

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**FRANCIELI SOUZA DE OLIVEIRA**

**CONDICIONALIDADES: O ACOMPANHAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS/SC**

**FLORIANÓPOLIS**

**2016**

FRANCIELI SOUZA DE OLIVEIRA

**CONDICIONALIDADES: O ACOMPANHAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS/SC**

Monografia submetida ao Departamento de Serviço Social, da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Dilceane Carraro

FLORIANÓPOLIS


2016

FRANCIELI SOUZA DE OLIVEIRA

**CONDICIONALIDADES: O ACOMPANHAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS DO  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FLORIANÓPOLIS/SC**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi submetido ao processo de avaliação pela banca examinadora para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, e aprovado na sua forma final, atendendo as normas vigentes no curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

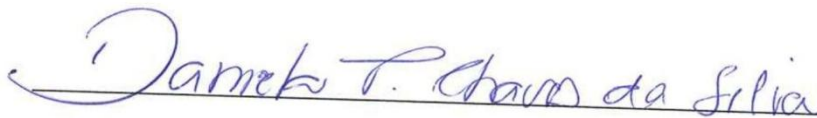
**BANCA EXAMINADORA**



Prof.ª Dr.ª Dilceane Carraro  
Departamento de Serviço Social, UFSC.  
Orientadora



Prof.ª Dr.ª Carla Rosane Bressan  
Departamento de Serviço Social, UFSC.  
1ª Examinadora



Assistente Social Daniela Teixeira Chaves da Silva  
Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF)  
2ª Examinadora

**Florianópolis**

**2016/2**

Dedico este trabalho a minha  
mãe, por me fazer entender que  
independente dos obstáculos que  
se levantam, jamais devemos  
desistir dos nossos sonhos.

A persistência é o caminho do  
êxito. (Charles Chaplin)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente quero agradecer a Deus, pois sem Ele nada seria possível, muitos tem sonhos, mas não tem a oportunidade de realiza-los, mas em Deus pude ver um sonho se concretizar, no caminho muitos percalços, porém Ele sempre me fortaleceu para não desistir daquilo que Ele tinha colocado em minhas mãos. Só posso agradecer pela capacitação e força nos momentos difíceis, e declaro com fé, que tudo posso em Deus que me fortalece.

Quero agradecer a minha mãe, que sempre esteve ao meu lado, me mostrando o caminho a seguir, sempre com uma boa palavra. Que mesmo diante dos obstáculos me fez perceber que os vencedores jamais desistem no meio do caminho. O que sou hoje devo muito a meus pais, que não mediram esforços para me ver bem. Ao meu irmão que tanto amo, muito obrigado por sempre estar presente nas alegrias e tristezas.

As minhas amigas Nany e Vanessa, que durante todo este processo me apoiaram com palavras de ânimo e incentivo, amigas preciosas que sempre pude desabafar durante nossas conversas, vocês estão sempre em meu coração.

Agradeço as minhas colegas de trabalho por todo incentivo, em especial minha coordenadora por entender este momento e sempre se dispor a ajudar.

Não posso deixar de agradecer as duas Assistentes Sociais do Programa Bolsa Família, Daniela e Aline que sempre estiveram presentes durante o estágio, mostraram os desafios da atuação profissional. Momentos enriquecedores de conversas, reflexões, risadas e até choros, vocês são especiais, por isso tenho certeza que a amizade será para sempre.

Por último, mas não menos importante, diria até uma peça fundamental na conclusão desta etapa, quero agradecer a minha orientadora Dilceane Carraro, pela paciência e dedicação para elaboração deste trabalho, você me fez ver uma luz no fim do túnel (risos), me mostrou um caminho, sou eternamente grata.

E a todos que de alguma forma colaboraram para a elaboração deste TCC e não foram citados, meu muito obrigado.

**OLIVEIRA, F. S. Condicionais: O Acompanhamento dos Beneficiários do Programa Bolsa Família Em Florianópolis/SC.** Trabalho de conclusão de curso. Serviço social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

## **RESUMO**

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar o acompanhamento realizado pela equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) às famílias em descumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família em Florianópolis e fazer uma reflexão do tema. A pesquisa é de cunho qualitativo, foi utilizada como instrumento de coleta de dados a entrevista, assim como pesquisas bibliográficas, informações do sistema do PBF no município de Florianópolis, além de Legislações da área. Visando atingir o objetivo proposto foi traçado as principais discussões teóricas acerca das categorias pobreza e pauperismo, assim como as orientações dos organismos internacionais para a implementação de políticas públicas. Em seguida um resgate dos programas de transferência condicionada de renda no Brasil, chegando até o Programa Bolsa Família. No terceiro e último capítulo traz os aspectos sociais no Estado de Santa Catarina e do município de Florianópolis, caracterizando aspectos do programa Bolsa Família, para posteriormente problematizar como vem sendo realizado o acompanhamento às famílias que se encontram em descumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família no município. Neste sentido foram entrevistadas 04 (quatro) assistentes sociais do CRAS de Florianópolis, divididos por regiões (norte, sul, central e continente) visando conceber em que medida o acompanhamento as famílias em descumprimento das condicionalidades ampliam o acesso aos direitos sociais.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família; Condicionais; Pobreza; Programas de Transferência Condicionada de Renda.

## LISTA DE SIGLAS

|       |   |
|-------|---|
| BID   | Banco Interamericano de Desenvolvimento.        |
| BM    | Banco Mundial                                   |
| CADUN | Cadastro Único para Programas Sociais           |
| CEC   | Centros de Educação Complementar                |
| CIT   | Comissão Intergestores Tripartite               |
| CRAS  | Centros de Referencias de Assistência Social    |
| ECA   | Estatuto da Criança e do Adolescente            |
| FHC   | Fernando Henrique Cardozo                       |
| FMI   | Fundo Monetário Internacional                   |
| IBGE  | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDH   | Índices de Desenvolvimento Humano               |
| IGD   | Índice de Gestão Descentralizada                |
| IPEA  | Instituto de Pesquisas Aplicadas                |
| LOA   | Lei Orçamentária Anual                          |
| LOAS  | Lei Orgânica da Assistência Social              |
| MDS   | Ministério de Desenvolvimento Social            |
| MDSA  | Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário  |
| MEC   | Ministério da Educação                          |
| MEI   | Microempreendedor Individual                    |
| MME   | Ministério de Minas e Energia                   |
| MP    | Medida Provisória                               |
| MS    | Ministério da Saúde                             |
| NOB   | Norma Operacional Básica                        |
| PACS  | Agentes Comunitários de Saúde                   |
| PBF   | Programa Bolsa Família                          |
| PETI  | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil    |
| PGRFM | Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima   |
| PGRM  | Programa de Garantia de Renda Mínima            |
| PIB   | Produto Interno Bruto                           |
| PNUD  | Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento |
| PRAF  | Programa de Asignación Familiar                 |

|        |   |
|--------|---|
| PSF    | Programa Saúde da Família                       |
| PTCR   | Programa de Transferência Condicionada de Renda |
| RI     | Relatório de Informações Sociais                |
| SENARC | Secretaria Nacional de Renda e Cidadania        |
| SICON  | Sistema de Condicionalidades                    |
| SUAS   | Sistema Único de Assistência Social             |
| UFSC   | Universidade Federal de Santa Catarina          |



## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1- Famílias com perfil Plano Brasil sem Miséria..... | 41 |
|---|----|

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1- Sistematização dos documentos oficiais dos organismos internacionais   | 21 |
| Quadro 2- Calendário de acompanhamento das condicionalidades                     | 52 |
| Quadro 3 - Motivos passíveis ou não de baixa frequência                          | 54 |
| Quadro 4- Unidade do CRAS em Florianópolis                                       | 54 |
| Quadro 5 - Recebimento das informações do setor de gestão do PBF                 | 55 |
| Quadro 6 - Verificação das informações   | 56 |
| Quadro 7 - Incidência de descumprimento das condicionalidades                    | 58 |
| Quadro 8 - Fatores que levam as famílias ao descumprimento das condicionalidades | 59 |
| Quadro 9 - Acompanhamento social realizado pela equipe CRAS                      | 60 |
| Quadro 10 - Estratégias planejadas e desenvolvidas no CRAS                       | 63 |
| Quadro 11 - Procedimentos ou Metas de Atendimento                                | 64 |
| Quadro 12 - Profissionais do CRAS  | 65 |
| Quadro 13 - Limites e possibilidades no acompanhamento                           | 66 |
| Quadro 14 - Informações complementares   | 68 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Critérios de elegibilidade e valores                      | 36 |
| Tabela 2- Evolução de famílias cadastradas e beneficiadas no Brasil  | 43 |
| Tabela 3 - Famílias Cadastradas e Beneficiadas em Santa Catarina     | 45 |
| Tabela 4 - Variação de Famílias beneficiadas em Santa Catarina       | 46 |
| Tabela 5 - Público alvo de acompanhamento em Santa Catarina          | 46 |
| Tabela 6 - Famílias acompanhadas em Santa Catarina entre 2010 a 2015 | 47 |
| Tabela 7 - Repercussões por descumprimento de condicionalidades      | 47 |
| Tabela 8 - Quantitativo por tipos de benefícios                      | 49 |
| Tabela 9 - Efeitos dos descumprimentos                               | 53 |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>1 DESIGUALDADE E POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA .....</b>   | <b>16</b> |
| <b>1.1 Pobreza, pauperismo e surgimento da questão social .....</b>   | <b>16</b> |
| <b>1.2 A criação das Políticas de Combate à Pobreza: orientações e diretrizes para o enfrentamento à pobreza.....</b> | <b>21</b> |
| <b>2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E O BOLSA FAMÍLIA.....</b>                                   | <b>24</b> |
| <b>2.1 A trajetória dos Programas de Transferência Condicionada de renda.....</b>                                     | <b>24</b> |
| <b>2.2 O Programa de Transferência Condicionada de Renda durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso .....</b>     | <b>27</b> |
| <b>2.3 Os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Governo de Luís Inácio Lula da Silva .....</b>          | <b>33</b> |
| <b>2.3.1 Caracterização do Programa Bolsa Família.....</b>  | <b>35</b> |
| <b>2.4 Os Programas de Transferência Condicionada de Renda Durante o Mandato da Presidenta Dilma Rousseff .....</b>   | <b>40</b> |
| <b>3 BOLSA FAMÍLIA: ACOMPANHAMENTO DAS FAMILIAS EM DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES .....</b>                     | <b>44</b> |
| <b>3.1 A Trajetória do Programa Bolsa Família em Santa Catarina.....</b>  | <b>44</b> |
| <b>3.2 A Trajetória do Programa Bolsa Família em Florianópolis .....</b>  | <b>48</b> |
| <b>3.3. As Condicionalidades do Programa Bolsa Família .....</b>  | <b>51</b> |
| <b>3.4 Acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.....</b>         | <b>54</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>70</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>73</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui-se um dos requisitos para conclusão da graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e obtenção do título de bacharel em Serviço Social. Tem por objetivo analisar o acompanhamento realizado às famílias em descumprimento das condicionalidades no programa Bolsa Família.

O interesse pela temática vem da prática do estágio obrigatório na Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, pela inserção no programa Bolsa Família (PBF).

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) propagaram-se nos mais diversos países, visando atender famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com vistas à superação da condição de vulnerabilidade social. O Brasil também é marcado por experiências de PTCR, o qual tem como marco inicial o Programa Garantia de Renda Mínima na década de 1990. Depois desse, outros programas foram instituídos até a criação do Programa Bolsa Família (PBF) em execução até os dias de hoje.

O PBF é um PTCR que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, tendo início a partir do ano de 2003, após a unificação dos vários programas já existentes. Tem o intuito de eliminar a fragmentação destes programas, proporcionando uma maior cobertura no atendimento, já que muitas das famílias eram atendidas por apenas um programa.

Foi criado em 20 de outubro de 2003 por meio de Medida Provisória nº 132, convertida em lei em 09 de janeiro de 2004 - Lei nº 10.836 e regulamentado pelo decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Este apresenta que os objetivos do programa estão baseados em três eixos principais: transferência de renda visando o alívio imediato da pobreza, condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais básicos e programas complementares, para que os beneficiários superem a situação de vulnerabilidade.

A legislação vigente estabelece as diretrizes norteadoras do programa, instituindo finalidades, competências e responsabilidades de cada ente federativo, assim como os critérios de elegibilidade e permanência no programa. Tais critérios são denominados de condicionalidades, os quais são compromissos assumidos pelas famílias, para que as mesmas permaneçam a receber o benefício do Bolsa Família. São compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social.

Segundo a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, as condicionalidades do PBF são:

- Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 06 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 07 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos.

Desta forma surge a indagação: quais ações são tomadas ao ocorrer a quebra deste “**compromisso**” estabelecido, visando a garantia do direito? Como o profissional realiza o acompanhamento à família que se encontra em descumprimento de uma dessas condicionalidades? Desta forma esta pesquisa visa analisar o acompanhamento realizado pela equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) às famílias em descumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família em Florianópolis/SC. Adicionalmente, pretende identificar os fatores que levam as famílias ao descumprimento das condicionalidades; destacar estratégias de enfrentamento e resolutividade utilizadas pelos assistentes sociais que acompanham as famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem como elencar as principais dificuldades apresentadas pelos profissionais ao atendimento às famílias.

O presente trabalho possui caráter qualitativo, pois leva em consideração os traços subjetivos e suas particularidades. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas pesquisas bibliográficas, informações do sistema do PBF no município de Florianópolis, além de Leis, como a Lei nº 10.836 que cria o Programa Bolsa Família. Utilizou-se como instrumento de coleta de dados a entrevista, que segundo Gil (2008), é a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados que dispõem as ciências sociais.

Ficaram estabelecidas entrevistas com quatro Assistentes Sociais dos CRAS de Florianópolis, cada uma representando um território (Norte, Sul, Centro e Continente)

A monografia está estruturada em três seções. Na primeira seção abordo as principais discussões teóricas acerca das categorias pobreza e pauperismo até chegarmos à criação das políticas de combate à pobreza como respostas às orientações e diretrizes dos organismos internacionais.

Na segunda sessão primeiramente farei um resgate histórico da trajetória dos programas de transferência condicionada de renda, e a experiência no Brasil, trazendo o marco inicial, permeando as experiências dos últimos governos federais assim como no atual governo, e, posteriormente, uma caracterização do PBF.

Na terceira e última sessão abordo primeiramente os aspectos sociais no estado de Santa Catarina e do município de Florianópolis, trazendo a realidade do programa Bolsa Família, posteriormente busco compreender como vem sendo realizado o acompanhamento às famílias que se encontram em descumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família no município de Florianópolis.

## **1 DESIGUALDADE E POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA**

Esta primeira seção tem como finalidade abordar as principais discussões teóricas acerca das categorias pobreza e pauperismo, partindo do surgimento da questão social até chegarmos a criação das políticas de combate à pobreza como respostas às orientações e diretrizes das políticas para o enfrentamento à pobreza na América Latina e, especialmente, no Brasil.

Para a elaboração desta seção foram utilizadas como referencial teórico as obras dos autores: Burlandy (2010), Siqueira (2013), Pontes (2010), Mauriel (2010), Silva (2010), Rocha (2006), entre outras.

### **1.1 Pobreza, pauperismo e surgimento da questão social**

Para basear as ponderações acerca da pobreza, faz-se necessário, delinear um breve panorama sobre o seu significado ao longo do tempo, verificando algumas abordagens sobre pobreza e como a mesma era identificada.

Pereira (2006) destaca que não há um conceito ou uma ação única e correta para definir a pobreza, mas uma variedade de tentativas de aproximação ao tema.

Conforme Rocha (2006, p 9), “pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”.

Dentre as concepções vigentes na literatura, há as que se estabelecem a partir da ênfase no caráter econômico da pobreza, generalizando uma abordagem que a define predominantemente como uma condição de “insuficiência de renda” (ATKINSON, 1989 *apud* AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202). Desta abordagem originam-se os conceitos de “pobreza absoluta” e de “pobreza relativa”. O primeiro refere-se ao não atendimento das necessidades mínimas, isto é, aos fatores necessários à sobrevivência física; e, o segundo conceito, “como precisões a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, ou seja, trata-se de um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades que já garantiram o mínimo vital a todos” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202).

Nas economias atuais, onde as necessidades são atendidas através da renda, ao se tratar da pobreza absoluta, ou mais especificamente, das necessidades nutricionais, é



determinado parâmetros com a finalidade de distinguir subgrupos de acordo com a renda, a linha de indigência refere ao caráter essencial das necessidades, ao passo que a linha da pobreza refere ao conjunto mais amplo das necessidades.

Assim, segundo Rocha (2006, p. 13) “pobres são aqueles indivíduos incapazes de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas em determinada sociedade, já indigentes, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas às necessidades nutricionais”.

Embora a pobreza ainda seja avaliada predominantemente pelo critério de renda, existem outras concepções que reforçam a necessidade de um outro olhar para a análise das condições de vida.

A abordagem das necessidades básicas determina que uma pessoa seja pobre se ela não consegue ter acesso a uma gama de “bens primários” que atenda às necessidades humanas elementares (SANTOS, 2007 *apud* AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 203). Em outras palavras, esta abordagem vai além das necessidades físicas, englobando outros aspectos mais amplos das necessidades humanas, como saúde, educação, habitação, etc.

Desta forma Rocha (2006) aponta que definir pobreza com base nesta abordagem abre diversas possibilidades, pois permite definir de forma mais ou menos estrita o que sejam as necessidades básicas, de acordo como a situação se apresenta em cada sociedade.

Para Santos (2007, *apud* AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 203), esta concepção de pobreza consiste em:

Definir de forma mais precisa, quais são as necessidades básicas de cada sociedade, considerando suas especificidades, já que estas variam de uma localidade para outra. Por exemplo, o acesso à rede de captação de esgoto sanitário em áreas urbanas densamente povoadas é essencial, mas desnecessário em áreas rurais, onde o uso da fossa séptica pode ser adequado.

Outra abordagem, conhecida como a das capacitações, considera a pobreza como privação decorrente de insuficiência de renda, contudo não nega que a renda baixa é uma das causas principais da pobreza. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 203)

Silva (2002) destaca que “o tema pobreza tem sido abordado por uma vasta literatura que procura definir e explicar-lhe a emergência nas sociedades pré-industriais, e sua persistência no mundo capitalista” (SILVA, 2002, p 5).

