses programas se apresentam com uma dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir à sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 132)

Para Ivo (2008), as propostas acerca das condicionalidades acabam exercendo pressão sobre o Estado para a garantia de tais direitos: “[...] sem dúvida, esse pode ser um efeito indireto positivo da condicionalidade.” (IVO, 2008, p.197)

Dessa forma, as condicionalidades são reconhecidas como mecanismos que reforçam a oferta dos serviços e que preconizam a materialização de um direito e a redução da pobreza. De acordo com Weissheimer “Em 2001, 920 mil crianças em idade escolar estavam fora da sala de aula. Em 2008, esse número caiu para 570 mil” (WEISSHEIMER, 2010, p.32). Para o autor, as condicionalidades de saúde e

educação referentes à frequência escolar, vacinação, acompanhamento nutricional de crianças e gestantes foram os principais fatores que contribuíram para melhoria dos indicadores, demonstrando a ampliação do acesso aos direitos da população beneficiária do Programa. “Raras são as análises que ressaltam os aspectos incontestáveis do Programa na tentativa de garantir direitos sociais e cidadania, valores fundamentais de uma sociedade.” (ZIMMERMANN & SILVA, 2006)

Para a operacionalização do PBF, a Portaria nº 551 de 09 de novembro de 2005 prevê dinâmica e mecanismos de gestão específicos.

4.2.1 Dinâmica, Gestão e Intersectorialidade das Condicionalidades

A Portaria nº 551 trata da gestão das condicionalidades. Segundo essa normativa, as famílias beneficiárias do PBF passam a receber o benefício monetário por meio da transferência de renda vinculada ao cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e de educação. Este benefício tem como foco o desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O texto legal atribui ações que devem ser executadas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As ações de cada ente federado estão regulamentadas nas Portarias Interministeriais MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004 e pela Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

No que tange à condicionalidade relacionada à saúde, o Estado deverá disponibilizar ações voltadas para o acompanhamento periódico das famílias beneficiárias, registro de informações referentes ao acompanhamento das condicionalidades no sentido da oferta de condições para tais famílias cumprirem as condicionalidades. Nessa área as beneficiárias assumem o compromisso de manter a vacina e o controle do peso das crianças menores de sete anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos, se gestantes ou nutrizes, deverão realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. O cumprimento da agenda de saúde para famílias com gestantes, nutrizes ou crianças se dá a partir da participação nas atividades da Unidade de Saúde.

Na área da educação, o Ministério da Educação (MEC) deve disponibilizar vagas nas escolas e desenvolver mecanismos de acompanhamento da frequência escolar através do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Sistema Presença. O acompanhamento da frequência escolar é realizado por bimestre e as informações são disponibilizadas de forma sistematizada pela própria escola. As crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos devem estar devidamente matriculadas na rede de ensino e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

No que se refere à política de assistência social, as condicionalidades estão relacionadas às crianças e adolescentes com até 15 anos em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI, devendo participar do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), obtendo frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

No ano de 2008, a Portaria nº 551 foi revogada, sendo regulamentada a Portaria nº 321 de 29 de setembro de 2008, que serve de parâmetro até os dias atuais no que se refere à gestão de condicionalidades do PBF. Destacam-se nesta algumas mudanças conceituais e de gestão das condicionalidades do PBF. De acordo com esta Portaria, a gestão de condicionalidades passa a compreender as seguintes atividades e procedimentos: (i) Coleta de informações, realizada pelo município e/ou pelo Estado e o registro periódico dessas informações nos sistemas disponibilizados pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, da Educação - MEC e da Saúde - MS; (ii) Aplicação dos efeitos (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento); e (iii) Sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento das outras políticas públicas.

O Quadro 05 detalha as condicionalidades e o público a ser atingido em cada uma das áreas que as embasam.

Quadro 5 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Área	Compromissos/ Condicionalidades	Público Alvo
------	------------------------------------	--------------

Educação	Matrícula e frequência mínima de 85% da carga horária mensal	Crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos
	Matrícula e frequência mínima de 75% da carga horária mensal	Adolescentes entre 16 e 17 anos beneficiários pelo BVJ
Saúde	Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças	Crianças menores de sete anos
	Pré-natal para gestantes e acompanhamento para nutrizes	Gestantes e nutrizes
Assistência Social	Frequência de 85% no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI	Crianças e adolescentes até 15 anos beneficiárias do PETI/PBF

Fonte: Elaboração própria a partir do Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (2010).

A sistematização das informações na área de saúde fica registrada no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família da Saúde, em dois períodos no ano: primeiro período de janeiro a junho e segundo período de julho a dezembro. O Quadro 06 sintetiza o acompanhamento (meses de referência) das condicionalidades na saúde e educação:

Quadro 6 - Período de apuração das condicionalidades na Educação e Saúde

Período de acompanhamento Apuração	Meses de referência
Educação	
Primeiro	Fevereiro e Março
Segundo	Abril e Maio
Terceiro	Junho e Julho
Quarto	Agosto/Setembro
Quinto	Outubro/Novembro
Saúde	
Primeiro	Janeiro a Junho
Segundo	Julho a Dezembro

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do MDS (2016).

Durante o período de acompanhamento e registro das condicionalidades de educação e de saúde, o Departamento de Condicionalidades (DECON - MDS/SENARC), responsável por articular as ações de gestão das condicionalidades

no âmbito nacional⁵⁰, monitora o processo junto às diretorias do MEC e do MS. Na área de educação, o Operador Máster é responsável pelos registros e envio para a instância competente das informações relacionadas à observância (ou não) da condicionalidade de educação (frequência escolar) no Sistema Presença. A responsabilidade do município pelo envio e registro das informações da saúde (acompanhamento com informações sobre vacina, gestantes, pré-natal, nutrízes, peso), compete ao responsável pela Secretaria de Assistência à Saúde (SAS) Diretoria de Atenção Básica (SAS/DAB).

O DECON, em etapa anterior ao período de acompanhamento da saúde e da educação, extrai do CadÚnico de Programas Sociais a base de dados relacionadas as informações das famílias beneficiárias do PBF, com integrantes no perfil (educação e saúde), a serem acompanhados nos municípios gerando a lista das famílias beneficiárias do PBF em descumprimento das condicionalidades. (MDS, 2010)

As condicionalidades são consideradas como o eixo da maior expressão da prática intersetorial do Programa Bolsa Família (SILVA, 2014b). Estas exigem uma articulação, regulamentada nos documentos oficiais do Programa, entre as três principais áreas da política social brasileira: saúde, educação e assistência social.

Uma vez que a cobrança de condicionalidades está relacionada à frequência escolar, à adesão aos serviços de saúde e à forte presença da assistência ocorre em razão de ser a política que coordena o Programa, considerado nos documentos oficiais como intersetorial. (MONNERAT e SOUZA, 2014, p.45)

O acompanhamento intersetorial das condicionalidades exige uma articulação entre os organismos das áreas que pautam as condicionalidades. As áreas envolvidas nessa articulação são definidas pelo MDS a partir das políticas sociais que materializam esse processo. Para tal acompanhamento, torna-se necessário um fluxo contínuo de informações e monitoramento constante dessas políticas.

As informações dos beneficiários para o acompanhamento das condicionalidades exigem planejamento estratégico e integração permanente para que os beneficiários do PBF sejam identificados e localizados pelas áreas de

⁵⁰ Na esfera estadual, a coordenação compete aos coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família e nos municípios é de responsabilidade do gestor municipal do PBF, sendo este geralmente vinculado à Secretaria de Assistência Social.

educação, saúde e assistência social, conforme pode ser apresentado no Quadro 07. Este Quadro sintetiza as etapas acompanhamento das condicionalidades nas três políticas.

Quadro 7 - Etapas do acompanhamento das Condicionalidades pelas políticas de Saúde, Educação e Assistência Social

POLÍTICA / ATIVIDADES		RESPONSÁVEL
SAÚDE	EDUCAÇÃO	
Geração das informações sobre o público para Acompanhamento no Sistema de Condicionalidades (SICON) (semestral)	Geração do público para Acompanhamento no sistema de Condicionalidades (SICON) (bimestral)	Ministério do Desenvolvimento Social
Inserção no Sistema de Gestão do PBF na Saúde das informações das famílias	Inserção no Sistema Presença/PBF das informações das crianças e adolescentes	Ministérios da Saúde e da Educação
Distribuição dos Mapas de Acompanhamento	Acompanhamento da frequência dos alunos/PBF nas escolas	Municípios
Acompanhamento das famílias e coleta das informações	Distribuição dos formulários	Municípios
Registro do acompanhamento da saúde no Sistema	Registro de frequência no Sistema	Municípios
Troca de informações entre técnicos da saúde e gestor do PBF	Troca de informações entre técnicos da educação e gestor do PBF	Municípios
Consolidação das informações – MS/MDS (semestral)	Consolidação das informações – MEC/MDS (bimestral)	Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social
Repercussão pelo SICON		Ministério do Desenvolvimento Social
Registro do Recurso no SICON		Municípios
Registro do Acompanhamento Familiar no SICON		Municípios
Suspensão Temporária dos Efeitos do Descumprimento no SICON		Municípios

Fonte: Elaboração Própria a partir de informações do Guia para Acompanhamento das Condicionalidades (2010).

O Quadro apresenta as etapas do processo de acompanhamento das condicionalidades, com o fluxo de informações e os cronogramas estabelecidos. Para o cumprimento de tais etapas, é primordial o papel do município (nas políticas de saúde, educação e assistência social). A responsabilidade do município vai desde a

coleta de informações, com seus respectivos registros sobre as famílias do PBF, ao acompanhamento das condicionalidades.

Nesse sentido, a intersectorialidade implica não só uma atuação articulada nas áreas supracitadas, mas ações específicas que devem ser definidas e operacionalizadas em parcerias, da qual as famílias beneficiárias dependem não só do acesso às políticas de educação e saúde, por parte do Estado, como também da efetividade das informações/acompanhamento da consolidação do Programa.

Portanto, a intersectorialidade torna-se um instrumento estratégico de gestão das condicionalidades das quais depende, em grande parte o sucesso do Bolsa Família. [...] Assim sendo, possíveis problemas na gestão das condicionalidades podem limitar esse Programa na sua articulação com políticas estruturantes. (SILVA, 2014b, p.175)

Para que o acompanhamento intersectorial surta o resultado desejado, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda Resolução (CIT Nº 07, de 10 de setembro de 2009) tem como objetivo pactuar, entre os entes federados, os procedimentos que garantam a oferta de serviços socioassistenciais com prioridade de atendimento às famílias beneficiárias do PBF. Para a garantia de prioridade de atendimento dessas famílias, o Protocolo considera que a segurança de renda deve ser associada a outras seguranças como convívio familiar, comunitário e de desenvolvimento da autonomia. Sendo assim, o Protocolo foi elaborado com base no reconhecimento de que apenas a transferência de renda não é suficiente para garantir a sobrevivência das famílias pobres. Dessa forma, o acesso de indivíduos e famílias à transferência de renda deve ser associado à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS.

Nos três níveis de governo, a questão da intersectorialidade exige mudanças que dependem de vontade política e de acordos institucionais para que os objetivos do PBF sejam alcançados. A intersectorialidade no âmbito dessas esferas deve oferecer serviços de modo que as famílias possam cumprir as condicionalidades determinadas. As ações intersectoriais devem, portanto, ultrapassar o caráter compensatório das políticas e assumir, de fato, o propósito de proteção social.

Vale salientar que nenhum outro Programa foi tão dependente da articulação intersectorial quanto o PBF (SILVA, 2014b). Considerando essa dependência é que entendemos que, para que haja uma ação conjunta, as instituições devem promover

planejamentos articulados entre as três esferas de governo e diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento do Programa.

A compreensão da questão relacionada aos propósitos da intersetorialidade se constitui um desafio crucial na execução do PBF, uma vez que, as práticas e estruturas tradicionais centralizadas e fragmentadas em setores ainda estão presentes na efetivação da intersetorialidade. De toda forma, a intersetorialidade demanda arranjos institucionais próprios, com articulação e estratégia, diferentes dos planejamentos baseados na atuação historicamente segmentada do poder público.

Nesse processo, merecem destaque as dificuldades relacionadas à falta de infraestrutura, equipamentos e recursos humanos existentes na maioria dos municípios brasileiros, além de fragilidades na coordenação e articulação entre os três níveis de governo entre si (Federal, Estadual e Municipal) e entre a sociedade com o controle social (SILVA, 2014b). O histórico da conhecida precariedade da institucionalidade pública brasileira coloca em questão a capacidade dos municípios de cumprirem e promoverem ações que correspondam à oferta de direitos fundamentais previstos no elenco de direitos sociais, isto é, as ações de saúde, educação e assistência social. (MONNERAT et al., 2007)

A intersetorialidade aponta para a necessidade de avançar no trabalho integrado para a identificação da precariedade e insuficiência de ações do poder público relacionada aos problemas referentes ao acesso e oferta dessas políticas, ao acompanhamento das condicionalidades, especialmente quando há o sinal de alerta para as famílias, ou seja, por que estão descumprindo as condicionalidades? Dessa forma, o fluxo da intersetorialidade tem como possibilidade “contribuir para o desenvolvimento e automação dos beneficiários do Programa”. (SILVA, 2014b, p.181).

No descumprimento das condicionalidades, o desafio para o trabalho intersetorial é de que haja efetividade na promoção das políticas sociais. Para isto, é necessário ultrapassar a ideia de responsabilização dos beneficiários do Bolsa Família, propondo uma mudança de ordem política em relação ao cumprimento da materialização da oferta dos serviços para todo cidadão que necessita das políticas universais, tendo como objetivo o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

4.2.2 Descumprimento das Condicionalidades

Diante do descumprimento das condicionalidades, o PBF prevê mecanismos, chamados efeitos, e dinâmicas próprias que implicam na advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício monetário para as famílias.

