

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PPGDS

**BOLSA FAMÍLIA E CONDICIONALIDADES: EFEITOS DA PROTEÇÃO SOCIAL
NAS FAMÍLIAS**

VÂNIA CÁSSIA MIRANDA MOTA

MONTES CLAROS – MG

2012

VÂNIA CÁSSIA MIRANDA MOTA

**BOLSA FAMÍLIA E CONDICIONALIDADES: EFEITOS DA PROTEÇÃO SOCIAL
NAS FAMÍLIAS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso

Co-orientador: Prof. Dr. Carlos Renato Theófilo

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS - UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PPGDS

Montes Claros, Março de 2012

VÂNIA CÁSSIA MIRANDA MOTA

Dissertação intitulada Bolsa Família e Condicionalidades: Efeitos da Proteção Social nas Famílias, autoria de Vânia Cássia Miranda Mota, apresentada a banca examinadora para processo de avaliação e obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social, de acordo com as normas e legislação vigente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros.

Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso

Prof. Dr. Carlos Renato Theófilo

Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann

Prof^ª. Dra. Luciene Rodrigues

Montes Claros, Março de 2012

Agradecimentos

Agradeço minha mãe pela força e companheirismo, a meu pai que não está mais entre nós, deus o chamou quando iniciava a minha caminhada para realização deste sonho. Obrigada pelo seu exemplo e força.

Agradeço a meu marido Alex pelo carinho, respeito, amizade e principalmente pela paciência que sempre teve comigo. Obrigada por está sempre ao meu lado nos momentos de angústia e não me deixar fraquejar. A você devo todo meu sucesso!

Agradeço os meus filhos André e Alessandro pelo carinho e dedicação, vocês são a luz da minha vida, meu porto seguro.

Agradeço toda minha família por entender que a realização de um sonho as vezes nos afasta temporariamente das pessoas que amamos, mas se concretiza com momentos de alegria.

Agradeço aos meus colegas de trabalho do Centro de Prevenção a Criminalidade de Montes Claros, por entender os momentos que difíceis que passei. Obrigada pela força e compreensão.

Aos meus amigos que estiveram sempre do meu lado acreditando neste sonho, que me incentivaram sabendo que ele podia se concretizar, a vocês todo meu carinho.

Agradeço a meu orientador Professor Dr. Antônio Dimas Cardoso, primeiro por consentir me orientar, mas também pela paciência com que esteve presente ao meu lado, obrigada pelo incentivo e pelas sábias intervenções ao longo da escrita da dissertação.

Agradeço ao meu Co-orientador Prof. Dr. Carlos Renato Theófilo pelo carinho dedicado nos momentos de angústia e desespero. Obrigada pela paciência em me atender e auxiliar.

Agradeço a todos os professores e técnicos do PPGDS pela atenção, respeito e carinho que sempre nos foi dedicado.

Agradeço aos meus colegas de mestrado com os quais aprendi muito e fiz grandes amizades que levo para a toda vida.

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram com este momento de realização do sonho de me tornar Mestra.

A todos muito obrigada!!!

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Algum trabalhador possui qualificação profissional?.....	109
TABELA 2: Estado Civil do entrevistado.....	111
TABELA 3: Tipo de Trabalho que o pai exerce.....	116
TABELA 4: Você conhece os serviços prestados pelo CRAS?.....	121
TABELA 5: Filho maior de 17 anos que trabalha.....	122
TABELA 6: Renda familiar exceto benefício social.....	124
TABELA 7: Qual programa é beneficiário?.....	126
TABELA 8: A família tem conhecimento das condições cobradas pelo PBF?.....	131
TABELA 9: Quais condicionalidades a família tem conhecimento?.....	132
TABELA 10: Se descumpriu, qual foram as medidas tomadas pelo governo?.....	133
TABELA 11: O PBF mudou algo em sua vida?.....	137

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Mapa da Mesorregião do Norte de Minas Gerais.....	82
GRÁFICO 1: Evolução do IGD.....	87
GRÁFICO 2: Evolução do índice de atualização cadastral	88
GRÁFICO: 3 Evolução do índice de saúde	89
GRÁFICO 4: Evolução do índice de frequência escolar.....	91
GRÁFICO 5: Bairros que apresentaram maiores índice de descumprimento no município.....	94
GRÁFICO 6: Total de famílias beneficiárias do PBF em Montes Claros	96
GRÁFICO 7: Total de famílias em descumprimento no município de M. Claros	97
GRÁFICO 8: Município de origem do entrevistado.....	98
GRÁFICO 9: Instrução escolar dos beneficiários em descumprimento.....	107
GRÁFICO 10: Estado civil das famílias em descumprimento.....	110
GRÁFICO 11: Número de pessoas na família.....	113
GRÁFICO 12: situação no mercado de trabalho das famílias.....	114
GRÁFICO 13: Atividade profissional exercida pelo pai.....	115
GRÁFICO 14: Profissão exercida pelo pai.....	117
GRÁFICO 15: A mãe exerce alguma atividade profissional.....	118
GRÁFICO 16: Tipo de trabalho exercido pela mãe.....	119
GRÁFICO 17: Profissão da mãe.....	120
GRÁFICO 18: Tipo de trabalho do filho maior.....	123
GRÁFICO 19: Algum membro recebe benefício social.....	125
GRÁFICO 20: Motivo do descumprimento das famílias.....	127
GRÁFICO 21: Sanções recebidas pelas famílias.....	128
GRÁFICO 22: Qual benefício foi cancelado.....	129
GRÁFICO 23: Escolaridade X Descumprimento.....	130
GRÁFICO 24: Qual motivo.....	134
GRÁFICO 25: O que mudou na sua vida com a chegada do CRAS.....	136
GRÁFICO 26: Como é o atendimento no posto de saúde do seu bairro às famílias beneficiárias do PBF?.....	138

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: América Latina: PTC's vigentes e ano de criação	38
QUADRO 2: América Latina: Programas de Transferência de Renda e suas Estruturas.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS

ABW – Política de Assistência Social Holandesa
AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BVCE – Benefício Variável de Caráter Extraordinário
BVJ – Bolsa Variável Jovem
CADUNICO – Cadastro Único de Programas Sociais
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRAS – Centro de Referência e Assistência Social
CREAS – Centro Especializado de Assistência Social
CTP – Cash Transfer Programs
FIAN – Food First Information & Action Network
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS – Instância de Controle Social
IDEB – Índice de desenvolvimento da Educação Básica
IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IPC – Índice de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB – Norma Operacional Básica
OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
PBE – Programa Bolsa Escola
PBF - Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM – Programa de Renda Mínima
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRAF – Programa de Asignación Familiar

PRM – Programa de Transferência de Renda (*Minimum Living Subsidy Scheme*)

PSF – Programa Saúde da Família

PTC – Programa de Transferência de Renda Condicionada

PTR – Programa de Transferência de Renda

RMI – Programa de Renda Mínima de Inserção (França)

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SISPETI – Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência nos Serviços SocioEducativo do PETI

SISVAM – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

RESUMO

Esta dissertação que aqui se apresenta, busca delimitar os avanços dos programas de transferência de renda implantado no mundo global como iniciativas governamentais de proteção social aos indivíduos fragilizados pelas transformações econômicas e sociais no mundo do trabalho. Para tanto, analisa as experiências internacionais fazendo um breve histórico do surgimento desses a partir das leis de proteção aos pobres na Inglaterra, enfocando o surgimento do *Welfare State* como uma política estatal compensatória voltada para a população pobre, bem como, as experiências de redução das desigualdades sociais vivenciada em vários países em desenvolvimento. No primeiro capítulo, abordam-se as experiências da Europa, África, Ásia e América Latina, enfocando os programas, seus pressupostos para implantação e sua atuação em cada realidade. No segundo capítulo, enfatiza-se a proteção social no Brasil, abordando a visão histórica das condicionalidades e condições para inserção nos programas de transferência direta de renda. Observa-se, a política de controle social como integração da sociedade na administração dos serviços ofertados a população. Empreende uma análise da implantação dos programas de transferência de renda no Brasil e a unificação desses em Bolsa Família. No terceiro capítulo, aborda-se a experiência do Município de Montes Claros na implementação da gestão plena dos programas sociais a partir das políticas públicas preconizadas pelo SUAS. Adiante, verifica-se um estudo sobre o programa Bolsa Família e as condicionalidades, a partir das famílias estudadas no bairro Village do Lago II, analisando o efeito dessas no PBF, e o acesso aos serviços públicos de proteção social como forma de redução da pobreza e da desigualdade social.

Palavra-Chave: Bolsa Família, Condicionalidades, Proteção Social

ABSTRACT

This work presented here seeks to delimit the advances of cash transfer programs implemented in the global world government initiatives such as social protection to individuals weakened by economic and social transformations in the workplace. It analyzes the international experience with a brief history from the emergence of these laws to protect the poor in England, focusing on the emergence of the welfare state as a state policy aimed at offsetting the poor, as well as the experiences of reducing social inequalities experienced in many developing countries. The first chapter addresses the experiences of Europe, Africa, Asia and Latin America, focusing on the programs, their implementation and assumptions for his role in each situation. The second chapter emphasizes the social protection in Brazil, addressing the historical view of the conditions for entering and conditionalities in the programs of direct income transfer. It is observed, the policy of social control and integration of society in the administration of the services offered to the population. Undertakes an analysis of the implementation of cash transfer programs in Brazil and the unification of these in the Family Grant. The third chapter discusses the experience of the city of Montes Claros in the full implementation of the management of social programs from the policies advocated by ITS. Further, there is a study on the Bolsa Familia and conditionalities from the families studied in the Village of Lake II, analyzing the effect of the PBF, and access to public social protection as a means of poverty reduction and social inequality.

Keyword: Bolsa Familia, Conditionalities, Social Protection

SUMÁRIO

Introdução.....	14
Capítulo 1- A Experiência Internacional dos Programas de Transferência de Renda.....	21
1.1 Breve Histórico.....	21
1.2 O Surgimento do Welfare State.....	23
1.3 Programas de Renda Mínima: a experiência da Europa.....	28
1.4 Programa de Renda Mínima na África.....	31
1.5 Programas de Renda Mínima na Ásia.....	33
1.6 Programas de Renda Mínima ou de Transferência Condicionada de Renda na América Latina.....	35
Capítulo II - Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil	43
2.1 Condicionalidades: uma visão histórica	43
2.2 Condicionalidades e Programas de Transferência de Renda.....	48
2.3 A Experiência Brasileira de Renda Mínima Vinculada a Condicionalidades.....	54
2.4 O Programa Bolsa Família e a Política de Controle Social	58
2.5 Programas de Transferência de Renda no Brasil e Condicionalidades	63
2.5.1 Etapas de Implantação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	66
2.6 O Programa Bolsa Família.....	68
Capítulo III – O Programa Bolsa Família em Montes Claros.....	81
3.1 A Assistência Social em Montes Claros.....	81
3.2 A Trajetória do Programa Bolsa Família em Montes Claros e os Desafios de Proteção Social.....	86
3.3 A Assistência Social como Sistema de Proteção as Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Bairro Village do Lago II.....	94
3.4 Análise Situacional das Famílias Beneficiárias do Bolsa Família no Bairro Village do Lago II no Acompanhamento das Condicionalidades.....	106
3.4.1 As Famílias Beneficiárias do Bairro Village do Lago e o Mercado de Trabalho.....	113
3.4.2 A Família no Centro da Atenção das Políticas de Proteção Social no Bairro Village do Lago II.....	124
3.4.3 Os Desafios do Programa Bolsa Família em Montes Claros.....	133

Considerações Finais.....	140
Bibliografia.....	144

INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca discutir características da implementação do Programa Bolsa Família no Município de Montes Claros – MG a partir do questionamento sobre as condicionalidades estabelecidas pelo programa como meio de superação da pobreza, das desigualdades sociais e de acesso aos serviços públicos ofertados pelo município. Para tanto, foi observado os sistemas de proteção social ofertado a estes indivíduos socialmente vulneráveis e moradores de espaços territoriais fragilizados.

Mediante isso, o município de Montes Claros, situado na região Norte do Estado de Minas Gerais, com aproximadamente 361.971 mil habitantes (IBGE, 2010), caracteriza-se como de porte médio. Como tal, apresenta uma rede especializada de serviços de atendimento à população, ofertando serviços nas áreas de educação, saúde e assistência. Portanto, é um município que tem o protagonismo das suas ações, seja na proteção básica, média ou alta. Possibilitando assim, a implementação e o desenvolvimento de um sistema de proteção social amplo, como estratégia de intervenção e organização dos serviços prestados a população.

Desde 2005, Montes Claros está habilitado na Gestão Plena do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nível em que o município tem a gestão total das ações de assistência social. Dentro desta nova conjuntura de gestão pública de assistência social, o município foi dividido em 13 territórios de abrangência para atuação, sendo 12 urbanos e 01 rural. Os serviços passaram a ser institucionalizados nos parâmetros do SUAS, constituindo uma política de assistência com objetivos de prevenir situações de risco e fortalecer vínculos sociais, seja familiares ou comunitários.

O foco deste estudo é o Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Montes Claros – MG, com enfoque nas condicionalidades postas aos beneficiários pelo programa como forma de inserção social, de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência, vinculadas ao recebimento dos recursos financeiros repassados pelo governo federal aos indivíduos que dele necessitem. A partir da análise das condicionalidades exigidas pelo programa Bolsa Família como condição de recebimento do benefício pelas famílias, buscaremos entender a implementação de critérios e contrapartidas postos as famílias pobres e extremamente pobres.

O bairro Village do Lago II, situado na região norte do Município de Montes Claros, apresenta diversas famílias que habitam um território vulnerabilizado, com significativos

problemas sociais, demandando do poder público a garantia mínima da oferta de serviços de saúde, educação e assistência, bem como, de acesso a uma rede de proteção social que visa minimizar as tensões sociais. Esse bairro apresentou maior índice de descumprimento de condicionalidades no município no período compreendido entre maio de 2009 a maio de 2010, portanto, por essa razão foi escolhido para o desenvolvimento deste trabalho.

Esse eixo de tensão impossibilita que muitas famílias beneficiárias neste território consigam cumprir as contrapartidas do programa com efetividade, tendo seu benefício muitas vezes “suspense” ou cancelado, incorrendo em sanções. Porém, outras, mesmo com as adversidades, ainda conseguem cumprir as condicionalidades, dando um sentido diferenciado ao programa.

O objetivo geral deste trabalho é compreender os fatores que dimensionam a apropriação que algumas famílias fazem do recurso do programa Bolsa Família usando-o a seu favor. Enquanto algumas cumprem as contrapartidas do programa sem necessidade de intervenção dos serviços socioassistenciais, outras não conseguem, sendo sujeitadas a perder o benefício por não cumprirem as condicionalidades exigidas pelo programa como critério de permanência.

Através da percepção da pesquisadora enquanto coordenadora do Programa Bolsa Família no município foi possível identificar que famílias moradoras do bairro Village do Lago II, beneficiárias do PBF se encontravam em situação de vulnerabilidade social, não conseguindo cumprir as condicionalidades exigidas pelo programa, sendo passíveis de sanções, enquanto outras moradoras do mesmo bairro, com o mesmo perfil socioeconômico conseguiam cumprir as exigências do programa. Estas famílias que cumprem ou descumprem as condicionalidades, possuem o mesmo perfil, mesma condição social, apresentam a mesma qualificação escolar, qualificação profissional e renda per capita.

Com os objetivos específicos, busca-se: a) Entender a condicionalidade como uma dimensão histórica, colocada aos indivíduos “desfiliados” da sociedade como condição de acesso ao auxílio do estado; b) Analisar os programas sociais e sua evolução no mundo e no Brasil; c) Averiguar o programa Bolsa Família em Montes Claros a partir de famílias do bairro Village do Lago II, no que concerne ao descumprimento das condicionalidades no período de maio de 2009 a maio de 2010; d) Verificar a correlação de alguns fatores, por exemplo: renda per capita, qualificação escolar, qualificação profissional, município de origem, indicadores de participação das famílias em programas sociais, indicadores de proteção social, ou seja, explicar a distinta

apropriação do programa por alguns, e a “exclusão” por outros, além de entender o olhar destes indivíduos sobre as condicionalidades; e) Discutir os critérios de permanência postos pelo Programa Bolsa Família, se existe de fato um viés de exclusão mediante as sanções colocadas e aplicadas aos indivíduos que as descumprem, considerando a oferta, a garantia de serviços públicos e da rede de proteção social nesta região.

O aporte metodológico deste estudo foi realizado por meio de Pesquisa Descritiva “visa descrever as características de determinada população ou fenômeno e/ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (Gil, 1996, p.159). O presente trabalho requereu uma compreensão metodológica na sistematização das informações de forma teórica e prática, sendo necessária no desenrolar da pesquisa a utilização dos métodos histórico, comparativo e de alguns dados estatísticos.

O primeiro se refere à necessidade de investigar o objeto de estudo, buscando elementos capazes de explicar acontecimentos e fatos transcorridos, a fim de abordar as características sócio-históricas do programa e dos beneficiários, verificando sua influência na atualidade. O método comparativo, por meio das diferenças e similaridades, busca explicar ou constatar se existem diferenças ou semelhanças entre as situações pesquisadas, neste caso as famílias do bairro Village do Lago II, “comparar implica assimilar e diferenciar os limites” (Sartori, 1991, p.35). Por último, o método estatístico permite a obtenção dos dados quantitativos e a possibilidade de comprovar a relação entre eles.

A estratégia de pesquisa adotada foi o Estudo de Caso. Como instrumentos de coleta de dados, foram empregadas pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas e observação.

A análise inicial realizada neste estudo foi pautada na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO) do programa Bolsa Família no Município de Montes Claros - MG, tendo como base as planilhas de informações de descumprimento trimestral e semestral (educação, saúde e assistência) da Secretaria Nacional de Cidadania e Renda - SENARC, no que se refere ao número de famílias com sanções no município, em especial o bairro Village do Lago II, objeto desta pesquisa.

O bairro Village do Lago II, situado na zona norte da cidade, apresenta maior índice de famílias em descumprimento no programa Bolsa Família no município. No bairro, 344 famílias são beneficiárias do programa, dentre elas 100 foram advertidas durante o período de 2009 e 2010, recebendo sanções por não conseguirem cumprir os critérios exigidos pelo programa, com

isso, foram notificadas pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS a comparecer à gestão do programa no município para se justificarem.

As planilhas de dados dos beneficiários do Village do Lago II analisadas compreendem o período entre maio de 2009 a maio de 2010, várias famílias receberam algum tipo de sanção, seja simples como advertência, e/ou sanções reiteradas, que provocaram bloqueios, suspensão ou até cancelamento do seu benefício. Foram analisados dados referentes a todos os beneficiários do bairro Village do Lago II, considerando o montante de famílias que receberam regularmente neste período sem sanções, e as que de alguma forma, foram consideradas “descumpridoras” de alguma cláusula.

A partir dos dados do Cadastro Único de programas sociais e das planilhas das famílias inseridas no PBF, foi organizado um banco de dados sobre as 344 famílias beneficiárias do Bolsa Família e as 100 famílias em condição de descumprimento das condicionalidades no bairro Village do Lago II.

Buscamos identificar pela análise do banco de dados as variáveis que poderiam ser consideradas motivadoras da condição de descumprimento. Foi realizada uma pesquisa de campo com 20 famílias em condição de descumprimento, para as quais foram aplicadas entrevistas com perguntas abertas e fechadas como forma de entender as motivações que levam ao não cumprimento das exigências estabelecidas pelo Programa Bolsa Família por alguns beneficiários.

Buscamos, ainda, observar os indicadores de acesso dessas famílias aos serviços de proteção social ofertados neste território, tendo como objetivo coletar informações sobre a eficácia deles no acompanhamento e encaminhamento destas famílias quanto à garantia de seus direitos. No delineamento desta pesquisa, utilizamos também a pesquisa bibliográfica pertinente ao tema desenvolvido, ou seja, consultas em livros, artigos, revistas, periódicos, materiais digitalizados, etc. A pesquisa documental também faz parte deste estudo, mediante a consulta de documentos pertinentes à temática: resoluções, decretos, normativas, mapas, dados estatísticos, dentre outros.

A coleta dos dados para a pesquisa foi realizada de agosto de 2010 a junho de 2011. Estes foram utilizados para a realização de uma abordagem quantitativa e submetidos à análise

“seu objetivo é propor uma explicação do conjunto dos dados reunidos a partir de uma conceitualização da realidade percebida ou observada” (Chiazzotti, 2006, p.69).

Outros dados foram analisados diante do relatório analítico do CADÚNICO, que faz uma leitura aprofundada de cada item deste cadastro, neste caso do responsável pelo benefício no que tange a estado civil, à qualificação escolar, à qualificação profissional, à remuneração, à ocupação, etc.

As entrevistas às primeiras famílias no mês de dezembro de 2011 foram um teste inicial para conhecimento do bairro e contato prévio com os moradores. Após observações sobre a característica local, foram selecionadas as 20 famílias moradoras do Village do Lago II para aplicação das entrevistas, que ocorreu em janeiro e fevereiro de 2012.

A escolha dos entrevistados foi realizada a partir da lista de descumprimentos do programam Bolsa Família relativo ao período escolhido para o estudo, maio de 2009 a maio de 2010. Foram selecionadas duas famílias por rua, observando a situação de descumprimento, casos de advertência, bloqueios, cancelamentos e vulnerabilidades sociais. A maioria das famílias foi entrevistada durante a semana, no final da tarde e aos finais de semana, por ser o melhor dia e horário para encontrá-las na sua residência.