Quanto às concepções sobre a pobreza, podem-se destacar segundo Silva (2002) quatro abordagens: as Culturalistas, as Estruturais, as Liberais/Neoliberais e o Fenômeno Multidimensional e Relativo.

A abordagem culturalista retrata a pobreza como fatores internos aos indivíduos, expresso por padrões valorativos, transformando a pobreza num mundo fechado. Segundo Katz os defensores desta abordagem, orientam-se por valores morais tradicionais que situam o pobre como diferente e portador de uma cultura inferior reprodutora da situação de pobreza dos adultos e de seus descendentes (KATZ, 1989 *apud* SILVA, 2010, p 157).

No período do Feudalismo, a pobreza era compreendida como “má sorte” por estes não pertencerem à nobreza, e as ações voltadas à pobreza ficava associado à caridade praticada pelos religiosos. Segundo Pontes: “a mobilidade social quase não existia e as posições sociais tinham um caráter de “vontade divina”” (PONTES, 2010 p. 183).

A abordagem estrutural aponta as determinações de ordem estrutural como causas da pobreza, pois esta não é um aspecto residual, transitório do capitalismo, é estrutural e resultado do seu próprio desenvolvimento (SIQUEIRA, 2013 p. 164).

No Capitalismo, a noção de pobreza passa a referir-se à posição em reação ao trabalho. Silva enfatiza que a teoria marxista considera que a sociedade capitalista é contraditória no que tange à produção social e à apropriação privada do trabalho:

Dessa forma, a teoria marxista considera que - a pobreza, tal como conhecemos na contemporaneidade, é inerente ao sistema de produção capitalista, enquanto exploração decorrente do processo gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais (SILVA, 2003, p. 156).

O processo de industrialização foi gradualmente expandindo-se, mas não foi capaz de absorver toda aquela mão de obra liberada da servidão feudal. Daí resultaram grandes contingentes de miseráveis sem trabalho, nem assistência (PONTES, 2010, p. 183).

Segundo Siqueira (2013), Marx conceitua que a pobreza “não é um aspecto marginal, ou um problema colateral do desenvolvimento capitalista, mas representa um momento central e fundante da acumulação capitalista” (SIQUEIRA, 2013, p. 163). A pauperização da população trabalhadora é o resultado do capitalismo industrial e cresce da mesma maneira que aumentava a produção (NETTO, 2001, p. 42). Desta forma a questão social surge como produto e expressão da contradição entre capital e trabalho.

Novos problemas associados às modernas condições de trabalho surgem, deste modo uma nova forma de exploração brota, pois a produção capitalista necessita de uma quantidade de força de trabalho disponível para funcionar à sua vontade.

Essa relação de procura de trabalho e oferta de trabalho vincula-se à acumulação do capital, que age ao mesmo tempo dos dois lados. Se sua acumulação aumenta a procura de trabalho, aumenta também a oferta de trabalhadores, “dispensando-os” ao mesmo tempo em

que a pressão dos desempregados compele os empregados a fornecer mais trabalho adicional (SIQUEIRA, 2013, p. 168).

Desta forma a pobreza é um produto necessário do modo de produção capitalista, este deixa à margem do processo produtivo uma parcela considerável da população, sendo esta requisita conforme as necessidades do sistema, assim o desenvolvimento do capitalismo gera tanto a acumulação e como a pauperização.

Essa contradição evidencia duas classes distintas, a burguesia e o proletariado, este último caracterizado pelo crescente processo de pauperização.

Nas palavras de Marx “o pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva” sendo, no entanto, “condição de existência da produção capitalista”, pois “quanto maiores essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior (...) o pauperismo” (1980 *apud* SIQUEIRA, 2013, p. 173).

Neste sentido, Marx apresenta três formas de classe de trabalhadores, formando assim a superpopulação relativa, os quais são: população flutuante (desempregados temporários); população latente (migram da zona rural/urbano); população estagnada (setor informal). Sendo que o pauperismo o mais profundo sedimento da superpopulação relativa.

A abordagem liberal/neoliberal traz como questão central o indivíduo como causador da pobreza, sendo o mercado o espaço para a satisfação de suas necessidades, tanto econômicas quanto sociais. Esta corrente identifica as ações do Estado como contrárias à liberdade individual de cada pessoa em relação ao mercado, gerando assim desinteresse ao trabalho.

Várias correntes baseiam suas explicações acerca da pobreza através do paradigma liberal, entre elas a ortodoxa, a neoclássica, os economistas contratualistas e o liberalismo de matriz radical e social.

Os ortodoxos com um olhar individualista identificam o pobre como incapaz de produzir, os neoclássicos têm seu debate focalizado no capital humano e a formação para a superação da pobreza, ao passo que os economistas contratualistas rechaçam os ideais neoclássicos, haja vista identificar a exploração inerente do capitalismo o determinante da pobreza, por fim, o liberalismo de matriz radical e social confere ao mercado um papel determinante na formação, organização e evolução das relações sociais.

Segundo Silva (2002) este liberalismo, de matriz radical e social, se fundamenta em determinados princípios básicos: o papel determinante do mercado na formação da sociedade,

a apologia do fetichismo da mercadoria, as desigualdades enquanto criações individuais e a exclusão individual.

Desta forma a pobreza passa a ser vista como inabilidade ou preguiça, ou seja, o indivíduo encontra-se nesta situação por não alcançar as expectativas do mercado, e esta condição só será reparada por meio do crescimento econômico que, por conseguinte trará o progresso social.

Tais fundamentos, segundo Silva (2002) tem norteado as recomendações dos grandes organismos internacionais e a política assumida por certos países desenvolvidos, através de ações focalizadas para minimizar a extrema pobreza ou pobreza relativa.

Ainda na vertente do liberalismo, encontra-se a corrente neoliberal, em desenvolvimento a partir dos anos 70, tendo como ponto central a liberdade do indivíduo. Sendo assim, segundo Silva (2002, p.80):

Os programas sociais, enquanto provisão de renda, bens e serviços, representam uma intervenção que ameaça os interesses e liberdades individuais, sendo uma coerção à liberdade de escolha, além do que o Welfare State é apontado como responsável pela crise econômica, ao provocar a elevação crescente do déficit público, acompanhado de inflação e de redução da poupança privada.

Desta forma, a corrente neoliberal propõe a restrição das ações do Estado, com cortes nos gastos sociais, sendo o mercado o local a satisfazer as necessidades econômicas e sociais, os programas sociais deixam de ser vistos como universal para um olhar focalizado.

A abordagem multidimensional entende a pobreza por meio de determinações históricas diversas e complementares, considerando diversas variáveis como idade, gênero, cultura e outros contextos sociais e econômicos, ou seja, é a falta de recursos múltiplos para o bem-estar.

Essas são as abordagens da pobreza desenvolvidas por Silva (2002) para definir as diferentes correntes que tematizam o tema da pobreza. Essa breve ilustração nos auxilia a compreender que o tema da pobreza é central ao desenvolvimento capitalista e sua conceituação tem tido dedicação de muitos autores de diferentes concepções teóricas e metodológicas.

A partir dessa conceituação entramos nas respostas criadas por organismos internacionais para seu enfrentamento, mas especificamente, voltados para a América Latina na forma de orientações e diretrizes para as políticas de combate à pobreza.

## 1.2 A criação das Políticas de Combate à Pobreza: orientações e diretrizes para o enfrentamento à pobreza

Para compreender os programas de transferência renda na América Latina faz-se necessário atentarmos para uma análise dos instrumentos dos organismos internacionais que as norteiam.

A crise da década de 70 ocasiona o aumento inflacionário assim como a queda nas taxas de crescimento, propiciando um espaço às ideias neoliberais. De acordo com Silva (2014) impuseram sob a regência dos países centrais e de agências multilaterais a adoção de novas medidas de gesto da política econômica por parte dos países periféricos.

Diante do exposto o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) reordenam suas funções e passam a “ditar” o rumo das novas políticas econômicas mundiais.

Tais ações são baseadas em documentos direcionados ao tema da pobreza que visam indicações e orientações para a formulação de políticas sociais direcionadas a sua superação. O quadro abaixo relata de forma sistemática, os documentos propostos e seus objetivos.

**Quadro 1- Sistematização dos documentos oficiais dos organismos internacionais**

| <b>DOCUMENTO</b>   | <b>OBJETIVOS</b>   |
|--|--|
| Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 1990)                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medir qualitativa e quantitativamente a pobreza;</li> <li>- Aprender com a experiência de países que conseguiram reduzir a pobreza.</li> </ul>  |
| Para salir de la pobreza (BID, 1998)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisar a mudança na cara da pobreza na América Latina e Caribe;</li> <li>- Analisar onde é possível introduzir as mudanças de maior impacto para reduzir a pobreza;</li> <li>- Refletir sobre o papel do BID na luta contra a pobreza;</li> <li>- Apresentar um panorama de práticas utilizadas pelo Banco para beneficiar os pobres.</li> </ul>      |
| Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (FMI, 1999) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentar de forma resumida as diretrizes que são propostas para a formulação de estratégias de luta contra a pobreza e do Documento de Estratégias de Luta contra a Pobreza – DELP</li> <li>- Analisar a função que desempenharão nesse trabalho os membros do Banco Mundial - BM e do Fundo Monetário Internacional – FMI.</li> </ul>                |
| Equidad, Desarrollo y Ciudadanía (CEPAL, 2000)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentar o pensamento da instituição sobre os desafios para o desenvolvimento da região no mundo de hoje.</li> <li>- Analisar o legado da década de 1990;</li> <li>- Abordar os temas dos princípios da política social e luta contra a pobreza; o desenvolvimento educativo; o emprego e a seguridade social; o gasto público social e as</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>metas sobre a cobertura dos serviços sociais;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordar temas econômicos considerando suas dimensões sociais e de desenvolvimento sustentável; estabilidade e crescimento econômico, desenvolvimento produtivo, problemas específicos de economias pequenas, regulação de serviços públicos e a consolidação de espaços para o desenvolvimento sustentável;</li> <li>- Refletir sobre cidadania e coesão social;</li> <li>- Propor ajustes nas reformas para fortalecer os objetivos das reformas de primeira e segunda geração (“reformatar las reformas”).</li> </ul> |
| Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación (BID, 2001) | - Apresentar a ação do BID nas áreas de redução da pobreza e fortalecimento do capital social e participação a partir das bases de informações da instituição, livros e artigos preparados pelas unidades especializadas encarregadas pela temática no Banco Interamericano de Desenvolvimento.   |
| Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 (BANCO MUNDIAL, 2001)                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar o conhecimento sobre a pobreza e suas causas e estabelecer ações para criar um mundo sem pobreza em todas as suas dimensões;</li> <li>- Ampliar a definição para incluir a falta de poder e voz e a vulnerabilidade ao medo.</li> </ul>  |
| Desarrollo productivo en economías abiertas (CEPAL, 2004)                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordar o tema das estratégias de desenvolvimento produtivo em economias abertas;</li> <li>- Construir sobre as conquistas das últimas décadas e identificar defasagem e temas pendentes para consolidar uma maior integração ao mundo e para que os custos sociais, econômicos e políticos associados ao processo de reformas econômicas não tenham sido em vão.</li> </ul>   |

FONTE: Carraro (2016)

Desta forma, Azevedo (2010) destaca que as principais críticas recaem sobre as intervenções específicas pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres visando alívio imediato da pobreza em detrimento de um sistema de defesa e garantia de direitos universais ou de políticas que conjugam ações focais e universais de médio e longo prazo.

As orientações de políticas econômicas visando e projetando o ajuste para a América Latina encontram-se bem definidos no documento denominado Consenso de Washington, o qual foi respaldado por organismos internacionais e pelos países centrais, controladores da globalização (SILVA, 2014, p. 50).

Segundo o economista americano John Willianson, o *Consenso de Washington* seria constituído de 10 diretrizes que deveriam ser colocados em prática pelos países em desenvolvimento, os quais são:

1. Disciplina Fiscal;

2. Reorientação dos gastos públicos visando um melhor gasto em políticas sociais e infraestrutura, tais como, educação, saúde e etc;
3. Reforma Tributária;
4. Liberalização Financeira (taxas de juros);
5. Taxas de câmbio competitivas;
6. Liberalização do comércio exterior;
7. Liberação dos investimentos estrangeiros;
8. Privatizações das empresas publicam;
9. Abandono das regulamentações;
10. Garantias de direitos de propriedade.

Entretanto, para ele, os países latino-americanos, em que pesem todas essas ações, não conseguiram adotar as medidas postas e o tão esperado crescimento econômico não se efetivou.

Desta forma, no Brasil a pobreza enquanto “questão” assume maior relevância em meados da década de 1990, num contexto de estabilização monetária com o Plano Real, porém, de restrição econômica para o social, devido aos ajustes neoliberais (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 204).

Silva (2010) destaca que a política social no Brasil tem assumido uma perspectiva marginal e assistencialista, desvinculada das questões macroeconômicas, servindo mais para regulação ou administração da pobreza num dado patamar.

O Banco Mundial afirma que o combate a pobreza é um dos principais desafios mundiais, difundindo uma ideia de pobreza para além de baixa renda, incluindo também baixos indicadores em educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009, UGÁ, 2004 apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 204)

Segundo Silva (2010) a pobreza assume no Brasil uma dimensão abrangente, evidenciando assim um quadro amplo para intervenção de políticas públicas de corte social. Entende-se que a profunda concentração de renda, gere um quadro de extrema desigualdade.

## **2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E O BOLSA FAMÍLIA**

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) propagaram-se nos mais diversos países (Brasil, Argentina, Honduras, México, Chile entre outros) estes programas diferem em vários aspectos, porém possuem características comuns, tais como: auxílios monetários; direcionados preferencialmente à mulher; operam com condicionalidades, entre outras.

Estes programas visam atender a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com vistas à superação da condição de vulnerabilidade social.

Tendo em vista estes aspectos, nesta sessão, pretende-se apresentar a trajetória dos diversos PTCR em âmbito Internacional e Nacional, permeando a experiência nos três governos federais (Fernando Henrique Cardoso, Lula e o Dilma) em especial a caracterização do PBF.

### **2.1 A trajetória dos Programas de Transferência Condicionada de renda**

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda, implementados a partir das últimas três décadas, registraram uma trajetória de sucesso e se propagaram com rapidez, ganhando popularidade nos países em desenvolvimento. A dificuldade econômica que influenciava a esfera social impulsionou ações focalizadas, a partir de programas sociais. Tiveram início em meados dos anos 1990, se espalhando por diversos países, de acordo com Draibe (2009 p.103) “É provável, também, que certas características institucionais dos programas tenham contribuído favoravelmente para sua rápida multiplicação, em especial a flexibilidade e facilidade de implementação [...]”.

Segundo Soares (2007 p.7) [...] “os PTCR têm, a seu favor, impactos reais e significativos em várias dimensões da vida das parcelas mais pobres da população dos países que os adotam”.

Estes modelos diferem-se e assemelham-se em vários aspectos, os quais se podem ser identificados quanto aos valores transferidos, à base de cálculo, as condicionalidades e as formas de financiamento. Suas semelhanças são identificadas no que se refere à cobertura, alcançando a todos, independentemente de contribuição, sempre considerando o fator condicional, renda familiar.

Em suma, segundo Stein (2008):



São sistemas complementares e diferenciais: renda existente é complementada até cobrir o nível mínimo definido pelo programa, para cada pessoa da família; as prestações são do tipo seletivo: as condições e requisitos de acesso são distintos para cada realidade; o tempo de duração pode ser indefinido, ou seja, até que desapareçam as condições geradoras (STEIN, 2008, p. 198).

Na América Latina um dos pioneiros a executar os PTCR de forma efetiva foi Honduras em 1990, denominado “Programa de Asignación Familiar - PRAF”. Este foi criado como uma forma de compensar, os cidadãos pobres e vulneráveis, pelo impacto negativo resultante das políticas de ajustamento estrutural. Em 1998 desenvolveu-se a segunda fase do programa PRAF/BID, o qual passou a promover o investimento no capital humano<sup>1</sup> das crianças das famílias mais pobres do país, proporcionando assim, a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Em 2006 ocorreu a terceira fase do programa. Já em 2010 surge o Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición visando conciliar transferência de renda as ações intersetoriais (educação, saúde e nutrição) juntamente com a inserção em outros programas sociais.

O México, no ano de 1996 desenvolveu o programa Progresa que foi sucedido em 2001 pelo programa Oportunidades. No início as famílias atendidas eram das localidades rurais, as quais tinham acesso a escolas e postos de saúde, posteriormente foi estendido a áreas urbanas, cobrindo toda a extensão do país em 2002.

A identificação das famílias beneficiárias do PTCR mexicano foi dividida em três etapas:

A primeira é a classificação de municípios em cinco categorias de acordo com um índice de marginalidade econômica e social. O segundo estágio é a escolha de domicílios dentro de cada município [...]. A terceira etapa é de validação, e consiste em verificar junto à comunidade se a lista de nomes selecionados pela análise de discriminantes inclui ou exclui famílias indevidamente (SOARES et al, 2007, p. 11).

Os valores repassados as famílias variavam tanto no valor, quanto nos critérios, três tipos de transferências eram realizados, duas de forma condicionada e uma incondicional. Famílias beneficiadas recebiam \$ 250 pesos por idoso, não exigindo contrapartida, este é o benefício incondicional. Eram transferidas as famílias a quantia de \$ 189 pesos para o auxílio na compra de alimentos, em contrapartida as mães participavam em palestras sobre nutrição e saúde. Assim como as crianças e jovens recebiam uma bolsa de estudos, desde que

---

<sup>1</sup> A teoria do capital humano baseia-se na premissa de que, com o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, as pessoas oriundas de famílias pobres teriam sua empregabilidade ampliada, podendo disputar postos de maior produtividade e melhor remuneração, proporcionando, desse modo, o rompimento do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. (FREITAS, 2008; FILHO, 2007, p.78).

cumprissem os critérios de assiduidade à escola e visitas ao posto de saúde. Os valores repassados alteravam conforme o grau de estudo das crianças, e por gênero; desta forma as crianças matriculadas no ensino primário recebiam \$120 pesos, valor que aumentava até \$760 pesos para jovens na décima segunda série.

Este benefício era transferido a cada dois meses as mulheres chefe de famílias ou para o cônjuge do chefe de família, o benefício para os idosos é recebido pelo próprio idoso.