Nas situações de descumprimento das condicionalidades, as famílias são notificadas pelo MDS por meio de cartas ou mensagens no momento do saque do benefício. Essas informações indicam que a família descumpriu algum dos compromissos das condicionalidades e comunicam o efeito a ser aplicado (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento). A partir daí, o benefício entra em um processo denominado pela SENARC de “repercussão”. De acordo com o MDS (2010), a repercussão do benefício é o processo de análise dos resultados do acompanhamento (educação e saúde) com a identificação dos integrantes que descumpriram as condicionalidades e aplicação dos efeitos gradativos de condicionalidades. As repercussões das condicionalidades ficam registradas no SICON. Esse sistema é uma ferramenta de acompanhamento intersetorial para o registro das informações sobre o descumprimento das condicionalidades do PBF. Tal descumprimento, apesar dos efeitos negativos previstos, pode se configurar como um alerta para a necessidade de se dar início ao processo de acompanhamento de forma integrada das famílias nas áreas de educação, saúde e assistência social.

De acordo com o MDS (2010), o MEC, visando melhor qualificar as informações a serem apontadas no registro em relação à baixa frequência escolar do beneficiário, atualizou a tabela de motivos justificáveis disponível no Sistema Presença relacionados ao descumprimento das condicionalidades na educação. Abaixo, o Quadro 08, apresenta os motivos justificáveis e não justificáveis na baixa frequência escolar.

Quadro 8 - motivos de baixa frequência

Motivos – sem efeito no benefício (motivos justificáveis)	Motivo 1 – Doença do aluno
	Motivo 2 – Óbito na família

	Motivo 3 – Inexistência de Oferta	
	Motivo 4 – Impedimento de Acesso	
	Motivo 5 – Falta atendimento a pessoa com deficiência	
	Motivo 6 – Concluiu o Ensino Médio	
	Motivo 7 – Suspensão Escolar	
	Motivo 8 – EJA semipresencial	
	Motivos – com efeito no benefício (motivos não justificáveis)	Motivo 51 – Gravidez
		Motivo 52 – Mendicância ou trajetória de rua
Motivo 53 – Negligência dos pais		
Motivo 54 – Trabalho Infantil		
Motivo 55 – Violência/exploração sexual		
Motivo 56 – Violência Doméstica		
Motivo 57 – Sem motivo identificado		
Motivo 58 – Escola não informou		
Motivo 59 – Motivo não existente na tabela		
Motivo 60 – Violência/discriminação na escola		
Motivo 61 – Motivo sociais/família		
Motivo 62 – Trabalho jovem		
Motivo 63 – Exploração/abuso sexual/Violência domestica		
Motivo 64 – Desinteresse/Desmotivação		
Motivo 65 – Abandono/Desistência		
Motivo 66 – Necessidade de cuidar de familiar		

Fonte: Elaboração própria a partir do Guia de Acompanhamento das Condicionalidades (2010).

As ações previstas, antes reconhecidas como sanções, em relação ao descumprimento das condicionalidades, na já mencionada Portaria 551, passam a ser denominadas de “efeitos”. As famílias que descumprem as condicionalidades pela primeira vez recebem uma advertência. Na segunda vez que descumprirem alguma dessas condicionalidades, o benefício é bloqueado por 30 dias e, se permanecerem em situação de descumprimento, têm o benefício suspenso por 60 dias, com posterior cancelamento caso as situações persistam. A seguir, o Quadro 09, ilustra os efeitos do descumprimento que podem ser recebidos pela família no benefício.

Quadro 9 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades

Descumprimento	Efeitos	Situação
1º Descumprimento	Advertência	A família recebe uma advertência e não afeta ou altera o recebimento do benefício.
2º Descumprimento	Bloqueio	A família terá o benefício bloqueado por 30 dias. Caso aconteça o desbloqueio do benefício, a família recebe o benefício

		acumulado no mês seguinte referente ao mês no qual foi bloqueado.
3º Descumprimento	Suspensão	A família terá o benefício suspenso por 60 dias. A família não recebe o benefício acumulado. Caso a família continue em descumprimento, será mantida a situação de suspensão do benefício.
4º Descumprimento	Cancelamento	A família terá o benefício cancelado.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do MDS (2016).

Importante destacar, como pode ser observado no Quadro 10, que no caso de descumprimento de condicionalidade dos adolescentes em idade de 16 e 17 anos, somente o benefício do jovem será bloqueado/cancelado, não tendo impacto no restante do valor recebido pela família.

**Quadro 10 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades do BVJ
(Jovens de 16 e 17 anos)**

Descumprimento	Efeitos	Situação
1º Descumprimento	Advertência	Não há efeito sobre o benefício
2º Descumprimento	Suspensão	O benefício do jovem é suspenso por 60 dias.
3º Descumprimento	Cancelamento	O benefício do jovem é cancelado

Fonte: Elaboração própria a partir do Guia de Acompanhamento das condicionalidades (2010).

A associação da oferta dos serviços socioassistenciais para as famílias do PBF é tratada no artigo 23 do referido Protocolo. Está relacionada à intervenção da equipe do CRAS – Centro de Referência da Assistência Social – através de ações de acompanhamento de famílias em situação de descumprimento das condicionalidades. Este acompanhamento é de significativa importância na medida em que

O abandono escolar e a baixa frequência às aulas podem estar associados, por exemplo, a problemas de origem familiar (como violência doméstica, necessidade de cuidar dos irmãos menores, trabalho infantil, entre outros), que podem ser encaminhados com uma ação conjunta entre CRAS, CREAS e escolas (acesso a outros programas sociais, acompanhamento psicossocial, etc.), além do envolvimento de agentes comunitários de saúde, com sua ampla penetração e conhecimento das famílias nas localidades mais pobres. (COBO, 2012, p.251)

Uma vez registradas as famílias em descumprimento no SICON, a equipe do CRAS solicita do Gestor do PBF a revisão do efeito do descumprimento, através de

recurso, para que o efeito do descumprimento seja revisto junto ao município. O gestor municipal do PBF, caso considere que houve erro na informação do acompanhamento das condicionalidades, ou que o descumprimento ocorreu por motivo justificável, conforme já observado no Quadro 08, poderá rever o efeito, solicitando da SENARC a anulação dos efeitos no histórico da família e, em seguida, autorizar o repasse do benefício financeiro. Dessa maneira, o Protocolo garante que uma família em descumprimento das condicionalidades, no momento em que é inserida no acompanhamento familiar, tenha sua renda garantida, independente do descumprimento, por um período de 06 meses, podendo ser renovado por igual período de acordo com a avaliação dos gestores municipais do PBF.

Nesse caso, equipe do CRAS deve informar o acompanhamento ao gestor do PBF para efetuar o registro no SICON com o motivo do descumprimento. Quando esse acompanhamento é registrado no SICON, pode-se evitar os efeitos do descumprimento. O registro do atendimento/acompanhamento familiar no SICON deve ser seguido de ações socioassistenciais até o momento em que a avaliação constate a superação do descumprimento das condicionalidades, garantindo que seus direitos sejam assegurados.

O Quadro 11 destaca as áreas a serem articuladas, relacionando-as com as razões que geraram o descumprimento das condicionalidades e as devidas políticas responsabilizadas para os encaminhamentos das famílias beneficiárias do PBF, acompanhadas pela equipe do CRAS, com respectivo registro no SICON.

Quadro 11 – Articulação das Políticas Intersetoriais no Descumprimento das Condicionalidades

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

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

Fonte: Elaboração Própria a partir de informações do Guia para Acompanhamento das Condicionalidades (2010).

Apesar dos aspectos positivos defendidos pelos idealizadores do PBF, não se pode desconsiderar que, diante do descumprimento das condicionalidades, as famílias sofrem com os efeitos a elas aplicados, na medida em que se configuram como, a depender da situação, suspensão do repasse monetário. Suspensão essa que, segundo alguns autores, repercute nos direitos fundamentais.

4.3 CONDICIONALIDADES E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os efeitos em decorrência do descumprimento das condicionalidades, antes denominadas de sanções, indicam, segundo alguns teóricos, o caráter punitivo e de violação dos direitos.

Não se deve aqui desconsiderar que as condicionalidades definidas no PBF foram regulamentadas em decretos e portarias aprovados em período neoliberal. A compreensão dessas condicionalidades, se pautada nesse ideário, é contrária à garantia de proteção social pública e da prerrogativa constitucional de que ao direito não se pode impor condicionalidades ou contrapartidas (ZIMMERMANN & SILVA, 2006). Seus defensores não consideram que o repasse do benefício é obrigação devida pelo Estado, que corresponde aos direitos das famílias e que, por esta razão não podem ser sujeitas a condicionalidades.

Na mesma compreensão, Monnerat et al. (2007) analisam as condicionalidades atreladas ao acesso ao direito como uma ameaça aos direitos fundamentais, portanto aos princípios de cidadania:

A exigência de contrapartidas é, portanto, um ponto central do desenho do PBF e vem se traduzindo em uma questão bastante polêmica. A controvérsia aparece, por um lado, no reconhecimento de que as condicionalidades do programa têm potencial para pressionar a demanda sobre os 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 et al., 2007, p. 1459)

Os autores consideram que as condicionalidades induzem, por um lado, a difícil escolha entre romper com a noção de direito incondicional, na medida em que os compromissos tornam os beneficiários corresponsáveis pela superação das suas dificuldades e, por outro lado, exigir contrapartidas com a perspectiva de atacar, de uma única vez, as várias dimensões da pobreza.

Sob esta ótica, as condicionalidades podem se caracterizar como negação de direitos (SILVA, 2014b) na medida em que a um direito não se deve exigir qualquer condição. (MONNERAT et al., 2007)

Nessa linha de pensamento, Zimmermann (2006), em sua análise acerca do PBF e sobre os direitos humanos, tece algumas considerações em relação ao PBF atrelado à condicionalidade. O autor afirma que a garantia do direito ao ser humano é incondicional, não devendo existir prerrogativas à imposição a um direito. “Sob a ótica dos direitos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa deve ser o requisito único para a titularidade de direitos” (ZIMMERMANN, 2006, p.153). Considera, ainda, as

condicionalidades do PBF como uma violação à garantia do direito humano. “O Programa deve reconsiderar suas concepções acerca da imposição de condicionalidades e de obrigações aos beneficiários, pois, a titularidade de um direito jamais deve ser condicionada.” (ZIMMERMANN, 2006, p.153)

O autor em pauta acrescenta que condicionalidades devem ser direcionadas para os poderes públicos, para que sejam garantidos os provimentos e a qualidade desses serviços aos beneficiários do programa. “A obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde) nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas.” (ZIMMERMANN, 2006, p.153)

Nessa mesma linha de raciocínio, Silva, Yazbek e Giovanni (2004) colocam que a contrapartida representa uma questão polêmica, isto porque obscurecem a dimensão da incondicionalidade dos direitos constitucionalmente assegurados, independente do “merecimento” para obtê-lo.

As condicionalidades, segundo Pereira, são ideologicamente concebidas como um método do pobre “andar na linha”, para a superação de sua fraqueza pessoal e individual (PEREIRA, 2008). Como coloca a autora, dos beneficiários pobres espera-se, quase sempre, que deem o melhor de si e cumpram de forma exemplar seus deveres, obrigações e responsabilidades para receberem algum tipo de proteção. (PEREIRA, 2008)

Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o mínimo de provisão como direito devido; E qualquer deslize cometido por eles será fatal, sob todos os aspectos. (PEREIRA, 2008, p.34)

Pereira (2003) acrescenta que as condicionalidades como um mecanismo de controle, rebaixa o status de cidadania. A proteção social atrelada às contrapartidas estigmatiza e trata os beneficiários que não conseguem cumpri-las como faltosos, portanto, devendo sujeitar seus direitos básicos já assegurados constitucionalmente às cobranças do Estado.

Tem-se aí uma inversão perversa e arrogante de valores no campo da política social, que contradiz até mesmo a lógica contratual. Os pobres, que são credores de uma enorme dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartida aos seus devedores, quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida. (PEREIRA, 2003)

Nessa mesma linha de pensamento Lavinias (2004) afirma que:

Todos esses aspectos são radical e absolutamente contrários ao que se define como uma renda de cidadania, cujo pressuposto fundamental e inalienável é ser incondicional. É difícil acreditar que o melhor atalho para se chegar à incondicionalidade universal seja tomar a direção oposta, cuja trilha impõe *means-tests*⁵¹ e contrapartidas, além de penalização das pessoas beneficiárias. (LAVINAS, 2004, p.71)

Ainda nessa linha de culpabilização dos pobres, Silva (2014b) destaca a visão moralista conservadora que lhe dá sustentação. Essa perspectiva fundamenta o papel do Estado como tutor dos pobres. Pauta-se “na visão paternalista acerca da pobreza, a qual pressupõe que a população pobre não sabe gastar ou não sabe agir adequadamente” (COBO, 2012, p.56). Com base nessa compreensão o Estado intervém impondo condições ou obrigações para as famílias pobres sob a alegação de querer romper com o ciclo da pobreza. “A argumentação paternalista acerca da suposição de que os pobres não são capazes de tomar decisões racionais e de que necessitam cumprir determinadas condicionalidades de forma a “adequar” seu comportamento àquele esperado pela sociedade.” (COBO, 2012, p.57, grifos do autor)

Nessa visão paternalista, observa-se que a lógica da contrapartida exigida no PBF está embasada na ideia de que os direitos sociais são definidos de forma “contratual”, articulando direito e obrigação, por mais que não exista um contrato em termos jurídicos, deixando claro as punições. (MONNERAT et al., 2007)

Essa concepção de obrigação envolvendo as condicionalidades permite não só a culpabilização das famílias pela sua miséria como impõe punições como uma forma de controle de conduta, cujo beneficiário deve se adequar.

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

⁵¹ Expressão em inglês designada para comprovação que sujeita aos beneficiários à insuficiência de renda.

complexidade de fatores que podem afetar o desenvolvimento escolar dos mesmos. (COBO, 2012, p. 256, grifos do autor)

Essa distinção moralizante de responsabilização dos indivíduos pobres está relacionada à recusa neoliberal de assistir de fato a pobreza, impondo condições que, na maioria das vezes, além de punitivas, revelam-se autoritárias. (PEREIRA, 2012, p. 738)

Os beneficiários do programa são culpabilizados quando não conseguem cumprir as condicionalidades. O descumprimento das condicionalidades pode ocasionar tanto a suspensão do repasse financeiro como o desligamento da família do programa. Tal dinâmica desconsidera, no entanto, a possibilidade da inexistência ou da precariedade dos serviços básicos disponibilizados por grande parte dos municípios brasileiros.