Posto isso, no Capítulo I, intitulado *A Experiência Internacional dos Programas de Transferência de Renda*, busca-se estabelecer uma breve análise das experiências mundiais de assistência social e atendimento às várias categorias de pessoas necessitadas, desde a Idade Média até os dias atuais.

Empreende-se uma análise da estruturação do sistema de proteção social no mundo global através do um delineamento histórico a partir do surgimento do Welfare State como o *Estado de bem Estar Social*. Neste campo, demarcam-se as experiências mundiais de renda mínima cujo objetivo seja a garantia de renda e direitos às diversas populações, com a finalidade maior de reduzir as desigualdades.

Neste debate, procura-se explicar as diversas experiências de implantação de programas sociais na Europa, África, Ásia e América Latina (dos quais o Brasil e México são os pioneiros). Os principais autores debatidos neste capítulo são: Abranches (1994), Arretche (2004), Castel (1998), Draibe (2009), Dulci (2009), Esping-Andersen (1990), Lavinás (1998), Mattei (2008), Silva e Silva (1997), Suplicy (2002), Van Parijs (1992).

No Capítulo II, denominado *Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil* é estabelecido uma análise histórica sobre a proteção social aos indivíduos socialmente vulneráveis que são inseridos em programas como condição para minimizar a pobreza e a desigualdade. Abordaremos como a assistência social no Brasil é marcada por políticas públicas pontuais e focalizada, caracterizada por critérios de elegibilidade que condicionam a participação dos indivíduos aos mínimos sociais ofertados pelo Estado.

Buscaremos ainda, entender o significado da palavra “condicionalidades” dentro de uma perspectiva histórica, conforme é posta aos países, municípios e às pessoas, se como meio de “controle” e/ou contrapartidas para assegurar o cumprimento de algo que foi acordado, ou como possibilidade de mudança social, política ou econômica. Analisaremos como as condicionalidades delegadas pelo Estado influenciam na trajetória dos indivíduos que recebem auxílio e quais suas implicações na relação de proteção social.

Neste capítulo, ocorre uma análise sobre a concepção de assistência social vinculada a condicionalidades como fator de proteção social. Para tanto, abordamos a condicionalidade ao longo da história, buscando entender a sua aplicação nos programas de transferência de renda, seja como meio efetivo de combate à pobreza, à fome, ou como uma garantia dos indivíduos acessarem os serviços públicos ofertados pelo governo.

A partir de então, empreende-se um análise sobre os programas de renda mínima no Brasil, abordando o controle social e a implantação dos programas de transferência de renda condicionada no país, contanto com o suporte teórico de autores como Bhering e Boschetti (2009), Bichir (2010), Castel (1998), Draíbe (1985), Gomes (2001), Esping-Andersen (1991), Yasbek (2003), Mattei (2008), Medeiros, Brito e Soares (2007), Paugam (1998), Silva e Silva (1997, 2004, 2006 e 2009), Sposati (2004).

No capítulo III, denominado *O Programa Bolsa Família em Montes Claros*, procura-se entender a assistência social no município, sua estruturação, a participação dos serviços socioassistenciais no atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade e a implantação no município da gestão plena de assistência Social.

Por sua vez, busca-se conhecer o funcionamento dos serviços públicos de assistência social responsáveis pela proteção básica aos indivíduos, bem como sua sistematização a partir da ótica do atendimento às famílias em situação de risco e beneficiárias do programa Bolsa Família. Empreende-se uma discussão sobre a rede de assistência social em Montes Claros e o

desenvolvimento do Programa Bolsa Família no contexto macro e micro, no caso, o bairro Village do Lago II, objeto deste estudo.

Concomitantemente, propõe-se uma análise dos dados coletados através da aplicação de entrevistas às 20 famílias do bairro Village do Lago II e da pesquisa bibliográfica. O capítulo em questão estabelece uma visão do programa Bolsa Família, das famílias e das instituições locais responsáveis pelo atendimento desses indivíduos nos territórios vulnerabilizados.

A apresentação dos dados acontece por meios de quadros, gráficos e tabelas, dos quais podemos visualizar a dimensão deste estudo, principalmente no que concerne à temática referente às famílias e as condicionalidades. A partir das entrevistas realizadas as famílias do bairro Village do Lago II, procura-se entender como a proteção social se organiza e desenvolve nesta região. Alguns autores dão suporte teórico a este capítulo: Abranches (2007), Bourdieu (1997), Leite (2007), Rodrigues, Gonçalves e Teixeira (2007), Castel (1998), Zimmermann (2006).

No final deste estudo, empreendem-se *as Considerações Finais* apresentando uma reflexão final sobre as condicionalidades postas às famílias beneficiárias do programa Bolsa Família e sobre os efeitos que as condicionalidades provocam nos territórios. Busca-se entender o impacto das condicionalidades do PBF no bairro Village do Lago II a partir do olhar sobre as instituições locais, estas responsáveis pelo atendimento e acolhimento dos usuários da assistência social inseridos nos programas de transferência de renda. Além disso, ocorre a implementação do Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) na região como um equipamento público de proteção social básica, a partir do qual, são apresentados indicativos de acesso dos indivíduos aos bens e serviços públicos ofertados na região e no município. Este equipamento público deve atuar como meio de referência e articulação com a rede de serviços locais, visando o acompanhamento, encaminhamento e monitoramento dos indivíduos inseridos no Bolsa Família, primando pelo cumprimento dos critérios estabelecidos aos beneficiários como condição para o recebimento do repasse mensal dos recursos financeiros do programa. Os CRAS neste território vulnerabilizado devem ser um espaço de convivência, responsável pela melhoria da condição social da população local, atuando como mediador na minimização das situações de riscos sociais destes indivíduos.

Capítulo I – A Experiência Internacional dos Programas de Transferência de Renda

Neste capítulo, realiza-se uma análise histórica da proteção social como condição de amparo aos indivíduos socialmente vulneráveis, bem como o entendimento da implantação de diversos programas sociais como condição para minimizar a pobreza e a desigualdade no contexto mundial.

1.1 Breve Histórico

Na história da humanidade, é possível encontrar em diferentes sociedades formas de atendimento a categorias de pessoas (inválidos, viúvas, órfãos, indigentes) uma garantia mínima de existência. Desde o século VII, segundo Silva e Silva (1997), as sociedades islâmicas por prescrições religiosas praticavam o *zakat*, espécie de contribuição voluntária em favor dos necessitados.

Porém, o termo renda mínima passou a ter existência legal só a partir de 1579, na Escócia, depois na Inglaterra com a Lei dos Pobres (*Poor Laws*) de 1601, que inspirou a legislação de algumas colônias (Virgínia - Lei de 1647 - e Jamaica - Lei de 1685), tal lei se assentava em quatro princípios: obrigação de socorro aos necessitados, assistência pelo trabalho, taxa de socorro para os pobres e a responsabilidade das paróquias pela assistência de socorro e de trabalho¹. No decorrer dos séculos XVII e XVIII, a assistência aos pobres tinha caráter moralizador, era atribuída ao próprio sujeito a responsabilidade pela sua situação de expropriação social. Assim, muitas vezes o recebimento de benefícios era condicionado a trabalhos forçados.

A primeira iniciativa de renda mínima conhecida na Europa Industrial surge na Grã-Bretanha em 1795, sob forma de abono salarial ou rendimento mínimo garantido. A *Speenhamland Law*, de 1795, concretiza de fato uma transferência de renda, o que significou uma enorme mudança em relação às *Poor Laws* anteriores. Como assinalou Polanyi (2000),

¹ Institui contribuição obrigatória determinando a nomeação em cada paróquia de dois ou mais “overseers poor”, encarregados de recolher fundos de todos que estivessem em condições de contribuir. (Pereira Júnior, 2005) www.portaldacidadania.blogspot.com/2007

A sociedade do século XVIII resistiu, inconscientemente, a qualquer tentativa de transformá-la em mero apêndice do mercado de trabalho, mas estabelecê-lo significa nada menos que destruir totalmente o tecido tradicional da sociedade. Mesmo durante o período mais ativo da Revolução Industrial, de 1795 a 1834, impediu-se a criação de mercado de trabalho na Inglaterra através da *Speenhamland Law*.

Diversos programas de transferência de renda foram implantados em vários países da Europa a partir de 1930², entretanto cuja pauta era essa discussão começaram a ter visibilidade no cenário internacional nos anos 1980. O debate e a implementação de novas experiências³ foram motivadas pelas transformações econômicas em curso desde 1970. Iniciativas governamentais visando a transformações econômicas e sociais no mundo do trabalho demandaram medidas em prol da proteção social dos trabalhadores, que em consequência principalmente da elevação dos índices de desemprego, da pobreza e de trabalhos precarizados em todo mundo, se viram mais vulneráveis.

Em decorrência dessa nova questão social que passa a vigorar no mundo capitalista, os países iniciam uma nova busca por maior produtividade, pelo controle do processo de produção, bem como pela introdução de novas tecnologias como forma de crescimento econômico. Dessa maneira, severas consequências para o mercado do trabalho fazem emergir o desemprego e o empobrecimento crescente da população, afetando os indivíduos, sobretudo os mais vulneráveis, que passaram a adotar estratégias para sua subsistência que não o assalariamento, a saber: migração, mendicância, pilhagem, resistência política e militar etc.⁴

Esse novo aspecto social contribuiu para a fragilização da coesão social, acentuando a desigualdade e a pobreza, problemas oriundos da violação dos direitos essenciais não disponibilizados aos indivíduos através de oferta de serviços públicos e da garantia de acesso a eles. Castel (1998, p. 21) chama a atenção para o fato de que “a condição de assalariado, que hoje ocupa a grande maioria dos ativos e que esta vinculada à maior parte das proteções contra

² PAUGAM (1998) relata a introdução de sistemas de renda mínima garantida, todos sob condições de inserção profissional ou social, em países, como: Dinamarca (1933); Reino Unido (1948); Alemanha Federal (1961); Países Baixos (1963); Bélgica (1974); Irlanda (19077); Luxemburgo (1986); França (1988); em diversas Províncias da Espanha (Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galicia, Murcia, Navarra e Países Bascos (1990), e Portugal (1996).

³ Merece destaque o programa de Renda Mínima de Inserção (RMI) implantado na França em 1988 com a ideia de inserção profissional e social no âmbito de transferência de uma renda mínima à população desempregada (SILVA, 1997) e o Programa de Rendimento Mínimo Garantido instituído em Portugal em 1997 (BRANCO, 2001).

⁴ CASTELS (1998).

os riscos sociais, foi, durante muito tempo, umas das situações mais incertas e, também, uma das mais indignas e miseráveis”.

Diante disso, ao introduzir programas sociais como instrumento de crescimento econômico e social, os países de baixa renda buscam implementar projetos sociais com o intuito de reduzir a pobreza extrema e a fome. Acreditam que possam estimular a produção de bens e serviços básicos para a população, e ampliar a proteção social ao indivíduo, garantindo, dessa forma, o acesso aos direitos básicos essenciais para o seu desenvolvimento e à sua sobrevivência.

1.2 Surgimento do Welfare State

O Tratado de Versalhes no final da I Guerra Mundial (1914-1918) ⁵ consagrou certos direitos trabalhistas e previdenciários, mas, só ao final da II Guerra Mundial, é que generalizou o sistema de proteção social ao indivíduo nas ocasiões em que perdesse sua fonte de renda e/ou exigissem uma suplementação temporária. É o chamado *Welfare State* ou *Estado do Bem-Estar Social*, no qual o Estado garante ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos.

Dessa maneira, somente ao final da Segunda Guerra Mundial e nos anos 60, o tema da garantia de renda mínima ressurgiu, sobretudo na Inglaterra e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, o projeto do liberal Rhys-William (1949) estabelece a relação da renda mínima com o trabalho. Nos Estados Unidos, surge, no final dos anos 60, a ideia de Friedman (1962), de instituição de um imposto negativo, cuja finalidade, segundo seu idealizador, era combater a pobreza sem reduzir a incitação ao trabalho, evitando a armadilha da assistência. ⁶

De acordo com Brandão (1993, p.31 *apud*. Meirelis, 2010), no período pós Segunda Guerra Mundial, a teoria keynesiana constitui o suporte ideológico para a expansão do *Estado de Bem -Estar social*, novo formato da política estatal que se sustentava em dois princípios; o pleno emprego e a igualdade, ou seja, os direitos sociais de cidadania.

⁵ A OIT (Organização Internacional do Trabalho) foi criada pela Conferência da Paz após a 1ª Guerra Mundial, a ideia de uma legislação trabalhista internacional surgiu como resultado das reflexões éticas e econômicas sobre o custo humano da Revolução Industrial. Robert Owen e Daniel Le Grand líderes industriais, apoiaram o desenvolvimento e harmonização da legislação trabalhista e melhorias nas relações de trabalho. O Tratado de Versalhes considerou e garantiu direitos trabalhistas, previdenciários, econômicos e humanitários.

⁶ As pessoas que ganham além de certo patamar pagam uma proporção de seus rendimentos ao governo, na forma de imposto de renda, aquelas que ganham menos passariam a ter direito de receber uma proporção de diferença de 50%, entre aquele patamar e o seu nível de rendimento. Daí porque o nome de imposto de renda negativo. www.fpabramo.org.br

1) A intervenção do Estado se fazia em duas frentes: na política fiscal e financeira e,

2) Na política social, ou seja, através da expansão do emprego público e na criação de vários “aparelhos de consumo coletivos”, educação, habitação, saúde etc.. - que se incorporam à cultura política na forma de “direitos de cidadania”.

A partir de então, surge, na Europa, o *Welfare State*, com a expansão do capitalismo após a Revolução Industrial. Segundo Draibe (1988), seu início efetivo deu-se com a superação dos absolutismos do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade, sendo que se desenvolveu à luz das ideias Keynesianas. O *Welfare State* pode ser entendido como uma larga mobilização do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista, a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem estar de sua população (Souza, 1999).

Diversas teorias atualmente buscam explicar seu papel nos países industrializados da América do Norte e da Europa Ocidental. A maior parte delas o vê, em suas fases de surgimento e desenvolvimento, como meio de compensar, por intermédio de políticas de cunho Keynesiano, a insuficiência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda agregada, controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e estimular a mercantilização da força de trabalho segundo padrões industriais (fordistas), isso porque administra alguns dos riscos inerentes a esse tipo de relação do trabalho e transfere ao Estado parte das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho.

Nestes casos, o que determina a configuração do *Welfare State* é o padrão e nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas e autonomia da máquina burocrática em relação ao governo. De acordo com Arretche (2004, p.17-26), com a industrialização surge à divisão social do trabalho, e isso implica um crescimento individual em relação à sociedade. Desse modo os serviços sociais surgem a fim de dar respostas às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades.

No contexto mundial, há diferentes programas e mecanismos de garantia de renda mínima destinados a públicos diversos e com objetivos e critérios variados. As experiências com Programas de Renda Mínima (PGRM) surgiram nos países desenvolvidos no século XX, à

medida que ia se consolidando o chamado *Estado de Bem-Estar Social*. Seu objetivo era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. Fleury descreve algumas considerações de autores sobre a emergência do *Welfare State*. Segundo Wilemsk (1975), o *Welfare State* é de responsabilidade estatal, é uma proteção mínima. Em níveis básicos de renda, e estes devem ser vistos como direito e não como caridade.

Conforme Marshall (1965), o estado de bem-estar pode ser relacionado com o capitalismo. Sua essência consiste no sistema econômico e social como num todo. Esping-Andersen (1990), aponta o *Welfare State* como fruto das lutas de classes, ou, ainda mais explicitamente, é uma articulação das políticas redistributivas, sendo esta uma reprodução de ordem social.

No século XX é que os mínimos de subsistência passaram a ser revistos como princípios da liberdade, equidade e justiça social, para serem vistos como necessidades sociais, como matéria de direito a ser enfrentada por políticas resultantes de decisões coletivas. Para Pisòn (1998),

Necessidades e bem-estar estão indissolavelmente ligados no discurso político e moral e, especialmente, na prática corrente dos governos. Não há serviços sociais sem delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas. O desenvolvimento humano pressupõe a satisfação básica de necessidades, não há vida saudável e autônoma se os indivíduos não forem atendidos nas suas necessidades básicas.

No final dos anos 60, surge com maior intensidade o debate internacional sobre a garantia de renda mínima, ampliando-se com a crise dos anos 80.⁷ Ele destaca-se principalmente na Europa, como possibilidade de encontrar alternativas para superar a inadequação dos sistemas de proteção social no contexto atual de mutação na economia e no mundo do trabalho. É necessário

⁷Nos anos 1980, entra-se num novo período, com a ascensão dos neoliberais conservadores nos EUA e na Inglaterra, e o desencadeamento de políticas que já não visam sustentar a demanda, mas exclusivamente restaurar o lucro. Estas atingem seu objetivo nos principais países capitalistas, alcançando uma pequena ascensão das taxas de crescimento, o que gerou certo triunfalismo no início dos anos 90, acentuando com a queda do muro de Berlim. Contudo este clima durou pouco. Sobreveio a recessão na primeira metade dos anos 1990, abrindo um novo período marcado pela desconexão sem precedentes entre taxa de lucro (aumentando) e taxa de crescimento (mediocre)... A corrida tecnológica em busca do diferencial de produtividade do trabalho, como fonte de superlucros, tem como característica central a geração do desemprego crônico e estrutural, implicando numa atitude ainda mais corporativa dos trabalhadores formais, e um intenso processo de desorganização política dos trabalhadores (Behring e Boschetti, 2009, p.120-124)

responder os desafios de uma economia e de uma sociedade dual, cuja separação básica não é mais só entre capitalistas e trabalhadores, mas também entre quem detém ou não o trabalho.

Silva e Silva (1997) compreende que a renda mínima deve ser “entendida como uma transferência monetária aos indivíduos e famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas.”

Castel (1998) ressalta que o trabalho tornou-se a fonte de toda riqueza e, para ser socialmente útil deve ser repensado e reorganizado a partir dos princípios da nova economia política. Vale enfatizar que as grandes transformações mundiais na economia refletiram no mundo do trabalho, cujas consequências são a geração de um número maior de desempregados e o aumento de mão-de-obra precária, alcançando cada vez mais homens e mulheres de todas as idades, principalmente os jovens, formando um contingente cada vez maior de desempregados de longa duração e produzindo uma pobreza cíclica.

A partir de 1975, quando os empregos tornaram escassos na Europa, os governos introduziram políticas compensatórias como o salário-desemprego. Em 1986 fundou-se a Rede Européia da Renda Básica, a *Basic Income European Network* (BIEN), com o propósito de se tornar um fórum para debater intensamente todas as experiências de renda mínima, básica ou de cidadania nos mais diversos países.

Van Parijs (1992) desenvolve pelo menos duas ordens de argumentação para justificar a implantação de uma renda básica nos países industrializados, uma que denomina de razão econômica e outra de razão ideológica. O *Welfare State*, consolidado no pós-guerra, se funda no princípio de que todos podem assegurar sua subsistência com a renda do trabalho (pleno emprego), sendo o seguro social seu foco central, e a rede de assistência, marginal, deve ser idealmente decrescente.

A *razão econômica* aponta para o consenso de que, cada vez mais, grande parte das famílias, mesmo nos países industrializados, não pode sequer atender às suas necessidades básicas. Nesse contexto, uma renda básica, incondicional e independente do trabalho representa uma estratégia indispensável ao avanço do capitalismo mundial enquanto efetiva uma maneira de

combater a pobreza e o desemprego duradouro, além de propiciar funcionalidade aos sistemas de proteção social.

A *razão ideológica*, apontada por esse autor, diz que a atribuição de uma renda mínima universal para todos não é só um avanço na estrutura e funcionamento do *Welfare State*: representa uma profunda reforma semelhante ao fim da escravidão ou ao sufrágio universal. A ideia de uma renda totalmente incondicional significa um importante passo na direção da emancipação da espécie humana (Faleiros, 1991).

Abranches (1994, p.15) destaca que a política social praticada na maioria dos países industrializados busca principalmente compensar o mal-estar, os custos sociais, os efeitos perversos, derivados de ações indispensáveis à acumulação de outras políticas governamentais e do próprio progresso que, ao induzir mudanças, pode colocar certos grupos em dependência. Atualmente, qualquer um desses países conta, no mínimo, com programas que garantem universalmente compensações à perda de renda derivada de oito circunstâncias diferentes: velhice, invalidez, viuvez, doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego e crescimento familiar.

As compensações são um direito geral, embora se destinem a assegurar condições mínimas de subsistência àqueles que, ao sofrerem tais contingências, na maioria inevitáveis, perdem capacidade de gerar renda suficiente para seu sustento em um patamar mínimo de bem-estar. O autor afirma que aí se dá a intercessão entre política social (garantia universal de padrões mínimos de vida) e a política de redução da pobreza, cujo objetivo é retirar da condição de miséria aqueles que sequer conseguiram alcançar esse piso, destituídos que são dos meios mais elementares de sobrevivência (Abranches, 1997).

As iniciativas de políticas sociais gestaram-se na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal. As políticas sociais devem objetivar a promoção social, e combate à miséria, a equidade, a promoção dos direitos sociais e da cidadania. De acordo com Van Parijs (2002), uma renda básica é aquela paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigências de trabalho.

O Estado deve buscar mudanças setoriais e reformas estruturais para atender as necessidades, desempenhando o papel de priorizar ações de redistribuição de recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes, com isso precisa atender as demandas básicas e intervir com políticas públicas que reduzam as desigualdades sociais, primando por distribuição de riquezas socialmente produzida, acesso a serviços públicos básico, à informação e a uma renda digna (Silva e Silva, 1997).