No Equador foi implantado no ano de 1998 o programa Bono Solidario, considerando compensação monetária e eliminação de subsídios de preços de mercadorias como gás, gasolina e eletricidade, sem exigir condicionalidades. Em 2003 é criado o Bono de Desarrollo Humano, tendo como público alvo mulheres chefes de família com crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência. O primeiro tem a transferência de renda condicionada a contrapartidas, diferente dos demais beneficiários.

Em 2000 dois países iniciaram suas experiências com programas de transferência de renda, sendo eles Nicarágua e Costa Rica, ambos buscam manter suas crianças e adolescentes na escola.

Na Nicarágua, foi criado o programa denominado a Red de Protección Social, caracterizando-se como um programa de transferência condicional de renda que contava com o apoio financeiro do BID e que funcionou até o ano de 2006. Em paralelo, entre os anos de 2005 e 2006, vigorou outro programa, o Sistema de Atención a Crisis, estabelecido em função de emergências naturais que afetaram o norte do país neste período.

Na Costa Rica, foi criado o programa Superémonos e funcionou por dois anos. Ele buscava, por meio das transferências condicionadas de renda, a prevenção ao abandono escolar na fase primária. Em 2006, um novo programa retoma tal objetivo, o Avancemos, porém sua ênfase está na prevenção ao abandono escolar na educação secundária.

O Programa Chile Solidário foi criado em 2002 visando assistir a 225 mil famílias em estado de indigência e/ou vulnerabilidade, segundo Freitas (2010):

O conceito Chileno de vulnerabilidade não inclui apenas a questão da baixa renda, mas se refere às condições dos indivíduos, lugares e comunidades que tem maior probabilidade de serem afetados de forma negativa e com menor capacidade de resposta às mudanças do entorno.

Tinha por objetivo favorecer famílias em situação de extrema pobreza, sendo constituído de dois componentes: o acompanhamento psicossocial e a transferência de renda.

O acompanhamento psicossocial denominado “Apoio Familiar” visava ser um “facilitador no processo de reconstrução de um novo projeto de vida e de um pleno desenvolvimento pessoal” [...] (FREITAS 2010). Era realizado por um período de dois anos e sendo atribuídas 53 condicionalidades cumpridas neste acompanhamento, o qual “trata-se de serviços especializados de apoio psicossocial que, mediante metodologias sócio-educativas específicas, logram desenvolver nas famílias capacidade para superar a situação de extrema pobreza” (FOSIS, 2004 apud FREITAS, 2010).

O período de permanência das famílias no programa era de cinco anos, dividido em duas etapas: o primeiro diz respeito ao cumprimento das 53 condicionalidades através do Apoio Familiar por dois anos, posteriormente as famílias têm acesso a outros programas assim como os subsídios monetários. Estes subsídios são decrescentes e variavam de \$10.500 pesos nos primeiros seis meses à \$3.716 pesos mensais nos últimos seis meses.

O programa Chileno considera a família como unidade central de intervenção, e desde o início estabeleceu tanto a porta de entrada das famílias simultaneamente à porta de saída, através do empenho no cumprimento das condicionalidades.

Outro país a desenvolver tais propostas de programas de transferência de renda é a Argentina, em 2002 foi criado o Programa Famílias por La Inclusion Social, tendo como objetivo proteção das famílias em risco social, através de transferência monetária às famílias beneficiadas, exigindo como contrapartida o cumprimento de condições nas áreas de saúde e educação das crianças e gestantes.

Os valores repassados variavam de \$199 pesos a \$350 pesos, esta transferência de uma renda mensal varia conforme o número de filhos (as) menores de 19 anos ou por pessoas incapacitadas, independente da faixa etária. Era condicionada ao compromisso da família com a educação e saúde dos filhos ou deficientes. O acompanhamento era efetivado duas vezes ao ano através dos certificados de vacinação, matrícula e regularidade escolar.

## **2.2 O Programa de Transferência Condicionada de Renda durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso**

Nesta subseção abordaremos, brevemente, a trajetória de experiências de implementação de programas de transferência de renda no Brasil. Cabe ressaltar que estas experiências antecederam a criação do Programa Bolsa Família. Várias experiências de implantação de Programas de Transferência de Renda, como se constatará a seguir ocorreram

durante os dois mandatos da Presidência de Fernando Henrique Cardoso (01 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002)<sup>2</sup>.

Em 1995, durante o seu discurso de posse (1º mandato), o Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC afirmou que o grande desafio do Brasil no final de século XX e o objetivo número um de seu governo seria a conquista da justiça social. “Vou governar para todos. Mas, se for preciso acabar com privilégios de poucos para fazer justiça à imensa maioria dos brasileiros, que ninguém duvide: eu estarei ao lado da maioria” (discurso de posse, 1º de janeiro de 1995).

Cabe destacar que o primeiro mandato, mas precisamente no ano de 1997, FHC (como ficou conhecido) deu continuidade ao processo de reformas estruturais com a finalidade de evitar a volta da inflação, procurando deixar a economia estável. Durante este mandato o presidente pautou pela privatização de várias estatais brasileiras, como a Companhia Vale do Rio Doce (empresa do setor de mineração e siderurgia), a Telebrás (empresa de telecomunicações) e o Banespa (banco pertencente ao governo do estado de São Paulo). A compra das empresas estatais ocorreu, sobretudo, por grupos estrangeiros, que faziam aquisição das ações ou compravam grande parte dessas, assim, tornavam-se sócios majoritários.

Ainda no ano de 1997, FHC conseguiu enviar e aprovar no Congresso Nacional a emenda da reeleição, tornando-se candidato outra vez à presidência da república e ainda tendo Lula como seu principal adversário. O Plano Real e o controle da inflação continuou sendo sua principal propaganda política, o que favoreceu a FHC mais uma vitória nas urnas, conseguindo a reeleição.

Foi a partir da década de 1990, portanto, simultaneamente a implementação de reformas estruturais de cunho liberal que programas de transferência de renda direcionados à população mais vulnerável do país, cuja renda está fixada na linha da pobreza<sup>3</sup> começou a ser

---

<sup>2</sup> Fernando Henrique Cardoso foi um dos fundadores do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB). No primeiro ano do mandato do presidente Itamar Franco, Fernando Henrique assumiu o Ministério das Relações Exteriores, em 1992, e no ano seguinte foi atribuída a ele a função de Ministro da Fazenda. Nesta pasta realizou uma reforma monetária na economia brasileira que vivia sucumbida pela inflação, o chamado Plano Real. Em 1993 deixou o Ministério da Fazenda e lançou sua candidatura à presidência da República pelo PSDB, seu principal adversário foi Luiz Inácio Lula da Silva, que concorria à presidência pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Lula era o favorito à presidência. Fernando Henrique Cardoso ganhou as eleições e assumiu a pasta presidencial no ano de 1994. Seu principal objetivo durante o primeiro mandato foi o combate à inflação.

<sup>3</sup> O Banco Mundial utiliza a faixa 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

implementados entre os quais se destacam: Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas (1995); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (1996); Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002); Cartão Alimentação (2003), entre outros.

O marco inicial dos Programas de Transferência de Renda no Brasil se deu através da proposta do senador Eduardo Suplicy que por meio do projeto de Lei nº 80/1991 que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

Tal proposta era fundamentada no art.3º, inciso III da Constituição Federal que determina a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

Segundo Silva e Silva, Yazbek e Giovanni (2004), as características básicas da proposta são as seguintes:

Trata-se de um imposto de renda negativo para beneficiar todos os residentes no país, maiores de 25 anos, que auferissem menos de 45 mil cruzeiros da época, correspondendo cerca de 2,25 salários mínimos, também da época (...); o benefício seria uma complementação monetária de apenas 30% da diferença entre o rendimento auferido e esse patamar mínimo, tendo em vista manter o incentivo para o trabalho; a proposta prevê, complementarmente, a criação de programa e projetos que visem a ampliação da oferta de serviços e bens de consumo popular, tendo em vista o aumento da demanda; a implantação do programa far-se-ia gradualmente, iniciando-se, em 1995, com pessoas de mais de 60 anos, finalizando a implantação no ano de 2002, atingindo todo o universo previsto — indivíduos, ativos e inativos, maiores de 25 anos; o financiamento do programa teria como fonte o orçamento da União, sendo que o custo total deste não poderia ultrapassar a 3,5% do PIB(...); a transferência do benefício era prevista por intermédio da fonte pagadora ou por procedimentos de devolução de imposto de renda. A rede bancária e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos eram apontadas como a possível instância administrativa para transferência do benefício. (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 43).

Tal proposta foi relevante para o debate sobre os programas de renda mínima, servindo de base para a criação dos diversos programas de transferências de renda no Brasil.

Experiências locais foram desenvolvidas antes da efetivação em âmbito nacional, sendo assim o município de Campinas/SP foi a primeira cidade a implantar um programa de transferência de renda de forma concreta, denominado Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), este foi instituído pela Lei nº 8.261 de 06/01/1995 e regulamentado pelo Decreto nº 11.741 deste mesmo ano, programa este de autoria do prefeito José Magalhães Teixeira.

---

peessoa como linha de pobreza extrema (renda considerada suficiente para satisfazer as necessidades mínimas dos moradores de um domicílio).

Destinava-se a famílias com renda familiar per capita inferior a R\$ 35,00 residentes na cidade há, pelo menos, dois anos e com filhos menores de 14 anos de idade. Eram tidas como prioridade de atendimento as famílias identificadas com crianças desnutridas ou com crianças na rua.

O PGRFM vem sendo qualificado como pioneiro e inovador, no âmbito das políticas sociais no Brasil, por objetivar o oferecimento de uma complementação monetária de renda as famílias em situação de extrema pobreza, de modo a permitir-lhes atender às necessidades básicas de seus membros, ao mesmo tempo em que articula uma renda monetária com as políticas sociais de educação e saúde (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004, p. 50).

A transferência de renda era condicionada a frequência nas atividades dos grupos sócio-educativos os quais são: frequência escolar e acompanhamento no posto de saúde. Segundo Silva e Silva; Yazbek; Giovanni (2004) o intuito era “melhorar o estado nutricional das crianças; oportunizar a permanência das crianças na escola; retirar as crianças das ruas; melhorar as condições gerais de vida das famílias e oportunizar maior integração familiar e participação na comunidade”.

Outra experiência de programa de transferência de renda ocorreu em Brasília/DF, este era o Programa Bolsa Familiar para Educação (Bolsa-Escola) e o Programa Poupança-Escola, o decreto n.º 16.270 foi assinado em 11 de janeiro de 1995. Este visava assegurar a cada família um salário mínimo, desde que as crianças em idade escolar de 7 a 14 anos estivessem matriculas em escola pública. Ambos os programas se complementavam, sendo o primeiro responsável por trazer as crianças à sala de aula e posteriormente o segundo proporcionar a diminuição na evasão escolar. Os alunos aprovados recebiam uma carta de crédito no valor de um salário mínimo, podendo ser sacada metade do valor ao final da 4ª e 8ª series e o saldo total ao concluir o 2ª grau, sendo excluídos os alunos que apresentam duas reprovações consecutivas.

No município de Ribeirão Preto/SP foi instituído o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRM) através da Lei nº 7.881 de 1995 e regulamentado pelo Decreto nº 283 do mesmo ano.

Este programa se destinava prioritariamente a crianças e adolescentes já atendidos por programas dedicados a população em situação de risco. Os objetivos principais eram: “incentivar a manutenção da criança e adolescente no processo escolar; reduzir a mortalidade infantil; oferecer oportunidades iguais para crianças e adolescentes com deficiência” (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 77).

Os valores transferidos as essas famílias variavam conforme avaliação da situação das crianças e adolescentes atendidos, indo de R\$40,00 a R\$100,00 e foi estabelecido o prazo de um ano de permanência, podendo ser estendido caso verificado a necessidade. Assim como os demais programas, era exigida das famílias a permanência das crianças e adolescentes na escola, o acompanhamento da saúde, assim como o acompanhamento institucional.

O município de Santos/SP instituiu o programa denominado Nossa Família, através da Lei nº 1.416 de 4 de outubro de 1995 e regulamentado pelo Decreto nº 2.649 com o intuito de atender crianças e adolescentes que estavam com seu direito violado, conforme estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. A renda per capita solicitada era de R\$ 50,00 sendo que as famílias necessitavam residir no município há pelo menos um ano. Os valores transferidos variavam de R\$ 50,00 a R\$ 80,00 e assim como os demais programas são exigidos condicionais mediante um termo de compromisso, os quais são:

Manter a criança ou adolescente frequentando regularmente a escola; retirar a criança ou adolescente de situação considerada ilegal; prover, conforme suas condições, alimentação, alojamento, vestuário e tratamento de saúde aos dependentes; comunicar alterações em sua condição socioeconômica ou mudança de domicílio; receber visitas do Programa e participar das atividades promovidas (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 81).

A seleção das famílias era realizada através de encaminhamentos ou por demanda espontânea, era considerado beneficiário do programa a família a qual recebe a transferência de recursos assim como uma cesta básica três vezes ao ano. O tempo de permanência da família no programa inicialmente é de seis meses, podendo ser prorrogado por igual período, mediante avaliação profissional.

Uma das primeiras experiências em âmbito nacional de programa de transferência de renda se deu em 1996, decorrente a várias acusações referentes ao trabalho escravo de crianças no país. Foi instituído por meio da Portaria MPAS nº 2.917 de 12 de setembro de 2000 o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que segundo o Ministério de Desenvolvimento Social - MDS “articula um conjunto de ações visando à retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil insalubre e degradante”.

Os valores repassados variam conforme a localidade em que se encontram as famílias, em municípios com população inferior a 250.000 habitantes independente se na área rural e urbana, é paga uma bolsa de R\$ 25,00 por criança, em capitais e regiões metropolitanas com população superior a 250.000 habitantes é paga uma bolsa no valor de R\$ 40,00 por criança.

Segundo dados do MDS são atendidos mais de 820 mil crianças afastadas do trabalho em mais de 3,5 mil municípios.

O programa oportuniza o acesso à escola formal, saúde, alimentação, esporte, lazer, cultura e profissionalização, bem como a convivência familiar e comunitária. Para tanto é necessário que as famílias cumpram alguns compromissos.

Cabem as famílias o comprometimento da retirada de todas as crianças e adolescentes de até 16 anos de atividades de trabalho e exploração, assim como a retirada de todas as crianças/adolescentes até 18 anos de situação de prostituição. Todas as crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos devem estar matriculadas e com frequência mínima de 85%, já para adolescentes de 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%. Na saúde, as condicionalidades são o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas, assim como o cumprimento do calendário de vacinação. Na área da assistência é exigida a participação nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Aos adultos são direcionadas ações que permitam o acesso a programas de qualificação e requalificação profissional e de geração de trabalho e renda.

Segundo Silva e Silva, Yazbek, Giovanni (2004) “a realidade do programa evidencia que esse aspecto não tem se desenvolvido satisfatoriamente, nem seria suficiente para garantir a autonomização das famílias marcadas por profundas deficiências, vivendo numa conjuntura desfavorável”.

O Programa Bolsa Alimentação foi criado pelo Ministério da Saúde através da Medida Provisória (MP) nº 2.206 de 06 de setembro de 2001, o qual tinha como público-alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00, com presença de gestantes, nutrizes e crianças ente 0 e 6 anos de idade. Consistia na complementação da renda familiar, com recursos da União, para melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição. O pagamento era feito mensalmente, direto à família. As famílias cadastradas poderiam receber até três bolsas-alimentação por mês no valor de R\$15,00 até R\$45,00.

Em contrapartida as famílias beneficiárias deveriam cumprir uma agenda de compromissos, os quais consistiam em um conjunto de ações de saúde, tais como: fazer consultas de pré-natal; e participar de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde; apresentar registro de nascimento da criança; manter a amamentação da criança (no caso da nutriz) e pesá-la periodicamente; manter a vacinação da criança em dia e participar de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde.

Os beneficiários eram assistidos por uma equipe do Programa Saúde da Família - PSF, pelos Agentes Comunitários de Saúde (PACS) ou por uma unidade básica de saúde.



O Programa Bolsa Escola era gerido pelo Ministério da Educação (MEC), instituído pela Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. O público-alvo eram famílias com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos, e com renda mensal per capita de até R\$ 90,00. Assim como os demais programas, possui regras para o recebimento, os quais eram: estar matriculado e frequentando a escola, com no mínimo de 75% de frequência; e possuir renda *per capita* inferior a 90,00 reais. O valor do benefício era de R\$ 15,00 reais por criança, a serem pagos por no máximo três, através da transferência direta.

O Auxílio Gás que foi instituído pelo Governo Federal por meio do decreto nº 4.102 de 24 de janeiro de 2002 com o intuito de auxiliar as famílias de baixa renda na compra do botijão de gás. Tal medida compensatória se deu devido a estudos que constataram que muitas famílias que possuíam outros benefícios do Governo Federal continuavam com problemas de nutrição.

Este programa era coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), o valor do benefício mensal era de R\$ 15,00 (quinze reais) pagos bimestralmente à mãe ou, na sua ausência, ao responsável pela família.

De acordo com o art. 3 deste decreto, eram consideradas de baixa renda a família que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - possuir renda mensal **per capita** máxima equivalente a meio salário mínimo definido pelo Governo Federal; e

II - atender a pelo menos uma das seguintes condições cadastrais:

a) ser integrante do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo Decreto n o 3.877, de 24 de julho de 2001; ou

b) ser beneficiária do programa "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação", ou estar cadastrada como potencial beneficiária desses programas.

Segundo o MDS a validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio Gás encerrou em 31 de dezembro de 2008.

### **2.3 Os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Governo de Luís Inácio Lula da Silva**

Após três tentativas, Lula foi eleito presidente da República para o período de 2003 a 2006 e reeleito para o segundo mandato, de 2007 a 2010. Lula terminou o segundo mandato

com 87% de aprovação, tornando-se um dos mais populares presidentes da história do Brasil e um dos políticos mais respeitados do mundo.

Presidente da República Federativa do Brasil entre os anos de 2003 e 2010, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou como compromisso de seu mandato a defesa da democracia, a redução da pobreza, o combate à fome e a erradicação da miséria.

Em 2003, no primeiro ano de mandato do presidente Lula, segundo dados do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) o percentual de pessoas pobres na população total do Brasil era de 35,79%, após 7 anos de mandato pesquisas realizadas demonstram que em 2009 o percentual de pessoas pobres caiu para 21,42%. Para tal o governo deu continuidade e propôs novos projetos para diminuir a desigualdade social no país.