Nesse aspecto, não se questiona o papel do Estado quanto à oferta de mecanismos garantidores de direitos. As condicionalidades, nesse sentido, poderiam “estabelecer uma relação de não-equivalência no “contrato” entre os cidadãos e o Estado” (IVO, 2008, p.196, grifos do autor). Nessa relação o Estado “Obriga o cidadão ao que ele não pode cumprir plenamente, pela própria deficiência institucional. Nesse sentido, pode representar uma ‘quebra de contrato’ por parte do governo, já que a obrigação entre as partes torna-se unilateral.” (IVO, 2008, p.196, grifos do autor)

No que tange à condicionalidade ligada à educação, por exemplo, não basta apenas que as crianças e adolescentes estejam matriculados e frequentando a escola. “O ensino precisa ser de boa qualidade e estar em consonância com as demandas da sociedade contemporânea” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2010, p. 200). Em relação à condicionalidade referente à saúde, segundo Cobo (2012), a oferta dos serviços é precária e demanda a ampliação da cobertura e uma maior integração com o Programa Saúde da Família de forma acompanhar com efetividade as famílias do PBF.

Os direitos fundamentais devem ser materializados em políticas sociais de forma que sejam garantidas condições de uma vida digna sem a necessidade de imposição e obrigatoriedade para o acesso a esses serviços. (SILVA, 2014b)

Com isso, estou me contrapondo ao caráter punitivo das condicionalidades e destacando o caráter educativo das condicionalidades, admitindo que poderiam ser concebidas, mas como “recomendações” às famílias beneficiárias do Bolsa Família e como dever do Estado na proteção social de seus cidadãos e no

oferecimento de serviços sociais básicos, com destaque à educação e à saúde. (SILVA, 2014b, p.174, grifos do autor)

Nessa mesma compreensão da substituição da ideia de condicionalidades por recomendações, Cobo (2012) ressalta que as condicionalidades devem superar a proposta de punição e de cobrança para as famílias. “Somente dessa forma, se pode abarcar a complexidade e multidimensionalidade das carências que acometem as famílias que necessitam da assistência pública e seus distintos encaminhamentos.” (COBO, 2012, p. 252)

Se o objetivo do PBF é romper com a pobreza, como prescrito na lei, a exigência do cumprimento das condicionalidades acaba se tornando uma aporia no que se refere a esse objetivo, na medida em que se pauta na ideia de que as famílias incapazes de cumpri-las são aquelas que mais têm dificuldades de encontrar saídas para a situação de pobreza em que vivem.

4.4 A RESPONSABILIZAÇÃO DA FAMÍLIA

A família constitui a instância mais básica em que o sentimento de pertencimento e identidade social é desenvolvido e mantido (SILVA, 2014a). Sob esta compreensão é que a Constituição Federal de 1988, no artigo 225, reconhece na família a base da sociedade. Esta tem o direito à proteção do Estado.

A política de Assistência Social, por sua vez, destaca o princípio da matricialidade sociofamiliar. A centralidade na família da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se constitui como:

[...] uma política universalista, que em conjunto com as transferências de renda [...] se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem tarefas cotidianas de cuidados e que valorizem a convivência familiar e comunitária. A defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. (BRASIL, 2005, p. 42)

De acordo com a NOB/SUAS, a família é compreendida como “Núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social.” (Brasil, 2005, p.90)

A Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que institui Programa Bolsa Família, em seu artigo 2ª conceitua a família como “Unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentes ou afinidade, que conforme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.” (BRASIL, 2004)

Como próprio das sociedades capitalistas, o sistema de proteção social sustenta-se na tríade Estado, mercado e família nuclear: pai provedor e mãe dona-de-casa e cuidadora.

Para Mioto, Campos e Carloto (2015), na sociedade contemporânea, apesar de as famílias terem se distanciado desse ideário, ainda mantêm as mesmas responsabilidades e a mesma distribuição de papéis, principalmente, na compreensão de que a família é o lócus de atuação da mulher e o mercado de trabalho do homem.

Mesmo sendo sabido que homens e mulheres estão presentes em ambos os espaços, essa concepção é incorporada pelas intervenções estatais. Assim as mulheres, a partir do seu trabalho não pago na esfera doméstica-familiar fazem a mediação entre o Estado e a família, no desenvolvimento das políticas específicas, em áreas como assistência social, saúde, educação, habitação entre outras. (MIOTO, CAMPOS e CARLOTO, 2015, p. 09)

A partir dessa mediação o sistema de proteção social brasileiro estabelece responsabilidades específicas para a família e para o Estado⁵². A condução do Estado brasileiro no exercício da função de promover a proteção social tem atuado baseado no paradigma de perspectiva familista⁵³. Conforme Teixeira (2015), o familismo é um

⁵² Este problema dá fórum a uma velha pergunta, sempre presente nos debates que é “[...] do *quantum* de responsabilidade caberia à família e ao Estado. As famílias não são homogêneas, nem em recursos, nem em fases dos ciclos da vida, nem em modelos culturais e organizativos; Também são influenciados e interagem com o conjunto de legislação e das políticas sociais.” (MIOTO, CAMPOS e CARLOTO, 2015, p. 08 grifos do autor)

⁵³ O PBF, assim como todos os PTRC da América Latina, possui o regime familista. O familismo é um termo dado ao regime de políticas de proteção que reforça a família como principal provedora do bem estar. De acordo com TEIXEIRA (2015), essa reconfiguração da proteção social se dá graças à escassez dos serviços e benefícios, pelo seu caráter focalizado e seletivo, caracterizado também pelas condicionalidades que enfatizam os cuidados no âmbito doméstico.

Termo utilizado por Saraceno (1992) e Esping-Andersen (1999), para tratarem da orientação das políticas sociais que responsabilizam as famílias por grande parte da proteção social, considerando o princípio de que o Estado só deve intervir quando elas não conseguem resolver os problemas. A consequência disso é um subdesenvolvido sistema de serviços para as famílias. (TEIXEIRA, 2015, p.219)

Sob a ótica do familismo, o PBF orienta suas intervenções pautadas na noção de parceria entre o Estado e a família através da exigência de contrapartidas ou dito de outra forma, das já discutidas condicionalidades.

A contrapartida da família na transferência de renda do PBF, com o desenho de condicionalidades, é centrada especialmente na figura da mulher⁵⁴. A mulher no PBF⁵⁵ é prioridade para a titularidade do benefício. Isto porque é reconhecida enquanto representante do grupo familiar e responsável, na esfera doméstica, pelo cumprimento das condicionalidades do programa.

Pesquisa realizada por Rêgo e Pinzani (2014), destaca a autonomia e liberdade das mulheres decorrentes da sua condição de responsável pelo cumprimento das condicionalidades. Essa autonomia econômica no espaço doméstico e nas relações sociais, segundo os autores em pauta, contribui para o sustento e para a satisfação das necessidades (que vão além do consumo).

Sobre os impactos das condicionalidades do PBF, Carloto (2015), diferente de Rêgo e Pinzani (2014), aponta para as implicações negativas⁵⁶ na vida das mulheres, sobretudo por conta da sobrecarga da responsabilidade que lhe é imposta pelo PBF, além dos cuidados que já tem com a educação e a saúde dos filhos. A sobrecarga decorrente das atribuições adicionais, como é o caso das condicionalidades exigidas

⁵⁴ Não é intenção da pesquisa avançar na discussão sobre gênero, mas de refletir sobre a tendência do familismo nas políticas sociais, especialmente no PBF através das condicionalidades colocadas para as famílias, uma vez que as condicionalidades são centradas especialmente na mulher.

⁵⁵ De acordo com Carloto (2015), o caráter prioritário da mulher como beneficiária do PBF se dá em razão da capacidade feminina de gerência do recurso para beneficiar a família. “Realmente, as mulheres, em sua grande maioria, utilizam o benefício para a melhoria das condições de vida da família, em particular das crianças, nos quesitos alimentação, vestiário, compra de material escolar, mobiliário da casa.” (CARLOTO, 2015, p. 291)

⁵⁶ Carloto (2015) ressalta que, com as condicionalidades centradas na mulher, é necessária a construção de indicadores que abordem a sobrecarga de trabalho das mulheres na esfera do cuidado doméstico tão presente nas contrapartidas do PBF: “No sentido de desvendar como o programa tem contribuído para a manutenção da desigualdade entre homens e mulheres, uma vez que a ocupação do trabalho e do tempo das mulheres dificulta o acesso ao trabalho remunerado e, assim, passar a garantir ações que visem a igualdade de oportunidades”. (CARLOTO, 2015, p. 200)

pelo Programa, impacta negativamente na autonomia das mulheres:

O aumento das responsabilidades relativo às condicionalidades não aumentam o tempo gasto com o trabalho familiar doméstico, aumentando assim as dificuldades de desenvolvimento de autonomia pessoal e econômica? Devemos considerar no debate dessas questões, que o tempo dedicado ao trabalho dos cuidados doméstico não é um tempo livre, mas que apresenta uma rigidez como o trabalho de mercado, não só por que crianças, principalmente devem ser cuidadas em horários estabelecidos, como por exemplo, o horário das refeições como também esse trabalho depende dos horários das instituições escolares, de saúde, comércio, transportes entre outros. (CARLOTO, 2015, p. 198)

Com base nessa sobrecarga é que Carlotto e Mariano (2011) chamam a atenção para a necessidade de refletir acerca da autonomia das mulheres no sentido de evitar a banalização desse termo nos limites da formação social capitalista. Esta insere a “ideia de que as relações de gênero têm forjado uma divisão de papéis e uma simbologia cultural que restringem a atuação das mulheres à unidade familiar, naturalizando aí sua atuação” (CARLOTO e MARIANO, 2011, p.74), contribuindo para a manutenção e naturalização da desigualdade não só de gênero, como também entre mulheres pobres.

A questão do cumprimento das condicionalidades atinge não só a vida das mulheres, mas a família como um todo. Isto ocorre porque o seu descumprimento impacta no adulto beneficiário, punido quando não cumpre as condicionalidades, e nos filhos (crianças ou adolescentes), quando o benefício deixa de ser repassado. “Em outras palavras, se pune o adulto prejudicando a criança que não tem capacidade de decisão dentro do lar” (CARLOTO, 2012, p.124). A família no seu todo é punida, sem que sejam avaliadas as condições que tiveram e encontraram para cumprir as condicionalidades.

As condicionalidades, como já visto, se pautam na observância de direitos básicos que poderiam contribuir para a superação da reprodução da pobreza intergeracional. A promoção das políticas fundamentais básicas de caráter universal, de baixa qualidade e de difícil acesso são bloqueios para o alcance dos objetivos definidos no PBF, viabilizando condições dignas de emancipação humana das famílias, e, por conseguinte, o alcance do principal objetivo do Bolsa Família: o rompimento com a pobreza a partir da efetivação dos direitos.

Como já discutido, no momento que a família descumpra as condicionalidades

e passa a ser acompanhada pelo CRAS, com os devidos registros no SICON, a transferência de renda do PBF volta a ser garantida (por um período de seis meses), eis a pergunta da pesquisa: qual a repercussão dos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades do PBF em Presidente Dutra – Bahia? Para responder ao fio condutor da pesquisa, foi necessário caracterizar o Município de Presidente Dutra e investigar o acompanhamento das políticas que integram o PBF: saúde, educação e assistência social tomando como corte temporal da pesquisa o período de setembro de 2015 a março de 2016 (seis meses). Foi necessário também traçar o perfil socioeconômico e a aplicação de questionários com famílias que ficaram sem receber o repasse do PBF por descumprimento de condicionalidades com efeito de suspensão (ficaram dois meses sem receber o benefício). O resultado obtido nessa pesquisa é o que será apresentado e analisado no próximo capítulo.

5 O BOLSA FAMÍLIA EM PRESIDENTE DUTRA

5.1 O MUNICÍPIO DE PRESIDENTE DUTRA

O município de Presidente Dutra-Ba localiza-se na Chapada Diamantina Setentrional, na microrregião de Irecê. Sua área total é de 245,36 Km². O clima é quente e seco, classificado como semiárido. A vegetação predominante é caatinga arbórea e aberta.

As precipitações pluviométricas registradas em séries históricas apresentam uma amplitude variável entre 400 a 800 mm. O período chuvoso ocorre entre os meses de novembro e janeiro. As chuvas, no entanto, são escassas. O município encontra-se totalmente incluído no polígono das secas.

A base econômica do município é a agricultura, principalmente a produção da pinha irrigada. Esta é responsável por grande parte dos empregos diretos e indiretos no período que vai do plantio à colheita. Conta também com a produção de feijão, milho, mamona, mandioca, manga, cenoura e beterraba. A pecuária predominante é de pequeno porte caprino-ovicultura. O maior empregador no município é a Prefeitura, logo o setor de serviços.

A população deste município é distribuída entre a sede (9.056 habitantes) e 30 povoados⁵⁷ (com 4.694 habitantes). Em relação ao perfil da população em Presidente Dutra, de acordo com o último censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010⁵⁸, o município contava com uma população de 13.750 habitantes sendo, portanto, um município de pequeno porte. A maioria da população levantada neste Censo era masculina, contando com um total de 6.992 homens, representando 50,8% do total desse público. Quanto à população feminina, esta totalizava 6.758 mulheres, representando 49,2% da população.

⁵⁷ A zona rural está assim distribuída: Ao norte têm-se Aguadinha; Araçatuba; Baixa Verde; Bernardes; Brasil; Currealinho; Carros; Canoão; Gameleira; Gaza; João Gringo; Juá; Queimada; Ramos; Sapecado; Tapuio; Várzea e Zumba. Ao sul: Alto Bonito; Alto do Otávio; Alto Formoso; Arrecife; Água Clara; Bela Vista; Barro Branco; Campo Formoso; Juá Velho; Matinha de Brito e Riachinho. A leste Velame.

⁵⁸ Os dados da pesquisa têm como referência o censo do IBGE 2010 e os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano realizados em 2010

Para maior compreensão do perfil da população do município de Presidente Dutra, estão sistematizados no Quadro 12 os dados sobre a população total e o quantitativo por gênero nas áreas urbana e rural.

Quadro 12 – Perfil da População de Presidente Dutra / Sexo / Região

População por Região	Masculina	Feminina	TOTAL
Urbana	4.496	4560	9.056
Rural	2.496	2.198	4.694
Total	6992	6758	13.750

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do IBGE (2010).

Com base no Quadro 12, pode-se identificar que a predominância da população residente estava localizada em área urbana, com 9.056 pessoas representando 65,8% da população e 4.694 habitantes residindo em zona rural representando 34,2% da população.