Já a afirmação de Zimmermann (2008), reforça de que os séculos XIX e XX são marcados pelo surgimento dos modernos sistemas de proteção social, cujo principal objetivo consiste na proteção pública dos indivíduos contra os diversos riscos oriundos de fatores políticos, econômicos, culturais e sociais.

1.3 Renda Mínima: a experiência da Europa

Os programas de renda mínima demonstram ser instrumentos eficazes de redução das desigualdades de renda, realidade vivenciada em muitos países pobres ou em desenvolvimento. Tais programas passam a ser ações que buscam influenciar efetivamente na mudança da realidade social dos indivíduos, um instrumento necessário ao crescimento econômico e social dos países na proteção social a longo prazo. Alguns países investiram na implementação de projetos sociais, visando alcançar significativamente as famílias pobres, que de alguma forma, estão distantes do amparo e da proteção social do estado.

Segundo Suplicy (2002), a partir de 1930, vários países da Europa implementaram programas de garantia de renda mínima, sejam eles na forma de garantia de benefícios às crianças, seja de auxílios a famílias com crianças dependentes. De suporte de renda a idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social.

Na Europa, modalidades de garantia de renda mínima, no âmbito do Estado de Bem-Estar, foram introduzidas na Dinamarca, Alemanha e na Holanda, no começo da década de 60, e desde então se estenderam para o resto do continente (Dulci, 2009, p.1). De acordo com Silva (1997), o Programa de Renda Mínima de Inserção - RMI -, implantado na França em 1988, merece destaque, dada à introdução da ideia de inserção profissional e social no âmbito da

transferência de uma renda mínima à população desempregada assim como, o Programa de Rendimento Mínimo Garantido instituído em Portugal em 1997(Branco 2001).

Em 1988, a França institui o programa de Renda Mínima de Inserção no governo de Francois Mitterand e do Primeiro Ministro Michel Rocard. Atualmente, todo aquele com 25 anos ou mais, cuja renda não alcance no mínimo €2600, recebe um complemento do RMI. Segundo Lavinias (1998, p.08), jovens com idade inferior a 25 anos, todavia, não podem requerer a RMI, nem tampouco usufruir de nenhuma outra política social compensatória em moldes semelhantes. Não por acaso, trata-se do grupo social que vem acumulando mais desvantagens (inclusive altas taxas de desemprego) e se destacando por registrar redução da sua renda nos últimos 10 anos.

Três grandes grupos para Paugam (1993, *apud*. Lavinias, 1998, p.02) delineiam o perfil-tipo do beneficiário desta prestação social: os grupos marginalizados (em geral, homens adultos solteiros, sem apoio familiar); os assistidos socialmente (mulheres chefes de família pobres); e os fragilizados (mais sensíveis ao desemprego, à instabilidade social).

Para Hoven (1997), há, na Holanda, a vinculação entre o Sistema de Subsídios de Renda Holandês e a política de Assistência Social (ABW). De acordo com essa Lei de Assistência, datada de 1965, o “mínimo financeiro” de vida é definido como as despesas necessárias para prover as necessidades das pessoas que não dispõem de “um mínimo de subsistência”. E de acordo com essa proposta, as despesas “permitem uma vida humana digna, certo bem estar, certa liberdade e certa autonomia. As pessoas têm de ter possibilidades de participar na vida social e cultural, sem sentirem o seu autorespeito e autoestima colocados em questão” (Hoven, 1997: 66).

Segundo Suplicy e Buarque (1997), na Europa, grande parte dos países (Reino Unido, Suécia, Bélgica, entre outros) garante um benefício à criança até que ela complete a escola básica, como um direito de cidadania.

Lavinias (199, p. 02) aborda que, na Alemanha, a renda de subsistência existe desde 1957, tendo sido concebida como um complemento monetário para suprir as necessidades do dia a dia. Trata-se de um auxílio subjetivo — isto é, solicitado por aqueles que, considerando-se pobres, pretendem recebê-lo -, cuja duração é por tempo ilimitado.

Há, no entanto, uma restrição ao seu público-alvo, uma vez que imigrantes ilegais, ainda que pobres e residentes no país, não podem requerê-lo. Um critério que reduz o número potencial

de beneficiários no interior das fronteiras dos Estados nacionais, mas que pode vir a mudar à medida que se consolide a Europa social. Frota e Zimmermann (2010, p. 03) afirmam que, em 1961, a Alemanha criou o programa denominado *Auxílio Social (Sozialhilfe)*, que mudou de nomenclatura em 2005 para *Arbeitslosengeld II*, o qual tem contribuído decisivamente para que neste país não exista praticamente fome e miséria.

De acordo com Silva (1997), em um esforço de classificação das experiências de renda mínima na Europa, identificam-se três grupos de países:

Os que asseguram uma proteção social relativamente boa, mediante uma renda mínima composta por um conjunto de benefícios sociais, neste caso podemos citar: Holanda, Alemanha e Dinamarca, e cujas despesas sociais representam um terço ou mais do Produto Interno Bruto (PIB).

Os que têm renda mínima modesta, porém uma proteção social desenvolvida e diversificada, como nos caso da França, Holanda e Bélgica, com despesas de 30% do PIB, alguns com níveis superiores à renda mínima, o que tende a reduzir o número dos beneficiários potenciais.

Os que possuem uma proteção social mediana ou menos desenvolvida, como nos casos do Reino Unido, Irlanda e Espanha, onde a renda mínima é modesta, servindo para complementar as carências dos sistemas de seguro e assistência social.

Neste sentido, a proposta de uma renda mínima representa uma tentativa de dar uma resposta a essa nova configuração do capitalismo (Ferreira, 2003, p.04). Segundo o mesmo autor, a análise dos programas de renda mínima europeus confere a possibilidade de apontar determinadas características e problemas detectados:

- i. Estão condicionados à ausência ou baixa renda;
- ii. São complementares e/ou substitutivos aos salários;
- iii. São de abrangência nacional e regulamentada por lei;
- iv. Os beneficiários devem ter acima de 18 anos;

- v. Devem comprovar cidadania ou residência legal no país;
- vi. Beneficiários devem mostrar disposição de inserção econômica e/ou social;
- vii. O financiamento é responsabilidade do governo federal e/ou partilhado com municípios⁸ (dependendo dos países);
- viii. Em geral, a gestão é compartilhada, descentralizada parcial;
- ix. Não são categorial e nem situacional e
- x. São permanentes e respondem a critérios objetivos.

No que se refere aos principais problemas dos programas de renda mínima da Europa, registram-se “o baixo valor das prestações, com exceção da Holanda e Luxemburgo; a predominância de programas desassociados de políticas de estímulo ao trabalho e emprego; a não efetivação do direito devido ao estigma e à humilhação provocada pelo controle da renda, à falta de informações sobre a existência e as condições de acesso ao direito, à demora, à burocracia e à complexidade no processo de licitação e recebimento das prestações, a prestação garantida apresenta características predominantemente monetária (falta de acompanhamento social e de articulação com outras políticas sociais)” {Ferreira, 2003, p.05}.

1.4 Programas de Renda Mínima na África

Nos últimos anos, como meta de desenvolvimento, projetos pilotos foram criados na África a fim de oferecer quantias monetárias a população dos países de baixa renda, tendo como objetivo a superação da pobreza através de investimentos em saúde, alimentação, educação e redução do trabalho infantil. Segundo Samson & Kaniki (2009, *apud*. Dulci p.01), na África, a maioria dos países está adotando mecanismos de transferência de renda a famílias pobres, com foco nas crianças, notadamente órfãos de pais vitimados pela AIDS, que passam aos cuidados de outras famílias da comunidade.

Desde o fim do apartheid⁹, existia uma pensão social mínima paga a todas as mulheres com mais de 60 anos e aos homens com mais de 65 anos que não recebiam uma pensão do setor

⁸ Exceto na Bélgica e na Dinamarca, onde metade das subvenções provém das comunidades.

informal na África do Sul (Van Parijs, 2003). Neste sentido, a *Pensão Social*, é uma pensão estabelecida no princípio dos anos 90. A maior transferência de pensão para idosos foi em 2002, em US\$225 per capita por mês (corresponde a 24% da renda média). A transferência é reduzida caso a renda esteja acima do nível de elegibilidade do programa.

Em 2002, existiam 1,9 milhões de titulares de direito, quase toda a parcela africana da população toma parte no programa. O auxílio da pensão social é utilizado pelas famílias na melhoria da frequência escolar das crianças, na saúde, na alimentação, e na redução do trabalho infantil, são medidas importantes para o desenvolvimento do país, pois ajudam no rompimento do círculo de pobreza geracional. O termo “pensões sociais” tem sido empregado para designar este tipo de apoio aos segmentos mais vulneráveis dos países africanos (Samson & Kanik, 2008 *apud*. Dulci, 2009, p.01).

Ademais, é um rendimento particularmente diferenciado porque não cria uma relação de dependência como a que existe em outros mecanismos do Estado de Bem Estar. Neste caso, mais de 90% da população negra da África do Sul conservam tal direito. Para muitos domicílios, a morte do idoso provoca um grande impacto financeiro na família, em muitos casos os idosos morrem administrativamente vários anos depois da sua morte física.

A *Ajuda às Crianças* é paga para pessoas de famílias pobres com crianças abaixo de 13 anos. A transferência soma US\$72 per capita mensal. Em 2003, 2,5 milhões de crianças foram contempladas com o programa. Igualmente, possibilitou que aumentasse em 6% o número de mulheres que procuram emprego, das quais 3% foram contratadas em algum trabalho. Em termos gerais, na África do Sul, as pensões sociais destinadas aos idosos e a crianças em situação de pobreza aumentaram 50% a renda dos 5% mais pobres.

Para Barrientos (2006, p. 22), apesar de serem oferecidas essas oportunidades por meio de medidas de desenvolvimento nacional e internacional, eles apenas dispõem de capacidade mínima de trabalho. Trata-se de famílias com muitas crianças, com pessoas idosas ou doentes sustentadas por mães solteiras, famílias atingidas pelo HIV/AIDS, cuja geração produtiva já morreu e os avôs ficaram com a incumbência de cuidar das crianças órfãs.

⁹ O **apartheid** foi uma política racial implantada na África do Sul. De acordo com este regime, a minoria branca, os únicos com direito a votos, detinham o poder político e econômico do país, enquanto a imensa maioria negra restava à obrigação de obedecer rigorosamente à legislação separatista.

Na África, a frequência escolar melhorou, mas os dados são frágeis e a ausência das crianças na escola muitas vezes não é suficientemente documentada. Na África Subsaariana, o nível de escolarização no ensino básico aumentou de 47% em 1990 para 64% em 2004, mas 22,7 milhões de meninos e 25,1 milhões de meninas ainda não frequentavam a escola.

De acordo com Van Parijs (2003), há um importante movimento na África do Sul, que inclui a Confederação Sindical e a Igreja Católica, exigindo a introdução de uma renda básica no sentido radical de uma renda incondicional correspondente a US\$10 mensais. Fica evidente o contraste ao valor de benefícios europeus, por exemplo. Contudo, isso deve levar em consideração o contexto em que a metade dos quarenta milhões de sul-africanos vive com um rendimento monetário inferior a US\$2 por mês.

1.5 Programas de Renda Mínima na Ásia

Na Ásia, alguns programas nacionais estão começando a ganhar espaço, em países de distintas configurações, a China, a Índia, a Mongólia e Bangladesh. A proteção social está ganhando uma nova perspectiva. O objetivo é melhor focalizar e avaliar as políticas com programas de transferência de renda como uma parte central do processo.

Para a PNUD (2007), a China costumava oferecer uma Política de Proteção Social “do berço ao túmulo”. “Ao longo dos anos, uma série de programas tinham que ser concebidos de modo a compensar aqueles que se tornaram ‘excluídos’ à medida que o país passava por importantes mudanças na política econômica.

Na China, cabe citar o Programa de Transferência de Renda do tipo PRM: *Minimum Living Subsidy Scheme*. Criado em 1993 e administrado pelo Ministério de Assuntos Cívicos, esse programa é voltado para a garantia de uma renda mínima de sobrevivência de seus beneficiários através de ajuda em dinheiro para domicílios com renda per capita abaixo da linha de pobreza. Tem-se o programa rural *Subsidy to Guarantee Poor Peasant's Life* (apoio rural para garantir a sobrevivência dos camponeses pobres), voltado para a população rural, cujo projeto piloto começou a ser implantado em 2004.

O *Di Bao* (Programa para Garantia de Renda Mínima) foi introduzido, em 1999, em todas as cidades chinesas – depois que projetos pilotos foram implementados, desde 1992 em Shangai

e, em seguida, também em outras cidades. A transferência de renda deve garantir uma renda mínima mensal de 141 \$P por pessoa. Isso corresponde a 58% do consumo per capita de toda a China. O nível de elegibilidade corresponde a cerca de 25% da renda média das pessoas registradas na cidade. São elegíveis pessoas com renda abaixo deste nível, que estão registradas na cidade. Migrantes não registrados provenientes de regiões rurais são excluídos.

Segundo Kunnemann e Leonard (2008), entre as pessoas elegíveis que são abrangidas pelo programa, a transferência preenche apenas a metade da lacuna de consumo até a renda mínima. O *Di Bao* abrange 27% das pessoas elegíveis. A transferência de renda atingiu em 2003 22 milhões de pessoas, 6% da população urbana. Os custos do programa totalizaram 0,1% do PIB.

O *Di Bao* não parece impedir ninguém de ganhar algo a mais ou de deixar o programa¹⁰. Por meio do programa complementar de *Apoio Rural* para garantir a sobrevivência dos camponeses pobres, o *Di Bao* é atualmente estendido às áreas rurais. Um relatório¹¹ publicado recentemente aponta alguns problemas principais na execução deste programa:

- i. Falta uma lei de implementação uniforme;
- ii. O programa ainda não foi instituído em muitas províncias centrais e ocidentais;
- iii. Mesmo onde o programa foi implementado, ocorrem irregularidades e corrupção, e a transferência é negada a muitos camponeses elegíveis;
- iv. O fornecimento da transferência é visto como medida assistencialista pelas autoridades e não como um direito básico da pessoa, evidenciando falta de transparência;
- v. Faltam recursos financeiros, de modo que muitos povoados (muitos deles muito pobres) têm dificuldades de financiar as transferências de renda, e falta por parte do governo apoio financeiro.

Podemos ressaltar a presença de outros programas de transferência de renda em países da Ásia: Old Age Allowance Scheme, Destitute Women (1997) no Bangladesch, National Old Age

¹⁰ Os dados são de CHEN et al., *Di Bao: A Guaranteed Minimum Income in China's Cities*//, 2006

¹¹ Fonte: Asian Commission for Human Rights in Hong kong

Pension Scheme (1995) na Índia, Social Protection Development Programme (1998) na Indonésia e o Old Age/Widows Allowance/disability pension (1995), no Nepal.

Cabe registrar que erros de exclusão podem ocorrer nesses programas, constituindo, assim, violações dos direitos dos indivíduos não alcançados pelas políticas sociais, ou por aqueles que não conseguem cumprir as condições “atreladas” à frequência escolar e à saúde, tendo seu direito à alimentação cerceado. Conforme Kunnemann e Leonhard (2008), a situação atual é catastrófica e indica violações massivas e sistemáticas de direitos humanos, e isso é tão verdadeiro que, no sul da Ásia e na China, menos de 10% dos subnutridos são atualmente atingidos por transferência de dinheiro ou de alimento.

1.6 Programas de Renda Mínima ou de Transferência de Renda Condicionada na América Latina

Os programas de transferência de renda na América latina foram introduzidos com o intuito de reduzir a pobreza, mas geralmente estipulam contrapartidas aos beneficiários como requisitos destinados a acumular capital humano (educação e saúde). O objetivo dos programas em questão é o de promover a mobilidade social das famílias ao longo do tempo. Uma estratégia característica é utilizar as contrapartidas dos beneficiários como meta de desenvolvimento social e na redução dos índices de pobreza através da ampliação dos direitos de acesso à saúde e educação por meio de uma transferência monetária de renda.

Consoante Mattei (2008), o lento processo de redução da fome e da pobreza está associado, em grande medida, ao problema de acesso a uma alimentação adequada, à falta de uma renda monetária mensal capaz de garantir o acesso ao mercado de bens, de produtos e serviços. Para o autor, o fato remete a um problema histórico, uma vez que a América Latina continua sendo a região que apresenta uma das mais altas taxas de concentração de renda no mundo, o que reproduz sequencialmente a exclusão social de importantes camadas da população (Mattei, 2008, p.03).

Vale lembrar que tem havido uma introdução recente de iniciativas implementadas por órgãos governamentais e agências multilaterais com intuito de erradicar a fome e a pobreza no Continente Latino-Americano. Para Dulci (2009, p.03), os sistemas de proteção social latino-

americanos foram marcados, desde o início, pela segmentação da cobertura dos serviços. Nesse sentido, representaram um fator de agravamento da desigualdade social.

Podemos constatar que a configuração do modelo de bem-estar social latino americano é similar à dos países da Europa continental. Benefícios foram adotados pelos governos para atender alguns segmentos selecionados (militares, funcionários civis) e, com o tempo, estenderam-se a outras categorias. Esping-Andersen (1990, *apud*. Dulci, 2009, p.03) qualificou de “corporativo” esse esquema de garantia de bem-estar, distinguindo-o de outros dois modelos: o de estados com forte tradição liberal, que limitam o direito à assistência pública aos comprovadamente necessitados, e o de estados de orientação socialista, no qual o sistema de bem-estar é universal, montando para todos, com financiamento público.

Para Dulci (2009, p.03), o legado da tradição corporativa permanece forte na América Latina, a despeito de pressões cruzadas para levar as políticas sociais ora para um lado liberal, ora para o lado socialista. Huber (1996, p.42) registrou, com base em dados da década de 1980, que apenas em seis países a seguridade social cobria mais de 60% da população (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Cuba). Em outros seis países, a cobertura alcançava de 30 a 60% (Colômbia, Venezuela, México, Peru, Guatemala e Panamá). E nos demais países, a porcentagem de beneficiados era ainda menor (Bolívia, Paraguai, Equador, República Dominicana, El Salvador, Honduras e Nicarágua).

De acordo com Esping-Andersen (1991), embora o regime conservador/corporativo apresente um sistema previdenciário bastante amplo, sua capacidade de intervenção desmercantilizante fica comprometida, pois, “não é mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado”. (Esping-Andersen, 1991, p.103)

Políticas de assistência social constituíram o ponto fraco do sistema de proteção social na América Latina. A assistência social era tradicionalmente prestada por entidades filantrópicas, muitas delas ligadas à igreja católica, cuja influência na formação da sociedade latino-americana foi fortemente marcada. Os governos ajudavam, mas sem estruturar políticas efetivas. Porém, no final do século XX, o cenário de reajustes econômicos e de reformas do mercado coloca na sua agenda política o problema da pobreza.

Era preciso responder ao dilema da região. A partir de então, foram lançados programas de políticas sociais que tinham como característica semelhante, em todos os países da região a focalização nos setores mais vulneráveis. Conforme Draibe (1997, p. 241-242),

Apoiavam-se em uma forma mistas de parceria público/privada; situavam-se sob sistemas decisórios fortes e nacionais; não contavam com redes de interesses fortes na sustentação, salvos partidos de altas autoridades políticas, dado o potencial clientelista que detinham; tendiam a ser operados descentralizadamente, por meio de municípios, organizações de beneficiários e ONGs; as transferências de recursos governamentais tendiam a ser fracas e insuficientes; e eram focalizadas, ainda que variassem muito o critério de focalização.

Na América Latina, 190 milhões de pessoas vivem na pobreza, 22 milhões de famílias, cerca de 101 milhões de pessoas, têm cobertura de PTR's implementados em 17 países, o que representa, em média, 12% da população total e mais de 50% dos pobres dos respectivos países, com aplicação de 0,25% da média do PIB (CEPAL, 2009).

De acordo com a FIAN Brasil (2009), nos últimos dez anos, os programas de transferência de renda se difundiram de modo impressionante no sul global. Enquanto em 1996, havia fora dos países da OCDE¹² 14 programas de transferência de renda (principalmente pensões), desde então, foram criados 20 novos programas. Somente na América Latina, 15 países implantaram programas de transferência de renda condicionada, sendo o México (1996) e o Brasil (1997) os pioneiros.

Neste contexto é que foram introduzidos na América latina os primeiros programas de transferência de renda, o programa mexicano *Progressa* (1996) e o *Programa Brasileiro de Renda Mínima* (1997). O quadro abaixo evidencia que nos anos de 2000 a 2002, sete países da região deram início aos correspondentes programas, e, entre 2005 e 2006, seis novos países fizeram o mesmo.

¹² A **Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE)** - (em francês: *Organisation de coopération et de développement économiques*, OCDE) é uma organização internacional de 34 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. Os membros da OCDE são economias de alta renda com um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e são considerados países desenvolvidos, exceto México, Chile e Turquia.

No Quadro 1, registram-se os países latino-americanos e seus respectivos programas de transferência condicionada de renda, conforme o ano de criação ou de qual programa foi originário.