Dentre as experiências de PTCR pode-se citar o cartão alimentação, instituído pela Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003 com o intuito de combater a insegurança alimentar. Era transferido o valor de R\$ 50,00 as famílias com renda per capita menor do que metade do salário mínimo, o período de concessão do benefício era de 6 meses podendo ser prorrogado por até 18 meses. Este programa não impunha condicionalidades e juntamente com outras ações buscava a retirada dessas famílias da condição da insegurança alimentar.

Visando um maior controle dos benefícios sociais no país bem como a redução de custos, foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais (CADUN), regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e coordenado pelo MDS. Apresentado como um instrumento de coleta de dados que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita ou de três salários mínimos familiares. Através dele é possível obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, pois no âmbito traz informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio e também dados de cada um dos componentes da família.

Desta forma, possibilita ao poder público formular e implementar políticas específicas, que possam contribuir para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas e desenvolver suas potencialidades. É obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal.

Famílias com renda superior a meio salário mínimo podem estar inscritas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo.

Todos estes programas visavam atender famílias consideradas na linha da pobreza através de corte estabelecido pela renda familiar per capita, a qual era de meio salário mínimo.

Porem viu-se a partir de um relatório elaborado no período de transição de governo, a necessidade de uma reestruturação na implementação de todos estes programas sociais, desta forma, indicou-se a unificação dos programas de transferência de renda.

Segundo Silva e Silva, Yazbek, Giovanni (2004) são considerados programas de transferência de renda “aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independente de contribuição, a famílias pobres, consideradas a partir de um determinado corte de renda per capita familiar, de meio salário mínimo”.

A unificação dos programas possibilitava a transferência de recursos por meio da utilização de um cartão único, permitindo a redução dos gastos. Porém via-se a necessidade de uma maior articulação com programas e políticas sociais. Sendo assim, tais indicativos, possibilitaram a criação de um programa que vinha ao encontro a unificação de todos os programas citados, o qual foi denominado Bolsa Família. O qual será apresentado no decorrer deste trabalho.

### *2.3.1 Caracterização do Programa Bolsa Família*

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Foi criado em 20 de outubro de 2003, por meio de Medida Provisória nº 132, convertida em lei em 09 de janeiro de 2004, esta é a Lei nº 10.836 e regulamentado pelo decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Veio com a proposta de unificação dos diversos programas sociais existentes, os quais eram: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. O PBF visa à unificação e ampliação desses programas sociais em apenas um único programa social. Tem o intuito de eliminar a fragmentação destes programas, proporcionando uma maior cobertura no atendimento, já que muitas das famílias eram atendidas por apenas um programa. Este processo se deu de forma complexa e exigiu o esforço de todas as esferas governamentais. Desta forma alguns pré-requisitos devem ser considerados para permitir a real funcionalidade dessa proposta de unificação, os quais são:

Exigência de estrutura local adequada, considerando que o Bolsa Família é implementado de modo descentralizado, e pessoal estável, suficiente e capacitado para implementação do Programa e estabelecimento de articulação com a rede local de serviços sociais; Existência de uma rede local de serviços sociais capaz de atender a demandas dos usuários do Bolsa Família, principalmente no que se refere às condicionalidades impostas às famílias beneficiárias; Uso de mecanismos adequados e eficientes para garantir a focalização do Programa e capacidade de

atendimento de todas as famílias elegíveis, o que significa uma real focalização concebida como uma discriminação positiva, devendo o Programa ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal; Coordenação local e nacional ágil, eficiente e articulada; Consideração ao caráter multifuncional e estrutural da fome e da pobreza no País (SILVA, 2006, p. 30).

Considera-se que este processo de unificação proporcionou avanços na estrutura dos programas, pois várias eram as limitações que demandavam alterações, as quais se podem citar: o atendimento da família como um todo, não mais tratando isoladamente, a baixa cobertura, a superposição de públicos, entre outros.

O PBF possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

Nesta perspectiva o PBF constitui-se num Programa de Transferência Condicionada de Renda às famílias, devendo sua execução ocorrer de forma descentralizada, com a conjugação de esforços entre os entes federados, considerando-se a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória nº 132, art 3º).

O PBF é acessado pelos beneficiados através da Proteção Social Básica, que tem por objetivo a prevenção de situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, através do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Esta ação destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social.

Para o autor Weissheimer (2006): “O PBF é um programa federal inscrito na modalidade de renda mínima, ou como o governo o chama, de transferência direta de renda. Associa a transferência de recursos com direitos sociais ligados à educação e à saúde como contrapartidas. Apresenta dois aspectos básicos: o de “combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias pobres” (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

Sendo assim o PBF se destina às famílias em condição de vulnerabilidade social, e estabelece como objetivos a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Segundo o decreto nº 5.209 o Programa Bolsa Família foi estabelecido com os determinados critérios de elegibilidade e valores:

**Tabela 1 - Critérios de elegibilidade e valores**

| <b>Tipo de Benefício</b> | <b>Renda per capita</b>    | <b>Valores</b>               |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Básico                   | R\$ 50,00 para famílias na | R\$ 58,00 - benefício mensal |

|          | categoria extremamente pobres      | pago às famílias extremamente pobres  |
|----------|------------------------------------|---|
| Variável | R\$ 100,00 para as famílias pobres | R\$ 18,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 54,00 para famílias que possuam em sua composição familiar crianças e adolescentes de 0 a 15 anos |

Fonte: MDS | Elaboração própria

Ao longo dos anos os benefícios foram sofrendo reajustes, o primeiro, de 18,25%, ocorreu em agosto de 2007. Em julho de 2008 o reajuste foi de 8%, e em 2009 chegou a 10%.

O PBF foi lançado como um programa de combate à fome e a pobreza, que concomitantemente articula ações sociais associadas à transferência de renda. Todavia, o programa estabelece um conjunto de condicionalidades (ações/contrapartidas sociais) que como mencionado por Freitas (2009) são motivo de debate e análises. Estes devem ser cumpridas pelas famílias para que possam permanecer no programa. Essas condicionalidades envolvem a concretização de direitos sociais e constitucionais: saúde, educação, alimentação e assistência. Tais condicionalidades são: acompanhamento de saúde e a frequência à escola. Todas as crianças em idade escolar devem estar matriculadas e frequentando a escola.

Conforme mencionado anteriormente o programa visa o alívio imediato da pobreza, a palavra pobreza pode ser entendida em vários sentidos, como a carência material, carência de rendimentos, carência social.

O programa vem a ocupar um lugar de crescente importância no que diz respeito às políticas sociais, tanto pelo alcance universal das famílias pobres como pela sua dimensão, assim também pelo esforço governamental no cumprimento das metas.

Segundo Fonseca (2007) no primeiro Seminário Internacional do PBF três pontos do programa ganham destaque:

1. A unificação dos programas anteriores, associado ao foco na família e a adoção de critérios claros e públicos de elegibilidade para o programa;
2. O acompanhamento do cumprimento, por parte dos beneficiados, das atividades estabelecidas como condicionalidades nas áreas de saúde e educação, as quais estão inseridas no universo dos direitos sociais, criando-se com isso um círculo virtuoso entre as várias políticas;
3. O objetivo de se formarem parcerias entre as distintas esferas do governo, não só para o desenvolvimento e implementação do programa, mas, sobretudo para a busca e

criação de novas oportunidades para que as famílias beneficiadas possam encontrar novos meios para se sustentarem com garantia de acesso a renda de forma regular.

O Bolsa Família está presente em todos os 5.564 municípios brasileiros e no Distrito Federal, atualmente está sobre a coordenação da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) que é responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, assim como a gestão do Cadastro Único.

As responsabilidades entre os entes federativos foram estabelecidas através da chamada descentralização pactuada, ou seja, pela pactuação e adesão. Aos municípios e Estados cabe definirem as áreas responsáveis pela gestão do PBF em suas esferas de competência. Segundo o MDS aos Estados e Municípios compete:

- A promoção da ação intersetorial, articulando outras políticas públicas, como saúde, educação, Assistência Social com foco nas famílias beneficiárias;
- Identificação das famílias pobres e sua inscrição no CadÚnico
- Acompanhamento das condicionalidades
- Oferta de programas complementares
- Acompanhamento das famílias mais vulneráveis

Neste contexto o apoio do Governo Federal ocorre por meio da transferência dos recursos financeiros aos municípios, que é calculado por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que é o indicador da qualidade e atualização das informações do CadÚnico, além de refletir os compromissos assumidos pelos Estados e Municípios. Este índice varia entre zero e 1 e quanto maior o valor do IGD, maior será o valor dos recursos transferidos para o ente federado.

A fórmula de cálculo do IGD considera quatro variáveis, sendo que cada uma delas representa 25% do valor total, as quais são: qualidade das informações; atualização da base cadastral; informações sobre cumprimento das condicionalidades da saúde e das condicionalidades da educação.

Os recursos provenientes do IGD são repassados fundo a fundo, pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente para o Fundo Municipal de Assistência Social. Este índice foi criado com o intuito de auxiliar o município na melhoria da qualidade de gestão do programa, sendo que apenas os municípios com índice superior a 0,4 recebem os recursos. Conforme a portaria nº 148/2006 do MDS, tais recursos podem ser destinados a:

- Gestão de condicionalidade e benefícios;
- Acompanhamento das famílias beneficiadas;
- Cadastramento de novas famílias;
- Atualização e revisão dos dados cadastrais;
- Implementação de Programas Complementares;
- Fortalecimento da Instancia de Controle Social;
- Fiscalização do PBF.

Aos gestores cabe definir em conjunto com todas as áreas relacionadas ao programa, a utilização do recurso, quais as prioridades, para assim proporcionar um melhor atendimento às famílias beneficiadas. Tais medidas devem estar em concordância com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme mencionado anteriormente o programa se articula nas três esferas do governo e da sociedade civil, visando contribuir com a erradicação da pobreza e a promoção das famílias beneficiadas. Desta forma tem se a necessidade de um efetivo controle social no programa, para uma maior transparência nas ações. Este controle é exercido pela sociedade sobre o governo, através do planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do programa.

Diante disto, no PBF o controle social é exercido sob a constituição de Comissões Municipais intersetoriais e paritárias entre o governo e a sociedade civil conforme o Art.9 da Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004.

As comissões de controle social podem ser constituídas por: representantes grupos da sociedade; líderes comunitários; sindicatos, assim como beneficiários do programa; representantes dos conselhos municipais já existentes; profissionais das áreas afins, de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente.

diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso (1999–2002) para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006), no terceiro trimestre de 2002.

Diante disso foram apontados alguns problemas referentes à implementação dos programas de transferência de renda, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso (1999–2002) para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006), no terceiro trimestre de 2002, os quais segundo Silva (2007 p. 1433) se destacam:

- Concorrência e sobreposição dos objetivos e público alvo;

- Ausência de uma coordenação geral;
- Ausência de planejamento gerencial;
- Fragmentação dos programas
- Dotação orçamentária insuficiente;
- Problemas no programa de base cadastral (Cadun)

As comissões de controle devem realizar o acompanhamento do programa, auxiliando na fiscalização e apoio as demais políticas sociais, visando um melhor atendimento das famílias beneficiárias realizar um trabalho de identificação das famílias mais vulneráveis do município, assim como verificar os serviços relacionados às condicionalidades do programa, a saber, saúde e educação.

#### **2.4 Os Programas de Transferência Condicionada de Renda Durante o Mandato da Presidenta Dilma Rousseff**

Em 2010, Lula apoiou a candidatura de Dilma Rousseff, que foi ministra de Minas e Energia e depois ministra da Casa Civil durante seus dois mandatos. Ela venceu as eleições e se tornou a primeira mulher eleita presidente do Brasil. O mandato dela começou no dia 1º de Janeiro de 2011.

No segundo turno das eleições, realizado em 31 de outubro de 2010, aos 63 anos de idade, Dilma Rousseff foi eleita a primeira mulher Presidenta da República Federativa do Brasil, com quase 56 milhões de votos, e reeleita em 2014, no segundo turno com 54 milhões de votos, sendo a terceira presidente reeleita democraticamente no Brasil.

Em seu primeiro pronunciamento a Presidenta afirmou que, em seu governo, terá como compromisso a meta de erradicar a miséria do Brasil, pediu para que todos os setores da sociedade a auxiliem na tarefa.

Dentre as principais propostas de governo na área de desenvolvimento social estão: erradicação da pobreza até 2014; ampliação do Programa Bolsa Família; assegurar acesso à água potável a todas as famílias em situação de pobreza; erradicação do trabalho infantil.

No seu segundo mandato como presidente do Brasil, Dilma Rousseff reafirmou seu compromisso com o desenvolvimento social, em prosseguir com os projetos e corrigir o que for necessário para a superação da pobreza. Segundo a presidente em seu discurso de posse, temos hoje a primeira geração de brasileiros que não vivenciou a tragédia da fome, 36



milhões pessoas saíram da extrema pobreza, sendo 22 milhões apenas em seu primeiro governo.

Em junho de 2011, através do decreto 7.492 foi instituído o Plano Brasil sem Miséria, tendo como público alvo a população em situação de extrema pobreza, com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais), este plano vem com o intuito de elevar a renda e as condições de bem estar da população, ou seja, superar a extrema pobreza no país, tendo a pobreza como uma questão mais ampla, que vai além das questões monetárias.

Em discurso pronunciado no dia 2 de junho de 2011, a Presidente Dilma Rousseff esclarece sobre o Plano:

O Plano Brasil sem Miséria cria, renova, amplia e, especialmente, integra vários programas sociais. [...] Vamos usar programas diferentes nas cidades, vamos usar programas diferentes para a área rural, para o campo brasileiro. Através de cada um dos três eixos – transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos, acesso a tudo o que o Estado pode dar –, nós pretendemos melhorar a vida de 16 milhões de brasileiros que ainda estão na pobreza extrema (BRASIL, 2011).

A seguir, será apresentado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o total de famílias que são perfil do Plano Brasil sem Miséria, ou seja, famílias com até R\$ 70,00 (setenta reais) de renda *per capita*.

**Figura 1- Famílias com perfil Plano Brasil sem Miséria**

| Público do Brasil Sem Miséria:<br>16,2 milhões de pessoas em todo o país, distribuídas da seguinte forma: |                  |      |           |     |           |     |
|---|------------------|------|-----------|-----|-----------|-----|
|   | Total de pessoas | %    | Urbano    |     | Rural     |     |
|   |                  |      | Pessoas   | %   | Pessoas   | %   |
| Brasil  | 16.267.197       | 100% | 8.673.845 | 53% | 7.593.352 | 47% |
| Norte   | 2.658.452        | 17%  | 1.158.501 | 44% | 1.499.951 | 56% |
| Nordeste  | 9.609.803        | 59%  | 4.560.486 | 48% | 5.049.317 | 52% |
| Sudeste   | 2.725.532        | 17%  | 2.144.624 | 79% | 580.908   | 21% |
| Sul   | 715.961          | 4%   | 437.346   | 61% | 278.615   | 39% |
| Centro-Oeste  | 557.449          | 3%   | 372.888   | 67% | 184.561   | 33% |

Fonte: Plano Brasil Sem Miséria, com base no censo IBGE 2010.

Tal plano está estruturado em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos.

Ao que se refere à garantia de renda, ações seriam tomadas visando incluir no Cadastro Único as famílias que estão fora da rede de proteção, assim como a ampliação do PBF até o ano de 2013, com a inclusão de 800 mil famílias com direito a receber, e o limite de

benefícios será aumentado de três para cinco filhos, possibilitando a inclusão de 1,3 milhão de crianças e adolescentes até 15 anos, cumprindo as condicionalidades do programa de mantê-las na escola e com acompanhamento de saúde. (BRASIL, 2011).

A inclusão produtiva visa aumentar a produção no campo, proporcionando as famílias acesso aos meios de produção, assistência técnica e acompanhamento, acesso aos mercados e autoconsumo, assim como transferência de recursos financeiros a famílias do programa Bolsa Família em situação de extrema pobreza que vivam ou trabalhem em florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, o pagamento deverá ser trimestral, no valor de R\$ 300,00. E no meio urbano gerar ocupação e renda, através de qualificação profissional, da economia solidária, microcrédito e microempreendedor individual – MEI. (BRASIL, 2011).

O acesso aos serviços públicos prevê a ampliação dos serviços públicos nas mais diversas áreas como Saúde da Família, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Rede Cegonha, entre outros. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) assim como as coordenadorias que atendem o Programa Bolsa Família, são os pontos de atendimento dos programas que englobam o Brasil sem Miséria. As equipes de profissionais, através da busca ativa, faram um levantamento em sua área de atuação com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema.

Para uma efetividade das ações considera-se necessário o envolvimento dos municípios, pois estes operam o Cadastro Único, porta de entrada para o Brasil sem Miséria. Segundo o MDS, todas as metas inicialmente colocadas para o Brasil sem Miséria foram cumpridas, levando o país a um novo patamar em termos de proteção social.

Dando continuidade ao PBF o Governo Federal no ano de 2011 publicou decreto que reajusta os benefícios do PBF em até 19,4%. Com este reajuste, os valores destinados às famílias de baixa renda passam a variar de R\$ 32 a R\$ 242 por mês. Os novos valores vão alcançar cerca de 50 milhões de pessoas, segundo o governo. Este é o quarto reajuste dos valores em sete anos do programa. O reajuste atual varia entre 2,9% sobre o benefício básico e 45,5% sobre os valores destinados a crianças de até 15 anos. O investimento no Programa Bolsa Família representa cerca de 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB).

A tabela abaixo demonstra a evolução do número de famílias cadastradas no CADSUS assim como as que são atendidas pelo PBF entre os anos de 2011 a 2015:

**Tabela 2- Evolução de famílias cadastradas e beneficiadas no Brasil**

| <b>ANO</b> | <b>FAMÍLIAS CADASTRADAS<br/>CADSUS</b> | <b>FAMÍLIAS BENEFICIADAS<br/>BOLSA FAMÍLIA</b> |
|------------|--|--|
| 2011       | 22.265.418                             | 13.361.495                                     |
| 2012       | 25.063.802                             | 13.902.155                                     |
| 2013       | 27.194.588                             | 14.086.199                                     |
| 2014       | 29.164.446                             | 14.003.441                                     |
| 2015       | 27.325.069                             | 13.936.791                                     |

Fonte: MDS | Elaboração própria

No Brasil, o principal PTCR em desenvolvimento é o PBF. No próximo capítulo, serão apresentadas as características do PBF no Estado de Santa Catarina e no município de Florianópolis, assim como as abordagens referentes ao acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades, compromissos estabelecidos no desenho do programa.