Com relação à faixa etária da população, o Quadro 13 distribui a população em 04 faixas etárias⁵⁹:

Quadro 13 - Faixa Etária da População de Presidente Dutra

Faixa Etária	População	% do Total
0 a 14 anos	3.526	25,6
15 a 19 anos	1.286	9,3
20 a 54 anos	6.785	49,4
55 a 100 anos	2.153	15,7

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do IBGE (2010).

O contingente populacional de 20 a 54 anos representou 49,4% da população, seguido da população de 0 a 14 anos contando com 25,6%. Os adolescentes de 15 a 19 anos corresponderam a 9,3% da população, enquanto os idosos de 55 a 100 anos representavam 15,7% totalizando 2.153 pessoas. Tal dado é reflexo do aumento da esperança de vida⁶⁰ ao nascer da população de Presidente Dutra. Chama-se atenção aqui que o maior contingente populacional se encontrava na faixa etária considerada

⁵⁹ Os critérios de divisão etária foram definidos pelo IBGE.

⁶⁰ Relevante destacar, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano, o aumento da esperança de vida ao nascer se estendeu contando com o aumento da idade de 61,6 anos em 2000, para 68,8 anos em 2010.

produtiva, ou seja, população a princípio considerada ativa. Esta população, vale retomar, tem na agricultura sazonal e na Prefeitura seus maiores espaços de inserção no mundo do trabalho.

Com relação à pobreza, segundo informações do MDS/Março/2016, Presidente Dutra possuía 3.968 famílias (28,8%) inseridas no já mencionado CadÚnico. Dessas, 2.578 eram famílias beneficiárias do PBF, ou seja, 64,9% da população inscrita no CadÚnico era beneficiária do Programa, abrangendo o total de 18,7% da população do município. Esses dados, por si só, já revelam a situação de pobreza das famílias que habitavam o município. Ser registrado no CadÚnico, como já mencionado, significa que a renda familiar não ultrapassava três salários mínimos.

O Quadro 14, demonstra o perfil de renda da população inscrita no CadÚnico. Como pode ser verificado, de um total de 3.968 famílias cadastradas, 2.629 não alcançavam, sequer, o padrão mínimo de sobrevivência.

Quadro 14 - Renda Per capita do CadÚnico (2016)

Faixa de Renda Per capita	Famílias beneficiárias do PBF	Famílias não beneficiárias no PBF	TOTAL
Até R\$77,00	2.405	224	2.629
Entre R\$77,01 até R\$154,00	107	73	180
Entre R\$154,01 até 1/2 salário Mínimo	66	561	627
Acima de 1/2 S.M	0	532	532
Total	2.578	1.390	3.968

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do CECAD (MDS, 2016).

Como se pode observar, 2.578 famílias eram beneficiárias do PBF. Isto significa dizer que estas famílias possuíam renda *per capita* até de R\$ 77,00⁶¹, representando 17,5% da população do município. Dessas, 107 famílias possuíam renda *per capita* entre R\$ 77,01 até R\$ 154,00, representando 0,7% do total da população e 66 famílias beneficiárias do PBF possuíam renda entre R\$ 154,01 e meio salário mínimo (R\$ 440,00), representando 0,48% da população.

⁶¹ Os valores correspondentes ao período da pesquisa.

Em relação à política de educação, o Município dispõe de uma rede que atende desde a creche ao ensino médio. Este total abrange 29 instituições públicas municipais, 01 escola pública estadual e 02 escolas particulares de nível médio. O Quadro 15 apresenta o quantitativo de alunos matriculados na rede municipal de ensino por nível de ensino:

Quadro 15 – Matrículas Escolares em 2016 na Rede Municipal de Ensino

	Série	Matrícula Inicial	
		M	F
Ensino Infantil	Creche	66	53
	Total	119	
	Pré Escola	156	172
	Total	328	
Ensino Fundamental I	1º Ano	106	106
	2º Ano	72	104
	3º Ano	108	98
	4º Ano	129	93
	5º Ano	135	101
	Total	1052	
Ensino Fundamental II	6º Ano	117	107
	6ª (7º Ano)	87	103
	7ª (8º Ano)	60	33
	8ª (9º Ano)	107	123
	Sub. Total	34	35
	Total	806	
TOTAL GERAL de Estudantes Matriculados		2.305	

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Secretaria Municipal de Educação (2016).

Conforme observado na ocasião do levantamento dos dados no ano de 2016, 2.305 alunos estavam matriculados na rede de ensino público municipal. Do total, 1.471 (63,8%) eram beneficiários do PBF e se encontravam matriculados na rede municipal de ensino. Desse total, 1.413 (61,3%) estudantes recebiam o Benefício da

Família (BFA), correspondente à faixa etária de 06 a 15 anos, que precisavam ter frequência escolar até 85%. Quanto à frequência escolar correspondente a 75%, os alunos que recebiam o Benefício Variável Jovem (BVJ) com idade entre 16 a 17 anos totalizaram 58 (2,5%). Ainda sobre a rede de ensino público, existia no município, no período pesquisado, 01 Escola Estadual. Esta atendia a alunos da 1º ao 3º ano do ensino médio, conforme apresenta o Quadro 16 abaixo:

Quadro 16 – Matrículas Escolares em 2016 na rede Estadual de Ensino

Série	Número de alunos
1º Ano	289
2º Ano	152
3º Ano	150
Total de alunos matriculados	591

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Secretaria Municipal de Educação (2016).

Dos 591 alunos, 334 adolescentes eram beneficiários do PBF, representando 56,5% por cento do total de alunos matriculados. Desse total, 154 estudantes foram acompanhados com frequência escolar de 85% de frequência (BFA), enquanto 180 com frequência escolar de 75% (BVJ).

Quanto à rede de ensino particular, o município contava com 02 escolas particulares do ensino fundamental I e II, conforme demonstra o Quadro 17:

Quadro 17 – Matrículas Escolares em 2016 na Rede Particular de Ensino

Série	Quantidade
1º Ano	27
2º Ano	17
3º Ano	14
4º Ano	21
5º Ano	15
6º Ano	17
7º Ano	10
8º Ano	12
Total de alunos matriculados	133

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Secretaria Municipal de Educação (2016).

Conforme demonstra o Quadro 17, dos 133 alunos matriculados nas escolas particulares, 35 alunos eram beneficiários do PBF, representando o total de 26,3%.

Vale destacar que não foi identificado adolescente beneficiário de BVJ na rede particular de ensino. Esta constatação aponta para a diferença das demandas entre os estudantes da rede particular em relação à rede pública.

Ainda em relação ao total de estudantes das redes municipal e estadual do Município, 2.896 eram alunos da rede pública e 133 da particular. Desses, um total de 1.840 alunos eram beneficiários do PBF, ou seja, crianças e adolescentes que tinham suas necessidades supridas com recursos oriundos do PBF e, sendo assim, precisavam cumprir as condicionalidades exigidas pelo Programa.

Tendo apresentado os dados do município, o próximo item apresenta a gestão das condicionalidades pelas políticas de educação, saúde e assistência social no período da pesquisa.

5.2 A GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES

A gestão das condicionalidades implica no levantamento e sistematização de informações referentes às famílias beneficiárias do PBF. Nos formulários específicos são apresentadas informações de cada sistema das políticas de saúde, educação e assistência social. Como já mencionado, a partir das informações registradas em relação às políticas de educação (Sistema Presença) e saúde (Sistema Bolsa Família na Saúde), inicia-se o processo de identificação dos descumprimentos das condicionalidades⁶².

Em relação à condicionalidade da educação, o número total de crianças e adolescentes beneficiários do PBF, conforme dados já indicados, revelou que 66,9% dos alunos matriculados eram beneficiários do PBF e, presumidamente, acompanhados pelo Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar do Programa Bolsa Família – Sistema Presença.

⁶² É importante esclarecer que, na área da educação, a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, diz que o registro das informações deve ocorrer a cada dois meses e, na área da saúde, a cada seis meses, conforme regulamentado pela Portaria MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Relevante destacar ainda que todas as famílias do PBF devem ser acompanhadas pelos respectivos sistemas (educação e saúde).

Quanto às ações de acompanhamento dos beneficiários do PBF através do Sistema Presença, foram identificados no mês de março de 2016, referentes ao último prazo de envio das informações da educação (outubro/novembro de 2015), 211 alunos com problemas de identificação no Sistema Presença, representando 10,8% do total de alunos não acompanhados⁶³.

Quadro 18 - Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do PBF no Sistema Presença/Outubro/Novembro (2015)

Situação	Alunos sem frequência
Pertencentes às Escolas não identificadas	50
Beneficiários não localizados no município	143
Sem vínculo Escolar	18
	211

Fonte: Elaboração própria a partir das informações Sistema Presença (MEC, 2016).

O não envio das informações da frequência escolar, como já visto, pode incidir diretamente nos efeitos do PBF para as famílias, ocasionando o descumprimento da condicionalidade pela falta de acompanhamento, por parte do município, da frequência escolar.

Durante a análise dos dados, pôde-se constatar que o acompanhamento não se deu de forma rigorosa. Tal falta de rigor implicava na fragilidade e insuficiência de informações em relação à identificação das famílias e falhas no que diz respeito aos seus dados inseridos nos registros. Tal situação repercutiu diretamente nessas famílias beneficiárias do Programa, uma vez que elas foram responsabilizadas e penalizadas pelo descumprimento das condicionalidades. Sofreram os efeitos dos descumprimentos, sem que, necessariamente, tivessem cometido. Tal constatação indica a importância das questões técnicas do PBF nas áreas que pautam as condicionalidades da educação.

No que tange à Política de Saúde no Município, Presidente Dutra possuía 100% de cobertura das Unidades de Saúde, denominada de Estratégia Saúde da Família

⁶³ Algumas hipóteses são levantadas quanto a esse tipo de situação de não identificação das escolas e aos beneficiários não localizados no município no Sistema Presença tais como: falta de atualização do CadÚnico com a informação da mudança de série ou de escola do aluno, falta de informação do diretor da unidade escolar referente à transferência ou matrícula de novos alunos e mudança de domicílio.

(ESF). Essas têm a responsabilidade primordial de desenvolver ações no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS). As ações visam garantir a prestação de serviços que viabilizem o direito à saúde, com a disponibilização de serviços e programas de modo a contribuir para o cumprimento das condicionalidades.

No período investigado, as unidades de saúde acompanharam 2.049 famílias beneficiárias do PBF. Segue abaixo, o quadro do acompanhamento das condicionalidades do PBF.

Quadro 19 - Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do PBF no PSF

Estabelecimento de Saúde	Famílias Beneficiárias do PBF	Famílias Acompanhadas	Famílias Localizadas não visitadas	Famílias não Localizadas	Famílias Sem Informação
Unidade de Saúde da Família da Sede	474	432	0	06	36
Unidade de Saúde da Família da Sede II	389	352	01	09	27
Unidade de Saúde da Família Ilçonete Gonçalves Machado (Sede)	390	341	03	28	18
Unidade de Saúde da Família Simplício José da Cunha (Povoado de Campo Formoso)	332	289	0	27	16
Unidade de Saúde da Família Mãe Preta (Povoado de Matinha de Brito)	158	142	02	13	01
Unidade de Saúde da Família Felizarda da Rocha Machado (Povoado de Queimada)	306	287	04	06	09
TOTAL	2.049	1.843	10	89	107

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Sistema Bolsa Família na Saúde (DATASUS, 2016).

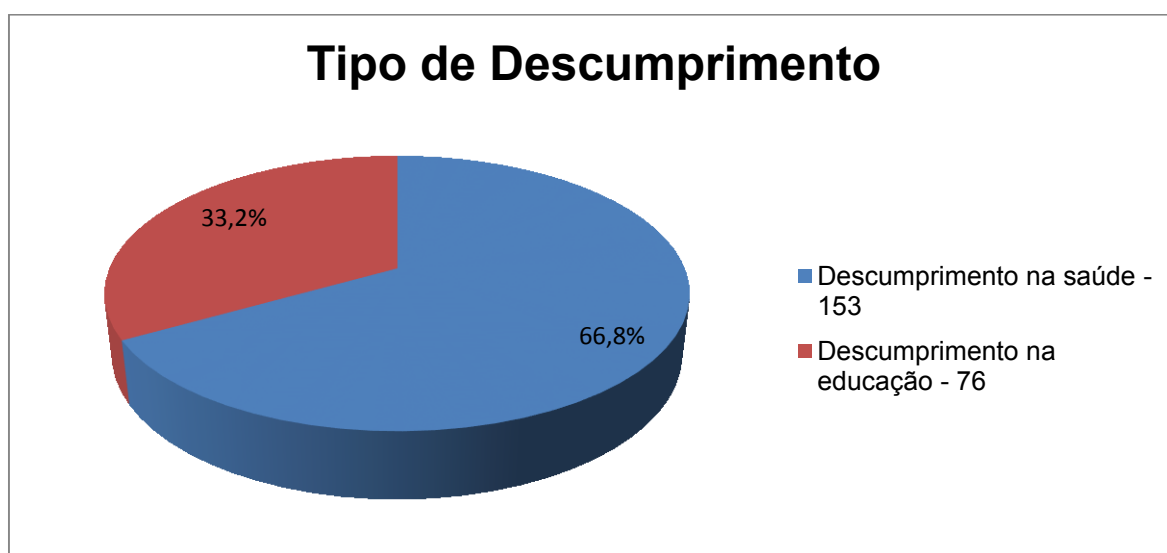
O Quadro 19 demonstra o quantitativo das famílias beneficiárias do PBF acompanhadas nas unidades de saúde no segundo semestre do ano de 2015 em Presidente Dutra. Esse acompanhamento foi realizado por meio do Mapa Diário de Acompanhamento, que contém as informações registradas sobre os beneficiários do Programa. A coleta e registro de informações, necessárias para o acompanhamento, eram realizados pelas Unidades de Saúde através do processo de busca dessas famílias. Isso era feito pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Os dados apresentaram um quantitativo de que 107 famílias ficaram sem registro de informação, 89 famílias não foram localizadas e 10 famílias não foram visitadas durante esse período. Sendo assim, 206 famílias (10% do total)⁶⁴ não foram acompanhadas pelas Unidades de Saúde da Família por falta das necessárias informações.