Quadro 1: América Latina: Programas de Transferência de Renda vigentes e ano de criação

Países	Ano de Início	Programa (nome atual)	Países	Ano de Início	Programa (nome atual)
México	1996	Oportunidades (2001) *	Argentina	2002	Jefas y Jefes de Hogar
Brasil	1997	Bolsa Família (2003) **	El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Honduras	1999	Programa de Asignación Familiar- PRAFII***	Uruguai	2005	Ingreso Solidário
Nicarágua	2000	Red de Protección Social Mi Familia	Paraguai	2005	Tekoporã: Ñopytyvo (Chaco)
Colômbia	2001	Famílias em Acción	Rep. Dominicana	2005	Solidaridad
Equador	2001	Bono Solidaridad -Bono de Desarrollo Solidário	Peru	2005	Juntos
Chile	2002	Puente/Chile Solidário	Panamá	2006	Red de Oportunidades
Jamaica	2002	Avance Hacia La Educación y La Salud			

Fonte: Draibe, (2009,p.05)

*Iniciado em 1996 como *Progressa*. ** Iniciado em 1997 como *Programa de Garantia de Renda Mínima*, sendo denominado *Bolsa-Escola* entre 2001 e 2003.***Iniciado em 1990 sob o nome de *Programa de Asignación Familiar- PRAFI*.

Verifica-se que os programas de transferência de renda vêm se difundindo em todo continente latino-americano. Em síntese, pode-se se dizer que tais programas são de natureza diversa e encontram-se atuando a partir de duas formas básicas, conforme afirma Mattei (2008, p.9), como amortecedores dos efeitos provocados pelas crises econômicas, ou como instrumentos alternativos às ações das redes tradicionais de proteção social que enfrentam dificuldades nas esferas econômicas e política para atingir seus objetivos.

A maior parte dos programas de transferência de renda foi introduzida nos últimos anos, mas de fato a primeira experiência do gênero foi implantada em Honduras, em 1990: O *PRAF* (*Programa de Asignación Familiar*). Era uma tentativa relativamente precária, dadas as

dificuldades orçamentárias do governo hondurenho, que ganhou corpo em 1998 com o chamado *PRAF II*, financiado pelo BID e apoiado por outros órgãos internacionais.

O objetivo do programa era aliviar temporariamente os efeitos da pobreza e o ajustamento das famílias mais pobres, através de cupons alimentares. Apesar de o componente alimentar ter predominado, o programa teve a matrícula, frequência e aprovação escolar de crianças de seis a doze anos, assim como o cumprimento da agenda de saúde por parte dos membros da família. Contudo, é a partir da reforma em 1999 que o programa passou decisivamente a incentivar as famílias a investirem em educação e saúde, quando se deu origem ao *PRAF II* (Franco, 2007; Reimers et al. 2006 *apud* Draibe, 2009).

Já o programa mexicano *Progressa/Oportunidades e o Bolsa Escola/Bolsa Família no Brasil* têm sido concebidos como experiências pioneiras nos programas de transferência de renda de nova geração. Isso porque foram os países que primeiramente definiram componentes de educação e saúde como áreas de intervenção social, por serem problemas crônicos que afetam a população pobre, vinculando contrapartidas das famílias como suas co-responsabilidades.

O programa *Progressa*, criado em 1996, foi sucedido pelo Programa *Oportunidades* em 2001, com a finalidade de ajudar a quebrar a transmissão intergeracional da pobreza. A provisão de benefícios condicionais visa a construir o capital humano das famílias extremamente pobres, o que é um objetivo de longo prazo, exigindo, assim, um tempo de execução também de longo prazo para fazer diferença na vida das crianças apoiadas (Dulci, 2009, p.06).

Os benefícios são os seguintes: transferência de renda para consumo de alimentos; suplementos nutricionais para crianças pequenas, mulheres grávidas e nutrizes; acesso aos serviços básicos de saúde; bolsas de estudos do 3º ao 12º ano; incentivos monetários adicionais para passar na escola secundária para a média; incentivos do mesmo tipo, para concluir o nível médio; e transferência de renda para idosos. Para receber os benefícios, as condições são de comparecimento a escolas, a sessões de educação para a saúde e a exames de saúde. Dulci (2009, p. 07) afirma que o programa começou em comunidades rurais marginais e se expandiu para as áreas rurais e urbanas do país. Agora, fornece benefícios para cinco milhões de famílias extremamente pobres em todos os municípios do México.

Por sua vez, o *Programa Puente/Chile Solidário*, implementado através de um conjunto de incentivos monetários e serviços domiciliares de promoção à assistência social, foi destinado às famílias em situação de pobreza que, por diversos motivos, não gozavam de acesso ou resultados satisfatórios aos programas focalizados que já operavam no Chile desde a década de 1990.

Segundo Raczynski (2007), desde o seu início o *Programa Chile Solidário*, do qual faz parte o *Programa Puente*, foi definido como a porta de entrada a um Sistema Nacional de Proteção Social. Seus princípios baseiam em considerar a família como unidade beneficiária e de intervenção, gerar um sistema interconectado de prestações para os mais pobres; gerar e adequar uma institucionalidade básica e de oferta de serviços e gestão operante; contar com sistemas de informações apoiados em bases de dados inter-relacionados que facultem o monitoramento do sistema.

De acordo com Raczynski (2007), as condicionalidades do programa Puente excedem em muito as dos programas congêneres da América Latina, uma vez que barça o cumprimento de 53 metas distribuídas em sete dimensões do bem-estar social.¹³ Neste caso, o sistema centra-se na família como unidade básica de intervenção, entendendo a pobreza como um problema multidimensional, que vai além, da falta de recursos monetários, envolvendo o escasso capital humano e social, e alta vulnerabilidade diante das situações adversas.

Para Draíbe (2009), o programa Jefas y Jefes de Hogar (2000) da Argentina é bem distinto dos demais, uma vez que foi definido desde sempre como um programa de incentivo ao emprego, destinado exclusivamente à clientela desocupada¹⁴ e tendo contrapartida dos beneficiários o trabalho em projetos comunitários ou atividades de capacitação. O programa também inclui nas suas premissas os compromissos das famílias com a saúde e educação.

¹³ Conforme os pilares e suas respectivas condicionalidades, também definidas como metas a serem cumpridas ao longo de 24 meses de duração do programa Puente, cabe ressaltar; identificação; situação militar em dia; documento de antecedentes regularizados; inscrição no registro nacional de portadores de deficiência; saúde primária; controle do pré-natal; vacinas em dia, controle de saúde das crianças, papanicolau em dia; controle de métodos contraceptivos; controle de saúde dos idosos, controle de enfermidades crônicas; reabilitação, educação, frequência escolar, dentre outros.

¹⁴ Para Golbert e Giacometti (2007), neste caso, o beneficiário é o desocupado, e não o pobre ou vulnerável conceito que diferencia totalmente o programa argentino de outros PTC's da região. Contudo, em termos do perfil socioeconômico dos beneficiários, as diferenças não são significativas, haja vista que a maior parte dos beneficiários pertence aos primeiros decis de renda da população.

Golbert e Giacometti (2007) afirmam que mais próximo que os programas brasileiros e mexicanos, e ainda incluindo as ações de apoio social familiar como o chileno, registra-se o *Programa Familias para La Inclusion Social*. Criado em 2006, destina apoio às famílias vulneráveis através de repasse monetários, com ênfase nas áreas de saúde e educação das crianças e adolescentes. As famílias beneficiárias do primeiro programa vale lembrar podem transitar para o segundo, de acordo com sua conveniência e condições sociais.

O quadro 2 apresenta os programas de transferência de renda existentes nos países da América Latina. Praticamente têm o mesmo desenho, uma vez que transferem recursos às famílias visando elevar seu orçamento doméstico, com destaque no que se refere às condicionalidade nas áreas de saúde e de educação.

Quadro 2: America Latina: Programas de Transferência de Renda e sua Estruturação (continua)

País	Programa	Objetivos	Componentes	Condicionalidades	Abrangência	Permanência
Brasil	Bolsa Família	Renda para famílias pobres	Subsidio: Básico e variável	Educação: matrícula e frequência, Agenda de saúde	11 milhões de famílias em 2008	Sem prazo definido
México	Oportunidades	Renda para famílias pobres	Subsídios: material escolar, distribuição de alimento, saúde do idoso, patrimônio (jovem)	Educação: matrícula frequência e aprovação e agenda de saúde	5 milhões de famílias em 2007	03 anos + 01 ano (urbano) 02 anos (rural)
Chile	Puente/Chile Solidário	Identidade, educação fundamental e média, saúde trabalho renda sustentabilidade dinâmica familiar	Subsidio familiar (Bônus), apoio psicossocial, subsidio monetário garantido	Cumprimento de 53 metas no período de 24 meses	262.000 famílias em 2008	
Argentina	Jefas y de Jefes de Hogar	Trabalho		Trabalho em programas de capacitação Emprego, Educação: matrícula e frequência e agenda de saúde	1,5 milhões de famílias em 2008	Sem prazo definido
Argentina	Plan Familias	Educação e saúde		Crianças na escola e cuidados com a saúde	500.000 famílias em 2008	Sem prazo definido

Fonte: (DRAIBE, 2009, p.11), (MATTEI, 2008, p.13)

Segundo Draibe (2009), há algumas diferenças relevantes nos PTC's, por exemplo, o prazo de permanência. Enquanto os programas mexicanos e chilenos operam com prazos determinados, os argentinos, brasileiro e hondurenho operam sem prazo algum, a não ser em relação aos requisitos relacionados à renda, idade escolar dos filhos, ou à condição de desocupado, no caso do programa argentino.

De modo geral, os programas de transferência de renda na América Latina visam combater a pobreza, com foco nos setores mais vulneráveis de cada país (especialmente nos habitantes das regiões rurais). Em função disso buscam promover a mobilidade social e acumulação de capital humano através desses programas, fixando condições aos beneficiários, as quais compreendem tipicamente os cuidados com a saúde (crianças, grávidas e nutrizes) e educação (escolarização das crianças e adolescentes).

Em sociedades modernas como a latino-americana, tidas como “periférica”, elas sempre se esbarram em alguns limites para que as questões sociais alcancem melhoras significativas e minimizem a pobreza e a extrema pobreza. Uma política pública de transferência de renda com contrapartidas pode reforçar a submissão das pessoas as imposições do Estado, não legitimando o direito básico dos indivíduos de acessarem os bens e serviços públicos ofertados como direito humano garantido.

Capítulo I I - Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil

O objetivo deste capítulo é entender a evolução histórica da proteção social aos indivíduos no Brasil, que, de alguma maneira, são inseridos em programas sociais ofertados pelo Estado, são programas concebidos como meio de reduzir as disparidades sociais, mas que “impõem” condições a quem precisa de amparo da assistência, para minimizar os efeitos da desestruturação social que provoca a vulnerabilidade social, além disso, eles tornam os indivíduos dependentes de auxílio. Este estudo está pautado no Bairro Village do Lago II, localizado na região norte de Montes Claros-MG, que apresenta um território complexo, onde as vulnerabilidades sociais comprometem a estrutura familiar e dificultam o acesso aos bens e serviços públicos.

2.1 Condicionalidades: uma visão histórica

As relações que permeiam as questões sociais como regra de garantia de proteção social atingem os indivíduos “desfiliados”¹⁵, visto que, a vulnerabilidade social impossibilita o acesso a um mecanismo de proteção social que possa garantir os direitos básicos e que também possa assegurar a coesão social e a integração deste no seu território¹⁶.

A condição utilizada como meio de inserção para obterem de alguma forma “ajuda” social pode ser vista como possibilidade de melhorar a estrutura social, mas, ao mesmo tempo, pode fragilizar as relações, pois o compartilhamento de compromissos e responsabilização pode ser um fator de conflito entre os indivíduos que comungam de uma mesma situação de vulnerabilidade social nos espaços que ocupam dentro do mesmo território.

Castel (1998, p.11) considera a “nova questão social” uma consequência natural de uma nova autonomização e automatização da esfera econômica, em seu processo de mundialização.

¹⁵ *Desfiliado*: é o pobre que está isolado, atomizado, desestimulado e não tem sucesso porque não participa em forma de solidariedade organizada (R. Castel, 1998).

¹⁶ De acordo com o MDS (2009), território não se restringe à delimitação espacial, constitui um espaço humano habitado. Ou seja, o território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. O conceito de território abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade. WWW.scribd.com/doc/39950134/caderno-do-cras. MDS- Brasília, 2009. Acesso em 24/01/11.

Para o autor, o que se deve evidenciar são, sobretudo, as relações existentes entre a precariedade econômica e a instabilidade social.

A partir de conceitos como “desfiliação”, zona de vulnerabilidade, zona de integração e coesão social, empreende-se uma discussão sobre a implementação de programas de transferência de renda no Brasil, observando a introdução de mecanismos que condicionam o recebimento das referidas transferências, isto é o cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, como o objetivo de melhorar os padrões nutricionais educacionais desta parcela da sociedade. Portanto, estabelecem como garantia de inclusão social uma agenda de compromissos adotados para todos os beneficiários em todo país.

A concepção da assistência social vinculada a condicionalidades como forma garantidora de acesso social à proteção do estado vem marcada por situações adversas, que afetam os indivíduos necessitados, colocados em situação de instabilidade social dependente de amparo. A condição de dependência dos indivíduos perante o Estado é marcado por um sistema de proteção que provoca o “desatrelamento” das relações de estabilidade, aumentando as situações de vulnerabilidade social em massa.

A instabilidade social, vivenciada pelos indivíduos, de acordo com Castel (1998, p.22),

É a caracterização sócio-histórico do lugar ocupado pela condição de assalariado, é necessária para mensurar a ameaça de fratura que assombra a sociedade contemporânea e empurra as temáticas da precariedade, da vulnerabilidade, da exclusão, da segregação, do desterro, da desfiliação.

Para o autor, essas questões sociais são antigas e comuns, sendo um efeito da herança passada que dimensiona os estatutos da fragilidade da sociedade contemporânea, cada vez mais colocada em situação de flutuação da sua estrutura social (Castel, 1998, p.23). A incerteza na trajetória das proteções gerou o individualismo, a vulnerabilidade em massa, constituindo desde a Idade Média até a atualidade um sistema fragmentado. Os indivíduos, já desfilados, são colocados à margem da miserabilidade, dependentes do Estado, seja pelo trabalho precário, pelo desemprego, pela ocupação provisória ou pelo recebimento de benefício de renda mínima.

A questão social é um desafio para a sociedade e um enigma para a coesão social, confronta a capacidade da sociedade em termos políticos e sociais, desarticula as relações de mobilização social e a possibilidade de superar a instabilidade evitando o risco de uma fratura no sistema. Existe uma lacuna entre as organizações políticas e o sistema econômico, o social

coexiste como uma organização estritamente de regulação não mercantil, como diz Castel (1998, p.31).

Podemos observar que, historicamente, os governos implantavam diversas formas de controle social da pobreza. Desde a civilização cristã medieval o pobre, tratado como aquele que é “portador de uma condição humilhante, deveria ser ajudado pelos ricos através do auxílio das igrejas com doações”, uma forma de caridade oferecida aos indivíduos pauperizados como meio de aliviar a pobreza e o sofrimento.

As intervenções sociais eram realizadas de forma pontual, atendendo as demandas proeminentes da sociedade para solucionar o problema com os desprovidos de recursos que, de fato, poderiam ser “uma ameaça à ordem política e moral” (Castel, 1998, p.30).

Castel (1998, p.95) aborda que

A partir dos séculos XII e XIII, o social-assistencial assumiu no ocidente uma configuração complexa em que podem ser lidos nos principais traços de uma política de assistência “moderna”: classificação e seleção dos beneficiários dos socorros, esforços para organizá-los nos territórios de um modo racional sobre uma base territorial, pluralismo das instâncias responsáveis, eclesíásticas e laicas, ‘privadas’ e “públicas”, centrais e locais.

Podemos perceber que as populações, desde essa época, são classificadas em categorias para receberem auxílios, tendo como contrapartidas condições para acessarem os serviços de atendimento aos mais necessitados, que eram classificados em “pobres envergonhados” e “mendigos válidos”. Os indivíduos deveriam comprovar moradia através de passaporte. Em caso de serem encontrados vagando em outros locais que não fossem o seu distrito, poderiam ser presos. Outros, com mais de 12 anos, ligados a trabalhos agrícolas braçais, não poderiam escolher outra modalidade de emprego (Castel, 1998).

Os mendigos também eram vigiados, não podendo transgredir o limite do seu território. Do contrário sofreriam as sanções impostas aos vagabundos, vivendo com auxílio dos habitantes locais caso estes o tolerassem ou deveriam viver em asilos ou retornar para a sua cidade de origem. De acordo com Yasbek (2003, *apud*. Gomes e Pereira, 2005, p.359), são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos em graus diferenciados da riqueza social.

Dessa maneira os modos de intervenção social desde o século XVI, eram utilizados para atender as distintas categorias de indigentes, praticadas por instituições de assistência, estas de alguma forma postas como dispositivos para promover a integração social. Os modos

sistemáticos de intervenção eram em relação a algumas populações, seja na repressão da vagabundagem, na obrigação do trabalho, seja no controle da circulação, visto que havia condições a serem seguidas pelos indivíduos, para receberem o auxílio. Era como uma obrigação para como o estado, o “fiador” das ações seria responsável pela manutenção da ordem e da mobilidade social. Assim, as instituições exerciam o papel de reguladoras da sociedade e desempenhavam o controle social.

Castel (1998, p.41) afirma que as populações que dependem de intervenções sociais diferem, fundamentalmente, pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar, e são tratadas de maneira completamente distinta em função de tal critério. Logo, as populações, para obterem auxílio do Estado ou das instituições, deveriam estar em situação de miserabilidade, ou como chama Castel (1998, p.41) em “situação de desvantagem”, sendo um desfilhado da sociedade, aquele que de alguma forma passou da zona de integração¹⁷ e chegou para a zona de vulnerabilidade¹⁸ tendo que depender do estado para suprir sua necessidade e sua subsistência.

Na Idade Média, o perfil dos indivíduos que inseriam nos critérios de desvantagem social eram os velhos indigentes, crianças sem pais, estropiados (cegos, paralíticos, idiotas), incapacitados para o trabalho, todos eles estavam sujeitos a situações de dependência. A população com a capacidade reduzida para o trabalho passa a ser os “clientes” do social-assistencial. O que, para Castel (1998, p.50), é o sintoma da dependência, o indivíduo é incapaz de manter seu lugar no sistema regulado de trocas que asseguram o equilíbrio do grupo o qual pertence.

Portanto, ocorre a ruptura das relações de integração, as redes que asseguram a coesão social dos indivíduos com a família. Os laços comunitários fundados sobre o pertencimento nos territórios fragilizam, gerando a desfiliação e sujeitando as pessoas à rejeição, privação e a abandonos.

No século XVI, inicia-se o advento de uma nova política social, pensada a partir de uma conjuntura econômica e social desfavorável, crise de subsistência, aumento dos preços dos alimentos, subemprego, crescimento populacional. Vários fatores de desagregação social se

¹⁷ Zona de integração: o indivíduo goza de um trabalho permanente e pode se mobilizar através de suportes relacionais sólidos.(Castel, 1998. A Metaformose da Questão Social)

¹⁸ Zona de vulnerabilidade: há precariedade nas relações de trabalho e fragilidade nas relações sociais (Castel, 1998. A Metaformose da Questão Social)

acentuaram, a pobreza passa a constituir um fator de preocupação o que levou várias cidades européias a tomarem medidas políticas extremas para manter a ordem e a organização.

Condições foram postas aos indivíduos para que as medidas adotadas pelo governo fossem cumpridas. A política era baseada nos seguintes princípios: exclusão dos estrangeiros, proibição estrita de mendicância, recenseamento e classificação dos necessitados, desdobramentos de auxílios diferenciados de acordo com as diversas categorias.

Com isso, esperava-se que os atendimentos assistenciais fossem focalizados na ajuda aos doentes e inválidos, mas também no ensino de ofício às crianças pobres, bem como na distribuição de auxílio às famílias sem emprego ou que não ganhavam o suficiente para a subsistência.

Podemos afirmar, de acordo com Robert Castel (1998, p.73), que a assistência passou a se preocupar com a sistematização e organização de suas ações a partir de uma base local, garantindo auxílio a certas categorias de indigentes, mesmo entre aqueles que são capazes de trabalhar. Paugam (1998, p.15) afirma que a pobreza [...] é não apenas relativa, mas construída socialmente. Seu sentido é aquele que a sociedade lhe atribui.

A lógica da assistência, à primeira vista, é a herança cristã oriunda do Ocidente. As relações foram constituídas por uma organização social dominante, marcada pela preponderância e apego às relações de dependência e interdependência. Os indivíduos se encontravam em uma rede complexa de sujeição, dependentes da compaixão dos “senhores”.

A partir da sistematização da organização dos auxílios da assistência de base municipal no século XVI, acontece o intervencionismo da realeza na estruturação social-assistencial. Era necessário encontrar um conjunto de práticas continuadas para solucionar o problema da “lepra do reino”, como era denominada a mendicância.

Assim, foram delimitadas condições para os assistidos acessarem os benefícios do Estado: a relação de proximidade que deveria existir entre o beneficiário dos auxílios e a instância que os distribui, e a inaptidão para o trabalho. Também podemos citar o caso dos *pobres envergonhados*, os indigentes que receberam boa educação e ocuparam um lugar de prestígio na sociedade, mas que se arruinaram, não podendo mais manter sua posição (Castel, 1998, p.88).

Então, condições como pressupostos de assistência são postas aos indivíduos desde a Idade Média até a atualidade, sendo utilizadas como métodos de classificação ou

desclassificação assistencial, acarretando uma diferenciação e estratificação na sociedade. Ocorre, assim, a estigmatização de quem precisa de ajuda nas situações de emergência, ao mesmo tempo em que exigem destes beneficiários a responsabilização pela sua condição perante a sociedade.