### **3 BOLSA FAMÍLIA: ACOMPANHAMENTO DAS FAMÍLIAS EM DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES**

O programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, estas condicionalidades citadas visa o exercício de direitos básicos. Segundo o MDS, este formato se dá pelo entendimento de que os problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza não se traduzem exclusivamente na limitação da renda, mas geralmente estão associados ao reduzido exercício dos direitos de cidadania e a poucas oportunidades de acesso a uma melhor qualidade de vida por meio de serviços sociais básicos.

Quando se observa o descumprimento de condicionalidades, são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias, desta forma apresentamos nesta seção, elementos importantes para a discussão sobre a questão do descumprimento das condicionalidades e o acompanhamento realizado junto a estas famílias.

Por meio das entrevistas realizadas com profissionais que atuam no CRAS de Florianópolis, nesta seção traremos alguns elementos para o debate acerca das seguintes questões: fatores do descumprimento das condicionalidades; estratégias de enfrentamento e resolutividade, assim como principais dificuldades encontradas pelos profissionais.

#### **3.1 A Trajetória do Programa Bolsa Família em Santa Catarina**

O Estado de Santa Catarina possui segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), censo 2010 uma população de 6.249.682 habitantes, divididos em 295 municípios, possui uma estimativa de 314.380 famílias de baixa renda com perfil de Cadastro Único, ou seja, famílias com renda per capita de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Já ao que se refere a famílias com perfil bolsa família, apresenta uma estimativa de 171.434 famílias das quais 126.494 são beneficiárias, representando uma cobertura de 73,8% da estimativa de famílias pobres no Estado, dados baseados no último levantamento realizado pelo MDS em setembro de 2016.

Em Santa Catarina, o PBF começou a desenvolver-se no ano de 2004, com a assinatura do Termo de Cooperação nº 028, de 01 de outubro de 2004. Este Termo definiu as obrigações do Estado no que tange as ações do Bolsa família e do CadÚnico.

Conforme levantamento realizado pelo MDS em junho de 2016 estão cadastradas no Estado 440.049 famílias no CadÚnico para diversos programas sociais, tais como: Tarifa

Social, Carteira do Idoso, Programa de Aceleração do Crescimento, Concurso Público, Bolsa Família.

A tabela abaixo demonstra a evolução do número de famílias cadastradas no CADSUS assim como as que são atendidas pelo PBF nos últimos cinco anos:

**Tabela 3 - Famílias Cadastradas e Beneficiadas em Santa Catarina**

| ANO  | FAMÍLIAS CADASTRADAS CADSUS | FAMÍLIAS BENEFICIADAS BOLSA FAMÍLIA |
|------|-----------------------------|-------------------------------------|
| 2010 | 349.448                     | 143.700                             |
| 2011 | 380.309                     | 140.961                             |
| 2012 | 438.408                     | 147.043                             |
| 2013 | 486.854                     | 144.651                             |
| 2014 | 532.711                     | 137.970                             |
| 2015 | 461.245                     | 131.525                             |

Fonte: MDS | Elaboração própria

Considerando os dados apresentados na tabela acima, no ano de 2015 das 461.245 famílias cadastradas no CADSUS, 94.278 famílias possuíam renda per capita familiar de até R\$77,00; 73.519 famílias com renda per capita familiar entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00; 146.085 famílias com renda per capita familiar entre R\$ 154,01 e ½ salário mínimo e 147.363 famílias com renda per capita acima de ½ salário mínimo.

Há diversos tipos de benefícios que englobam o programa Bolsa Família, os quais são:

- **Benefício Básico:** concedido às famílias em situação de extrema pobreza. **Benefício Variável:** concedido para famílias pobres e extremamente pobres, que tenham em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos. Cada família pode acumular até 5 benefícios por mês,
- **Benefício Variável Jovem:** concedido às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição, adolescentes entre 16 e 17 anos. Cada família pode acumular até dois benefícios.
- **Benefício para Superação da Extrema Pobreza:** concedido às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza. Cada família pode receber um benefício por mês. O valor do benefício varia em razão do cálculo realizado a partir da renda por pessoa da família e do benefício já recebido no Programa Bolsa Família.

Conforme dados do MDS a tabela abaixo demonstra a variação das famílias beneficiárias conforme os diversos tipos de benefícios:

**Tabela 4 - Variação de Famílias beneficiadas em Santa Catarina**

| <b>BENEFÍCIO</b>                                     | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Benefício Básico</b>                              | 106.266     | 110.863     | 110.630     | 110.662     | 98.653      |
| <b>Benefícios Variáveis</b>                          | 236.737     | 269.928     | 260.838     | 243.013     | 228.203     |
| <b>Benefício Variável Jovem BVJ</b>                  | 34.519      | 38.346      | 31.884      | 37.591      | 33.650      |
| <b>Benefício Variável Nutriz BVN</b>                 | 3.748       | 2.604       | 2.659       | 2.997       | 3.610       |
| <b>Benefício Variável Gestante BVG</b>               | 3.249       | 2.955       | 2.442       | 2.979       | 2.896       |
| <b>Benefício de Superação da Extrema Pobreza BSP</b> | -           | 24.165      | 31.309      | 31.713      | 30.810      |

Fonte: MDS | Elaboração própria

O valor médio do benefício repassado as famílias, segundo o Relatório de Informações Sociais (RI) é de R\$ 166,01 e o valor total transferido pelo governo Federal em benefícios as famílias atendidas alcançou em setembro de 2016 R\$ 20.998.803,00.

Em relação às condicionalidades, cabe ao Estado o apoio aos municípios para a realização do acompanhamento de condicionalidades, que ocorre por capacitação técnica, articulação com outras áreas e programas, entre outras formas.

Segundo dados do MDS, a tabela abaixo apresenta o público alvo de acompanhamento no Estado de Santa Catarina nos últimos cinco anos:

**Tabela 5 - Público alvo de acompanhamento em Santa Catarina**

|   | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)      | 219.789     | 195.139     | 190.546     | 178.632     | 161.998     | 151.417     |
| Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)     | 17.054      | 15.100      | 31.914      | 28.960      | 34.819      | 33.459      |
| Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e | 126.486     | 100.223     | 123.725     | 122.007     | 120.700     | 113.454     |

|                           |  |  |  |  |  |  |
|---------------------------|--|--|--|--|--|--|
| mulheres de 14 a 44 anos) |  |  |  |  |  |  |
|---------------------------|--|--|--|--|--|--|

Fonte: MDS | Elaboração própria

Considerando o último ano apresentado na tabela, de um total de 151.417 beneficiários, formam efetivamente acompanhadas na área da educação, com base no bimestre de outubro/novembro 140.943 alunos, ou seja, 93,1% das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. Para os jovens entre 16 e 17 anos, de um total de 33.459 foram acompanhados 25.181, o que representa 73,3%.

Na área da saúde, na vigência de dezembro, foram acompanhadas 88.406 famílias de um total de 113.454 do público no perfil para acompanhamento, o que representa 77,9%.

A tabela abaixo apresenta o quantitativo de famílias que foram efetivamente acompanhadas entre o período de 2010 a 2015:

**Tabela 6 - Famílias acompanhadas em Santa Catarina entre 2010 a 2015**

|  | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)  | 197.909 | 174.292 | 170.863 | 166.607 | 154.598 | 140.943 |
| Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 a 17 anos) | 11.345  | 10.313  | 22.389  | 21.101  | 26.628  | 25.181  |
| Total de famílias acompanhadas pela saúde                        | 89.072  | 73.015  | 100.639 | 88.346  | 90.004  | 88.406  |

Fonte: MDS | Elaboração própria

Às famílias que não foram acompanhadas e apresentam o descumprimento das condicionalidades são aplicados efeitos que se denominam de “repercussão”, que ocorre de forma gradual. Na tabela abaixo é possível identificar o total de famílias atingidas por este efeito em Santa Catarina:

**Tabela 7 - Repercussões por descumprimento de condicionalidades**

|  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total de Efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) (sem BVJ) | 6.530 | 5.476 | 3.629 | 4.050 | 3.236 | 3.455 |
| Total de repercussões por descumprimento de  | -     | -     | 170   | -     | 1     | 12    |

|                            |  |  |  |  |  |  |
|----------------------------|--|--|--|--|--|--|
| condicionalidades<br>(BVJ) |  |  |  |  |  |  |
|----------------------------|--|--|--|--|--|--|

Fonte: MDS | Elaboração própria

As famílias são notificadas dos efeitos dos descumprimentos e o gestor municipal, organiza o acompanhamento dessas famílias consideradas em situação de maior vulnerabilidade e/ou risco social. No próximo subtítulo deste trabalho, aborda-se sobre a trajetória do Bolsa Família no município de Florianópolis.

### 3.2 A Trajetória do Programa Bolsa Família em Florianópolis

O município de Florianópolis possui segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), censo 2010 uma população de 421.203 mil habitantes, destes 203.093 são homens e 218.110 mulheres. Possui uma população diversificada, na sua maioria de ascendência europeia, com destaque aos açorianos que colonizaram a região em meados do século XVIII. Apresenta um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, encontra-se em 3º lugar no ranking, conforme pesquisa realizada em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Apesar de ser a capital do estado de Santa Catarina, uma cidade marcada pelo turismo, com pontos turísticos belíssimos, a realidade de Florianópolis apresenta também situações de vulnerabilidade social.

O Banco Mundial define como pobreza extrema viver com menos de 1 dólar por dia e pobreza moderada viver com entre 1 e 2 dólares por dia, porém esta concepção não aprende a sua complexidade.

Em Florianópolis o PBF situa-se na Secretária Municipal de Assistência Social, a qual está estruturada para a gestão plena, de acordo com as definições da NOB-SUAS, estando assim prevista a estrutura técnica-organizacional: Diretoria de Proteção Social Básica; Diretoria de Benefícios Socioassistenciais; Diretoria Gerência de Proteção Social Especial e Diretoria Administrativo-financeiro.

A Secretaria Municipal de Assistência Social tem como missão: “Implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo serviços de Proteção Básica e Proteção Social Especial aos cidadãos que dela necessitarem”.

A Diretoria de Benefícios Socioassistenciais tem como objetivo organizar e gerir os benefícios socioassistenciais destinados ao atendimento de indivíduos ou famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais, cuja



ocorrência provoca riscos e fragilizam a manutenção da vida social do indivíduo e/ou família. A referida Diretoria atende aos usuários que perpassam as proteções sociais: Proteção Básica, Proteção Especial de Média e Alta Complexidade.

Em Florianópolis o PBF passou a existir legalmente somente em 8 de agosto de 2005 com a assinatura do Termo de Adesão, que tinha por objetivo proporcionar aos municípios o cumprimento das responsabilidades específicas na gestão e na implementação do programa, mas especificamente ao que se refere ao cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e oferta de programas complementares.

Segundo o CENSO de 2010, Florianópolis possui uma estimativa de 13.769 famílias de baixa renda com perfil de Cadastro Único, ou seja, famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo. Já ao que se refere a famílias com perfil bolsa família, o CENSO apresenta uma estimativa de 7.668 famílias das quais 5.544 são beneficiárias, representando uma cobertura de 72,3 % da estimativa de famílias pobres no município, segundo dados do último levantamento realizado pelo MDS em setembro de 2016, conforme indica o Relatório de Informações sociais (RI).

No município de Florianópolis conforme levantamento realizado pelo MDS em junho de 2016 estão cadastradas 21.185 famílias no CadÚnico para diversos programas sociais, tais como: Tarifa Social, Carteira do Idoso, Programa de Aceleração do Crescimento, Concurso Público, Bolsa Família. Destas 3.951 famílias com renda per capita familiar de até R\$85,00; 3.606 famílias com renda per capita familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00; 7.504 famílias com renda per capita familiar entre R\$ 170,01 e ½ salário mínimo e 6.124 famílias com renda per capita acima de ½ salário mínimo, conforme dados do Relatório de Informações sociais (RI).

O valor médio do benefício repassado as famílias segundo Relatório de Informações sociais (RI) é de R\$ 143,02 e o valor total transferido pelo governo Federal em benefícios as famílias atendidas alcançou em setembro de 2016 R\$ 792,877,00.

A tabela a seguir detalha a quantidade de benefícios transferidos dentre as famílias beneficiadas.

**Tabela 8 - Quantitativo por tipos de benefícios**

| <b>Tipo de Benefícios</b>      | <b>Quantidade</b> |
|--------------------------------|-------------------|
| Benefício Básico               | 3.669             |
| Benefícios Variáveis           | 8.893             |
| Benefício Variável Jovem – BVJ | 1.119             |

|  |       |
|--|-------|
| Benefício Variável Nutriz – BVN                                    | 145   |
| Benefício Variável Gestante – BVG                                  | 136   |
| Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância-BSP | 1.428 |

Fonte: MDS setembro de 2016

Em relação às condicionalidades, conforme dados do MDS, o acompanhamento da frequência escolar, tendo como referência o bimestre de fevereiro/março de 2016, atingiu o percentual de 91,3%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 5.284 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 5.789. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 82,1%, resultando em 845 jovens acompanhados de um total de 1.029.

Quanto ao acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2015, atingiu 95,0%, este percentual equivale a 5.109 famílias de um total de 5.376 que corresponde o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município.

O acompanhamento das condicionalidades na área da saúde é realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio dos dados registrados pelo Ministério da Saúde. Tal acompanhamento ocorre em dois períodos do ano, o primeiro compreende o período de janeiro a julho, o segundo compreende o período de julho a dezembro.

Os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) segundo o Governo Federal deve realizar o acompanhamento das famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidades, no início do ano de 2011 o programa passou a funcionar em conjunto com os CRAS, funcionando como a porta de entrada de novos beneficiários, todos os cadastros novos são efetuados na unidade do CRAS sendo encaminhados posteriormente para o setor de cadastramento único, onde funciona juntamente com programa o Bolsa Família. Na secretária são realizadas as atualizações das famílias já cadastradas no município assim como transferências de benefícios para o município.

Conforme o Decreto nº 6.135, de 2007, as famílias cadastradas necessitam realizar a atualização cadastral a cada dois anos, pois as que estiverem a mais de dois anos sem atualizar seus dados poderão ter seus benefícios bloqueados.

A atualização cadastral é um dos quesitos verificados quanto a transferência dos recursos financeiros aos municípios, que é calculado por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Em Florianópolis o órgão responsável pelo Controle Social do PBF é o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) o qual foi instituído pela lei 4959/96 de

16 de julho de 1996 sendo responsável pelo controle social e fiscalização da Política de Assistência Social do município.

### **3.3. As Condicionalidades do Programa Bolsa Família**

As condicionalidades estabelecidas no programa Bolsa Família são compromissos firmados pela família e pelo poder público, estas segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) visa reforçar o exercício de direitos básicos de cidadania. A gestão das condicionalidades é um trabalho realizado em conjunto com os três níveis de governo, com o apoio das Instâncias de Controle Social, com o intuito de um acompanhamento periódico dos compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público.

A gestão de condicionalidades engloba os seguintes períodos e ações, previstos na Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012: Período de Acompanhamento; Período de Registro; Repercussão do Descumprimento de Condicionalidades; Apresentação de Recurso; Acompanhamento Familiar; e Interrupção Temporária dos Efeitos do Descumprimento de Condicionalidades.

Segundo o MDS:

O acompanhamento de condicionalidades permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, relacionados à oferta dos serviços ou à dinâmica sociofamiliar, e identificar as áreas e as ocorrências de maior vulnerabilidade. Com isso, é possível construir diagnósticos sociais territorializados e implementar medidas que contribuam para orientar as ações de governo de forma intersetorial, principalmente no âmbito das políticas sociais. (MDS, 2015, p 91)

A identificação das famílias a serem acompanhadas fica a cargo do MDS que periodicamente gera uma base de dados com o público para acompanhamento das condicionalidades, estas informações são repassadas ao Ministério de Educação (MEC) através do Sistema Presença e ao Ministério da Saúde (MS) através Sistema de Gestão do PBF na Saúde, que posteriormente repassam estas informações aos municípios.

Para o MDS:

O descumprimento das condicionalidades deve ser encarado, também, como um indicador importante para prevenir situação de risco nas áreas de abrangência dos CRAS; e, para famílias que se encontram nesta situação, deve ser visto como a oportunidade de reverter o quadro de vulnerabilidade ao receber o acompanhamento e o apoio necessários para o cumprimento do seu papel protetivo. Assim, para que o PBF avance nos seus objetivos e impactos, torna-se importante propor uma metodologia de trabalho com as famílias, o qual garanta o cumprimento das condicionalidades, respeite sua realidade local e fortaleça os vínculos comunitários e familiares. (MDS,2006)

Anualmente, o atual MDSA, o MEC e o MS definem um calendário operacional definindo os períodos de coleta e registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação, desta forma a frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro. Já na área da saúde, o acompanhamento ocorre em dois períodos no ano, ou seja, por semestre. Conforme quadro abaixo:

**Quadro 2- Calendário de acompanhamento das condicionalidades**

| <b>EDUCAÇÃO</b>                  |                            |  |
|----------------------------------|----------------------------|--|
| <b>Período de Acompanhamento</b> | <b>Período de registro</b> | <b>Sistema para registro</b>   |
| Fevereiro e março                | Abril                      | Sistema Presença (MEC)<br><a href="http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br">http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br</a>                          |
| Abril e Maio                     | Junho                      |  |
| Junho e Julho                    | Agosto                     |  |
| Agosto e Setembro                | Outubro                    |  |
| Outubro e Novembro               | Dezembro                   |  |
| <b>SAÚDE</b>                     |                            |  |
| <b>Período de Acompanhamento</b> | <b>Período de registro</b> | <b>Sistema para registro</b>   |
| Janeiro a junho                  | Fevereiro a junho          | Sistema de gestão do programa<br>Bolsa Família na Saúde<br><a href="http://bolsafamilia.datasus.gov.br">http://bolsafamilia.datasus.gov.br</a> |
| Julho a dezembro                 | Agosto a dezembro          |  |

Fonte: Guia de acompanhamento das condicionalidades do PBF, 2010.

O descumprimento de condicionalidades é considerado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) uma situação de vulnerabilidade das famílias e precisa de acompanhamento.