⁶⁴ Considerando que 10% das famílias do PBF não foram acompanhadas no período de seis meses, alguns pontos são destacados como limitantes para o trabalho com as famílias do PBF na saúde, como: aumento de demanda de trabalho pelas equipes (por conta da sobrecarga das atividades clínicas e curativas, dificultando a intensificação da promoção de saúde), hábito da população de procurar as

Os atendimentos voltados para esse público foram realizados sob a gestão da Secretaria Municipal de Saúde, nas respectivas unidades. As ações relacionadas ao cumprimento das condicionalidades do PBF aconteceram através do acompanhamento do peso, vacina, consultas de pré-natal das famílias beneficiárias do Programa.

No que diz respeito ao descumprimento das condicionalidades propriamente dito, foi predominante o descumprimento na área da saúde. Tal situação é apresentada no Gráfico 01.

Gráfico 1– Tipo de Descumprimento



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SICON (2016)

Durante esse período, a maioria dos descumprimentos das condicionalidades ocorreu na saúde, totalizando 153 (66,8%) descumprimentos, sendo que todos estavam relacionados à vacinação. Analisando esse dado junto com o dado do Quadro 19, que registra o acompanhamento das famílias do PBF na saúde, no último semestre de 2015, fica demonstrado que o número das famílias não localizadas, sem

ESF apenas quando está doente, falta de informação, organização e limite da rede. Além disso, torna-se necessário o diálogo/planejamento intersetorial entre a saúde e a assistência em relação à sensibilização e informação das famílias beneficiárias do PBF, no sentido da localização e busca das famílias para registros dos dados do acompanhamento da referida política.

informação e não visitadas no Sistema Bolsa Família Saúde (2015) foi de 206 famílias, influenciando a falta dessas informações no descumprimento das condicionalidades.

A questão do descumprimento das condicionalidades não é um fato isolado. Ele se constitui como uma das múltiplas manifestações da questão social, discutida no capítulo 1. Tendo dito isto, é que se justifica, antes mesmo de discutir os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades, até para que não se impute de forma imediata às famílias a responsabilidade sobre tal descumprimento, trazer para conhecimento o perfil das famílias que descumpriram as condicionalidades. Considerando o foco central da pesquisa, é que se centrará atenção especial nas famílias que sofreram o efeito máximo, ou seja, a suspensão do benefício monetário.

5.3 PERFIL DAS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES QUE SOFRERAM O EFEITO DE SUSPENSÃO DO BENEFÍCIO

Como não poderia deixar de ser, pois trata-se de um Programa focalizado nas famílias consideradas em situação de pobreza extrema, o perfil dessas famílias, seja no que tange às características de suas moradias, à sua renda, escolaridade, dentre outros elementos a seguir expressos, revelou a razão dessas serem incluídas em um Programa dito de redução da pobreza, de cariz geracional. Vejamos os dados que se seguem.

A habitação, de forma indiscutível, dá visibilidade à situação socioeconômica das famílias. Quanto às características do domicílio, foram identificados nos 14 domicílios, 08 famílias residindo em domicílio com piso de cimento enquanto 06 famílias residiam em domicílio com pisos revestidos de cerâmica. Com relação aos domicílios com esgotamento sanitário, 09 famílias residiam em domicílio com banheiro, enquanto 05 famílias residiam em domicílio sem banheiro, o que indica a precariedade das condições de saúde e qualidade de vida das famílias que sofreram o efeito da suspensão.

Na entrevista com os beneficiários, foi possível identificar essa situação de precariedade e risco de contaminação por doenças, vivenciadas pelos beneficiários

do PBF: “É muito ruim morar em uma casa que o banheiro tem que dividir com todo mundo. Tenho medo de pegar doença. É nojento.” (Beneficiário A)

A mesma situação foi apresentada pela outra beneficiária, também residente em quarto de aluguel: “Nos quartins (referindo-se aos quartos), o banheiro fica sujo o tempo todo e tem que usar rápido por que senão dá uma confusão.” (Beneficiária B)

A maioria dos domicílios possuía água tratada através do abastecimento de água, sendo identificado 01 domicílio sem água tratada. No que diz respeito à iluminação, 100% dos domicílios possuíam iluminação com relógio próprio. No entanto, mesmo com o acesso a água e a luz, as famílias beneficiárias relataram dificuldades para pagar as contas, principalmente quando tiveram o benefício suspenso: “Atrasou tudo. Fiquei sem dinheiro pra pagar água e luz. Cortou as conta aqui.” (Beneficiária B)

Todas as famílias submetidas ao efeito do descumprimento das condicionalidades por suspensão possuíam como representantes legais as mulheres. No que diz respeito à faixa etária, 05 responsáveis legais do PBF possuíam a idade entre 41 a 50 anos, seguidas de 03 responsáveis legais entre 31 a 40 anos, 03 mulheres entre 20 a 30 anos. Acima de 51 anos, foram identificadas 03 responsáveis legais, sendo estas avós. No que diz respeito à existência de pessoas com deficiência, nenhuma família foi identificada nos cadastros.

Com relação à cor/raça, a maioria das responsáveis com titularidade do PBF se auto declararam como pardas⁶⁵, representando esse dado um total de 13 representantes legais sendo que apenas 01 se declarou com a cor branca.

Considerando o estado civil das responsáveis legais do PBF, foi possível constatar que a maioria, ou seja, 08 beneficiárias possuíam cônjuge ou companheiro,

⁶⁵ Carloto e Mariano (2011) relacionam a presença notável de mulheres negras entre as pessoas pobres nesses dados da pesquisa com o reflexo de um processo histórico de (re)produção de desigualdades sociais, tanto em relação ao sexo, como à cor, apontados pelas autoras como definidores dos índices de desigualdades sociais no país. A conquista da cidadania envolvendo mulheres negras, segundo as autoras, tem como obstáculos a divisão sexual do trabalho somada as responsabilidades para com as tarefas de reprodução, sobretudo quanto às atribuições domésticas, e a quase interdição dos espaços de poder às mulheres. (CARLOTO e MARIANO, 2011)

sendo um dado significativo um quantitativo de 06 mulheres⁶⁶ beneficiárias apresentaram-se como solteiras, como chefes de família.

Em relação ao nível de escolaridade, a responsável legal com ensino fundamental, que vai do 1º ao 9º ano, incompleto representou um total de 09 beneficiárias. Já com ensino médio incompleto, eram 02 das beneficiárias, seguidas de apenas 01 beneficiária com ensino médio completo. Através desse dado, pode-se identificar o baixo índice de escolaridade das mulheres responsáveis pelo PBF, destacando que 02 beneficiárias nunca frequentaram a escola. O baixo índice de escolaridade da população beneficiária do programa demonstra a necessidade de consolidação de uma política de incentivo à educação das famílias em situação de pobreza. Sabemos que a qualificação profissional é um caminho para inserção no mercado de trabalho.

Com relação ao mercado de trabalho, a maioria dos responsáveis legais, totalizando 09 não trabalhava, enquanto isso, os trabalhadores rurais temporários e autônomos totalizaram 05 respectivamente. Como já mencionado, Presidente Dutra é um município predominantemente agrícola, com sua produção dependente de chuvas. A escassez delas, portanto, contribui para a diminuição do número de trabalhadores rurais, impactando diretamente na renda das famílias, que contam com a renda do PBF como sua única renda fixa.

Na entrevista realizada com as beneficiárias, foi possível identificar as barreiras encontradas pelas responsáveis legais em relação ao mercado de trabalho:

Eu não posso trabalhar nem em casa de família, trabalho pesado, eu tenho problema de coluna. Toda vez que trabalho fico doente por que piora tudo e não tenho dinheiro para comprar os remédios. Também não tenho com quem deixar meus filhos e esse negócio de trabalhar em casa de família tem que ser o dia todo. (Beneficiário A)

Ao perguntar para outra responsável sobre a questão da sua inserção no mercado de trabalho obteve-se a seguinte resposta:

⁶⁶ Essa tendência da mulher como referência na família faz parte do aumento no Brasil das famílias chefiadas pela mulher. De acordo com Gelinski e Moser (2015), o número de mulheres no Brasil dobrou na última década, passando para 22.242.88 em 2010: "Em 1985 as mulheres eram responsáveis por 18,2% dos lares, percentual que se elevou para 27,3% em 2001 e 38,7% em 2010. Portanto só nos últimos dez anos houve um acréscimo de 11,4 pontos percentuais." (GELINSKI e MOSER, 2015, p. 139)

Como mulher? Eu tenho um filhinho de colo de 01 ano e não tenho onde deixar. Sabe, não tem com quem ficar. Não tenho parente aqui na cidade. O pai as vezes fica, mas não vivo com ele e ele não fica todo dia. Homem não tá nem ai para filho não. (Beneficiária B)

Nas entrevistas, ficaram claras as dificuldades das mulheres beneficiárias do PBF acerca da inserção no mercado de trabalho. Problemas de saúde e, principalmente, o fato de não terem com quem deixar os filhos são dificuldades legítimas. De acordo com Carloto e Mariano (2011), são algumas das barreiras encontradas pelas mulheres do PBF. Segundo as referidas autoras, os baixos salários, que na maioria compreendem trabalhos informais, evidenciam também a precariedade de postos de labor aos quais as beneficiárias do PBF são submetidas.

Além disso, as dificuldades apontadas nas entrevistas rompem com a ideia de que o PBF produz desincentivo ao trabalho, por se acomodarem com a transferência de renda.

Quanto à renda, constatou-se que dos responsáveis pelo benefício com renda entre R\$ 77,01 a 154,01, o maior número de famílias (12) estava sobrevivendo em situação de pobreza e extrema pobreza, dependendo unicamente da transferência do PBF. Importante destacar que nenhuma família em descumprimento tinha renda igual a um Salário Mínimo (valor vigente: R\$ 788,00). No entanto, 02 famílias apresentaram renda das responsáveis legais entre R\$ 678,01 a R\$ 746,00, sendo essa a única renda de mulheres chefe de família com as seguintes ocupações: trabalhadora rural e autônoma, com a média de 05 filhos dependentes.

Tal dado demonstrou a importância do repasse financeiro do programa para a sobrevivência dessas famílias. Essa afirmação pode ser constatada na fala de uma das entrevistadas:

Esse bolsa família é o que sustenta minha família. Se eu imagino, assim, se eu ficar sem ele. Eu nem sei o que vai ser de mim porque, não sei mesmo. Olhe, eu pago aluguel com esse dinheiro. Eu pago minha contas de água e luz com esse dinheiro e é assim, e eu compro as coisas de comer, compro cesta básica e pago com esse dinheiro. Eu nem imagino se eu ficar sem, por que agora mesmo, que eu não estou recebendo. A minha sorte é as pessoas que me ajuda, né, que colabora, me ajuda no aluguel, como eu te falei.(Beneficiário A)

Não menos grave foi a resposta que se obteve de outra entrevistada: “Se não fosse o Bolsa nós passava fome. O dinheiro do bolsa é que ajuda nas coisas que

compro aqui em casa para as meninas. Eu compro mais comida e pago as contas de água e de luz e aluguel”. (Beneficiária B)

A situação de pobreza na qual estavam inseridas essas famílias fez com que a renda do PBF se tornasse a garantia do acesso à alimentação e manutenção (mesmo que parca) das atividades cotidianas, especialmente relacionadas ao sustento de todo o núcleo familiar. Dessa forma, a renda de tais famílias revelou a importância do benefício do PBF. A suspensão do benefício, por sua vez, expôs toda a família a uma maior dificuldade de sobrevivência, dada a sua situação de pobreza.

Tal situação se agravou no momento em que foi estudada a composição familiar desses grupos. Na análise da idade do companheiro/esposo, foi possível observar que todos eram considerados, a princípio, em idade produtiva. Com relação à idade, 04 possuíam idade de 31 a 40 anos, 03 entre 20 e 30 anos e 01 encontrava-se na faixa etária entre 41 a 50 anos. Percebe-se com esse dado que a faixa etária do esposo/companheiro não era compatível com a faixa etária da maioria das beneficiárias do programa, já apresentada, sendo estes mais jovens que suas companheiras. Os cadastros analisados apontaram ainda para o fato de que a maioria das mulheres construíram novas famílias, demonstrando a fragilização dos laços familiares.

No que se relaciona à renda dos oito companheiros/esposos das beneficiárias em situação de descumprimento, a renda não ultrapassava os critérios mínimos de pobreza do PBF. Dessa forma, 04 companheiros/esposos tinham renda entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00, 03 até R\$77,00 e 01 não possuía renda, por estar desempregado.

Em relação à ocupação no mercado de trabalho, a maioria da população masculina trabalhava na agricultura, em trabalho temporário. A falta de condições de trabalho fixo e regulamentado contribuiu para os baixos rendimentos dos companheiros/esposos das beneficiárias.

Nos dados analisados, as famílias em descumprimento pertenciam às famílias tradicionais (08 famílias), no entanto, o número de mulheres chefes de famílias com filhos/dependentes também foi expressivo, totalizando 06 famílias. Quanto à quantidade de filhos a maioria das famílias possuía entre dois e quatro filhos (08

famílias). Ainda foram identificadas 03 famílias com três filhos e 03 famílias com mais de seis filhos. Portanto, das 14 famílias estudadas o número de filhos totalizava 51.

No que diz respeito ao descumprimento das condicionalidades, pode-se identificar que, do total de 51 filhos, 17 crianças e adolescentes não atenderam, no período analisado, às condicionalidades. Desse quantitativo, 05 crianças pertencentes a dois núcleos familiares beneficiários do Programa descumpriram a condicionalidade relacionada à saúde (vacinação) e 12 crianças e adolescentes as condicionalidades relacionados à educação. Com relação à idade, a maioria dos descumprimentos ocorreu entre adolescentes entre 15 a 17 anos (47%), enquanto 30% vieram de crianças de 0 a 07 anos e 23% de crianças e adolescentes entre 08 a 14 anos. A maioria dos descumprimentos de condicionalidades pesquisados estava relacionada ao sexo masculino, totalizando 11 crianças e adolescentes do sexo masculino, enquanto do sexo feminino apenas 06 crianças e adolescentes.