Toda história da assistência está ligada ao desenvolvimento de uma sociedade, onde os problemas sociais são analisados a partir da incapacidade de auto-sustento das pessoas. Para Castel (1998, p.93), o personagem da assistência representa a transição concreta para reintroduzir, na categorização geral dos infortúnios, essa forma específica e essencial da desgraça do povo: a decadência da miséria trabalhadora, ou pior, dos miseráveis sem trabalho.

Um aspecto a ser considerado desde a Idade Média até a contemporaneidade é que o social- assistencial vem determinando contrapartidas, impostas como medida de garantia do compromisso dos indivíduos com o Estado perante o “benefício recebido”. O entendimento estatal é que a emancipação social das famílias está vinculada a uma contribuição que poderá ampliar a sua capacidade de mobilização social, bem como de acesso aos direitos básicos mediante uma forma de controle.

2.2 Condicionalidades e Programas de Transferência de Renda

Os Programas de Transferência de Renda (PTR's) passaram a ser implantados em diversos países como instrumentos eficazes na redução da desigualdade de renda, considerados como meio efetivo no combate à pobreza e à fome que assolam as sociedades, impedem o crescimento e desenvolvimento de maneira igualitária e justa.

Por outro lado, garantir transferência de renda as populações desassistidas socialmente requer dos países a implementação de medidas que possam garantir o sucesso dos programas. Dessa forma, os critérios de elegibilidade são aspectos a serem considerados pelos governos para a efetivação dos programas e para a eficiência do repasse de recursos mensal aos indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Na América Latina, diversos programas de transferência de renda foram implantados com objetivo de combater a pobreza através de uma visão da “focalização” das ações de política públicas. Conforme afirma Mattei (2008, p.6), os programas de transferência de renda (Cash Transfer Programs – CTP) destinam às famílias classificadas como pobres e extremamente

pobres certa quantia monetária mensalmente. Para tanto, são exigidas certas responsabilidades dos beneficiários relativas aos cronogramas de execução e formulação de cada programa.

Os programas de transferências de renda pautados em condicionalidades atribuem compromissos às famílias titulares deste direito, compromissos vinculados à saúde, educação e assistência. São critérios de elegibilidade que indicam às pessoas que dele necessitam parâmetros a serem cumpridos. Dessa forma, para assegurar aos indivíduos a transferência de recursos, “impõem-se” restrições, muitas vezes ligadas diretamente ao crescimento social e econômico dos países de baixa renda com diversas distorções sociais, as quais requerem formulação de metas e objetivos para minimizar as disparidades. Mattei (2008, p.07) afirma

Este tipo de política social está fortemente condicionada à ideia da focalização, a qual tem como pressupostos as análises de custo impacto. Por isso, as ações destinam-se preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população, visando, por um lado, gerar compensações sociais devido aos desajustes criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda de renda, exclusão. Etc..) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos submetidos ao círculo vicioso da pobreza e da desigualdade.

Na verdade, o Estado “cobra” da população carente uma contrapartida que assegure a melhoria dos indicadores sociais, no sentido de maximizar seu bem-estar social, e que possa comprovar a redução das desigualdades sociais perante os organismos internacionais. Para alguns autores, exigir que a população mais pobre cumpra contrapartidas implica uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meio de programas de transferência de renda, dentre outros mecanismos (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2002, *apud*. Bichir, 2010, p.08)

Muitos países com PTR's condicionados utilizam o argumento de que, para a consolidação eficaz dos programas, é preciso estabelecer a melhoria educacional através da ampliação da frequência dos alunos pobres nas escolas, redução da mortalidade infantil através do acesso à saúde e participação em programas de vacinação e aleitamento materno, aumento do consumo, o que garantirá a essas famílias um padrão adequado de subsistência.

Draibe (1997) ressalta que as condicionalidades não têm a ver só com o compromisso moral das famílias – justificativa liberal para o recebimento dos benefícios -, mas também com um compromisso do Estado na provisão dos serviços.

Muitos países agregam estas medidas como meio de intensificar sobre as famílias uma vigilância constante, uma co-responsabilização pelo destino dos filhos inseridos nos programas. Através desse discurso, o Estado busca conferir uma legitimidade sobre as condicionalidades, firmando-as como mecanismo de efetivação dos direitos socioassistenciais dos indivíduos, bem como instrumentos de ampliação da demanda e da indução de oferta de serviços públicos (MDS, 2006).

Países como a Colômbia, Brasil, África, México entendem que as condicionalidades servem como incentivo para as familiares recorrerem aos serviços públicos (saúde, educação e assistência), como sinal de alerta para o atendimento às famílias necessitadas que apresentam problemas específicos e são detectados pelo sistema. Portanto, seria uma forma eficaz do estado interferir de maneira pontual através da oferta de serviços complementares.

Mattei (2008, p.08) destaca,

Que os programas de transferências de renda monetárias são de natureza diversa e encontram-se atuando a partir de duas formas básicas: ou como amortecedores dos efeitos negativos provocados pelas crises econômicas, ou como instrumentos alternativos às ações das redes tradicionais de proteção social que enfrentam dificuldades nas esferas econômicas e política para atingir seus objetivos.

A proteção social ligada ao desenvolvimento e crescimento econômico dos países apresenta um modelo de arranjo social que visa garantir acesso a bens e serviços públicos, porém estabelece como pressupostos para ofertá-los condições “elencadas” a uma agenda de compromissos assumida pelos indivíduos perante o Estado.¹⁹

Uma proteção social vinculada a contrapartidas tem como característica uma política social condicionada a ações socioassistenciais implementadas pelo Estado, cuja norma é a co-responsabilização dos indivíduos na superação da pobreza, na melhoria da educação, saúde e assistência social como fator de proteção dos filhos e, ao mesmo tempo, como meio de desenvolvimento social do país.

Behring e Boschetti (2000, p.133) afirmam que esses programas, globalmente, apresentam as seguintes características: são condicionadas à situação de ausência ou baixa renda, são completivos e/ou substitutivos de salários, possuem abrangência nacional e são regulados em

¹⁹ Neste caso, destaca-se o Programa Fome Zero no Brasil; o Programa Familiar na Argentina; o Programa Família em Ação na Colômbia; o Plano de Alimentação dos Trabalhadores na Venezuela; o Plano Nacional de Alimentação no Uruguai, o Programa Chile Solidário no Chile; o Programa Local de Alimentação no Equador; e o Programa Oportunidades no México (MATTEI, 2008).

lei nacional. Em muitos países, os beneficiários devem mostrar interesse de inserção econômica e/ou qualificação profissional.

As autoras chamam atenção para o fato de que os programas sociais na maioria dos países exigem dos indivíduos o compartilhamento de responsabilidades, almejando assegurar o alcance dos objetivos propostos para transferência de renda e redução da pobreza como solução do enfrentamento da crise social que impacta o desenvolvimento e o crescimento econômico.

De acordo com o Manual de Gestão do Programa Bolsa Família (PBF, 2006), as condicionalidades são, basicamente, os compromissos assumidos pela família nas áreas de saúde e educação para continuarem a receber benefícios monetário do Bolsa Família. Na área de saúde, os compromissos consistem no acompanhamento da saúde de gestantes, nutrízes e crianças menores de 07 anos de idade. Na área de educação, por sua vez, a condicionalidade prevista são a matrícula e frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 06 a 15 anos. Todas as crianças e adolescentes das famílias beneficiárias nessa faixa etária devem cumprir essas condicionalidades e ser acompanhadas pelos serviços públicos.

Neste Contexto, as condicionalidades podem ser consideradas parâmetros mínimos de acesso a direitos socioassistenciais que o programa propõe alcançar com cada uma das famílias beneficiadas. O cumprimento adequado das contrapartidas, instituídas pelo PBF, constitui um dos fatores de êxito deste e contribui como condição para uma a superação da pobreza e extrema pobreza das famílias (MDS, 2006).

O propósito do PBF, quanto à sua operacionalização das condicionalidades, é o de acesso das famílias beneficiárias às políticas sociais, com seus direitos garantidos e, com pleno desenvolvimento social dentro das redes existentes do seu território (Manual de Gestão de Condicionalidades, 2006). Com isso, espera-se que, a médio e longo prazo, tenham maiores chances de superar sua situação de vulnerabilidade.

Em geral, o argumento central apresentado para a aplicação de contrapartidas nas políticas socioassistenciais é possibilitar o acesso das famílias às demais políticas sociais ofertadas pelo Estado, e instigar a possibilidade de inclusão social através da emancipação e do emponderamento, criando oportunidades aos indivíduos de participarem de ações oferecidas pelo Estado, minimizado carências e vulnerabilidades da população empobrecida.²⁰

²⁰Garrett, Bassett e Marini (2009), afirmam que estes programas podem diferir em termos de seus objetivos, uma vez que alguns deles podem focar as ações em aspectos setoriais, enquanto outros concentram suas atividades em

Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o objetivo das condicionalidades não é “punir” as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias (MDS, 2011). Zimmermann (2007) afirma que o Estado não deve punir e, em hipótese alguma, excluir beneficiários do programa quando do não cumprimento das condicionalidades estabelecidas e/ou impostas.

Podemos afirmar que condicionalidades são contrapartidas impostos por terceiros sobre alguém, estabelecendo regras para o cumprimento de um “contrato”. Podem ser vistas como uma relação de poder e dominação sobre os indivíduos “menos favorecidos”, ou uma condição “imposta” para receber assistência em uma determinada situação de vulnerabilidade. Para Zimmermann (2007) a um direito humano não pode haver a imposição de condicionalidade e de contrapartidas, uma vez que um direito tem como base o fato do indivíduo existir, ou seja, sua condição humana. Portanto, as condicionalidades também podem ser critérios estabelecidos pelo Estado, legitimando junto à sociedade o repasse de recurso aos “desfiliados”, os quais são necessitados de auxílio e da intervenção social do governo.

Para Rawlings (2005)

Os programas de transferências condicionadas de renda, ao estipularem certas co-responsabilidades por parte dos beneficiários, especialmente àquelas relativas aos cuidados com saúde, participação nas atividades escolares e aplicação correta dos recursos recebidos, procuram fomentar, na prática, co-responsabilidades entre beneficiários e governos. Por isso, estes programas estão sendo apontados como uma alternativa aos programas tradicionais de assistência social, ao mesmo tempo em que tem sido neutralizada a crítica de que os mesmos eram apenas mecanismos de esmolas aos pobres.

Na perspectiva dos direitos, o poder público tem a obrigação de garantir, especialmente em bairros carentes e zonas rurais, os serviços de escolas e postos de saúde (Zimmermann, 2007). As condicionalidades podem ser entendidas como imposições e/ou critérios de elegibilidade do Estado, que utiliza a fragilização dos indivíduos para determinar mecanismos de controle sobre os beneficiários do PBF. É uma forma de explicar o merecimento ou a co-responsabilização na melhoria da educação, saúde e assistência dos filhos. Para Schady (2006) há poucos dados empíricos que evidenciam que as condicionalidades ocasionam um significativo

curto prazo, visando responder às demandas imediatas, como no caso do desemprego ou no atendimento de necessidades básica de saúde e de educação.

incremento na frequência escolar ou na utilização de serviços de saúde de modo a exceder nitidamente os efeitos de um programa incondicional.

Neste sentido, as condicionalidades atenderiam à demanda da sociedade, a qual acredita que, para uma “pessoa carente” receber benefícios, é necessário garantir uma contrapartida ao Estado. Seria como uma condição de que a ajuda aos menos favorecidos justificasse o repasse de recursos e, ao mesmo tempo, seria uma forma de controle social eficaz nas áreas de saúde, educação e assistência.

Independente do juízo de valor expresso, a questão das condicionalidades provoca enormes controvérsias e debates sobre os programas de transferência de renda, por isso existem diversas explicações para o uso das condicionalidades nestes programas. Tais como, estimula o uso dos serviços públicos pelos beneficiários, o investimento no capital humano, até a aceitação da sociedade em relação aos tipos de programas governamentais quando é estipulado algum tipo de co-responsabilidade aos beneficiários (Basset, 2008, *apud* Mattei, 2008, p.12).

Tendo em vista que a condicionalidade para o Estado passa a ser um fator preponderante para a intervenção social. Em alguns casos pode atuar como instrumento de garantia e acesso aos direitos básicos, em outros pode ser caracterizado como um entrave no ajuste da manutenção da capacidade de coesão social, dificultando o alcance dos beneficiários à assistência, saúde e educação.

Para o IPC (2008), em alguns casos as condicionalidades

Acabam atuando como instrumentos para garantir alguns direitos básicos, especialmente nas áreas de saúde, educação. Neste caso, as condicionalidades são vistas como elementos positivos, uma vez que certos requerimentos como é o caso de crianças frequentar regularmente as escolas, além de membros adultos das famílias beneficiárias terem de participar de atividades de qualificação, poderão aumentar a formação de capital humano. Mas em outros casos, a simples existência de condicionalidades acaba excluindo pessoas e localidades da assistência dos programas, tendo em vista as diferentes condições de acesso aos serviços ofertados.

Os grupos mais vulneráveis passam a depender da apropriação das benesses da assistência e das redes de proteção social, esperando que lhe assegurem atendimento mínimo para manter suas necessidades. Porém, não lhe ofertará o aporte necessário para sair da situação de vulnerabilidade, evidenciando o discurso dominante da inadaptação dos indivíduos e da dificuldade de inserção social (Paugam 2003, p. 25).

Castel (1998, p.41) afirma que as populações que dependem de intervenções sociais diferem, fundamentalmente, pelo fato de serem ou não capazes de trabalhar, e são tratadas de

maneira completamente distinta em função de tal critério. Por sua vez, as condições são postas para que possam acessar bens e serviços públicos como forma de compensar o Estado pela oferta de proteção social conferida aos indivíduos.

As condicionalidades são critérios de permanência em programas sociais, mas a escolha em assumir a totalidade da responsabilidade é da família, compete a ela assumir a responsabilidade, seja da sua dificuldade material ou moral, podendo aceitá-la possivelmente, ou ignorá-la, criando formas de adaptação de acordo com a sua necessidade. Para Paugam (2003, p.31), os atores sociais possuem uma margem de autonomia que lhes permite interiorizar, recusar ou negociar a definição social do seu estatuto.

2.3 A Experiência Brasileira de Renda Mínima Vinculada a Condicionalidades

Como abordado anteriormente, os programas de transferência de renda no Brasil tem sido considerados pioneiros na América Latina, servindo como ponto de referência para outros países, e tendo destaque no contexto global.

O primeiro debate sobre transferência de renda mínima no Brasil é datado de 1975. Trata-se de um debate que defendia a necessidade de erradicação da pobreza no país mediante a redistribuição de renda que permitisse estabelecer crescimento com bem-estar. Silveira (1975, *apud*. Silva, 1997, p.11) colocava então a possibilidade de uma gradual e mais efetiva erradicação da pobreza mediante intervenção governamental pela garantia de uma transferência monetária proporcional, tendo como referência um nível de subsistência da população pobre.

No Brasil, a proposta da garantia de uma renda mínima tomou corpo a partir da ideia de um sistema de seguridade social instituído em 1988 pela Constituição Federal. Para Dulci (2009, p.07), uma das suas diretrizes resultou no *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), modalidade não-condicional que transfere, desde 1995, uma renda básica (de um salário mínimo) aos deficientes e idosos pobres.

A política social brasileira teve seu auge na promulgação da Constituição de 1988, que representou uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, por um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios. As políticas de assistência social e de combate à pobreza passaram a ser uma

atribuição dos municípios, embora a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuassem sendo atribuições das três esferas de governo (Bichir, 2010, p.02).

Todavia, a instituição de programas de transferência de renda só passa a integrar a agenda pública brasileira a partir de 1991, através de um Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy, que previa a implantação do *Programa de Garantia de Renda Mínima* (PGRM), uma compensação parcial para todos os cidadãos acima de 25 anos com uma renda de até 2,25 salários nos valores atuais (Silva, 2004).

O Governo de Fernando Henrique Cardoso aprovou em 1997 a Lei 9.533, a qual autorizava o executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que implantassem programas de apoio e garantia de renda mínima à população local mediante ações sócioeducativas. Segundo Lavinias (1999, *apud.* Bichir, 2010 p. 03.), essas primeiras experiências coordenadas pelo governo federal assumiram caráter de “bolsas de estudos” e exigiram contrapartidas das famílias beneficiárias, por exemplo frequência escolar mínima.

A discussão evoluiu para combinar programas de transferência de renda com estímulo de melhoria da educação básica, com o intuito de universalizar o ensino fundamental no país. Portanto, foi pensado em um programa que visasse ao desenvolvimento de ações socioeducativas e à promoção à cidadania por meio de controle social. Concretizava-se aí o *Programa Bolsa Escola* (PBE).

O *Bolsa Escola* foi implantado pela Lei n. 10.219, de abril de 2001, e regulamentado pelo Decreto n. 3.823, de 28 de maio de 2001, tendo sua efetiva implantação em junho do mesmo ano em vários municípios importantes do Brasil. Para Dulci (2009, p. 07) representava o verdadeiro “ovo de Colombo”, pois era capaz de responder às questões que vinham preocupando os especialistas e responsáveis por diferentes áreas: a repetência, a evasão escolar, o trabalho infantil, a delinquência precoce e a má distribuição de renda.

A responsabilidade do cadastramento, desenvolvimento das ações socioeducativas e do controle das condicionalidades era dos municípios, que, ao contrário de hoje, não recebiam recursos financeiros do governo federal para financiamento das ações. Bichir (2010, p.03) aborda que este programa previa contrapartidas, tais como frequência escolar e cuidados com a saúde, porém a fiscalização dessas contrapartidas mostrou-se ineficaz, especialmente devido à falta de informações entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação dos programas.

Em 2002, funcionavam no Brasil quatro programas de âmbito nacional que realizavam transferência de renda: além do Bolsa Escola e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), havia a Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. De acordo com Dulci (2009, p.08), a coexistência de tais programas acabou por gerar superposição e imprecisão no foco, uma vez que eles eram executados por diferentes órgãos que não atuavam de modo coordenado.

Em 2003, no início do Governo Lula os programas de transferência de rendas no Brasil passam por reestruturações que propõe imprimir mudanças sociais através de uma política social de combate à fome e à pobreza, considerando a necessidade de implantação de um sistema de proteção social.

Ocorrem mudanças quantitativas, mas, sobretudo qualitativas direcionadas à construção de uma política pública de transferência de renda, de abrangência nacional. Conforme Silva e Silva (2004, p.12), podem se destacar os seguintes aspectos considerados eixo central da “Rede de Proteção Social”:

- ✓ Prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza, considerando os programas sociais como mecanismos importantes no enfrentamento à pobreza, assumindo como principal estratégia das políticas sociais articulação com as políticas econômicas de redistribuição de renda, de geração de emprego, com proteção social ao trabalhador, inclusão dos trabalhadores na previdência Social, efetivação da reforma agrária, e assistência ao trabalhador do campo;
- ✓ Processo de unificação dos vários programas de transferência de renda nos três níveis de governo municipal, estadual e federal, a partir de outubro de 2003, através da criação do Bolsa Família;
- ✓ Elevação do número de famílias atendidas por esses programas em todo o país e elevação dos recursos orçamentários destinados a eles.

O projeto de Lei n. 266/2001 do Senador Suplicy foi sancionado pelo Presidente da República, propondo uma renda de cidadania, com implementação prevista para 2005, à população pobre. O que, na prática, descaracteriza a proposta, que é de uma renda básica incondicional, independente de trabalho ou qualquer outra condição, destinada a todos os brasileiros estrangeiros, vivendo regularmente no país há pelo menos cinco anos (Suplicy, 2002, *apud*. Silva, 2004, p.12).

Para cumprir o objetivo de enfrentamento à fome e à pobreza no país e para desenvolver a unificação dos Programas de Transferência de Renda, foi criado em janeiro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em substituição ao Ministério de Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, registrando a elevação dos recursos orçamentários a ordem de R\$15 bilhões.

Silva (2004, p.13) aborda que, no âmbito do governo federal, só a partir de 2001 vem se constituindo o que passou a ser denominado de “Rede de Proteção Social”, direcionada à população pobre do país, tendo como eixo articulador os Programas de Transferência de Renda criados a partir de 1996.

No Brasil, em 2003, foi instituído o Programa de Transferência Direta de Renda Bolsa Família (PBF) através da fusão de quatro programas prévios similares (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação). Com a unificação dos programas remanescentes, o Programa Bolsa Família passa a atender mais de 12 milhões de famílias em todo o território nacional, beneficiando quase um quarto da população brasileira (MDS, 2011).

Com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ocorre a elevação dos recursos orçamentários destinados aos programas de transferência de renda, de 570 milhões de reais em 2003, para 3,7 bilhões em 2010, aumentando significativamente os investimentos e a ampliação de metas para o atendimento das famílias. Conforme o governo federal, as famílias devem estar inseridas em critérios de elegibilidade para acessarem os recursos repassados pelo programa.

De acordo com o MDS, o programa é pautado em três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social e os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar vulnerabilidade social.

Em contrapartida ao recebimento do benefício, o MDS mantém um conjunto de condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias, são compromissos nas áreas da Educação, Saúde e Assistência Social assumidos pelos beneficiários como condição para recebimento do repasse mensal do recurso financeiro do programa.

Consoante o Manual de Gestão das Condicionalidades (PBF, 2006), as condicionalidades representam o componente fundamental da segunda dimensão do programa, a contribuição para a redução da pobreza na próxima geração. Devem ser entendidas como um “contrato” entre famílias e poder público, que devem ser cumpridos pelo núcleo familiar.