Quando se observa descumprimento das condicionalidades, seja este gerado pela baixa frequência à escola e/ou ao serviço de convivência do PETI ou, ainda, pelo não cumprimento das ações de saúde, são necessárias ações que promovam o acompanhamento dessas famílias, visando ao desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva e à eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais a que estão submetidas já que há situação de descumprimento (BRASIL, 2009).

As famílias que estão em descumprimento das condicionalidades são aplicadas medidas que interferem de forma gradativa no benefício, conforme o registro no Sistema de Condicionalidades (SICON), desta forma os efeitos dos descumprimentos são:

**Tabela 9 - Efeitos dos descumprimentos**

| <b>Descumprimento</b>    | <b>Efeito</b>         | <b>Situação do benefício financeiro</b>  |
|--------------------------|-----------------------|--|
| <b>1º Registro</b>       | Advertência           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A família continua recebendo o benefício normalmente.</li> </ul>  |
| <b>2º Registro</b>       | Bloqueio por 30 dias  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias;</li> <li>• Após 30 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; e a parcela bloqueada pode ser sacada.</li> </ul>  |
| <b>3º e 4º Registros</b> | Suspensão por 60 dias | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família;</li> <li>• Após 60 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; mas as duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.</li> </ul> |
| <b>5º Registro</b>       | Cancelamento          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas;</li> <li>• Parcelas do benefício que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas;</li> <li>• A família é desligada do PBF.</li> </ul>   |

Fonte: Guia de acompanhamento das condicionalidades do PBF, 2010.

Considera-se um intervalo de seis meses para a progressão de um efeito para o seguinte, sendo que um novo descumprimento após este período reinicia-se a aplicação gradativa dos efeitos, porém, no caso de suspensão para cancelamento, tem suas especificidades, em que são necessárias algumas ocorrências as quais são: a família já estar em fase de suspensão; ter registro ativo de Acompanhamento Familiar; e após 12 meses, contados do dia em que tenham começado a vigorar simultaneamente os dois primeiros itens a família apresentar novo descumprimento com efeito de suspensão.

Cabe destacar que tais medidas podem ser revertidas quando passíveis de justificativa, por alguma situação ocorrida na própria família ou por erro no registro dos dados, tal medida deve ser tomada até o último dia útil do mês seguinte ao da repercussão, o processo é avaliado pela gestão municipal no SICON.

**Quadro 3 - Motivos passíveis ou não de baixa frequência**

| <b>MOTIVOS QUE JUSTIFICAM A BAIXA FREQUÊNCIA</b>   | <b>MOTIVOS QUE NÃO JUSTIFICAM A BAIXA FREQUÊNCIA</b>  |
|--|---|
| <p>Doença do aluno<br/>Doença/óbito na família<br/>Inexistência da oferta de serviço educacional</p> | <p>Gravidez precoce<br/>Mendicância/ trajetória de rua<br/>Negligência de pais/responsáveis<br/>Trabalho infantil<br/>Violência/exploração sexual<br/>Violência doméstica</p> |

Fonte: MDS | Elaboração própria

As famílias em descumprimento de condicionalidades, prioritariamente as que estão com benefício suspenso, deve ser ofertado o acompanhamento familiar, o profissional da área da assistência responsável pelo acompanhamento socioassistencial das famílias poderá ter acesso ao SICON e registrar o resultado desse acompanhamento no módulo denominado Acompanhamento Familiar.

É com essa compreensão que procederemos a apresentação da sistematização das entrevistas realizadas com as profissionais do CRAS sobre o acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades.

### **3.4 Acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**

Conforme indicamos na introdução a metodologia compreendeu quatro entrevistas aos CRAS de Florianópolis, estabelecendo uma por região do município classificadas como: região central, região sul, região norte e região continental, dentro destas classificações compreendem os CRAS:

**Quadro 4- Unidade do CRAS em Florianópolis**

| <b>CRAS EM FLORIANÓPOLIS</b> |   |  |                                       |
|------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| <b>REGIÃO CENTRAL</b>        | <b>REGIÃO SUL</b>                                 | <b>REGIÃO NORTE</b>                                  | <b>REGIÃO CONTINENTAL</b>             |
| <p>Centro<br/>Trindade</p>   | <p>Tapera<br/>Rio Tavares<br/>Saco dos Limões</p> | <p>Canasvieiras<br/>Rio Vermelho<br/>Saco Grande</p> | <p>Capoeiras<br/>Jardim Atlântico</p> |

As entrevistas foram realizadas entre os meses de agosto e outubro e sistematizaremos abaixo as informações coletadas.

As entrevistas com os profissionais dos CRAS foram escolhidas devido às legislações indicarem que cabe a este equipamento realizar o acompanhamento do descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, conforme indica o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Suas, aprovado pela Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009. Este Protocolo orienta as três esferas estaduais quanto aos procedimentos a serem adotados para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do Suas.

No que diz respeito às famílias beneficiárias do PBF, o Protocolo, no art. 19, § 1º, define que: “Serão priorizados no Acompanhamento Familiar: [...] II – famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em suspensão do benefício por dois meses, a fim de garantir a segurança de renda das famílias”.

O CRAS tem por objetivo a prevenção de situações de vulnerabilidade social nos territórios de abrangência, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares comunitários e da ampliação do acesso aos direitos.

Questionadas quanto ao recebimento da listagem das famílias que se encontram em descumprimento das condicionalidades do setor responsável pela gestão do PBF, as quatro entrevistadas indicam que não há uma periodicidade no recebimento, conforme indicado no quadro abaixo:

**Quadro 5 - Recebimento das informações do setor de gestão do PBF**

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>CRAS NORTE</b>      | Não, mensalmente não, vem acho que em torno de umas duas vezes por ano.   |
| <b>CRAS SUL</b>        | Não, normalmente ela vem em média, no máximo quatro vezes ao ano. A vigilância hoje tem conseguido nos reencaminhar a relação, o que vem totalmente desorganizada, entende? Ao qual a gente precisa qualificar as informações para facilitar então a discussão e o planejamento das atividades pela equipe PAIF |
| <b>CRAS CONTINENTE</b> | Não essa lista não é disponibilizada mensalmente, na verdade a gente recebe bem poucas vezes no ano, a frequência chega a ser duas ou três vezes no máximo, acontece que a gente solicita quando necessário, mais eles não têm uma frequência de disponibilidade pra gente.                                     |
| <b>CRAS CENTRAL</b>    | Mensalmente não, tem ano que vem uma vez, esse ano já veio duas, não tem uma regularidade. E os dados não são consistentes, chega lá e a família nem está mais com o benefício bloqueado, tem umas que nem receberam.   |

Conforme apresentado no decorrer deste trabalho, os órgãos responsáveis (MDSA, MEC e MS) estabelecem um calendário para coleta de informações referente às condicionalidades, bimestralmente na educação e semestralmente na saúde, sendo assim poderia haver uma periodicidade no envio destas informações ao CRAS.

Diante do exposto, cabe ressaltar que ambos os ministérios da Saúde e Educação, desempenham papéis importantes na gestão de benefícios, haja vista que o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades tem efeitos diretos sobre os benefícios das famílias, conforme prescreve a Portaria GM/MDS nº 331, de 29 de setembro de 2008. Desta forma o trabalho em conjunto das três esferas envolvidas é fundamental para que as famílias que estão na base não sejam penalizadas.

Segundo indica o Guia de Acompanhamento das Condicionalidades (2010) o Cadastro Único é de fundamental importância, pois é através destas informações que os demais sistemas se alimentam, possibilitando o acompanhamento das famílias no cumprimento das condicionalidades.

Ao que se refere à verificação destas informações repassadas pelo setor de gestão do Bolsa Família e inserção das famílias beneficiárias nas atividades pela equipe do CRAS, informam que realizam, quando necessário, ações com vista a incluir estas famílias nas atividades do CRAS, algumas entrevistadas relatam a dificuldade quanto a desatualização destas informações, conforme relatos:

#### **Quadro 6 - Verificação das informações**

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>CRAS NORTE</b>      | Sim, a gente faz a busca ativa dessa lista, mas a gente tem um grande problema porque eles não atualizam, a gente faz a busca, encaminha depois, mas continua tanto do BPC como do Bolsa Família, não tem quem trate essa lista, estão ela está sempre desatualizada, tem beneficiário que já voltou a receber, enfim e a gente não consegue.   |
| <b>CRAS SUL</b>        | Então, foi feito uma vez, mas assim a equipe assumiu a gestão do benefício do tratamento de dados que é bem trabalhosa, fazendo consulta, porque aqui a gente acessa o sistema do CAD, porem como são dados desatualizados, essa situação das condicionalidades, é preciso fazer contato com a equipe do bolsa família pra que eles verifiquem a situação do sistema do SIBEC, sistema que a gente não tem acesso, e muitas das vezes os dados não batem, a pessoa já está com o benefício cancelado, que era bloqueado, ou de repente o benefício já está liberado, as famílias já organizaram essa situação, a gente avalia que é importante ter essa informação pra fazer a busca ativa, que são três tentativas por telefone e depois visita. |
| <b>CRAS CONTINENTE</b> | Sim, a gente recebe essa listagem das famílias em descumprimento, a equipe se reúne, a gente faz uma divisão dessas famílias entre os técnicos de referência, ai cada técnico fica responsável por aquele grupo familiar,   |



|                         |  |
|-------------------------|--|
|                         | aquele número de famílias, primeiro fazemos levantamento pra ver quem já tem cadastro no CRAS às vezes acontece, depois a gente tenta buscar contatos telefônicos, a gente liga pra elas, convida, o atendimento, e por fim a gente faz uma busca ativa através da visita domiciliar, esse é o nosso caminho, assim pra trazê-los pro CRAS.  |
| <b>CRAS<br/>CENTRAL</b> | Quando é necessário realizar o acompanhamento familiar sim, algumas são só orientadas e encaminhadas, não vão para acompanhamento, às vezes está com a vacina atrasada, chega lá na verdade a criança tem alergia a ovo, foi fazer, ou trocou de escola e não informou, não é porque não estava frequentando, algumas vezes é só orientações, não precisa fazer o acompanhamento da família. |

Conforme indica as narrativas, a principal dificuldade apresentada pelos profissionais está relacionada à desatualização das informações, o que dificulta a realização do acompanhamento, o Guia de Acompanhamento das Condicionalidades (2010), alerta para a importância de se manter atualizado as informações cadastrais das famílias:

A qualidade do cadastro das famílias possibilita que os benefícios sejam concedidos às famílias que realmente precisam. Depois da concessão de benefício, são essas informações que permitem a localização das famílias e a elaboração de relatórios para o planejamento e implantação de outras políticas públicas pelo município. (Guia de Acompanhamento das Condicionalidades, 2010, p 41)

A narrativa da entrevista da região sul complementa que:

*“essas tentativas por telefone elas não surtem muito efeito, eles não veem. Então a gente tem dúvida se eles entendem isso como uma postura de proteção social básica, que é o papel do CRAS ou se uma postura fiscalizadora, culpabilizando a família pelo fato de terem descumprido de alguma maneira o benefício (...) fizemos as tentativas e depois refletimos sobre, quem é o papel para fazer essa gestão, papel do profissional, é o CRAS que liga e fica perguntando todas as situações pro setor e como que a gente pode fazer uma ação que não fosse policalesca e fiscalizadora, se o fato de ligar eles não vem a quarta tentativa de visita como que seria vista por essas famílias, há que se refletir o objetivo desse tipo de atividade.”*

Várias questões entram em disputa em torno dos tipos de proteção que vêm sendo implementados: intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres, em detrimento do que deveria ser um sistema de defesa e garantia de direitos universais. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 204)

Em relação às condicionalidades, foi questionado qual seria a maior incidência de descumprimento (saúde, educação e assistência) pelas famílias beneficiárias, acompanhadas no CRAS, relatadas a seguir:

**Quadro 7 - Incidência de descumprimento das condicionalidades**

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>CRAS NORTE</b>      | Evasão escolar, principalmente dos adolescentes.  |
| <b>CRAS SUL</b>        | Evasão escolar, educação. Normalmente a saúde é muito pontual e o que a gente observa é que quando vem à saúde, pela falta da vacinação das crianças, é porque as crianças estão vacinadas, mas não chegou a informação no sistema, porque o INFOSUS eu acho que não lê pelo mesmo que é o SISVAN que puxa pro Bolsa. Então eles não são um programa que repassa o dado para o outro e onde é a falha na verdade. |
| <b>CRAS CONTINENTE</b> | Olha, vou te dizer que acho que é mais a parte da frequência escolar, o que a gente percebe bastante, tem uma infrequência grande, principalmente quando é adolescente é maior ainda o índice, mas comparado às outras condicionalidades eu acho que é a frequência escolar.  |
| <b>CRAS CENTRAL</b>    | Das que eu atendo seria educação, ao menos no nosso território.   |

Conforme as entrevistas, as quatro respostas indicam que a maior incidência de descumprimento se relaciona a política de educação, mais precisamente, voltadas a evasão escolar dos adolescentes. A entrevista da região sul complementa que:

*“(...) se tivesse alguma atividade coletiva, alguma atividade de grupo, poderia estar absorvendo, com uma temática específica para que esses usuários, essas famílias com a questão do descumprimento se apropriam desse espaço também e possivelmente apresentaria qual seria a situação de vulnerabilidade a ponte de ter o descumprimento dos três compromissos. (...) é possível a gente trabalhar nessa forma, se no individual eles não estão vindo, ficar muito de tentar responsabilizar a família, olhar para essa listagem como um potencial de pessoas para participarem das ações do CRAS, mais coletivas, isso vai ser positivo a gente estar usando.”*

Nesta perspectiva, observa-se do profissional um olhar qualificado, buscando inserir os usuários num contexto de participação social, por meio de respostas qualificadas, com o intuito de uma ação coletiva.

Segundo as entrevistadas, muitos são os fatores que levam as famílias ao descumprimento das condicionalidades, a questão do tráfico de drogas, a violência, a vulnerabilidade social, mas um ponto permeava praticamente todas as falas, a questão da evasão escolar por parte dos adolescentes, conforme relatos abaixo:

### Quadro 8 - Fatores que levam as famílias ao descumprimento das condicionalidades

|                 |  |
|-----------------|--|
| CRAS NORTE      | Eles colocam muito a questão que não sabiam, mas a gente orienta enfim... As vezes o cadastro também, que agora eles estão com muita dificuldade de atualizar. Mas assim é a questão da escola, é jovem que acaba não indo, não frequentando mais, se envolve no tráfico que a gente sabe que é a realidade.   |
| CRAS SUL        | São inúmeros, são situação de violência, situação de vulnerabilidade sócio econômica, situações que o agente organizador da família, que seria a figura do pai ou da mãe, passa por um processo de dificuldade e que acaba gerando uma dificuldade da própria organização familiar, a parte do matricialmente sócio familiar como a gente entente, às vezes essa figura acaba por algumas questões, pode ser de saúde, pode ser dependência química ou envolvimento com o tráfico de drogas, conflitos familiares, isso acaba gerando essas questões do descumprimento, de uma maneira geral. Vejo também muito a questão do adolescente ligado a evasão escolar, escola para de ser atrativo nesse período, nessa idade, e por fim realmente acaba numa situação crítica para a família, porque se o adolescente evade, isso recai sobre os outros membros da família   |
| CRAS CONTINENTE | Vou te dizer que a gente tem bastante dificuldade de ter contato com essas famílias, geralmente essas famílias tem um contexto familiar, umas particularidades bem complexas, têm uso de drogas, tráfico, e a própria violência dentro do lar, e isso reflete bastante até para elas estarem procuram os nossos serviços, estarem respondendo o nosso chamado, e também pra frequência escolar, a gente percebe que interfere bastante, outra coisa também, não sei se é uma justificativa que eles dão, mas não ter alguém pra levar, quando é uma criança menor, mas eu acho que a questão mais relevante que a gente percebe nos atendimento é mesmo conflito familiar, isso interfere na frequência.   |
| CRAS CENTRAL    | Normalmente são adolescentes, a maioria adolescente não é mais criança, maior de 12 anos que não quer ir pra escola mesmo, não é o pai e a mãe que não mandam, eles já tem uma certa autonomia, pra idade de repente até autonomia demais, e também até porque os pais tem que trabalhar aquela coisa toda, não tem contra turno, período integral, e acabam não indo porque não querem, não tem mais interesse, ou até querem trabalhar, e as vezes até a questão da aprovação automática, agora toda escola municipal tem aprovação automática e não acompanham o desempenho da turma e reclamam um pouco disso, desde 2011 só reprova por frequência, senão aprova com restrição, ai essa restrição seria um acompanhamento pedagógico no contraturno, mas que não fazem, então que acaba que vai com a turma ai as vezes chega no sexto ano com dificuldade na leitura e por não acompanhar não querem mais frequentar, se sentem mal. |

Conforme as entrevistas mencionam, muitos são os fatores que levam as famílias ao descumprimento, a narrativa da região sul complementa que há situações que são tidas como exceções, a qual os profissionais não estão acostumados a lidar e que necessita maior discussão, conforme relato:

*“e também tem algumas questões de saúde mental, a gente tinha esse caso, dessa família que a gente tá acompanhado que no passado, eu tive que pedir pra excluir a adolescente porque ela tinha um quadro de saúde mental, como a mãe, ela estava na faixa de educação, isso ia prejudicar a família, sendo que é a única renda fixa que a família tinha antes de a gente conseguir acessar o BPC. Então também tem outras questões assim entre a saúde, mas especificamente da saúde mental que não entra naquele rol e que a gente não sabe, e a escola também não sabe como proceder, se dá ou não presença pra não prejudicar, e fica um pouco perdido porque a gente não discute, a gente não está acostumado a lidar com essas situações que são mais exceções.*

Segundo Azevedo e Burlandy (2010) imaginar que o problema da vulnerabilidade social e econômica seria solucionado simplesmente com programas pontuais e emergenciais revelaria uma compreensão equivocada do que é pobreza, discrepante da atual concepção que se busca adotar.

Desta forma faz-se necessário pensar para ir além da transferência monetária de renda, englobar o todo, pensando na conjuntura social em que vivemos, assim:

Entender a pobreza como um problema multidimensional, condicionada por diversos determinantes para além dos exclusivos econômicos, é considerar que serviços desmercantilizados como escola, creche, esgoto sanitário, água encanada, saúde são dimensões intrínsecas e primordiais de uma política de combate à pobreza (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 206).

A seguir será descrito o acompanhamento social realizado pela equipe do CRAS às famílias em descumprimento das condicionalidades.