Nas entrevistas, foi possível identificar as dificuldades das famílias no que se refere ao cumprimento das condicionalidades:

Moça fica uma coisa, muito complicado, né. E se não for por que se não for elas, elas perde, elas perde aula, aí fala que vai para a escola. Não vai, chega do portão, volta. Aí fica ruim para elas quanto para mim também. As meninas tavam bagunçando, brigando, né. E aí a coisa fica difícil desse jeito. Moça, assim, o problema é esse, como eu estou te contando o caso, a história. Por elas bagunçar lá, brigam, e aí fica aquele tumulto. E aí Venço (diretor da Escola), vem conversa comigo. Está passando assim, assim e assim com as crianças. Chama elas conversa. Elas chega, eu digo:” _ Por favor meninas, não faz isso, estuda direitinho, não briga, não bagunça que aí fica difícil para mim, para vocês que são crianças, principalmente, para vocês que são crianças.” O cartão vai lá e cancela.(Beneficiária B)

Com a outra entrevistada, foi revelado que a gravidez da adolescência foi o motivo da desistência dos estudos da filha:

Eu acho que foi por causa de duas filha minha que num foram mais, e aí, elas são de menor, né. E aí elas não foram mais para a escola. Elas incutiram para casar, e aí, uma já tá grávida de 6 meses e a outra já tem uma menininha. A outra está morando com o pai da menina. Só a que está grávida de 06 meses é que está comigo, não deu mais certo ficar com o menino (pai da criança). Ela disse que vai voltar (a estudar), mas acho, eu não sei. É pesado, a de 14 anos disse que vai voltar a estudar, agora, a outra nem fala, a de 16 já tem uma menininha, a dificuldade para ir num lugar. Ela disse que não pode ir

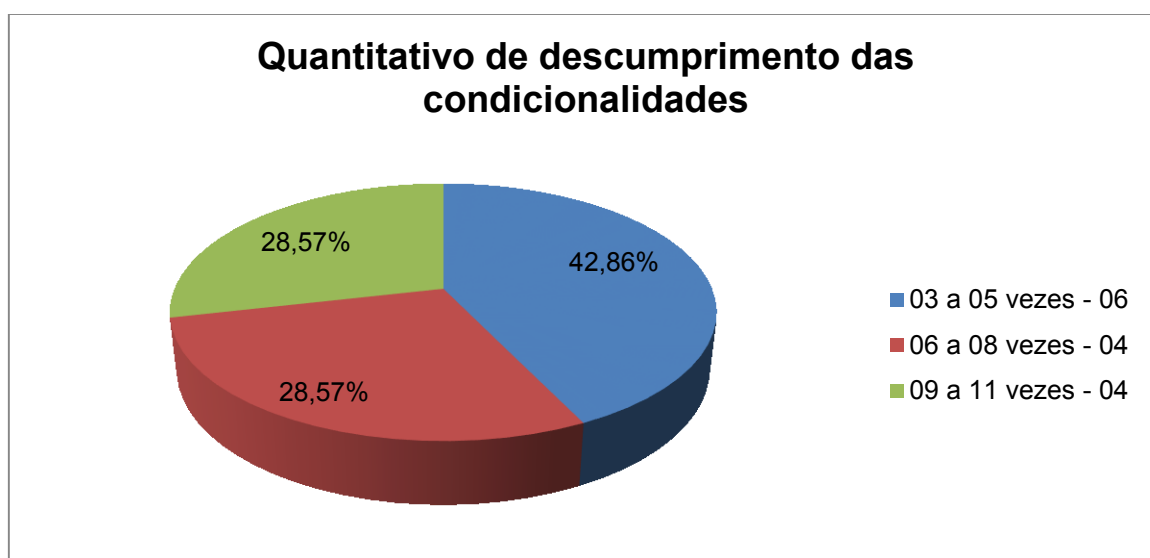
por causa que não tem com quem deixar a menina, imagine pra ir voltar a estudar. (Beneficiária A)

As falas das entrevistadas demonstraram a vulnerabilidade social a que estão submetidas as famílias do PBF. A primeira fala demonstrou as dificuldades da entrevistada no acompanhamento das crianças na escola especialmente relacionada a problemas cotidianos como indisciplina. Na segunda, a reprodução do ciclo da pobreza com a gravidez na adolescência e, conseqüentemente, o abandono escolar, o que remete a reflexões sobre a consolidação de uma política voltada para os adolescentes acerca da sexualidade.

Tendo apresentado a questão dos descumprimentos das condicionalidades e o perfil das famílias que descumprem às condicionalidades, passaremos a nos aproximar do foco central da pesquisa realizada, ou seja, a questão dos efeitos das condicionalidades e concomitantemente da sua repercussão sobre as famílias que sofreram o efeito de suspensão do benefício monetário repassado pelo PBF.

Com a análise do perfil das famílias em descumprimento das condicionalidades por suspensão, os gráficos abaixo têm como objetivo apresentar o perfil das crianças e adolescentes que foram notificados pelos sistemas de saúde e educação em descumprimento das condicionalidades.

Gráfico 2 - Quantitativo de descumprimento das condicionalidades do PBF pelas famílias



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SICON (2016)

O objetivo do gráfico 02 foi analisar o quantitativo do descumprimento das condicionalidades do PBF pelas famílias nos registros do SICON. Os registros no SICON revelaram a existência de descumprimento das condicionalidades para as famílias em suspensão do benefício desde o ano de 2007 até o março de 2016. Dessa forma, 42,86% das famílias estudadas, tiveram notificações relacionadas ao descumprimento de condicionalidades, seguindo o total de 57,14% o número de famílias que foram notificadas de 06 a 11 vezes desde que passaram a receber o programa, totalizando o número de 08 famílias.

Com esse dado, percebe-se que as famílias com benefício suspenso entre setembro de 2015 a março de 2016, desde a entrada no PBF, vêm passando por dificuldades para o cumprimento das condicionalidades do programa. Assim, é necessária uma pesquisa mais aprofundada para identificação das ações e persistentes notificações. Dessa forma, torna-se fundamental saber se as famílias estão sendo notificadas pela infrequência escolar ou pelo descumprimento dos quesitos exigidos em relação ao acompanhamento da saúde das crianças ou se por conta das ações de notificações intersetoriais, ou, como já visto, de falta de identificação da família e atualização cadastral.

Considerando que na suspensão a família deixa de receber o benefício durante o período de dois meses, foi possível observar 07 famílias beneficiárias ficaram sem receber o repasse do PBF com valores entre R\$ 155,00 e R\$ 252,00. Com os valores do repasse entre R\$ 112,00 a R\$ 154,00, 06 famílias deixaram de receber o repasse, enquanto 01 família deixou de receber a transferência de renda no valor de R\$ 336,00.

Dessa forma, o PBF, deixou de transferir para as 14 famílias em descumprimento de condicionalidades o total de R\$ 2.520,00/mês, totalizando durante os dois meses de suspensão o valor de R\$ 5.040,00.

A suspensão da transferência de renda inviabilizou a sobrevivência de tais famílias, incidindo diretamente na alimentação e custos com moradia, conforme relataram as entrevistadas:

Ficou muita dívida sem pagar, ficou faltando as coisas de casa, comida. Fiquei sem pagar aluguel, sem pagar água, luz. Tomei um dinheiro emprestado e fui e aluguei um quatinho [...] Fui obrigada sair

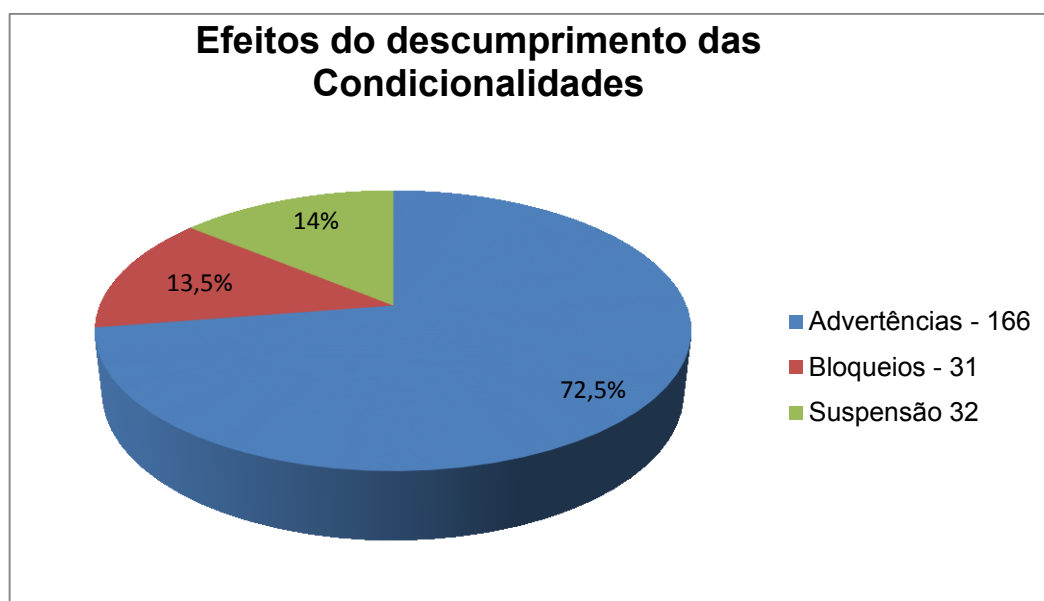
da casa do homem. Hoje tô pagando R\$ 100,00 reais num quartinho desse tamanhinho. (Beneficiária A)

Acompanhando as mesmas dificuldades de subsistência da família, outra entrevistada acrescentou que: “Aí eu preciso do alimento dentro de casa e não tem como. E o jeito pegar e, correr, né, para dar providência de colocar tudo em dia, vim tudo de novo. Aluguel, bujão, né, tudo.” (Beneficiária B)

5.4 OS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PBF EM PRESIDENTE DUTRA

Diante do descumprimento das condicionalidades, como já foi discutido, são previstos efeitos (como assim são chamadas as consequências do não cumprimento das condicionalidades) previstas no PBF.

Gráfico 3 - Efeitos dos Descumprimentos das Condicionalidades



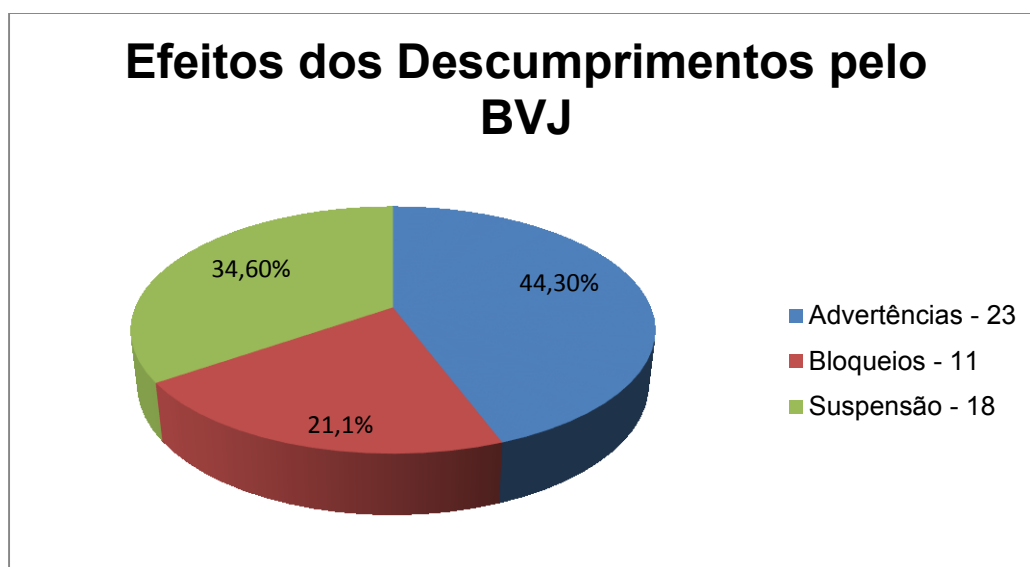
Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SICON (2016)

Dados do SICON, apresentados no gráfico 03, demonstraram os efeitos determinados para as 229 famílias que, no período de setembro de 2015 a março de 2016, e encontravam em situação de descumprimento de condicionalidades. Esse quantitativo de famílias em descumprimento representou 8,8% do total de famílias

beneficiárias do PBF no Município. O gráfico evidenciou um número expressivo de advertências (166). Este dado aponta, por sua vez, para a necessidade do acompanhamento, isto para que o descumprimento não se repita, implicando assim em efeitos mais severos, como é o caso das famílias que tiveram o benefício suspenso / bloqueado. Vale ressaltar que 13,5% das famílias tiveram o benefício bloqueado e 14% tiveram o benefício suspenso por dois meses por conta do descumprimento das condicionalidades.

No que diz respeito ao descumprimento das condicionalidades propriamente dito, como já mencionado, foi predominante o descumprimento na área da saúde. Os Gráficos 10 e 11 apresentam o quantitativo de famílias e o tipo de benefício que sofreu os efeitos em razão do descumprimento das condicionalidades. O Gráfico 10 diz respeito aos efeitos do descumprimento das condicionalidades por jovens que recebiam o BVJ. Os jovens aí inseridos possuíam idade entre 16 e 17 anos e, não é demais lembrar, precisariam ter 75% de frequência escolar.

Gráfico 4 – Efeitos dos Descumprimentos pelo BVJ

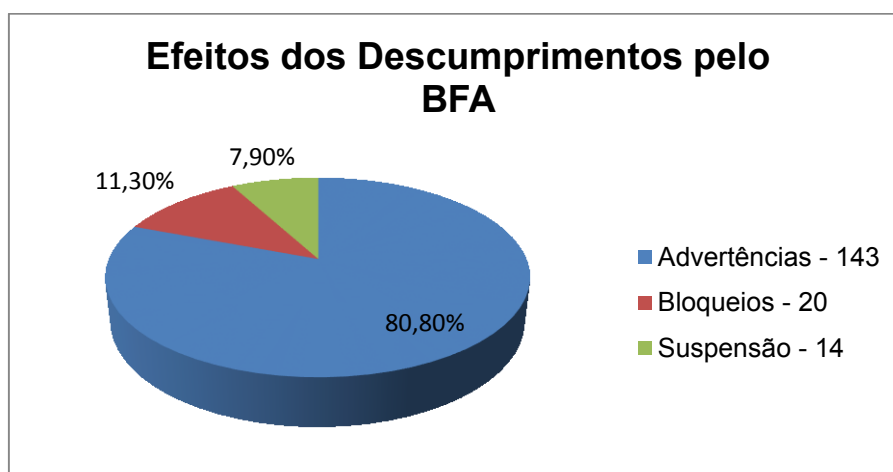


Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SICON (2016)

O dado representou um total de 29 famílias (11 bloqueios e 18 suspensões) que deixaram de receber o BVJ, no valor de R\$ 42,00, representando um total de 55,7% das repercussões, ultrapassando o número de advertências.