Neste sentido, o Estado assegura benefícios sociais aos indivíduos, porém “impõe” contrapartidas para facilitar o acesso destas famílias aos serviços de saúde, educação e assistência. Para o governo federal, a co-responsabilização das famílias inseridas no PBF possibilita a redução da pobreza e extrema pobreza nas próximas gerações. Porém, famílias que se encontram em situação de pobreza têm maiores dificuldades para assegurar o seu acesso aos serviços básicos, direitos previstos na Constituição Federal.

As condicionalidades como compromissos das famílias e estratégia do Estado em enfrentar a pobreza, podem se tornar um instrumento de privação aos beneficiários, fortalecendo a situação de vulnerabilidade dos indivíduos socialmente desamparados. As estratégias para fortalecer o acesso aos direitos básicos podem se tornar “punitivas”,²¹ visto que, para garantir o repasse do recurso e acesso aos serviços, as famílias do PBF dependem do cumprimento das contrapartidas exigidas pelo programa.

É importante ressaltar que a ideia de “contrato” entre governo e famílias, representado pela condicionalidade, pode ser uma relação de mão dupla. Em vez de assegurar aos indivíduos acesso aos recursos financeiros e serviços públicos eficientes, pode dificultar o acesso deles aos serviços motivados pela situação de vulnerabilidade e fragilidade no cumprimento das contrapartidas, visto que o compartilhamento de responsabilidades pode ser um dificultador para os indivíduos encontrarem motivação de permanência no programa.²²

2.4. O Programa Bolsa Família e a Política de Controle Social

O controle social pode ser considerado a integração da sociedade com a administração pública, tendo por finalidade a construção de diretrizes, para soluções de possíveis problemas e

²¹Para o MDS (2008) esse monitoramento, mais do que aplicar medidas punitivas de bloqueio, suspensão ou cancelamento de benefícios está relacionado à garantia de acesso das famílias aos direitos sociais básicos de educação e saúde.

²²Para alguns autores, exigir que a população mais pobre cumpra contrapartidas implica uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meios de programas de transferência de renda, entre outros mecanismos (SILVA, YASBEK e DI GIOVANNI, op.Cit. SUPPLY, 2002; apud. BICHER, 2010).

deficiências detectadas no sistema público e a participação social. A ideia de participação do cidadão e de controle social estão intimamente ligados, são pilares essenciais à consolidação de uma gestão pública eficaz.

Essa construção de um paradigma de “controle social” que possibilita encontrar instrumentos que minimizem os problemas relacionados à pobreza e à vulnerabilidade social dos indivíduos vem perpetuando ao longo dos séculos. O Estado utiliza políticas pontuais e focalizadas para estabilizar a ordem pública, visto que os problemas sociais afetam gravemente a sociedade e o desenvolvimento e crescimento econômico.

A participação do cidadão deve ser assegurada como um agente legitimador do Estado, cujo objetivo seja o diálogo motivado pelo interesse público de assegurar o direito conhecer os limites e as possibilidades de interferências que visem à mobilização e articulação efetiva dos indivíduos de forma consistente e visível em todas as instâncias.

A gestão da política nacional de assistência na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS é constituído de um modelo de organização em todo o território nacional, descentralizado e participativo que regula as ações socioassistenciais no Brasil. Os serviços, programas e projetos têm como prioridade o atendimento às famílias e seus membros, sua base de organização é a gestão compartilhada dos três entes federados.

Para Sposati (2004:39; *apud* NOB/SUAS, 2004),

Trata-se das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental.

É importante afirmar a necessidade de articulação e integração das ações públicas, tanto no âmbito das relações intra como interinstitucional, bem como os conselhos setoriais de direito para a garantia da eficácia das políticas assistenciais, evitando uma sobreposição de ações e/ou paralelismo por entidade e órgãos, além da reprodução do assistencialismo ineficaz que fragmenta o trabalho social e perpetua as desigualdades.

A partir da implementação do SUAS, os conselhos passam a ter, como atribuições, a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seus financiamentos. Normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços da assistência social “prestados pela rede socioassistencial definidos nos padrões de qualidade de atendimento estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18 da LOAS, 1993)”.

A Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família e estabelece o controle social como um de seus componentes, garantindo a participação da sociedade na execução e no acompanhamento do programa. Dentro do modelo de gestão compartilhada do PBF (União, Estado e Município), surgem as Instâncias de Controle Social (ICS), que visam contar com a participação da comunidade no acompanhamento, monitoramento e na avaliação das estratégias que implementam as ações do programa nos municípios.

A lei que implanta o PBF, diferentemente de outras políticas públicas, definiu que o município pode criar uma ICS especificamente para o PBF, desde que seja designada formalmente pelo poder público municipal para o acompanhamento do programa. A composição deverá seguir a forma estabelecida em lei, intersetorialidade e paridade entre governo e sociedade civil.

Criada na forma de comitê ou conselho, as ICS são constituídas por pessoas que compartilham a responsabilidade de acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento das ações do poder público. No contexto do Bolsa Família, o município deverá desenvolver ações que potencializem os resultados do programa. O controle social e a participação das instâncias no PBF devem acontecer no âmbito local pelos conselhos ou comitês instalados pelo poder municipal.

A gestão deve ser de forma descentralizada por meio de ações conjuntas entre os entes federados, conservando a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle. Porém, na prática, o controle social não está sendo exercido pelos ICS no PBF. Falta transparência, ética, articulação do trabalho em rede, conhecimento das diretrizes do programa e a execução do papel de conselheiro. Para Tatagiba (2000, p.03)

Os Conselhos de política podem ser definidos da seguinte forma: como conselhos “(...) ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) São em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, como atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental (...) São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Nesse grupo situam-se os conselhos (...) de saúde, assistência social, de educação e de direitos da criança e do adolescente...”.

A representatividade nas ICS deve contar com a participação dos representantes legítimos da sociedade e do governo, considerando os mais variados setores envolvidos no programa saúde, educação e assistência social, entre outros. As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental no estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças (Nob/Suas, 2004).

Um dos grandes desafios da política de controle social do PBF é a construção de mecanismos garantidores da participação dos usuários nos conselhos e fóruns, assumindo o protagonismo da discussão e da fomentação das ações executadas no município.

A descentralização dos conselhos exige maturidade e articulação para a troca de experiência e para a capacitação dos conselheiros no exercício do controle social, ao assumir posições dentro deste espaço com o intuito de debater, compartilhar e pactuar ações a serem desenvolvidas pela sociedade e poder público. Para Gomes (2001, p. 24),

Esse é um “espaço” institucional distinto, tanto do Estado quanto dos movimentos sociais. Constitui-se uma instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. “É um espaço de discussão e negociação e é para isso que os conselheiros são eleitos (...) [Constituem também espaços] (...) de luta pela publicização e democratização das políticas públicas”.

É importante ressaltar que o PBF é um dos desafios a serem vencidos pelos conselhos de assistência, principalmente no que tange à sua execução no quesito condicionalidades. Isso considerando a vulnerabilidade dos beneficiários e a conduta exigida pela gestão do programa no compartilhamento de responsabilidades sociais de uma parcela socialmente desassistida e excluída pelo sistema.

O PBF, é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, requer dos beneficiários compromissos com o Poder Público, que são considerados pelo Estado direitos e deveres: colocar os filhos na escola, manter o cartão de vacinação em dia e o acesso aos serviços garantidos na Constituição Federal (MDS, 2008).

O governo afirma que as condicionalidades possuem duas facetas, a primeira estimula as famílias a terem um maior cuidado com a saúde e educação dos filhos; a segunda é a obrigação que tem o Poder Público de ampliar a oferta local dos serviços públicos de educação e saúde.

Cohn (2005), acertadamente, coloca que “no centro dos problemas enfrentados pelos programas recentes de transferência de renda com co-responsabilidades das pessoas beneficiárias, está a autonomia de cidadãos e cidadãs em situação de extrema pobreza ante à presença normatizadora do Estado”.

Por isso, o acompanhamento da gestão municipal do PBF deve ter vigilância constante das ICS, dos beneficiários que se encontram em situação de risco social. O registro das condicionalidades é tarefa do gestor municipal, compete a ele planejar e coordenar ações intersetoriais no município, estabelecendo um diálogo constante com todas as áreas envolvidas na instrumentalização do Bolsa Família.

A intersetorialidade é fundamental para garantir a localização das famílias vulneráveis no município, planejar ações que minimizem os riscos sociais e garantir condições destas famílias continuarem a usufruírem do recurso do programa (Capacitação Suas/PBF, 2008). A intersetorialidade da gestão das condicionalidades é composta pelo gestor municipal do PBF, gestor municipal de saúde, gestor municipal de educação, gestor do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Centros de Referência e Assistência Social – CRAS e ICS.

Para Sobottka (2007, p. 09), o fortalecimento da cidadania da população pobre, ao contrário, pressupõe o fortalecimento do debate público não apenas de econometria da pobreza, mas da desigualdade, de suas causas e superação. Ele inclui a discussão da questão da justiça como questão política, muito além de uma derivação moral secundária.

Essa articulação deve encontrar mecanismos de capacitação dos agentes envolvidos através de mobilização dos representantes das ICS e da sociedade em torno dos problemas apresentados pelos beneficiários (infrequência, evasão, vacinação, aleitamento materno, pré-natal, etc..), bem como realizar o acompanhamento sistemático das famílias em dificuldade (financeiras, sociais), avaliando as causas e promovendo se necessário a redução da situação de risco por meio de inserção das famílias em programas complementares. Estes precisam estar voltados ao combate do efeito da vulnerabilidade identificada (Manual de Gestão de Condicionalidades, 2006).

As condicionalidades podem ser apontadas pelo governo como meio eficaz de regular a intervenção social dos indivíduos considerado pela assistência como dependentes da solidariedade que não conseguem adaptar a sociedade, devido à sua fragilidade e

vulnerabilidade, necessitando assim de subsídios do Estado para conseguir prover a sua família, e ao mesmo tempo prover a educação, saúde e assistência da sua prole.

Mediante isso, a intervenção social traria a tais indivíduos uma possibilidade de modificar sua vida dentro do espaço que ocupa, tendo como meio de mudança o comprometimento com algumas ações ofertadas pelo Estado. A condição seria a melhoria nos aspectos mais importantes a saúde, educação e assistência, um conjunto de fatores motivadores para acesso aos direitos básicos e a recursos financeiros repassados por meio de projetos e programas sociais.

Conforme Castel (1998, p. 563), as potencialidades do serviço público para “lutar contra a exclusão”, são grandes, mas ainda continuam amplamente subutilizados. Tendo em vista que o controle social está presente no PBF, utilizado como concepção para a intervenção estatal na execução do programa e na implementação de ações socioassistenciais, podemos dizer que isso justifica por parte do Estado o viés das condicionalidades como medida de proteção, crescimento econômico, superação da fome e redução da pobreza no país.

2.5 Programas de Transferência de Renda no Brasil e Condicionalidades

As políticas sociais no Brasil iniciaram de maneira fragmentada e emergencialista. Foram instituídas como forma de minimizar as mazelas sociais que impediam o crescimento econômico do país. A atuação do Estado restringia-se a ações pontuais de emergência, por exemplo, o combate a epidemias e endemias nos grandes centros urbanos.

No Governo Vargas, ocorre a passagem definitiva de uma sociedade totalmente agrária a sociedade urbano-industrial. O Brasil passou a pensar em um sistema nacional de políticas sociais propriamente ditas, prestado por uma estrutura estatal que incluía serviços relativos à educação, saúde e à previdência.

Porém, é um período marcado fortemente por um caráter autoritário do Estado. Embora o Brasil tenha adotado o modelo político democrático em 1945, muitas das estruturas corporativas construídas nos anos anteriores permaneceram intactas, especialmente no campo das relações de trabalho, como foi o caso da Previdência (Malloy, 1979, p. 83). As políticas sociais ainda encontravam entraves para o seu desenvolvimento, o sistema previdenciário e a saúde atendiam somente os contribuintes. Isto, até certo ponto, foi positivo. Todavia de 1973 até meados de

1980, aumenta-se consideravelmente o desemprego após uma grave crise econômica, somados ainda à falta de democracia, o que impedia a participação social, tornando o Estado pouco preocupado com as demandas dos diversos setores da população que não eram cobertos pelo sistema de proteção social.

Neste modelo, o progresso social era baseado no crescimento econômico. Assim o acúmulo de renda era garantia de desenvolvimento. Baseados em um sistema de repressão às reivindicações das classes trabalhadoras, os militares implementaram políticas sociais de natureza assistencialistas para viabilizar a garantia de estabilidade política necessária ao crescimento do país. Conforme Soares, o “país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (2005, p. 35).

O caráter populista não deixou de existir, assumiu-se o caráter do assistencialismo como forma de minimizar as desigualdades sociais provocadas pelo desenvolvimento capitalista. Não obstante, adotaram políticas sociais visando à produção e ao crescimento econômico. De acordo com Behring e Boschetti (2009:159),

A heteromia e o conservantismo político se combinam para delinear um projeto antinacional, antidemocrático e antipopular por parte das classes dominantes, no qual a política social ocupa um lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos “neo-sociais” e dos solidarismos declarados.

Diferente das políticas sociais de outros países capitalistas avançados, o sistema de bem estar brasileiro sempre esteve marcado pelas limitações decorrentes de um sistema econômico dependente e de um domínio colonialista. A proteção social não se apoiou em serviços sociais universais e em uma rede de proteção que poderia impedir a reprodução da desigualdade social e da extrema pobreza. O avanço do sistema de política social brasileiro se deu em um período de extrema fragilidade democrática, nos períodos avessos a instituição da cidadania e da garantia dos direitos.

Na visão de Esping-Andersen (1991), o caso brasileiro pode ser classificado como intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos modelos liberais -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores-; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivo de distribuição de benefícios e

serviços - mesclados às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país.

Os anos 80 marcaram a sociedade civil brasileira, por meio de um processo de rearticulação. Em pauta a luta política por direitos sociais básicos, as discussões no país punham em destaque a questão da cidadania, “cujo marco foi à ampliação dos direitos sociais colocados na Constituição Brasileira de 1988 que introduziu a questão da seguridade social” (Silva e Silva, 2007, p. 27).

Até a década de 80, o “*Welfare State*” brasileiro era marcado por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais (Draibe, 1989, p. 12-13). Na verdade, o Brasil chegou ao cenário de crise social e mudanças estruturais no mercado de trabalho da década de 1990 sem ter aprofundado as estruturas básicas do *Welfare State*, em que se estabelecia um notável equilíbrio entre as forças do mercado e sociedade, e se instauraram políticas sociais pautadas na universalização e equidade dos direitos sociais²³.

O Estado brasileiro não chegou a de fato construir um *Estado de Bem Estar Social* pautado na cidadania, mas sim um sistema marcado por reformas nos programas sociais orientados por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O sistema de proteção social brasileiro, ainda no Século XXI, tem se mostrado ineficaz no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. Há um crescente número de pessoas segregadas do mercado de trabalho, excluídas socialmente do sistema, muitas vezes pela falta qualificação profissional e escolarização exigida pelos setores que demandam do indivíduo uma formação qualificada.

Portanto, são relegadas a trabalhos com baixa remuneração e condição instável no mercado, dificultando a superação das desigualdades, do acesso às garantias legais do direito à cidadania, sendo sujeitados a ocupar postos de trabalho mal remunerados, que cada vez mais precarizam a mão-de-obra, lançando-os na condição de “miseráveis”, incluídos na categoria de vulnerabilidade social. Castel (1998, p. 520) diz,

²³ ALENCAR, Mônica Maria Torres. Transformações Econômicas e Sociais no Brasil. São Paulo: Cortez, 2004.

Sobretudo, que os jovens realmente não qualificados correm o risco de não ter nenhuma alternativa para o desemprego, visto que os postos que poderiam ocupar estão tomados por outros mais qualificados que eles (...). É verdade que estatisticamente falando, as “baixas qualificações” fornecem os maiores contingentes de desempregados (...). Hoje, nem todo mundo é qualificado e competente, e a elevação do nível de formação contínua sendo um objetivo social.

Para o autor, é legítimo e até necessário do ponto de vista da democracia, atacar o problema das “baixas qualificações”, pois elas causam o subdesenvolvimento social e cultural de uma parte da população. Mas conforme Castel (1998) é ilusório deduzir que essa parcela da população encontrará um emprego simplesmente pelo fato da elevação do seu nível de escolaridade. Um dos maiores dificultadores é o Estado se fortalecer e torna-se o fiador desta coesão social. Para isso precisa engajamento e vontade política do Estado.

2.5.1 - Etapas da Implantação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil

Segundo como Silva e Silva (2006, p. 27), o processo de instituição do debate e da implantação dos programas de transferência de renda no Brasil é destacado por cinco momentos pontuais. O **Primeiro Momento** é o da incorporação do debate sobre o que se passou a denominar de Programas de Renda Mínima, que foi iniciado em 1991 quando foi apresentado e aprovado o projeto de Lei 80/1991 do Senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) para beneficiar todos os brasileiros de 25 anos residentes no país com uma renda correspondente atualmente a cerca de 2,25 salários mínimos.

O **Segundo momento**, iniciado também em 1991, corresponde à introdução da necessidade de articulação da garantia de renda mínima familiar com a educação. O **Terceiro Momento** foi iniciado em 1995, com a implantação das primeiras experiências de programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, inicialmente em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, estendendo a outras cidades e estados brasileiros. Em 1996 foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do governo federal com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)²⁴ e a

²⁴ O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) articula um conjunto de ações visando à retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. O Peti compõe o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e tem três eixos básicos: transferência direta de renda a famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho, serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos e acompanhamento familiar através do Centro de Referência de

implantação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ²⁵, em 1999 foram iniciadas as experiências estaduais.

O **Quarto Momento** do desenvolvimento dos Programas de Transferência de renda no Brasil iniciou-se em 2001, penúltimo ano do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Já no seu segundo mandato (1999-2002), ampliaram-se os programas de iniciativa do governo federal com a criação dos programas Bolsa - Escola e Bolsa -Alimentação. Esses programas atingiram uma abrangência geográfica e foi aplicado um grande volume de recursos.

Ainda foi introduzido o debate em defesa de uma renda de cidadania para todos os brasileiros sem qualquer restrição, preconizando a passagem de uma Renda Mínima para uma Renda de Cidadania. Conforme Silva e Silva (2006), as políticas sociais no governo neoliberal foram tratadas como questões secundárias. Só a partir de 2001, pensou-se em criar uma “rede de proteção social”, na qual os programas de transferência de renda direta atendessem às famílias pobres, programas esses como o “Bolsa Escola”, que se ampliou em todo o país.

No ano de 2003, inaugurou-se o **Quinto Momento** no desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda quando iniciou o Governo do Presidente Lula. Vale destacar a prioridade dada ao enfrentamento da fome e da pobreza no país, situando as Políticas Sociais como importante mecanismo na construção do projeto. E buscando articulá-la a uma política econômica que propicie o crescimento, a redistribuição de renda e a elevação dos níveis de emprego.

Neste mesmo ano, também foi destacada a necessidade de unificação dos programas de transferência de renda, que culminou na implantação do Programa Bolsa – Família, acontecendo uma elevação dos recursos orçamentários destinados a esse programa, bem como a implantação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – **MDS**, em substituição ao

Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti.

²⁵ A Constituição Federal de 1988 institui que cabe ao Estado a proteção social contributiva. Em 01 de Janeiro de 2003, é consolidado o BPC, em 1996, ele é implantado como benefício. (Brasil/MDS, 2004), www.uff.com.br

Ministério da Assistência Social e ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

2.6 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (**PBF**) é um programa de transferência direta de renda destinado a famílias pobres ou extremamente pobres. O Bolsa Família foi criado em 20 outubro de 2003 por meio de Medida Provisória n. 132, convertido na Lei 10.836, em 09 de Janeiro de 2004. O Programa unifica os programas remanescentes como bolsa escola, bolsa alimentação, auxílio gás e cartão alimentação, alguns com condicionalidades, outros não. Foi inserido formalmente no Sistema Único de Assistência Social – SUAS e no *Fome Zero*²⁶, orientado pelos seguintes objetivos:

a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio de transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos –saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; b) promover 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 (Brasil/MDS,2006).

Segundo Brasil/MDS (2002), a unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, mediada pelo PBF, propõe a correção de problemas identificados na operacionalização do conjunto disperso desses programas então em desenvolvimento, tais como sobreposição e concorrência de programas nos seus objetivos e até no seu público alvo; necessidade de planejamento e coordenação geral desses programas e de ampliação do público alvo.

O Bolsa Família unificou três programas que já existiam na gestão anterior, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, sendo posteriormente integrado ao PBF o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Além disso, procurou efetivar a unificação dos diversos programas estaduais e federais, mediante a integração de renda ou complementação

²⁶ Segundo estudo recente desenvolvido pelos pesquisadores Carlos Augusto Monteiro e Ana Lucia Lovadino de Lima, da Universidade de São Paulo - USP, noticiado pela edição de dezembro da revista *Pesquisa*, da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo), está havendo uma redução drástica e em velocidade inédita da desnutrição das crianças no nordeste brasileiro, região mais pobre e com maior proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza. Isto decorre, segundo os pesquisadores, pelo aumento da escolaridade das mães e às transferências de renda nos programas sociais. (<http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=4011&bd=1&pg=2&lg=>).

do valor monetário pago. Passa assim, a ser um único programa de transferência direta de renda com pactuação através de convênios.