#### **Quadro 9 - Acompanhamento social realizado pela equipe CRAS**

|            |  |
|------------|--|
| CRAS NORTE | Nós não temos um acompanhamento específico, é o mesmo acompanhamento que a gente faz com as outras famílias, mas assim esse CRAS a gente não tem o atendimento psicossocial porque estamos com problema de equipe, não temos a equipe completa, então o acompanhamento é proposto para as famílias, mas assim individual (...) a gente tenta inserir no grupo, aqui tem um grupo de famílias, tem o serviço de convivência de jovens, esse CRAS a gente tem dois serviços de convivência, mas a gente tem um índice bem baixo também de acompanhamento, da adesão. |
| CRAS SUL   | Assim a gente tem casos que são acompanhamentos que chegaram pela questão de descumprimento, de vulnerabilidade, às vezes a família já procura o serviço e chega a listagem, ela já é uma família que a gente conhece, às vezes são famílias que a gente identifica que já não tem mais esse perfil, mas que ficam com a referência do serviço e voltam em outro momento, e não só do descumprimento, tem os beneficiários que são atendidos aqui também.  |
| CRAS       | Assim, o acompanhamento familiar à gente faz com várias famílias, não só   |

|                 |  |
|-----------------|--|
| CONTINENTE      | essas em descumprimento, essas em particular a gente tenta trabalhar a causa do descumprimento, (...) esse acompanhamento a gente tenta monta um plano com elas, pra fazer levantamento das demandas, construir um roteiro de encontros, que nem sempre a gente consegue fazer mensal, mas a gente sempre tem essa perspectiva com eles, (...) o acompanhamento é mais assim das causas desse descumprimento das condicionalidades, a gente faz todo levantamento, ai você percebe que tem várias outras questões envolvidas, tem muitas questões que nem sempre cabe ao CRAS estar trabalhando, algumas coisas que é mais pra conselho, a gente acaba notificando o conselho tutelar, mas o trabalho é mais em cima disso, das demandas e ai se faz os encaminhamentos e o atendimento junto da psicóloga, quando necessário. |
| CRAS<br>CENTRAL | Depende da situação que a família é inserida ela vai ser colocada em acompanhamento, procedimento básico sempre é primeiro a gente telefona chama pra vir até aqui, a partir da listagem agenda, as vezes eles vem as vezes não vem, quando vem a gente atende, verifica, orienta liga pra escola pra ver se não é erro da escola, as vezes é erro da escola mesmo, as vezes não é, as vezes é gestante na adolescência, gestação de risco, ai não levou pra escola o comprovante que estava em situação de risco, acabou com infrequência, ai acompanha isso, faz a questão da rede, ou quando não vem ai busca através de visita domiciliar, ou com a unidade básica de saúde.   |

Diante do descumprimento das condicionalidades, são indicadas ações que promovam o acompanhamento dessas famílias, visando ao desenvolvimento ou a recuperação de sua capacidade protetiva e à eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades sociais (BRESSAN; MOSER, 2014, p. 118).

Conforme relatos acima, os profissionais buscam trabalhar as causas do descumprimento, não com o intuito de punição, mas sim de responsabilizar conjuntamente beneficiários e poder público, sendo que um dos principais desafios está em aperfeiçoar este acompanhamento, para que o mesmo vá além da comprovação por documentos e possibilite identificar os motivos do descumprimento possibilitando desenvolver ações efetivas para estas famílias.

Desta forma “imaginar que o problema da vulnerabilidade social e econômica seria solucionado simplesmente com programas pontuais e emergenciais revelaria uma compreensão equivocada do que é pobreza” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 206).

Assim, e imprescindível também, analisar as ações desenvolvidas articuladas às demais políticas.

A entrevista da região continente coloca também as dificuldades que o CRAS enfrenta para realizar o acompanhamento social:

*“Porém a gente não consegue a adesão das famílias, bem difícil mesmo, (...) a gente coloca pra eles que esses atendimentos, esse acompanhamento tem o compromisso de ambos, que não adianta nos estarmos colocando o nosso apoio e elas não conseguirem corresponder, mas a gente percebe um descompromisso muito grande, ate coisas simples sabe, por exemplo, um encaminhamento para fazer RG, a gente percebe que eles têm uma dificuldade muito grande de estar indo, então a gente acaba permanecendo com essa família em acompanhamento por um tempo, mas elas são desligadas pela falta de comprometimento, porque a gente não consegue trabalhar sozinhos sem ter esse retorno deles, então é basicamente isso o trabalho das famílias em descumprimento.”*

A entrevista da região central também expõe suas dificuldades quanto ao acompanhamento social, devido à amplitude do território em contraposto ao número reduzido de profissionais:

*“ai também depende de onde o usuário mora, porque como o nosso CRAS, ou, melhor, eram dois CRAS, tinha o Leste e o Centro, um ficava responsável pela área do Itacurubi, Morro do Quilombo, Barra da Lagoa, e o outro ficava com Trindade até Agrônômica, ai fecharam o Leste e juntaram o CRAS e disseram que teríamos o dobro da equipe, mas a gente nunca teve, sempre teve meia equipe, pro dobro do território, teria equipe pra atender 25% do nosso território, então agora a gente estipulou que a gente está atendendo através de busca ativa de atendimento que demanda ida ao território só essa área da Serrinha, Maciço até o Morro do 25 e Morro do Quilombo no Itacurubi, a área da Barra, Lagoa, Canto, Costa, Córrego, a gente não está mais fazendo busca ativa, mesmo quando é descumprimento de condicionalidade porque a gente não tem equipe, então a gente faz a área daqui então, a área de lá a gente ligaria e chamaria, se a família não veio, a gente coloca no SICON que a família não veio e que a gente não tem condição de buscar nesse momento, e fica assim mesmo, demanda reprimida.*

Segundo Muniz (2007 apud Bressan e Moser 2014) os serviços devem ser ofertados em unidades físicas com capacidade de atenção definida em quantidade e qualidade, regidos por normas técnicas, padrões e protocolos devidamente referenciados.

Assim como identificado na fala do profissional, o artigo “Articulação Precária do PBF e do BPC” Bressan e Moser (2014), também resultado de pesquisa, indica que “a incompletude das equipes de referência do CRAS também fragiliza a oferta qualificada, coerente e articulada dos serviços, programas, projetos e benefícios prestados à população”.

Dentre as estratégias planejadas e desenvolvidas no CRAS para enfrentamento e resolutividade do descumprimento das condicionalidades as profissionais destacam que não há uma ação já pré-estabelecida para o atendimento, mas que com a equipe mediante as

situações, vão desenvolvendo estratégias com vistas à superação desta situação, conforme quadro abaixo:

**Quadro 10 - Estratégias planejadas e desenvolvidas no CRAS**

|                 |   |
|-----------------|---|
| CRAS NORTE      | A gente tem só um atendimento, que com essa lista geralmente chama, quando é muito, a gente fez atendimento coletivo, do grupo teve pouca adesão, também às vezes as famílias que foram chamadas e a lista já veio desatualizada, já estavam recebendo e também não demonstraram interesse de participar das atividades do CRAS (...) então assim, mas a gente faz grupo, chama o coletivo, oferece o acompanhamento, explica, enfim, mas a adesão é bem baixa.   |
| CRAS SUL        | A gente normalmente contata essa família, a equipe já trabalha de uma forma não engessada, mas a gente tenta fazer a divisão do território por técnicos de referência, e aí a gente vê esse número, mais ou menos como que é se já foi atendido se não precisa, a gente repassa pra equipe PAIF, que normalmente a dupla discute quais as melhores formas de intervenção, e normalmente quando a gente considera uma busca ativa dentro do nosso rol de atividades, a gente acaba então usando aquele método, tentativa de três contatos, não se esgotando a gente faz a visita, e a gente também articula com a saúde, |
| CRAS CONTINENTE | Estratégias não tem nenhuma montada, até porque é difícil a gente trabalhar com algo já pronto, cada família é uma família, e cada família tem um perfil, mas é aquilo que te falo, a gente tenta sempre fazer busca ativa, através da visita, depois disso a gente sempre traz ela pro CRAS para os atendimentos e acompanhamentos.  |
| CRAS CENTRAL    | Então a gente está com planos de a partir de começar com um grupo de descumprimento de condicionalidades, fazer o acompanhamento em grupo, a gente não fazia antes porque a casa que a gente estava não tinha sala pra grupo, não tinha nem estrutura, era bem insalubre, agora temos sala pra grupo, estamos esperando as cadeiras virem do CRAS do Rio Vermelho, pra poder organizar, aí a ideia é cada vez que chegar a lista chamar todos e fazer um grupo de orientação primeiro, pra depois partir pro atendimento individualizado.   |

As narrativas destacam que as ações não ocorrem de uma forma “engessada” ou de “forma pronta”, mas um dos principais instrumentos utilizados é a escuta individualizada, ressaltam que em alguns casos buscam estabelecer atendimentos coletivos. Carraro (2014) destaca que essa metodologia de trabalho individual com as famílias pode incorrer em abordagens da questão social a partir de uma lógica de individualização dos problemas sociais. Ainda, conforme Iamamoto (2004 *apud* Carraro, 2014) o serviço social brasileiro, tem como característica marcante da atividade profissional, a individualização dos casos sociais.

Contudo, Paiva et al (2012,p 92) *apud* Bressan e Moser (2014) destaque que:

É evidente que “a articulação entre benefícios e serviços na proteção básica é portadora de grande potencial de ampliação das garantias no campo dos direitos”,

mas, para isso, é necessário avançar na correta combinação dessas ações com um vigoroso fortalecimento do protagonismo do sujeito dos benefícios socioassistenciais. (PAIVA et al 2012, *apud* BRESSAN; MOSER, 2014, p.122).

Outro ponto abordado foi quanto às orientações de procedimentos ou metas de atendimento para a equipe do CRAS cumprir, tais como número mínimo de beneficiários em atendimento/acompanhamento, realização de acompanhamento coletivo, etc., descritos abaixo:

#### Quadro 11 - Procedimentos ou Metas de Atendimento

|                 |  |
|-----------------|--|
| CRAS NORTE      | Sim, a gente tem as metas até 2017, e agora que a gestão está começando a trabalhar isso com a gente e com o planejamento, mas também eles não conseguem recompor a equipe, tem vários fatores dificultando.   |
| CRAS SUL        | A gente tem sim, pelas metas de gestão colocadas pelo Governo Federal até 2017, mas não vêm de uma forma direcionada pela diretoria, eles compreendem que no processo de trabalho nós vamos atingir a meta, Municipal não tem.   |
| CRAS CONTINENTE | Tem metas sim a cumprir. A gente tem números a cumprir, não sei te dizer de cabeça agora (...) mas nós temos metas a cumprir sim a gente tem bater essas metas, nós até agora não conseguimos alcançá-las, nenhuma delas.  |
| CRAS CENTRAL    | Tem, não lembro agora, todo CRAS tem a mesma meta, só que cada um atribui da forma como acha melhor, a gente como tem muito serviço de convivência conveniada, tem CRAS que não tem nenhum, nos temos nove, então quem assume serviço de convivência não assume tanto acompanhamento, porque a família já está acompanhada, por isso o numero a gente mudou, não é tão alto. |

Conforme as entrevistas, todos os CRAS possuem metas de atendimentos, estabelecidas pelo Governo Federal, mas destacam as dificuldades de alcançá-las. A entrevista da região central acrescenta que:

*“o município não trabalha com a meta integral, porque a gente poderia trabalhar com a integralidade das metas se tivesse a integralidade da equipe, mas não tem, a gente trabalha com percentual, acho que é tipo 70%, 50% das metas, depende do CRAS, porque quem tem uma equipe maior trabalha com uma meta maior, mas a gente não trabalha com 100% do que deveria da meta, porque a equipe é determinada pra 40 horas, mas nós somos todos 30horas, então não fecha.*

Diante do exposto Paiva *et al* (2012 *apud* Bressan; Moser, 2014) aponta que:

Muitos são os desafios e até mesmo os obstáculos no cotidiano do CRAS, e essas dificuldades evidenciam tanto a debilidade da oferta de benefícios, quanto uma compreensão superficial do significado dos serviços ofertados, que corroboram com processos tuteladores no interior do sistema, tensionando e desafiando



“trabalhadores e gestores na construção de respostas coerentes que vão além da oferta desarticulada entre programas e benefícios” (PAIVA *et al* 2012 apud BRESSAN; MOSER, 2014, p. 121).

Considerando o quadro de profissionais existentes no CRAS foi questionado se este é suficiente para o acompanhamento destas famílias e qual seria o quadro de profissionais existente para desenvolvimento das atividades, conforme abaixo:

### Quadro 12 - Profissionais do CRAS

|                 |   |
|-----------------|---|
| CRAS NORTE      | Não. Hoje no CRAS a gente só tem duas assistentes sociais, que no caso uma esta como coordenação, então só temos uma e dois psicólogos. O quadro é bem reduzido, a gente tem um território imenso, porque é bem grande o nosso território, que vai da Vargem Pequena até a Praia Brava, então só com três profissionais, mais a coordenação.  |
| CRAS SUL        | Insuficiente, na verdade a gente, a equipe PAIF hoje, a equipe é montada então: por dois administrativos, um em cada turno, um cadastrador do CADUN um turno só, duas assistentes sociais duas psicólogas, e uma assistente social em função de coordenação, e as duas psicólogas tem uma que está afastada a mais de um ano, um ano e meio por acompanhamento familiar em licença de saúde.  |
| CRAS CONTINENTE | Olha hoje o nosso CRAS ele até tem uma equipe técnica legal, assim vou te dizer, de manhã tem eu e a psicóloga, à tarde a gente tem dois assistentes sociais e um psicólogo, também comparada aos outros CRAS do município de Florianópolis a nossa equipe é uma equipe considerável, porém a nossa área de abrangência é bem grande, a gente pega a região continente quase toda, vai até o Exército ali e tal, e a gente tem uma área bem importante que é a região do Monte Cristo, e uma área que tem bastante risco. |
| CRAS CENTRAL    | Não. A gente tem três assistentes sociais, todas 30 horas, ninguém é 40, duas de manhã e uma à tarde, três psicólogas, uma em função de coordenação, uma de manhã e outra à tarde, dois administrativos, e o cadastrador que é estagiário, que não faz parte da equipe, equipe CRAS mesmo são oito pessoas.   |

Conforme indica a NOB-RH /SUAS a composição da equipe nos CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica nos municípios deverá ser formada por um coordenador e técnicos de nível superior e médio e a quantidade varia de acordo com o tamanho do território de abrangência do CRAS. Vale ressaltar que dentre os técnicos de nível superior, exige-se que parte da equipe seja formada por assistentes sociais graduados e devidamente registrados nos conselhos profissionais.

Em suas narrativas, quase todos os entrevistados mencionam as dificuldades quanto ao quadro de profissionais existentes, assim como a estrutura disponibilizada para a atuação profissional. A entrevista da região central complementa que:

*“só não o quadro de profissionais não é suficiente, a estrutura também, a gente referência 10 mil famílias, cada CRAS deveria referenciar 5 mil, deveria abrir outro CRAS, mesmo esse tendo uma equipe completa, ainda assim deveria abrir outro”*

A entrevista da região sul expõe que:

*“pra fazer um rol de atividades que exige do próprio PAIF eu já não tenho equipe suficiente, e um deles é ainda o acompanhamento, faz parte das nossas prioridades. É totalmente um déficit de RH, já era pra gente ter o dobro de profissionais”.*

Questionadas quantos aos limites e possibilidades no acompanhamento às famílias em descumprimento das condicionalidades previsto no desenho do Programa Bolsa Família, foram colocadas as seguintes colocações:

### **Quadro 13 - Limites e possibilidades no acompanhamento**

|                 |  |
|-----------------|--|
| CRAS NORTE      | Então acho que os limites é a gente provocar essa participação, eu penso que hoje a gente tinha que tá mobilizando, trabalhando mais o coletivo, porém devido todas essas dificuldades estruturais a gente não consegue estar na comunidade, (...) coletivizar as demandas.  |
| CRAS SUL        | Limites, o tratamento de dados das informações que chegam até aqui, a metodologia utilizada, que acaba responsabilizando mais uma vez a família, a gente trabalha numa política pública da assistência que o ideal seria para além dos benefícios (...) e a possibilidade é utilizar dessa listagem para as ações realizadas num caráter mais coletivo, individualmente são raros os casos que a família vem (...) falta como possibilidade tratar, a questão das equipes que trabalham com benefícios sempre referenciando a proteção básica CRAS como potencial de ação, sempre estar articulada. Potencial é a aproximação do cadastro único ao trabalho da equipe PAIF, é muito importante assim, é bem interessante isso, e nos casos de descumprimento, de atualização, de transferência a gente tem condições de identificar aqui |
| CRAS CONTINENTE | Limites e possibilidades, eu acho a questão das condicionalidades bem interessante, essa questão de ter a condição para receber o benefício, eu acho que foi algo positivo. Os limites o programa ele deveria ser melhor fiscalizado, e a concessão de benefício também ela deveria ser feita por profissionais mais capacitados, no sentido que, quem faz o cadastro único geralmente hoje em dia no município são estagiários, e a gente entende que o cadastro único quando faz esse atendimento com a família é um momento muito especial e importante, porque não é só anotar os dados no cadastro, ali já aparece muitas demandas, e quando a família é beneficiária do bolsa família já consegue atender muito mais demandas e conhecer o contexto dela nesse momento, e hoje em dia o que acontece, a família                    |

|                 |  |
|-----------------|--|
|                 | acaba não passando pelos técnicos do PAIF porque elas não retornam para um segundo atendimento conosco, dificilmente.  |
| CRAS<br>CENTRAL | Eu vejo muita dificuldade de articular com a própria secretaria de assistência social, no articular com a educação, com a saúde é muito mais fácil do que com a secretaria de assistência social, deveria ser o contrário, se a gente precisa, aquela família está precisando de um atendimento especializado, precisa de repente de CAPS, a unidade de saúde não tem médico naquela área, eu ligo pra unidade de saúde sempre consegue conversar com a coordenação, consegue resolver, tem uma porta bem tranquila, e nas escolas não é diferente, se eu estou com problema com qualquer criança que é do Bolsa Família, eu vou na escola o diretor sempre vai receber, e inclusive as vezes chamam os professores pra reunião, e muito tranquilo, as coisas fluem, (...) não existe um fluxo, as regras mudam, e a gente fica sabendo pelos usuários a própria secretaria não estabelece um fluxo, e até de formalizar um atendimento da mesma forma, não existe, não digo só deles, até do CRAS, cada CRAS tem sua forma, apontando pra gente o problema, não é só dele, tem CRAS que atende todo mundo que chega na porta, a gente é CRAS porta aberta, não agenda, a gente atende todo mundo, chegou esta atendendo, sempre tem alguém pra atender, tem CRAS que não, vai chegar na porta e não vai conseguir falar nem o que tem, vai ter que agendar pra um grupo de acolhida, tipo, tudo muda. |

Muitos são os limites e possibilidades no acompanhamento às famílias em descumprimento das condicionalidades apresentados nas narrativas, um ponto colocado como limite pela entrevista da região norte foi:

*“Essa é uma dificuldade que a gente tem, a gente tenta marcar o coletivo as pessoas ainda querem o individual, também porque não temos ainda tanto a oferecer, pelo menos a escuta individualizada a gente consegue, precisamos de estrutura, de ter o que oferecer se não fica só chamar e falar o que eles já sabem, mas nós ficamos mais de um ano sem cadastrador, agora tem cadastrador, mais não é suficiente, esse CRAS especificamente está quase oito meses sem internet, então nós chamamos e não conseguimos acessar o SICON, a agenda está imensa, a gente não consegue nem priorizar, então não tem muito que se oferecer, fica difícil cobrar uma coisa da família se você não oferece a contrapartida.”*

Desta forma, Azevedo e Burlandy (2010) indicam que:

Não basta a supressão das faltas de capacidades por meios individualistas, mas sim por políticas amplas e intersetoriais que abrangem e afetem de forma convergente todos os condicionantes da pobreza em cada contexto específico. Não se trata, então, de promover apenas uma redistribuição de renda, ainda que seja essencial, mas de redefinir coletivamente valores e práticas sociais, bem como critérios de justiça social (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 206).