Em relação ao BFA, os dados dizem respeito ao registro dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades da educação e/ou da saúde, conforme os resultados do acompanhamento enviados pelos Ministérios da Educação e da Saúde.

Gráfico 5 - Efeitos dos Descumprimentos pelo BFA



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SICON (2016)

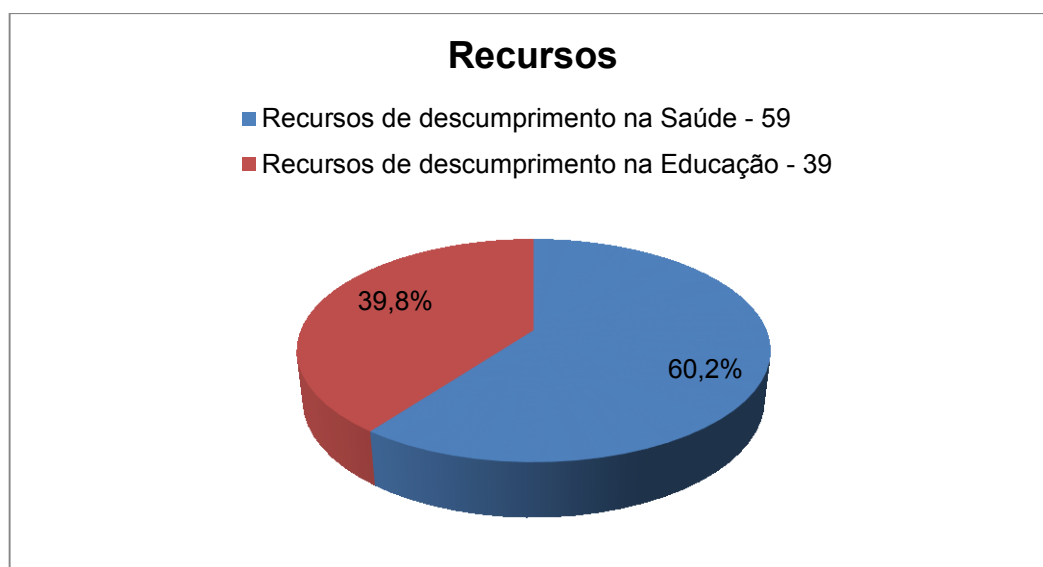
Quanto ao BFA, o número de advertência representou 80,8%, enquanto o bloqueio e a suspensão representaram 19,20%. Esse dado torna possível identificar que nesse período 34 famílias em descumprimento de condicionalidades não tiveram acesso à transferência de renda. Dessas, 12 tiveram o benefício suspenso por descumprimento na educação relacionado à frequência escolar, enquanto 02 tiveram o benefício suspenso por descumprimento na saúde, relacionado à vacinação.

Diante dos dados até agora apresentados, no que tange às repercussões do descumprimento das condicionalidades, durante o período investigado, foram identificados que, do total de 229 famílias, 52 (22,7%) tiveram efeitos no BVJ, e 177 (77,3%) tiveram efeitos no BFA.

Relacionado ao descumprimento de condicionalidades, para esse total de famílias foram expedidos recursos. Conforme já pontuado, os recursos são elaborados a partir da justificativa da família frente ao descumprimento das condicionalidades com a exposição para ao Gestor do PBF acerca da situação vivenciada. De acordo com o SICON (2016), no período dos seis meses de apuração

e acompanhamento das famílias pelo CRAS, foram identificadas 98 solicitações de recursos. Elas foram encaminhadas para análise e deferimento (ou não) do MDS.

Gráfico 6 – Recursos



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SICON (2016)

Os dados revelam que durante o período de setembro de 2015 a março de 2016 os recursos relacionados à saúde (vacinação das crianças) representaram 60,2% dos descumprimentos. Quanto aos recursos emitidos na educação, estes representaram 39,8%. A análise desses recursos possibilitou a identificação das famílias que sofreram os efeitos inerentes ao descumprimento das condicionalidades seja na área da saúde ou da educação, conforme apresenta o Quadro 20:

Quadro 20 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades identificados nos recursos:

Efeitos do Descumprimentos	Saúde	Educação	Total
Advertência	54	25	79
Bloqueio	04	04	08
Suspensão	01	10	11
Total	59	39	98

Fonte: SICON, 2016. Recursos - Setembro de 2015/Março de 2016. Elaborado pela pesquisadora.

Ao se analisar as 98 justificativas das solicitações dos recursos apresentadas pela responsável legal da família, constatou-se que, desse total, 42 famílias foram

notificadas por falta de atualização cadastral, uma família por motivo de doença do aluno/família, 32 famílias sinalizadas no registro do SICON como outros motivos (desinteresse/desmotivação pelos estudos; abandono/desistência escolar; negligência dos pais ou responsáveis) e 23 registros por erros no sistema. Desta forma, atualização cadastral (de competência da política de assistência social) e os erros de registros representaram 66,3% do total de famílias que foram severamente punidas, estando em cumprimento das condicionalidades. O Quadro 21 sintetiza esses dados:

Quadro 21 - Recursos avaliados no SICON

Recursos Avaliados	Quantidade
Erro no registro	23
Doença do aluno/família	01
Cadastro desatualizado	42
Medida socioeducativa	00
Ameaça na escola	00
Outros	32
Total de recursos deferidos	98

Fonte: SICON, 2016. Recursos - Setembro de 2015/março de 2016. Elaborado pela pesquisadora.

Merecem atenção os dados relacionados aos erros de registros no sistema. Dos 23 erros de registro, foi possível identificar que 21 famílias foram advertidas, 01 família teve seu benefício bloqueado e 01 família teve o benefício suspenso. Quanto ao tipo de condicionalidade registrada no sistema, notou-se que 21 registros ocorreram em razão do descumprimento na área da saúde e 02 registros no Sistema Presença pela Educação. Na assistência social, foram identificadas 42 famílias com o cadastro desatualizado. Desse total, 33 famílias foram advertidas, 03 famílias tiveram seu benefício bloqueado e 06 famílias tiveram o benefício suspenso. Vale mencionar que a falha no sistema ou erro no registro da vacinação, na frequência e atualização cadastral, além de constranger a família beneficiária do Programa, acaba punindo e responsabilizando-a, quando a falha está no sistema do poder público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou analisar a repercussão dos efeitos em decorrência do descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família no Município de Presidente Dutra – Bahia. Para alcançar esse objetivo, discutiu o fenômeno da pobreza a partir das relações de produção e reprodução capitalista.

O capitalismo produz a questão social. A questão social, dentre outras expressões, se manifesta através da desigualdade social ancorada nas contradições próprias da sociedade capitalista. Pastorini (2010), diferente do pensamento de Castel (1998), afirma que não temos uma nova questão social, mas a agudização da pobreza e o surgimento de novas manifestações da questão social.

Diante da ampliação da pobreza decorrente do capitalismo e das demandas daí geradas, o Estado passou a desenvolver ações e políticas públicas voltadas para o enfrentamento das diferentes manifestações da questão social. Tal enfrentamento, de forma contraditória, atende às demandas da classe trabalhadora pauperizada e, ao mesmo tempo, contribui para o fortalecimento da produção e reprodução das relações inerentes ao modo de produção capitalista.

O enfrentamento da pobreza, por sua vez, pauta-se em três diferentes correntes de pensamento: a corrente liberal, a Social (*Welfare State*) e a neoliberal.

A perspectiva liberal, consolidada sob a ascensão da hegemonia da classe burguesa, tem como princípio basilar a defesa da liberdade individual e da propriedade privada. O pensamento liberal não estabelece relação entre a pobreza e o modo de produção capitalista. Nesta, a pobreza é naturalizada. No que diz respeito ao enfrentamento da pobreza, essa é vista como incentivo à vagabundagem e, assim, um freio ao crescimento econômico. O bem estar da coletividade, de acordo com essa tese, é entendida como decorrente do livre funcionamento do mercado. Esse é reconhecido como capaz de garantir o bem comum. A intervenção do Estado, nessa perspectiva deve ser mínima, de modo a não afetar a liberdade de mercado (SIQUEIRA, 2013). Entendendo a pobreza como ameaça à ordem estabelecida, coube historicamente ao Estado tratá-la por meio de mecanismos de repressão e criminalização. Como medida de correção, controle e prevenção da marginalização é

que se passa a impor ao pobre o trabalho forçado. Esta medida pauta-se na justificativa de que o trabalho previne o parasitismo e a vagabundagem.

A segunda corrente se fundamenta na ideia do Estado Social. Nesta se observa uma crítica aos efeitos do sistema capitalista. Tal crítica se sustenta no reconhecimento das desigualdades sociais produzidas em decorrência das relações capitalistas.

Pautada nas ideias de Keynes é que o Estado é chamado a intervir na economia e a criar estratégias voltadas para o pleno emprego. Tais medidas visavam possibilitar a integração e uma maior igualdade social. Com base nesse pensamento é que o Estado se volta para o enfrentamento da pobreza, através da implantação de políticas sociais de caráter universal (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007).

Por fim, a corrente de pensamento predominante no cenário atual é a corrente neoliberal. Nesta perspectiva, merece destaque a desregulamentação do mercado e da prevalência do individualismo. A pobreza volta a ser naturalizada (BERHING e BOSCHETTI, 2011) e retoma-se a ideia da responsabilidade individual e da culpabilização dos indivíduos. Ignora-se, assim, que eles são vítimas do modelo econômico e social vigente que amplia a pobreza e intensifica a exclusão.

Com base nesse pensamento o Estado reduz as ações de proteção social e implementa políticas e de enfrentamento à pobreza de caráter transitório e emergencial.

Como saída para a contenção das crises e sob a influência de orientações de agências multilaterais, as políticas sociais, pautadas no princípio da universalidade, são fragilizadas, tornando-se focalizadas.

Em um cenário de crescimento da pobreza absoluta e daí decorrente, dentre outras manifestações da questão social, o fenômeno da fome, é que são implementados Programas de Transferência de Renda Condicionada. Neles, a transferência de renda é atrelada a condicionalidades.

Com base na ideia de transferência de renda e de proteção social foi que, após a promulgação da Constituição Federal, foram implantados diferentes programas

voltados para o combate à fome e aos demais efeitos da pobreza. Estes programas foram posteriormente unificados em um só programa, o PBF.

O referido programa tem como objetivo combater a fome e a miséria e promover a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. É pautado em contrapartidas das famílias nele inseridas. Estas contrapartidas, reconhecidas como condicionalidades, são justificadas por seus idealizadores como estratégias garantidoras dos direitos fundamentais da saúde, educação e assistência social.

Diferente dos argumentos usados para justificar as condicionalidades, os estudos que pautaram esta dissertação apontaram para o fato de que estas reforçam a perspectiva familista, na medida em que impõem a responsabilidade da família pela proteção e observância de direitos de seu núcleo familiar, sem que sejam considerados fatores externos. Constatou-se também aquilo já discutido por muitos autores em relação à responsabilização da mulher pelo cumprimento das condicionalidades. Tal constatação só veio a reforçar a já tão discutida questão da desigualdade de gênero. Aponta-se essa como uma das repercussões da exigência das condicionalidades: a atribuição de uma sobrecarga de trabalho à mulher e a naturalização de papéis sociais de acordo com a questão de gênero, ou seja, a cultura do familismo e da mulher como membro da família responsável pelos cuidados com a prole.

A questão de condicionar o repasse do benefício ao cumprimento da condicionalidade no âmbito da educação e da saúde reforça a ideologia da moralização da pobreza, trazendo como resultado perverso a punição das famílias beneficiárias do Programa quando não conseguem cumpri-las, distinguindo-as entre os pobres “merecedores” e os pobres “não merecedores”. Sob essa ótica, só merecem o direito ao benefício monetário previsto no Programa aquelas famílias (mulheres) que colocam e que acompanham seus filhos nas escolas e que os levam aos postos de saúde. Tal relação entre direitos e responsabilização das famílias não considera, no entanto, a complexidade da vida das famílias pauperizadas.

O controle da observância das condicionalidades, embora não tenha sido foco dessa pesquisa, revelou falhas que implicaram na suspensão do benefício monetário, quando, na verdade, as falhas não se encontravam na família. Fragilidades do sistema de controle das condicionalidades trouxeram à tona questões técnicas que implicaram

indevidamente na penalização das famílias. Tais questões relacionavam-se à identificação e localização das famílias.

A punição e responsabilização dessas famílias confirmou a hipótese de que os efeitos do descumprimento das condicionalidades legitimam a ideia da responsabilização do indivíduo/família pela sua situação de pobreza. Tal responsabilização, nesse caso, não considera que equívocos de ordem técnica também podem ocorrer. Pergunta-se aqui: quando as falhas ocorrem por ineficiência do sistema, quem deveria ser penalizado? A penalização é resposta para a garantia dos direitos? Sem que estas questões sejam consideradas, reforçam-se as ideias do controle do Estado sobre a população pobre, com base em efeitos punitivos e de responsabilização das famílias.

A constatação da responsabilidade imputada à família mostrou-se também contundente quando foram pesquisadas as famílias que descumpriram alguma condicionalidade do Programa e que sofreram o efeito da suspensão do benefício pelo período de dois meses. A repercussão de tal suspensão intensificou (ou retomou) a situação de vulnerabilidade das famílias em extrema pobreza. Tal ampliação foi relatada nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, onde ficaram evidentes a falta de alimentação, a limitação ao acesso de moradia, o acúmulo de dívidas, os atrasos no pagamento do aluguel e o não pagamento de contas de água e luz.

O descumprimento das condicionalidades, inquestionavelmente, segundo as famílias entrevistadas, tem como repercussão o agravamento da situação de extrema pobreza das famílias do PBF. Tal constatação impõe uma cuidadosa e responsável reflexão: até que ponto as punições relativas aos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades do PBF podem se tornar um reforço à desresponsabilização do Estado e o retorno “liberal” (neo?) à culpabilização das famílias por sua condição de pobreza?