Segundo Silva (2009), a implementação do PBF ocorre de modo descentralizado por parte dos municípios, com assinatura de um Termo de Adesão²⁷, pelo qual o município compromete-se a instituir comitê ou conselho de controle social e a indicar um gestor municipal para o Programa. Para efetivação do processo de implementação, é previsto um conjunto de responsabilidades partilhadas entre a União, Estados, Municípios e sociedade.

O Bolsa Família dispõe de benefícios financeiros definidos pela Lei 10.836/04 que são transferidos mensalmente às famílias beneficiárias. As informações cadastrais das famílias são mantidas no Cadastro Único²⁸. Para receber o benefício, é levada em consideração a renda mensal per capita da família e também o número de crianças adolescentes até 17 anos. O Cadastro Único, base de dados para os programas sociais do governo federal, permite saber quem são, onde estão e quais são as necessidades das famílias inseridas e suas vulnerabilidades.

Neste cadastro, constam 24,6 milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social em todo o território nacional. Seus dados pessoais, renda, situação social, frequência escolar, localidade onde se encontram fazem do CADÚNICO numa importante ferramenta para a identificação da pobreza e da avaliação dos resultados das políticas de proteção social. É um mecanismo de implementação de programas sociais complementares.

Com relação à renda per capita é possível perceber que as famílias que recebem o benefício estão muitas abaixo da linha de pobreza, ou seja, a sua renda é insuficiente para suprir as necessidades. Faz-se necessária, então uma articulação entre os poderes públicos na promoção

²⁷ O Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamentou o PBF e definiu que a execução e a gestão do programa seriam feitas de forma descentralizada, com a participação do Governo Federal, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. O instrumento legal que formalizou a relação entre o Governo Federal e os municípios foi a Portaria nº. 246, de 20 de maio de 2005, que trata do Termo de Adesão dos Municípios ao Programa Bolsa Família, definiu os compromissos assumidos pelo (a) Prefeito (a) em relação à gestão do PBF no âmbito municipal.

A adesão ao PBF também foi necessária pelo término das adesões e dos convênios dos Programas Remanescentes.

²⁸ O Cadastro Único para programas sociais (CADÚNICO) é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal voltado ao atendimento público. Além de servir como referência para diversos programas sociais de concessão de benefícios o CADÚNICO permite aos Municípios e os Estados conhecerem melhor os riscos e vulnerabilidades as quais a população está exposta. (Capacitação para Implementação do SUAS e do PBF - MDS, 2008).

social, almejando a incorporação de ações integradas que minimizem os efeitos dos riscos sociais, colocando um ponto final no assistencialismo.

Para a NOB/SUAS (2004),

Os serviços, os programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais de forma a garantir a sustentabilidade das ações envolvidas e o protagonismo das famílias atendidas, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e prevenir as situações que indicam o risco potencial.

Diante disso, o Bolsa Família definiu um limite único de renda, qualquer família que se insira nos critérios cuja renda familiar per capita seja inferior a R\$70,00 mensais e famílias com gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes até 15 anos cuja renda per capita seja inferior a R\$140,00 passa a ter direito ao benefício.²⁹ A seleção dos beneficiários é em geral realizada pelos órgãos municipais de assistência social, ficando a gerência do programa a cargo do MDS e as operações de pagamento, sob responsabilidade da caixa Econômica federal.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios: *Benefício Básico* (R\$ 70, pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); *Benefício Variável* (R\$ 32, pago pela existência na família de crianças de zero a 15 anos – limitado a três crianças por família); *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente* (BVJ)³⁰ (R\$ 38, pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e *Benefício Variável de Caráter Extraordinário* (BVCE)³¹, valor calculado caso a caso. Esses valores resultados do reajuste anunciado em 1º de março, passaram a vigorar a partir dos benefícios pagos em abril de 2011(MDS, 2011).

Segundo Silva (2009), até dezembro de 2006, foram beneficiadas 10.965.810 milhões de famílias, atingindo a totalidade de 100% dos municípios brasileiros, alcançando 77% das famílias com renda per capita de até R\$100,00. Até outubro de 2008, ao completar 05 anos de sua implementação, o PBF já havia investido R\$ 41 bilhões de reais, sendo metade deste

²⁹ Cartilha do PBF. www.mds.gov.br/bolsafamilia

³⁰ O Benefício Variável Jovem - BVJ é uma nova modalidade de benefício variável do Programa Bolsa Família vinculada aos jovens de 16 e 17 anos, cujo objetivo principal é contribuir para a permanência na escola dos jovens do programa bolsa família que completarem 16 anos (MDS, 2011).

³¹ O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família causem perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso (MDS, 2011).

montante empregado na região Nordeste, reconhecida como a mais pobre do país. Silva (2009) diz que há evidências de que há uma significativa defasagem na focalização dessas famílias com renda per capita familiar de até R\$120,00.

O quarto Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Terceiro Milênio (2010, p. 16) aponta queda da pobreza extrema em 12% em 2003 para 4,8% em 2008. A população brasileira cresceu de 141,6 para 186,9 milhões, sendo que a população extremamente pobre decresceu de 36,2 para 8,9 milhões. A tendência da redução da pobreza extrema pode ser um indicador favorável para as políticas sociais de distribuição e redistribuição de renda efetuada por programas sociais conduzidos pelo Estado.

Para o Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2010), as políticas sociais podem ser definidas em dois eixos, a depender dos objetivos pretendidos: podem servir à proteção social ou à promoção social. O caso do PBF se insere no segundo critério, que, de acordo com o Estado, busca efetivar a promoção social dos indivíduos mediante a utilização de mecanismos que minimizem as desigualdades sociais com a alocação de bens e serviços coletivos, neste caso a transferência direta de renda condicionada as ações nas áreas de saúde, educação e assistência.

A construção de uma rede social baseada na promoção do indivíduo está inserido no discurso do PBF em todo o território nacional, rigorosamente no atendimento focalizado nas classes sociais desassistidas. O programa tem a concepção de cidadania, que inclui a escola como um direito fundamental. É preciso ressaltar que, nos territórios mais vulneráveis, os impactos sociais podem ser minimizados no avanço escolar de crianças e adolescentes de 07 a 14 anos, verificando uma articulação monetária entre escola e família que, conforme exigência do PBF garante a frequência dos filhos na escola e evita que abandonem os estudos.

De Janvry et al.(2006) analisaram o impacto dos programas sociais, utilizando dados da PNAD (2004), e concluíram que a taxa de abandono das escolas foi reduzida. Contudo, não se verificou uma influência do programa na reprovação dos alunos, pelo contrário essa taxa aumentou após o início do programa PBF. Uma das justificativas é que o programa pode acarretar a permanência de alunos desmotivados nas escolas.

Alguns críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza argumentam que elas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas – representadas por políticas universais (Lavinias, 2007, *apud.* Bichir, 2010, p.02). Hevia (2007, *apud.* Bichir, 2010, p.03) acredita que a focalização individual dos programas pode contribuir para desgastar laços comunitários ou mesmo gerar estigmatização e dependência - especialmente no caso de programas pouco articulados com outras políticas sociais e sem portas de saída.

O MDS (2010) aponta as políticas de transferência de renda como um aspecto importante na diminuição da evasão escolar e da infrequência, fenômeno que apresenta maior força nos extratos sociais a que os alunos inseridos no programa pertencem. A presença na escola pode ser um fator que incidirá, no futuro, na redução dos índices de desemprego, delinquência juvenil, além da redução das iniquidades relativas às questões de gênero, raça e etnia.

Medeiros, Brito e Soares (2007) ressaltam que as transferências de renda não implicam a desconsideração da relevância da provisão universal de serviços básicos, como saúde e educação, revelando, assim, o caráter simplista e falacioso de certas análises que opõem as políticas universais às focalizadas. Por outro lado, que os benefícios financeiros não são somente aplicados na educação dos filhos, mas também na alimentação, vestuário, pagamentos de contas de água, luz, aquisição de eletrodomésticos, e reformas dos imóveis, favorecendo o desenvolvimento social dos indivíduos no território que habitam, aumentando o poder de consumo e melhorando a economia local.

Conforme Silva (2009) registra, estudos evidenciam que os programas de transferência de renda vêm contribuindo, no Brasil, para a redução dos índices de desigualdade e pobreza, principalmente quanto à redução da pobreza extrema, reduzindo privações de vida das famílias beneficiárias, mas não são suficientes para tirá-las da pobreza na maioria dos casos. O programa passa a ter outra dimensão, não só de atenuar os problemas sociais, mas de possibilitar às famílias se apropriarem da sua vida com outras perspectivas, de poderem planejar a sua situação familiar, bem como buscar alternativas para a sua sobrevivência. A compreensão deste papel é importante na medida em que integram políticas de garantia de renda com interface na economia local e regional.

Borges (2004, p. 16) afirma,

A escolarização significa, para estas famílias, um caminho para barrar a exclusão social com a qual convivem cotidianamente, principalmente por quem sabem que hoje as oportunidades que as pessoas têm de localizar no mercado de trabalho dependem em muito da escolaridade (...) isso irá propiciar maior autonomia e sentimento de pertencimento social, e a formação de pessoas mais conscientes dos seus direitos como cidadãos e melhores condições de disputa no mercado de trabalho.

O programa mantém algumas exigências para que ocorra a sua concessão: frequência escolar, vacinação atualizada, cuidados regulares com as nutrizes e gestantes e atribuiu tarefas aos municípios que pudessem ou quisessem a implementação de programas complementares, como o combate ao trabalho infantil. Ananias (2008, p.7) afirma que, mais que superar a fome e a miséria – um patamar mínimo obrigatório de dignidade humana – é necessário garantir a todos e a todas as oportunidades para desenvolverem plenamente e, assim, viverem de forma digna e autônoma.

Para tanto, é necessário criar estratégias de enfrentamento aos problemas sociais do país, oferecendo aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social uma proteção social garantidora de direitos que minimizem as diversas formas de exclusão social, ofertando à parcela da população menos abastada benefícios que lhes garantam condições de acesso ao desenvolvimento econômico, educacional e de saúde, diminuindo a situação de pobreza e extrema pobreza a qual se encontram.

Segundo dados do MDS (SOUZA, 2006), a maioria dos chefes de família beneficiados pelo PBF era predominantemente de trabalhadores “por conta própria” (27,1%); “empregados assalariados” (19,4%); “desempregados” (17,4%), “dona de casa” (14,4%) e mesmo de “aposentados” (8,1%), o que nos leva às seguintes conclusões: (i) a maioria dos brasileiros permanece num patamar de reprodução ainda extremamente baixo para fazer frente ao custo de vida, nivelando, por necessidade e carência, trabalhadores da ativa, inativos e mesmo beneficiários da previdência social, ao considerar-se a renda média familiar *per capita*; (ii) o PBF contribui para o alívio do orçamento doméstico, mas não chega a garantir segurança alimentar (IBASE, 2008, p.8/9).

As famílias beneficiárias passam a ter um compromisso direto com o programa através da educação, saúde e assistência social. As condicionalidades são as contrapartidas que devem ser

cumpridas para continuarem a receber o recurso financeiro. São consideradas um “contrato” entre as famílias e o poder público. De acordo com o MDS (2008), transferência de renda do PBF está condicionada à inserção e à manutenção de crianças e adolescentes entre 06 a 15 anos e jovens de 16 e 17 anos nas redes de ensino, e ao acompanhamento das gestantes, nutrizes e crianças até 07 anos pela rede de saúde (pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional).

As famílias têm a responsabilidade de cumprir, conforme o governo federal, uma “agenda mínima na área de saúde e educação”. Dessa forma, o governo associa transferência de renda ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à permanência na escola, à inserção dos grupos familiares na rede de saúde. Além disso, deve ser assegurado o combate ao trabalho infantil. Silva e Silva (2005),

Considera a potencialidade desses programas para a criação progressiva, mesmo que, em longo prazo, de inclusão de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que passem a freqüentar escolas, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho infantil penoso ou degradante.

As condicionalidades para o Estado são vistas como forma de incentivar as famílias a participarem e acessar os serviços sociais. Têm por objetivo colocar as famílias como co-responsáveis pela mudança na oferta de serviços públicos e melhoria desses serviços, ampliando a demanda de acesso, aumentando, assim, a contrapartida de recursos nas áreas de saúde, assistência e educação. De acordo com o MDS (2008) o cumprimento das condicionalidades é uma estratégia importante no enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

Neste contexto, a frequência escolar de 85% das aulas é a mais conhecida, ela exige que as crianças e os adolescentes tenham frequência regular. Foi instituído um sistema de acompanhamento das famílias, que é alimentado pelos municípios e transmitido ao governo federal a fim de aplicar as advertências e sanções no caso de algum descumprimento. Toda criança do núcleo familiar que estejam na faixa etária de 06 a 15 anos e jovens de 16 a 17 anos, mesmo aquelas para as quais não ocorre o pagamento do benefício variável, deverão cumprir essas condicionalidades (MDS,2008).

Os Estados da Federação, juntamente com os municípios, devem realizar o acompanhamento sistemático das famílias com dificuldades no cumprimento das

condicionalidades, percebendo as áreas com maior incidência de descumprimento através dos dados enviados pelo MDS a cada bimestre (educação) ou semestre (saúde). Pautado nisso, poderão desenvolver um trabalho conjunto com todos os setores responsáveis pela coleta de dados dos beneficiários.

Na educação, existe o acompanhamento da frequência escolar pelo Projeto Presença, sob a responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação. Os dados são coletados pelo Sistema de Ensino Municipal e Estadual e enviados para o Ministério da Educação, Cultura e Desporto (MEC) que repassa ao MDS. Os dados são coletados bimestralmente, tendo os gestores das escolas a responsabilidade de preencher o mapa de frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF, enviando-os às Secretarias Municipais de Educação.

A saúde realiza o atendimento aos usuários no primeiro e segundo semestre do ano corrente através dos mapas enviados pela Secretaria Municipal de Saúde aos Postos de Saúde (PSF). Esses são coletados e transmitidos para o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), gerido pelo Ministério da Saúde, que os encaminha ao MDS. Enquanto isso a Assistência Social tem o dever de acompanhar as crianças e adolescentes no trabalho infantil, verificando sua frequência na escola e nas atividades socioeducativas ofertadas pelos municípios. Os dados são monitorados pelo Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência nos Serviços SocioEducativos do PETI (SISPETI).

Os dados são repassados ao MDS, que realiza o diagnóstico do PBF nos municípios e os devolve bimestralmente aos gestores municipais, que têm em mãos uma importante ferramenta de trabalho para detectarem os usuários do PBF em situação de descumprimento, podendo traçar o perfil de cada um, investigando e implantando formas diferenciadas de atendimento aos indivíduos assistidos.

Os programas de transferência de renda como PBF, são, portanto, marcados por condicionalidades segundo os quais o não cumprimento gera a exclusão do programa, vulnerabilizando um grupo de pessoas mais suscetíveis a riscos sociais, que, possivelmente devido à situação de miserabilidade e privações que encontram, não atendem as obrigações impostas pelo Estado.

Neste sentido, as famílias são responsabilizadas pelo acesso aos seus direitos básicos, reafirmando um distanciamento entre beneficiário e gestão do programa, o que possivelmente ocasiona um déficit de legitimidade, perdendo o processo dialógico entre Estado e sociedade. Isso por sua vez desfavorece o subsídio de políticas públicas emancipatórias e fere o direito de igualdade previsto na Constituição Federal de 1988 no seu artigo 6º,

“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”. Em várias situações, os municípios não conseguem atender as famílias em situação de risco pessoal ou social.

Os municípios brasileiros historicamente não conseguem atender as famílias em situação de risco pessoal ou social, bem como os excluídos e vulnerabilizados que necessitam de acompanhamento especializado. Logo, o acompanhamento das condicionalidades, instituídas pelos programas com transferência de renda condicionada (PBF, PETI), pode ficar comprometido. Conforme Sobottka (2007) uma política pública destas, no entanto com suas condicionalidades, reforça a submissão das pessoas às imposições estatais politicamente apropriadas e cria receptores submissos e, eventualmente, agradecidas da “ajudinha” que recebem do governo.

Diante desses fatores que, muitas vezes, impossibilitam o comprometimento dos indivíduos perante as condições colocadas pelo Estado, compete aos municípios a responsabilidade de ofertar e garantir acesso das famílias aos serviços e a seus direitos. Os municípios não devem, porém, utilizar estes fatores como critério de cobrança e/ou imposições ao usuário pelo descumprimento das condicionalidades, já que o papel do provimento e da qualidade dos serviços compete aos poderes públicos (Zimmermann, 2006).

O papel das condicionalidades é colocado às famílias como uma responsabilização, conforme o Estado compartilha. Todavia por mais ampla que seja a oferta de serviço e de bens sociais, ou que todos tenham acesso aos direitos gratuitamente, nenhum estado ou município pode garantir sua utilização universal. Muito menos os Estados brasileiros, com pouca capacidade de recursos e de manutenção dos serviços (Zimmermann, 2006).

Assim, a contrapartida da “condicionalidade” pode ser vista como uma condição incômoda a ser cumprida, um dever, sem garantias legais de acesso aos benefícios ofertados, nem oportunidade para famílias se ampararem nos parques serviços oferecidos à população. O descumprimento das condicionalidades atinge em maior parte as famílias em situação de risco social, cujos vínculos familiares estão rompidos, e cuja estrutura familiar precisa de um acompanhamento social diferenciado. Para Silva (2005) poderia ser desenvolvido ações educativas, de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis.

Os municípios, para aderir e permanecer nos programas de transferência de renda deverá participar das políticas públicas sociais de iniciativas dos Governos Federal e Estadual, através de pactuações e articulações de programas complementares que atinjam um grande contingente da população com intuito de estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme indica o artigo 5º da Lei nº 10.836/2004³².

Leva-se em conta o perfil de cada família e as ofertas de ações e serviços existentes em cada local, uma vez que as demandas e potencialidades são bastante diferenciadas. É a articulação com essas políticas que permitirá o desenvolvimento de capacidades das famílias ou o atendimento de vulnerabilidades específicas. O acesso a esses “programas complementares” (art. 2º do decreto nº. 5209/2004)³³, por parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família, requer, além de articulação intersetorial, a coordenação e integração entre políticas de superação da pobreza e políticas de promoção social.

Dessa maneira, como os programas ou ações complementares não estão “dentro” do Bolsa Família não são componentes estritos do programa, é importante a articulação do PBF com iniciativas desenvolvidas por diferentes esferas de governo e por entidades da sociedade na busca do aumento de escolaridade, da alfabetização dos adultos; da capacitação profissional e do apoio à realização de atividades produtivas e geração de trabalho e renda, dentre outros. O desafio é

³² BRASIL. Lei de nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providencias. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/men_superior/legislacao_e_instrucoes/leis/

³³ Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 que regulamenta a Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que cria programa Bolsa Família, e dá outras providências. Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

articular os diversos agentes políticos, para que assumam responsabilidades compartilhadas no âmbito do programa.

A execução do PBF e a gestão são atribuições dos três entes federados. Dá-se de forma descentralizada, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social, objetivando compartilhar ações que demandam a integração entre políticas públicas e a transferência de recursos financeiros para desenvolver programas complementares que contribuam na construção do protagonismo das famílias beneficiárias, na aquisição da sua autonomia e na possibilidade de proverem a sua subsistência a partir do seu próprio trabalho/renda.

De acordo com a portaria GM/MDS nº321/2008³⁴, no seu artigo 9º, inciso I e II,

As famílias não serão consideradas em situação de descumprimento de condicionalidades nos casos em que fique demonstrada a inexistência de oferta do respectivo serviço, força maior ou caso fortuito ou em decorrência de problemas de saúde ou outros motivos sociais reconhecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação e Cultura (MEC) e Ministério da Saúde (MS).³⁵

Sendo assim, compete ao Poder Público juntamente com a sociedade, por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), a identificação das famílias em situação de descumprimento e descumprimento reiterado, realizando ações complementares para que não sejam excluídas do PBF e penalizadas pela ineficácia dos gestores responsáveis pela oferta dos serviços, como destaca Sposati (2007, p. 98),

A articulação entre as políticas de benefício e as políticas sociais traz uma nova responsabilidade para a gestão municipal e exige a introdução de novas formas de gerenciamento, mobilização de recursos locais, capacitação em meios digitais e exercício da intersetorialidade. As famílias beneficiárias tornam-se forças vivas em mobilização e não só números ou cadastros de beneficiários.

O Programa Bolsa Família foi formatado através da interface da necessidade de articulação nas diversas áreas da Administração Pública saúde, educação, assistência social e trabalho, fortalecendo a intersetorialidade e compartilhando responsabilidades com os entes

³⁴ Portaria GM/MDS nº. 321/32008 que regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família revoga a portaria GM/MDS, nº. 551, de 09 de novembro de 2005, e dá outras providências. www.mds.gov.br/bolsafamilia

³⁵ & 5º do art. 28 do Decreto nº. 5209, de 2004.

federados. Para aderir ao PBF, os municípios devem assinar o Termo de Adesão, que estabelece os requisitos da adesão (designação do gestor municipal, comprovação de Instâncias de Controle Social - ICS) e define o compromisso da União (MDS) e do município assinante.

A ICS deve atuar no acompanhamento de todos os componentes do programa como o Cadastro Único para Programas Sociais, a Gestão de benefícios, as condicionalidades, a fiscalização e as oportunidades de desenvolvimento das capacidades das famílias desenvolvidas ou articuladas pelo município e os programas complementares (MDS, 2011).