A narrativa da região central complementa que:

*“Precisou da nossa secretaria, isso é uma dificuldade, porque às vezes precisa de um apoio, uma cesta básica por três meses, só que a gente não tem porta aberta pra nada,*

*a gente agendar ou o usuário ir lá à secretaria é a mesma coisa, não tem um canal, aí fala o CRAS é a porta de entrada, mas não é, porque a gente não pode nem encaminhar pro PAEF, pra questões especializadas, só o Conselho Tutelar, inclusive no próprio Bolsa Família, a gente não pode agenda pra uma família atualizar o cadastro, a família tem que ir lá.”*

Nos municípios, faz-se necessário a articulação entre as secretarias de saúde, de educação e de assistência social, visando à superação das questões burocráticas com o intuito único e exclusivo que proporcionar às famílias a superação da vulnerabilidade, evitando assim penaliza-la duplamente.

O profissional de serviço social precisa estar atento às constantes mudanças, sejam elas econômicas, sociais e/ou culturais, pois são fatores que favorecem ou desafiam a nossa atuação profissional.

A narrativa da região sul complementa que:

*“As pessoas muitas vezes elas se mobilizam a buscar não o direto, mas uma ajuda, e essa ajuda eles materializam como benefícios, agora está mudando bastante, tem muita demanda de benéfico aqui também, mas agora eles já trazem outras questões, relação familiar, a questão do mundo do trabalho, a questão do acesso a direitos, isso é um avanço bem grande.”*

Para isso, é preciso ofertar uma larga quantidade de benefícios e serviços sociais visando uma qualidade de vida universal a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de distinção. (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 207)

Mauriel (2010, p. 177) aponta que “só é possível pensar a assistência social no campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, quando pensada em sinergia com as políticas que conformam a Seguridade Social”.

Foi aberto espaço ao final da entrevista para que acrescentassem o que julgasse necessário e que não foi contemplado ou ficou a esclarecer no decorrer da entrevista.

#### **Quadro 14 - Informações complementares**

|            |   |
|------------|---|
| CRAS NORTE | A gente tem muito problema com gestão, eu acho que assim, da forma que está posto e organizado o bolsa família e o CAD aqui no município, ele está excluindo mais do que incluindo, é uma lógica muito, e a gente não consegue falar a mesma língua e tenta mudar isso assim, porque às vezes a pessoa chega falta um, eu entendo ou aquele documento, mas não, faltou um não pode fazer, é muito, dificulta muito, exclui muito. |
| CRAS SUL   | Que ampliasse o numero de beneficiários, esta com seis mil e pouco mais ou menos, os dados estáticos ai eles aumentam para aproximadamente sete, oito mil pessoas que tenham o perfil de bolsa família em Florianópolis, seria interessante, só que estamos num período de crise, mas   |

|                    |   |
|--------------------|---|
|                    | que aumentasse essa cota pra Florianópolis.   |
| CRAS<br>CONTINENTE | A gente que esta aqui diariamente a gente percebe que o desafio é bem grande né, a politica de assistência é uma politica que ainda não tem o devido reconhecimento pela sociedade, à gente constrói todos os dias esse espaço, a gente tenta atrai-los pra esse espaço fazer com que a sociedade participe um pouco mais desse espaço, mostrando que é deles, que esse espaço é deles, mas é um desafio diário né, ai a gente vê em todos os níveis, partindo já do financiamento federal, que quando se trata de assistência já tem um valor mais reduzido né, então a gente sempre fala que é aquele irmão pobre, é bem isso mesmo assim, dentro do âmbito municipal não é diferente comparado às outras secretarias, e eu acho que em todos os níveis, é algo que a gente trabalha diariamente com os usuários e é uma conquista, eu acho que a gente vai ter talvez ao longo dos anos, vai ser bem desafiador daqui pra frente, limita bastante o nosso trabalho diário. |
| CRAS<br>CENTRAL    | Sem mais a acrescentar  |

Azevedo e Burlandy (2010) destaca que é preciso ofertar uma larga quantidade de benefícios e serviços sociais visando uma qualidade de vida universal a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de distinção.

Diante do proposto, cabe a discussão da finalidade idealizada nas condicionalidades, que segundo o (MDS, 2012) é quebrar com o processo continuo da reprodução da pobreza entre as gerações, haja vista que o desafio esta em aperfeiçoar este acompanhamento. Hoje o papel dos municípios é manter atualizados os sistemas de informação da saúde, educação e assistência, e prestar os serviços relativos às essas políticas. Conforme apresentado, a desatualização e desarticulação proporcionam dificuldades no acompanhamento proposto.

Diversas portarias regulamentam o acompanhamento das condicionalidades, sendo que a gestão do acompanhamento das condicionalidades ganhou maior visibilidade devido a diversas denúncias na imprensa. Weissheimer (2006, p. 39) aponta que “pode parecer um paradoxo, mas não é. O objetivo do programa Bolsa Família é justamente fazer com que seus beneficiários deixem de sê-lo. Essa é uma tarefa para muitos anos e não apenas um programa isolado”.

Desta forma, ainda há uma limitação no que se referem ao gerenciamento das condicionalidades, as ações propostas para o acompanhamento se limitam, muitas vezes, em apenas reverter a situação pontual do descumprimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou descrever o acompanhamento realizado pela equipe CRAS às famílias em descumprimento das condicionalidades do programa Bolsa Família em Florianópolis, através da compreensão dos entrevistados, os assistentes sociais, que juntamente com a equipe devem desenvolver as ações de acompanhamento.

Conforme apresentado no decorrer desta pesquisa, o Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003, é um programa que visa à transferência de renda articulada ao cumprimento de condicionalidades, tem como principais objetivos o combate à fome, à pobreza e às desigualdades, assim como promover a inclusão social.

Azevedo e Burlandy (2010) indicam que há “vasto campo teórico de concepções de pobreza, fornecendo desta forma, um arsenal de saberes e de conceitos que enfatizam o critério da renda para delimitar a pobreza, e outro que priorizam uma visão multidimensional da mesma”.

Fica evidenciado que as políticas públicas representadas pelos programas sociais de distribuição de renda são uma opção em curto prazo no que diz respeito à redução da pobreza no país, porém, mesmo produzindo efeitos momentâneos, faz-se necessário no cenário desigual presente no país.

O Programa Bolsa Família apresenta em sua estrutura um conjunto de compromissos denominadas condicionalidades, nas áreas da saúde, educação e assistência social. Conforme indica Silva (2008) na visão dos idealizadores, tais compromissos voltam-se para a garantia de acesso à direitos sociais básicos, tendo em vista a potencialização no sentido de impactos positivos para a autonomia das famílias.

De acordo com a legislação que norteia o programa, as famílias que se encontram em descumprimento das condicionalidades devem ser acompanhadas pelo Estado com a finalidade de superar a situação que promoveu tal descumprimento. Este acompanhamento, conforme indica a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, deve ser realizado pelo CRAS, porém, não identificamos como este acompanhamento proporcionará a superação da vulnerabilidade social.

Faz-se necessário formular ações que proponham muito mais do que o controle das contrapartidas, interligando todos os campos das política publicas, visando à prevenção, proporcionando o não descumprimento, e conseqüentemente a não violação do direito.

Entende-se que é dever do Estado dispor a população de serviços sociais básicos de qualidade, voltados a toda população, desta forma, Silva (2008) coloca que assim concebidas, as condicionalidades, ao contrário de restrições, imposições ou obrigаторiedades, significaria ampliação de direitos sociais.

Em relação ao acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades, tema proposto nesta pesquisa, este é o mesmo realizado nos demais atendimentos do PAIF, que ocorre geralmente de forma individualizada, buscando trabalhar as demandas apresentadas pelas famílias que as levaram ao descumprimento. Conforme identificado nas entrevistas, tem-se a dificuldade de adesão das famílias ao acompanhamento, haja vista a dificuldade de realizar um trabalho coletivo devido ao reduzido quadro de serviços ofertados pelo CRAS.

Sendo assim, Azevedo e Burlandy (2010) destacam que não basta a supressão das faltas de capacidades por meios individualistas, mas sim, por políticas amplas e intersetoriais que abrangem e afetem de forma convergente todos os condicionantes da pobreza em cada contexto específico.

Um ponto a se observar, é o caráter restritivo do Programa Bolsa Família, utilizando como critério de corte a renda per capita, diminuindo a questão da pobreza a uma mera ausência de renda, negando a conjuntura social em que vivemos.

Cabe destacar que Azevedo e Burlandy (2010) coloca a importância da construção de uma política que seja capaz de considerar a pobreza em suas múltiplas dimensões: econômica, social, política, cultural, simbólica, subjetiva, dentre tantas outras.

De acordo com dados levantados nesta pesquisa, muitos são os fatores atrelados ao descumprimento das condicionalidades, porém, a maior incidência está relacionada à questão da escolaridade, mais voltada aos jovens. Desta forma há de se pensar em estratégias que promovam uma didática diferenciada nas escolas, favorecendo a qualidade do ensino, tornando o ambiente escolar mais atrativo aos jovens, proporcionando assim a diminuição da evasão escolar.

Em relação as dificuldades apresentadas no decorrer das entrevistas, cabe destacar o déficit de profissionais para o atendimento de uma ampla região, ocorrendo sobrecarga de atividades aos profissionais, prejudicando o atendimento das famílias. Outro ponto apresentado é a desatualização das informações repassadas ao CRAS, às equipes adotaram como estratégia a busca ativa dessas famílias em descumprimento, porém, a desatualização da listagem repassada dificulta o atendimento devido às inconsistências identificadas pelas equipes. Conforme relatos há famílias que já voltaram a receber o benefício ou tiveram seu

benefício bloqueado/cancelado. Desta forma, faz-se necessário uma melhor articulação dessas informações, haja vista não penalizar as famílias beneficiárias e que já se encontram em uma situação de vulnerabilidade social.

Tendo em vista esse contexto, faz-se necessário uma melhor articulação das políticas, com vistas à ampliação dos serviços e à superação da pobreza, superando o olhar de cunho assistencialista, que muitas vezes é remetido a política de assistência social. Contudo, cabe destacar o papel dos programas de transferência de renda, que beneficia milhões de famílias no país.



## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Danielle; FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli. **Os (Des)caminhos do Serviço Social: Chile Solidário e Bolsa Família**. XII Encontro Nacional de Pesquisa em Serviço Social. Rio de Janeiro, 2010, pp 1-11

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias**. Rev. Katálysis [online]. 2010, vol.13, n.2, pp. 201-209.

BEVILACQUA, Tatiane. **Gestão do SUAS em Santa Catarina: lacunas e perspectivas da realidade catarinense**. In: Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras, 2014, p 285-315.

BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil: 1988** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas emendas constitucionais de revisão de nº 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. – Brasília: 405 p. – (série textos básicos, nº 25).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Guia das condicionalidades do PBF 2010**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**, 2º edição, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Manual de Gestão de Benefícios**, 3º edição, Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Relatório de Informações Sociais**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**, 1ed. Brasília, 2009. 68p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios, e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS 2009**.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.492, de 2 de Junho de 2011.**

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.836, 09 de Janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. 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.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.206, de 6 de setembro de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Brasil Sem Miséria.**

BRESSAN, Carla Rosane; MOSER, Liliane. **Articulação precária do PBF e do BPC: desafios da proteção social básica em Santa Catarina.** In: Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras, 2014, p 101-124.

CARRARO, Dilceane. **Tendências das políticas sociais no século XXI: a controversa dinâmica da “captura” da subjetividade.** In: Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras, 2014, p 125-142.

CARRARO, Dilceane **As categorias da política de assistência social na América Latina: concepções ídeo-teóricas e proteção social.** Porto Alegre, PUCRS, 2016. 236 f

COSTA, João Bosco Araújo; JESUS, Andréa Cristina Santos de. **As diferentes concepções de pobreza presentes no desenho das políticas públicas de cunho social.** III Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luiz, 2007.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional** RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.

DRAIBE, Sonia. **Programas de Transferência Condicionada de Renda em Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley** (editores) 2009. América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. Ed. Campus, Rio de Janeiro. P. 103-143

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli; NUCCI, Beatriz Nelly. **Programas de Combate à Pobreza e Centralidade das Famílias: um estudo sobre o Brasil e a Argentina.**

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli. **Programas de Combate a Pobreza: "O Poder das Mulheres as Aversas"**. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo (SP): Cortez, 2008, v. 29, n.96, pp 49-64.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** - 6.ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira.** Rev. katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, Políticas Sociais e Combate à Pobreza.** Ed. Unijuí, Ijuí, 2010. 304p.

NASCIMENTO, Aline Fatima do, REIS, Carlos Nelson. **Os programas de transferência de renda na América Latina: Panorama de experiências em desenvolvimento.** Revista Oidles, vol. 5, nº 10, jun. 2011

PEREIRA, Camila Pereira. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro.** Serviço Social, Brasília, N.18, p. 229-252, jan./jun. 2006.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Concepções de pobreza dos atores sociais na política de Assistência Social no período FHC.** Ver. Katálysis, Florianópolis, v.13 n. 2 p. 181 – 190, 2010.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** 3. Ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SALAMA, Pierre. **O desafio das desigualdades. America Latina/Asia: uma comparação econômica.** Trad. Wilson F. Menezes. Ed. Perspectiva, São Paulo, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe.** Editora Cortez, São Paulo, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** Ciênc. saúde coletiva. 2007, vol.12, n.6, pp. 1429-1439 .

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Debate sobre a Pobreza: questões teórico-conceituais.** Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 6, n.2, p. 65-95, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Rev. katálysis [online]. 2010, vol.13, n.2, pp. 155-163. ISSN 1414- 1480.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **A Política Pública de Transferência de renda enquanto enfrentamento a pobreza no Brasil.** Revista de Políticas Públicas, v.7, n.2, 2003, p.233-253.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de Transferência de Renda.** São Paulo, Cortez, 2004.

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

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos.** 1. Ed., São Paulo, Cortez, 2013.

SOARES, Sergei et al (2007) **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade,** texto para discussão n° 1292. Brasília: IPEA.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 4. ed. São Paulo Cortez 2002 126p.

STEIN, Rosa Helena. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

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

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a)

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar de nosso estudo “O acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família em Florianópolis” que tem como objetivo analisar o acompanhamento realizado as famílias em descumprimento das condicionalidades no Programa Bolsa Família em Florianópolis, pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social de Francieli Souza de Oliveira sob orientação da Professora Dilceane Carraro.

Informo que a sua participação nesta pesquisa será por meio de entrevista e que os colaboradores não serão, nela, identificados, por seus nomes e podem durante o período que antecede à finalização da análise solicitar que seus dados sejam desconsiderados. As bases deste TCLE estão estabelecidas na Resolução 196, de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, e normas complementares.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

---

Francieli Souza de Oliveira  
Estudante  
Serviço Social  
UFSC

---

Profa. Dra Dilceane Carraro  
Orientadora  
DSS/CSE/UFSC

Eu, \_\_\_\_\_, assino o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da pesquisa “O acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família em Florianópolis.”, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados.

Florianópolis, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201\_.

---

Assinatura do Sujeito da Pesquisa

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com os responsáveis pelo estudo:

**e-mail:** fran\_oliveira85@hotmail.com

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA****CENTRO SOCIOECONÔMICO****CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

**Pesquisa:** O acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família em Florianópolis

**Estudante:** Francieli S. de Oliveira

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**

1. Vocês recebem mensalmente a lista de beneficiários em descumprimento de condicionalidades do setor responsável pela gestão do PBF?
2. A equipe realiza a verificação das informações e busca inserir as famílias beneficiárias nas atividades do CRAS?
3. Dentre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, qual é a maior incidência de descumprimento (saúde, educação e assistência) pelas famílias beneficiárias, acompanhadas no CRAS?
4. Quais os fatores que levam as famílias ao descumprimento das condicionalidades?
5. Descreva o acompanhamento social realizado pela equipe do CRAS às famílias em descumprimento das condicionalidades.
6. Quais são as estratégias planejadas e desenvolvidas no CRAS para enfrentamento e resolutividade do descumprimento das condicionalidades?
7. Há orientações de procedimentos ou metas de atendimento para a equipe do CRAS cumprir (tais como número mínimo de beneficiários em atendimento/acompanhamento, realização de acompanhamento coletivo, etc.)?
8. Você considera que o quadro de profissionais existentes no CRAS é suficiente para o acompanhamento destas famílias? Qual é o quadro de profissionais para desenvolvimento das atividades?
9. Quais são os limites e possibilidades no acompanhamento às famílias em descumprimento das condicionalidades previsto no desenho do Programa Bolsa Família?
10. Há algo que você gostaria de acrescentar que não foi contemplado?