Os efeitos dos descumprimentos reforçam, ainda, a dinâmica da exclusão social, na medida em que os efeitos são pautados em sanções que excluem as famílias que não atenderam às condicionalidades.

A exclusão não só agrava a situação de pobreza das famílias, como revela um paradoxo quanto ao alcance do objetivo do Programa no que se refere à superação

da pobreza. Isto porque as famílias beneficiárias em descumprimento das condicionalidades são as que mais têm dificuldades de encontrar saída para a superação da pobreza.

Tem-se aqui, mais do que uma repercussão dos efeitos das condicionalidades, a própria fragilidade desta estratégia. Tal conclusão se sustenta no propósito do Programa no que diz respeito ao rompimento intergeracional da pobreza. Isso porque os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades levam as famílias “descumpridoras” a uma maior vulnerabilidade. A suspensão dos benefícios tem repercussões de rebatimento para as próximas gerações. A falta de cuidados com a saúde, baixa escolaridade, não há dúvida, repercutem na ampliação dos múltiplos fatores determinantes do complexo fenômeno da pobreza.

As condicionalidades, nesse sentido, reforçam o trato neoliberal que vem sendo dado à pobreza. É, sim, um reforço com repercussões culpabilizadoras, excludentes e intergeracionais. O PBF inclusive se caracteriza como temporário, embora esteja vinculado às políticas sociais – educação, assistência e saúde – supostamente de caráter universal. Como bem coloca Sposati (2002), ao fazer referência a programas públicos sociais, estes não têm perspectiva da consolidação do direito, até mesmo porque o direito à “transferência de renda” não é permanente. Para as famílias do PBF, esse necessário “não direito” se constitui como uma ameaça, e não como direito/dever.

REFERÊNCIAS

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

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.219 de 11 de Abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto nº 3.877, de 24 de julho 2001**. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta o programa Bolsa Família.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto nº 4.102 de 24 de Janeiro de 2002**. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativa ao Auxílio-Gás.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto nº 5.749, de 11 de Abril de 2006**. Dispõe sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto**

nº 6.917, de 30 de Julho de 2009. Altera os artigos 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto nº 6.135 de 26 de Julho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Decreto nº 8.232, de 30 de Abril de 2014.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**, 2010.

_____. MDS. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**, Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria GM nº 551, de 09 de novembro de 2005.** Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 458 de 04 de Outubro de 2001.** Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e revoga a Portaria nº 2.917, de 12 de setembro de 2000.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria 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.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº**

148 de 27 de Abril de 2006. Regulamenta o IGD – Índice de Gestão Descentralizada.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Portaria 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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Medida Provisória 2.206 de 06 de setembro de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 666 de 28 de Dezembro de 2005.** Estabelece a integração entre o Programa Bolsa Família – PBF, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, regido pela Portaria SEAS/MPAS nº 458, de 4 de outubro de 2001.

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

_____. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MEC/ MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria Interministerial MS/ MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

_____, **Resolução nº. 109, de 11 de Novembro de 2009** da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

_____, **DECRETO Nº 7.492, DE 2 DE JUNHO DE 2011,** Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

BEHRING, E. R. **Política Social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Acumulação Capitalista, fundo público e Política Social. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING;E. R. e BOSCHETTI; I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

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

CARLOTO, C M.. Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do termo das mulheres. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.;CARLOTO, C. M.(Org.). **Familismo: Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 18(2): 121-130, jul.-dez./2012.

CASTEL. Robert. **As metamorfoses da questão social**. 5ªed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CHOSSUDOVSKEY. **A globalização da pobreza: Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

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

DRAIBE, Sônia M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a respeito da experiência latino-america recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3–15, 1997.

_____, Sônia Maria. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v.15.n.2, nov.,2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>> . Acesso em: 25 mar. 2016.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista katálysis**, Florianópolis: Edufsc, v. 10, n. 1, p. 24-34, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000100004/7328>> Acesso em: 12 de dezembro 2015.

EXALTAÇÃO, José Carlos. Inscrição social da Pobreza: Cadastro Único. In: IVO, A. B. L. et al (Org.) **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81** problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência social**. 7ªed. São Paulo: Cortez, 1995.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A Política de Assistência Social no Brasil: O foco na família e a questão dos mínimos sociais. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v.13, n.2, p.153-174, jul./dez, 2007.

FONSECA, L. L.; VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Políticas Sociais, Intersetorialidade e Desenvolvimento. In: MONNERAT, L; ALMEIDA, M. L. T. de; SOUZA; R. G. de. (Org.). **A Intersetorialidade na Agenda das Políticas Sociais**. São Paulo: Papel Social, 2014.

GELINSKI, C.R.O.G.; MOSER, L. Mudanças nas famílias brasileiras e a proteção desenhada nas políticas sociais. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo: Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

GUERRA, Y. et al. Elementos para o debate contemporâneo da “Questão Social”: a importância de seus fundamentos. In: **Revista Políticas Públicas**, v. 11, n. 2. UFMA: Maranhão, 2007. p. 237-255 Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/31faf46bb74c9b64aa7dYolanda_fatima_Joana_Nadia.pdf> acesso 06 nov. 2015.

GRAVE, Fátima. Trabalho, Desemprego e Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XXIII, nº69, Março, 2012.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Loyola, 1993.

IBGE. Censo demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

IVO, A.B.L. A Reconversão da Questão Social e a Retórica da Pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, A. et al. (Org.) **A Pobreza do Estado na Luta contra a Pobreza Global.** 1ªed. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

_____. **Viver por um fio: pobreza e política social.** São Paulo: Annablumer, 2008.

_____. A reconvenção do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **Revista em Perspectiva.** V.18, nº2. São Paulo, 2004.

JUSTO, C. R. D. M. ; Crise do Welfare State e Transformações no Mundo do Trabalho: o Surgimento e Experiência da Renda Mínima/Básica e suas Implicações sobre a Cidadania. In: **XI Congresso Brasileiro de Sociologia (CBS) - Sociologia e Conhecimento Além das Fronteiras,** 2003, Campinas/SP. Programa e Resumos. Recife/PE: Sociedade Brasileira de Sociologia - SBS, 2003.

LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? **CADERNO CRH,** Salvador, v. 23, n. 59, p.353-368, Mai/Ago, 2010.

LAVINAS, L. **Universalizando direitos.** Observatório da cidadania – Relatório 2004. Rio de Janeiro: Obercid, 2004.

_____. **Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LEHER, R. Crise do Capital e questão social. Estudos do Trabalho, **Revista da RET,** ano III, n.6. 2000. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/4RevistaRET6.pdf>> Acesso: 21 jan. 2016.

LOMELÍ, E.V. Transferências Monetárias Condicionadas (TMC). In: IVO, A. B. L. et al (Org.) **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81** problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

MEIRELLES, G.A.L. Pauperização relativa, desigualdade social e a “questão social” contemporânea. **Temporalis,** Brasília (DF), ano 15, n. 29, jan./jun. 2015.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Brasília, 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/fichadescritiva_12.pdf> Acesso em 18 jan. 2016.

_____. **SIGPBF**, 2016. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/>> Acesso em: 06 abr. 2016.

_____. **Cecad**, 2016. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/auth/index.php>> Acesso em 06 abr. 2016.

_____, **Descumprimento das Condicionalidades**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/descumprimento-das-condicionalidades>> Acesso em 27 jan. 2016.

MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. **Familismo: Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

MONNERAT, G.L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência e saúde coletiva**, dez. 2007, v.12, n. 6, p.1453-1462.

MONNERAT, G.L; SOUZA; R. G. de. Intersectorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, L; ALMEIDA, M. L. T. de; SOUZA; R. G. de. (Org.). **A Intersectorialidade na Agenda das Políticas Sociais**. São Paulo: Papel Social, 2014.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M. L. **Estado classe e Movimento Social**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Revista S. Social e Sociedade**, S. Paulo, nº 110, p. 270-287, abr./jun., 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200004&script=sci_arttext> acesso em 12 jul.2013> Acesso em 12 dez. 2015.

MOTA, A. E. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. IN MOTAA. E (org). **O mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, política e sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. O Serviço Social na Contemporaneidade: a “questão social” e as perspectivas ético-políticas. In: **XXIX ENCONTRO NACIONAL CFESS/CRESS**, 2000, Alagoas. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/relatorio_2000_29.pdf> Acesso em 10 jan. 2016.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 135-170, 2007.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, n.3, 2001. Disponível em: <https://www.academia.edu/8349316/5_notas_da_questao_social> Acesso em 29 out. 2015.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “Questão social em Debate**. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, P.A. **Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Utopia Desenvolvimento e Política Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 112, out/dez, 2012.

_____. **Política social: temas e questões**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social NEPPOS/CEAM/UnB), 2003. Disponível em: <http://neppos.unb.br/publicacoes/contra_focal.pdf> Acesso em 10 jan. 2016.

PEREIRA, C. P. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro, p. 229- 252. In: **Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social**, Brasília, nº 18, janeiro a junho, 2006.

PEREIRA, C.P.; SIQUEIRA, M.C.A. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, E. et al. (Org.) **Capitalismo em crise: Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano**, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/ranking-idhm-municipios-2010.aspx>> Acesso em 10 abr. 2016.

RÊGO, Walquíria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2ªed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

RUSCHEINSKY, Aloisio; MENDIZÁBAL, David Martínez. Política social, paradigma de bem-estar e prática política: análise comparativa de programas de transferências condicionadas. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 31-40, jan./jun. 2014.

SALVADOR, E. Crise do Capital e socorro ao fundo público. In: BOSCHETTI, I et. al. **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

SILVA, M.B. **Assistência Social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, M.O.S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katál.*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez., 2010.

_____. Focalização e impactos do Bolsa Família na população pobre e extremamente pobre. In: SILVA e SILVA, M. O. da (Coord.); LIMA, V. F. S. A. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2014a.

_____. O Bolsa Família: intersectorialidade-dimensão central na implementação e nos resultados do Programa. In: MONNERAT, L; ALMEIDA, M. L. T. de; SOUZA; R. G. de. (Org.). **A Intersectorialidade na Agenda das Políticas Sociais**. São Paulo: Papel Social, 2014b.

_____. A Pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. In: **VII**

Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015, São Luís. CDROM - Para Além da Crise Global: experiências e antecipações concretas. São Luís: UFMA, 2015.

_____. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. *Pensar Política Social*, BH, 2006. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=pensarbh_ed15_trajetoria_programas.pdf> Acesso em 15 jan. 2016.

SILVA, M.O.S.; YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, I. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49 jan./jun., 2009.

SIQUEIRA, L. **Pobreza e Serviço Social: Diferentes concepções e compromissos políticos**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SOLANO, C.B. Universalismo e Focalização. In: IVO, A. B. L. et al (Org.) **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81** problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

SOUZA, S.M.P.S. Dimensões qualificadoras dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 327 - 337, ago./dez. 2015.

SPOSATI, A. et al. **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileira. Uma questão em Análise**. 6ª Edição, São Paulo, Cortez, 1995.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

SUPLICY, E.M. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, R.V. Uma Crítica da concepção de política Social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº104, p.650-680, Out/dez., 2010.

TEIXEIRA, M. S. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, M. C. (Org.). **Direitos e Cidadania: condições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

UGÁ, V.D. **A Questão Social como “Pobreza”:** crítica à conceituação neoliberal. 1ªed. Curitiba: Appris, 2011.

_____. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol.Polít.**, Curitiba, nº23, p.55-62, nov.,2004.

VAN PARIJS, P. A renda básica: Por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul? **Revista Econômica**, v. 4, n. 1, p. 75-93, junho 2002 - Impressa em outubro 2003. Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2003.

_____. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família avanços, limites e possibilidades do programa que esta transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

YAZBEK, M.C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.110, p. 288-322, abril/jun., 2012. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a05n110.pdf>> Acesso em 07 set. 2015

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ZIMMERMANN, C.R.; SILVA, M.C. concepções neoliberais nas políticas sociais brasileiras. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 64, set. 2006. Disponível em:<<http://www.espacoacademico.com.br/064/64zimmermann.htm>>. Acesso em 20 fev. 2016.

ZIMMERMANN, C.R. Os programas sociais brasileiros na ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 57, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/057/57zimmermann.htm>> Acesso em 20 dez.2015.

APÊNDICE

APÊNDICE A - CARTA-CONVITE AOS SUJEITOS DA PESQUISA

Eu, Adilma Pinto Galvão, matriculada na Universidade Católica de Salvador-UCSAL, orientada pela Professora Dra. Maria de Fátima Pessôa Lepikson, estou realizando uma pesquisa com os beneficiários do Programa Bolsa Família, que tiveram o benefício suspenso, por conta do descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Buscarei nessa pesquisa analisar qual o significado econômico da suspensão do benefício do Programa Bolsa Família para a família beneficiária do Programa.

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) dessa pesquisa. Sua colaboração será de fundamental importância para contribuir para o conhecimento acerca do Programa Bolsa Família.

No momento da entrevista será utilizado um gravador que tem por objetivo garantir a veracidade das informações fornecidas. A sua identidade não será revelada. Utilizaremos nomes fictícios para todas as pessoas citadas na entrevista.

Nesse sentido, gostaria de saber se você se dispõe a participar desta pesquisa.

Cabe destacar que não se trata de uma participação obrigatória e não acarretará custos. A qualquer momento você poderá desistir de participar e retirar o seu consentimento.

Agradeço sua atenção e aguardo o retorno.

Adilma Pinto Galvão

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____ RG nº _____, abaixo assino, estando devidamente esclarecido sobre os objetivos da pesquisa: O Programa Bolsa Família: Um Estudo Sobre os Efeitos do Descumprimento das Condicionalidades em Presidente Dutra, realizado pela pesquisadora Adilma Pinto Galvão, aluna do Mestrado de Políticas e Cidadania da Universidade Católica de Salvador, sob a orientação da Professora Dra. Maria de Fátima Lepikson, concordo em participar da pesquisa e autorizo a divulgação dos dados coletados.

Presidente Dutra, ____/____/2016

Assinatura

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Roteiro norteador de entrevista com as famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidade com benefício suspenso

O que representou para a família a suspensão do benefício Bolsa Família no orçamento familiar?

A família passou por dificuldades econômicas quando o benefício foi suspenso?

Quais?

Como as dificuldades foram resolvidas?

O que significa a perda do PBF para a família?

Quais as maiores dificuldades encontradas pela família para o cumprimento das condicionalidades?