Cada ente federado passa a assumir compromissos e responsabilidades na execução do PBF. Porém, vale ressaltar que enquanto os municípios têm a responsabilidade de gerir o programa e o Cadastro Único, a responsabilidade dos estados é mais voltada ao apoio às gestões municipais. Ao Governo Federal compete o repasse de recurso para os Estados, a coordenação, acompanhamento e supervisão da execução da qualidade das informações enviadas. Para Cardoso, Cavalcanti, Garcia e Arantes (2006, p. 04), a estruturação do programa é verticalizado e horizontalizado,

É verticalizado em termos da concessão de recursos e manutenção do banco de dados central. Os dados são geridos em um órgão central (MDS) que é o mesmo que realiza a liberação de recursos a serem repassados para as famílias assistidas. Contudo, o Bolsa Família também é horizontalizado porque a distribuição dos benefícios é feita por uma organização parceira que não está subordinada ao MDS, à Caixa Econômica Federal.

Percebemos que, na execução do programa existe a atuação de vários atores. Com isso, é possível verificar a “compartimentalização” das ações do programa, que se dividem em comitês, coordenadorias, gerências estaduais e municipais que se articulam na concessão, na gestão e no pagamento dos benefícios (Cardoso, Cavalcanti, Garcia e Arantes, 2006). A formatação na estrutura e no funcionamento do PBF demonstra que a concessão de benefícios é realizada de forma automatizada e impessoal. O sistema prioriza as famílias com baixa renda, afastando qualquer indício de subjetividade ou interferências externas. Zimmermann (2007) afirma que,

Em outros termos, o Bolsa Família não assegura o acesso ao benefício, já que existe uma limitação da quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada município. A partir do momento em que a quota do município for preenchida, fica “impossibilitada” a inserção de novas

famílias, mesmo que sejam extremamente vulneráveis e, portanto, sujeitas desse direito.

Neste conjunto de responsabilidades, o município tem uma cota maior de participação, seja na gestão dos benefícios e/ou no processo de acompanhamento das contrapartidas que compõem o sistema de transferência de renda. De forma geral, a execução das atividades realizadas pela gestão municipal demanda do gestor uma imensa responsabilidade nas alterações realizadas nos cadastros, seja na renovação cadastral ou na articulação com os setores responsáveis³⁶ em proceder ao acompanhamento das condicionalidades, visto que os dados incidem sobre o recebimento, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício dos indivíduos.

Atualmente, o PBF está presente praticamente na totalidade dos cerca de 5.500 municípios do país, com exatas 12.472.510 famílias beneficiadas (MDS, 2010), aproximadamente 50 milhões de pessoas, ou cerca de 40% da população brasileira.

³⁶ Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência (Decreto 5209/2004, MDS)

Capítulo III – Os Desafios da Implantação do Programa Bolsa Família em Montes Claros - o Caso do Bairro Village do Lago II

Este capítulo busca explicar a experiência do município de Montes Claros na gestão pública dos programas sociais a partir do programa Bolsa Família, compreendendo a evolução da cidade no contexto das políticas públicas, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município, em 2005, até a estruturação dos programas sociais, dentre eles o Bolsa família.

A assistência social preconizada no município a partir da gestão plena passa a ser um fator de proteção social para as famílias em situação de vulnerabilidade social no município, assim, concernente aos beneficiários do programa, o Bolsa Família configura como um programa social que minimiza os fatores de vulnerabilidades sociais. A partir da análise da base de dados do Cadastro Único de beneficiários do PBF no município de Montes Claros, abordaremos o bairro Village do Lago como base deste estudo. A partir da amostra das famílias moradoras do Village do Lago II, beneficiárias do PBF que se encontram em situação de descumprimento faremos um estudo de caso com intuito de verificar como estas acessam os serviços de proteção social preconizado pelo Suas como ações que reforçam nas famílias o protagonismo através da aquisição de novas habilidades e capacidades de ressignificação da sua sobrevivência.

3.1 A Assistência Social no Município de Montes Claros

A cidade de Montes Claros, localizada no norte de Minas Gerais a cerca de 430 km de distância da capital, é conhecida pelo potencial industrial e por possuir o segundo maior entroncamento rodoviário do Brasil. O município compreende na atualidade uma população de aproximadamente 361.971 habitantes, conforme estimativas para o ano de 2010 do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE).

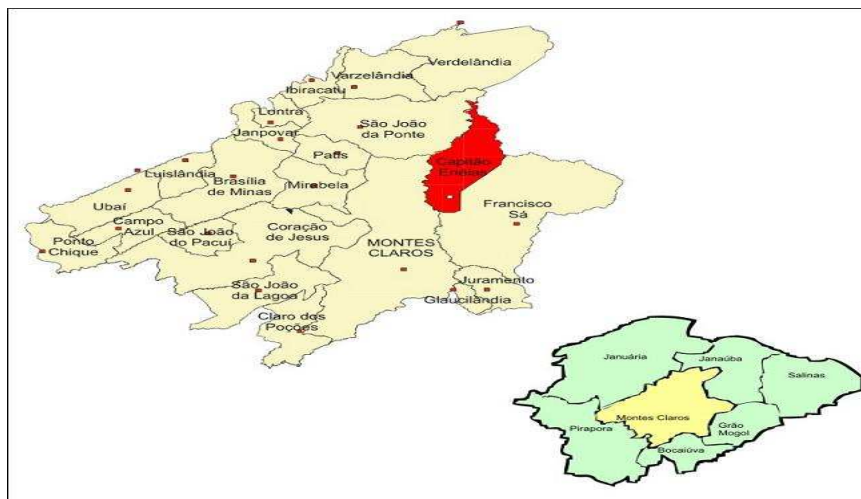
Por apresentar essas características, configura-se como cidade de grande porte³⁷. Montes Claros polariza a mesorregião do Norte de Minas, que reúne 89 municípios, distribuídos em sete

³⁷ Municípios de Grande Porte – população de 100.001 mil a 900.000 habitantes (WWW.brasilhoje.cenpec.prg.br)

microrregiões: Bocaiúva, Grão-Mogol, Janaúba, Januária, Montes Claros e Salinas. Trata-se de uma área de “transição entre o domínio do cerrado e da caatinga” (Almeida e Pereira, 2004, p.11).

Figura 1

Mapa dos Municípios da Mesorregião do Norte de Minas Gerais



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

A Figura 1 destaca a mesorregião do Norte de Minas Gerais, apresentando Montes Claros como a principal cidade da região. O município de Montes Claros concentra mais de 90% da sua população em áreas urbanas. Seu número de habitantes coloca o município como o sexto mais populoso de Minas Gerais. Por ser a principal cidade de referência da região Norte de Minas Gerais, a urbanização em Montes Claros é caracterizada pela existência de assentamentos precários, de formação recente, localizados principalmente em áreas periféricas, onde se concentram estratos da população vivendo em situação de acúmulo de privações, com dificuldades de acesso às redes de infraestrutura e serviços públicos.

Num contexto de degradação ambiental, as famílias se agrupam de forma desordenada, em condições extremamente precárias, o que exige intervenções a favor da melhoria habitacional. Em Montes Claros, a forma de ocupação do espaço urbano é similar ao que ocorre em outras cidades brasileiras, em muitos casos por conta da intensificação da migração de famílias pobres em busca de melhores condições de vida. Leite (2007) afirma que a cidade de

Montes Claros vive essa situação de falta de planejamento urbano, o que implica as constantes invasões em terrenos públicos, principalmente, da Prefeitura Municipal.

A expansão da cidade passou a ser multidimensional, cuja demanda imobiliária mobiliza distintos segmentos sociais. Nesse cenário, a formação espontânea de assentamentos humanos sobressai no contexto urbano, onde famílias criam e recriam novas formas de apropriação, independentemente de sua condição social e da atuação do Estado.

A dinâmica de urbanização nas periferias da cidade de Montes Claros produziu um ambiente urbano segregado, com graves conseqüências para a qualidade de vida dos seus habitantes. Isso porque é grande a ocupação de espaços impróprios para habitação, como próximo às áreas de encostas e de proteção aos mananciais. A ocupação destes espaços ocorreu, principalmente, a partir de habitações precárias e em regiões carentes de serviços urbanos (Leite, 2007).

Diante da sua realidade estrutural e histórica (primeira cidade do país a implantar o Sistema Único de Saúde - SUS, modelo para o Sistema Único de Assistência Social – SUAS), em 2005 Montes Claros assumiu a Gestão Plena de Assistência Social, conforme a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2004). Ao aderir à gestão plena, o município responsabiliza-se em organizar a Proteção Social Básica e Especial³⁸, devendo prevenir situações de risco e proteger famílias e indivíduos em circunstâncias de violação de seus direitos, ofertando, assim programas, projetos e serviços em prol do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários

A partir de 2005, efetivamente no contexto da reforma administrativa realizada pela gestão municipal (2005-2008), o município foi dividido em 13 regiões de planejamento, sendo 12 territórios urbanos e 01 rural. Com isso, houve a necessidade de reestruturação dos serviços prestados no município e a implantação de novos serviços que atendessem à demanda existente. Foram implantados 08 unidades dos Centros de Referência e Assistências Social (CRAS) na zona urbana, e 01 CRAS Rural (o único, implantado no país até 2010) para atendimento dos

³⁸ A proteção básica tem como objetivos, prevenir situações de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A proteção especial é a modalidade de atendimento assistencial destinado a famílias que se encontram em situação pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situações de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (NOB/SUAS, 2004:33, 37)

indivíduos oriundos da zona rural do município, este sendo o único até então implantado no Brasil, e o Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), para atendimento aos indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de maus tratos, trabalho infantil, abandono entre outras às políticas sociais de caráter não contributivo.

Para Rodrigues, Gonçalves e Teixeira (2010, p. 08), em Montes Claros, a regionalização da saúde e da Assistência Social ocorreu em 2005, com base na identidade territorial, segundo a percepção dos moradores com o local em que se identificavam. Junto a isso, a discussão com outras instituições públicas, como a polícia militar, de modo que os limites da regionalização fossem comuns. Os CRAS foram criados com base nessa estrutura.

Montes Claros está inserido entre os 391 municípios habilitados na Gestão Plena do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cuja missão está alicerçada em “*cuidar*” e em fortalecer o protagonismo das organizações sociais tendo como foco o desenvolvimento humano e o da cidade. Portanto, o município passa a ser o responsável pelo desenvolvimento de ações diretas da Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade, visando ao desenvolvimento das pessoas e dos grupos através do fortalecimento dos pequenos empreendimentos, implementando condições de acesso da população a recursos indispensáveis a sobrevivência e a qualidade de vida.

De uma forma geral, para muitas famílias desprotegidas e excluídas, existe hoje um quadro de incertezas e impossibilidade de conquista da moradia, inserção no mercado de trabalho e condições de obtenção de renda, derivada também da falta de qualificação profissional e escolarização, aliada à falta de perspectivas para seus filhos, o que gera uma situação de insegurança. Enquanto isso, as carências nutricionais daí advindas, o aumento da prostituição, violência e o uso de drogas vêm acentuando cada vez mais o quadro de vulnerabilidade social.

Tais tensões em torno da unidade familiar exigem cada vez mais das políticas públicas um posicionamento alicerçado em ações capazes de alterar positivamente os dados de inclusão social e produtiva, além do acesso à moradia digna. Como diz Abranches (1994, p. 15), a política social opera para além da fronteira da carência absoluta e resistente. Enquanto políticas sociais devem visar à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação,

A reorientação das políticas públicas é um dos grandes desafios em Montes Claros para a efetivação de garantias mínimas de vida digna para milhares de famílias, que deverá se dar sob uma ótica mais abrangente, incorporando os enfoques da oportunidade, da chance, da confiança e da certeza de que a mudança acontece a partir das pessoas, dos grupos, dos governos e das políticas.

Assim, a pobreza pode ser entendida como carência material, econômica e social, que envolve a vida cotidiana dos indivíduos, privando-os de alimentação, vestuário, moradia e saúde, bens essenciais à sobrevivência. Os fatores econômicos distanciam os indivíduos da sociedade de consumo e os envolve numa situação de baixo rendimento aliado à baixa escolaridade tornando-os dependentes e incapazes de participarem ativamente da sociedade.

Esses indivíduos se encontram em situação de precariedade, o que, para Castel (1998), é a desfiliação dos indivíduos. Para este autor, a existência social que mais cresce é a da desfiliação, a qual está relacionada às mudanças nas relações de trabalho, nas redes de sociabilidade primária e na forma como emergem rupturas em relação ao status social no qual o indivíduo está inserido.

Institui-se, assim, um paradigma entre a pobreza e a marginalidade nestes espaços. Os moradores dos territórios vulnerabilizados no município são estigmatizados por ocuparem espaços “favelizados”. Nesse caso, compete ao município capitanear ações de habitação popular através de conjuntos habitacionais, de regularização fundiária com o reconhecimento formal do direito à moradia para aqueles que moram em espaços irregulares. De acordo com Bourdieu (1997),

No entanto, as próprias famílias lidam com esse “mal-estar social” de maneira muito singular, em geral buscando a solidariedade entre vizinhos e amigos, onde também laços familiares estão constantemente presentes, apesar da dramaticidade das relações num contexto de vulnerabilidade social, ou seja, o espaço social se retraduz no espaço físico, como estrutura de justaposição de posições.

A assistência social, um direito de cidadania e dever do Estado conforme prevêm a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) começou a ser realidade no Município a partir da habilitação no Sistema Único de Assistência Social. Mediante a implantação do SUAS, o município buscou superar as práticas clientelistas e fisiológicas

(práticas ainda executadas nas cidades do Norte Minas), as ações fragmentadas no tempo e espaço, buscando criar e/ou fortalecer alguns setores de forma a garantir a gestão eficiência, efetividade, transparência, a defesa dos direitos e o controle social, territorialmente referenciados na Assistência Social.

Porém, ainda precisa avançar na construção do sistema de proteção integral aos indivíduos, ampliando os serviços de atendimento, efetivando o trabalho em rede, qualificando os atendimentos e os profissionais, garantindo o trabalho pactuado no SUAS com eficiência.

3.2 - A Trajetória do Programa Bolsa Família em Montes Claros e os Desafios da Proteção Social

Montes Claros possui 40.666 famílias cadastradas no CADÚNICO, com renda per capita de até meio salário mínimo mensal. Destas 35.359 possuem renda per capita mensal de R\$137,00. Neste montante, 17.283 famílias, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD (2006) ³⁹ tinham o perfil para recebimento do benefício. Atualmente o município possui 20.706⁴⁰ famílias com transferência direta mensal do recurso do PBF.

O governo federal repassa mensalmente ao município recursos do Índice de Gestão descentralizada (IGD)⁴¹. É repassado ao município mensalmente R\$ 32.822,70 pela qualidade dos serviços prestados às famílias usuárias do programa Bolsa Família. Todavia existe estipulado um teto máximo de R\$ 44.862,50 para repasse mensal ao município, desde que consiga atingir com eficácia todos os indicadores do IGD (saúde, educação, validação de cadastros e atualização de dados).

³⁹ A estimativa de famílias pobres com perfil de atendimento para o Bolsa Família foi feita a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores sócio-econômicos, levando em consideração a renda familiar per capita de R\$ 140,00 e acrescida de estimativas de volatilidade de renda elaboradas pelo Ipea. O sistema do Senarc utiliza a base de dados da PNAD 2006 para mensurar a estimativa de famílias com perfil de pobreza a serem beneficiadas no município. A estimativa de famílias pobres com perfil de PBF mensurada atualmente no município é referente aos dados de 2008 que estimava a população em 358. 271 (MDS/Cadastro Único, 2012).

⁴⁰ Atualmente o número de família beneficiárias do PBF corresponde a 20.706, dados correspondentes a setembro de 2010, conforme informações da estimativa da população pobre do município (MDS/Cadastro Único, 2012).

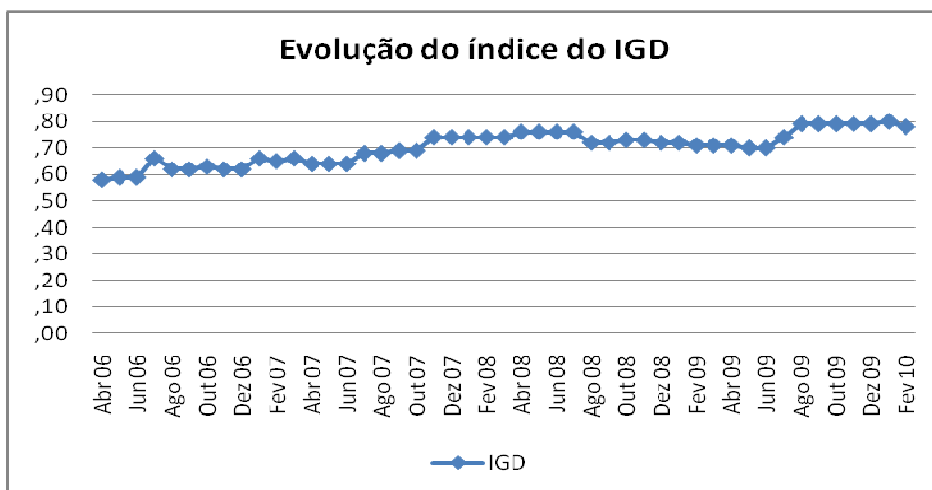
⁴¹ Índice desenvolvido com o objetivo de incentivar o aprimoramento dos padrões de gestão local do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Trata-se de um indicador que varia entre 0 (zero) a 1 (um), sendo os maiores valores associados à gestão mais eficiente e os menores, à gestão menos eficiente. O Índice objetiva captar a qualidade das informações do CADÚNICO e a capacidade de cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios no momento da assinatura do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família.

Alguns indicadores foram atingidos com eficácia, embora haja uma deficiência em alguns setores responsáveis pelo cumprimento dos compromissos firmados com o PBF no concernente as condicionalidades. O índice de educação do município é de 0,84; saúde, 0,62; assistência no quesito validade de cadastro é 1,0; já na atualização é 0,69, perfazendo no município um IGD geral de 0,79.

O Gráfico 1 mostra a evolução do IGD no município de Montes Claros desde abril de 2006 a fevereiro de 2010, assinalando que a evolução ainda não atingiu o patamar necessário para qualificar a eficiência na gestão do programa PBF, no que tange ao atendimento aos beneficiários.

Gráfico 1

Evolução no índice do IGD em Montes Claros - MG



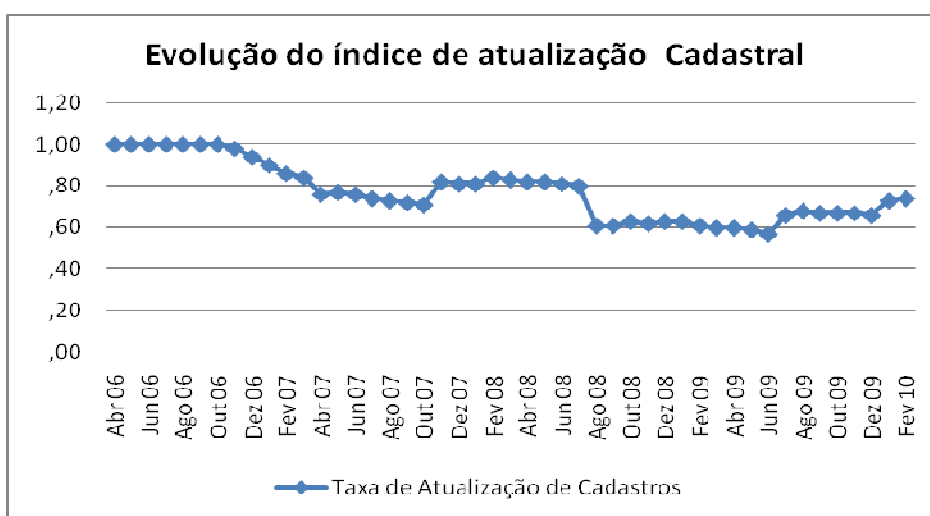
Fonte de Dados: Base de dados do Cadastro Único/PBF do Município de Montes Claros

Conforme o Gráfico 2, o índice de atualização cadastral no município teve um decréscimo no período de 2006 a 2010, quando esta conseguiu atingir o índice máximo de cobertura cadastral de 1,0. Atualmente, o índice está em 0,69, indicando que algumas famílias inseridas no programa não tiveram seus dados cadastrais atualizados com eficácia pelos gestores municipais.

Diante disso, os cadastros mantidos pelo poder público podem estar “deficitários”, dificultando o conhecimento pelo município das famílias que se encontram vulnerabilizadas. A deficiência na atualização cadastral pode contribuir para agravar distorções na operacionalização do Sistema de Proteção Social, o que, em algumas situações estudadas⁴², aumenta os casos de vulnerabilidade social.

Gráfico 2

Evolução no índice de atualização cadastral em Montes Claros - MG



Fonte de Dados: Base de dados do Cadastro Único/PBF do Município de Montes Claros

A Secretaria Municipal de Saúde do município de Montes Claros ainda encontra dificuldades na localização das famílias usuárias dos territórios delimitados pela área de atuação dos Programas de Saúde da Família (PSF). Algumas são resistentes a comparecerem para a coleta de dados relativos à pesagem, medida, acompanhamento das nutrízes e gestantes. O

⁴² O Cadastro Único de programas sociais serve como referência para diversos programas sociais na concessão de benefícios, facilita a identificação da população de baixa renda, contribui para avaliar a eficácia dos programas de redução da pobreza, favorece ações integradas pelos entes federados, unifica os registros evitando multiplicidade cadastral e permite acompanhar melhor a gestão dos benefícios concedidos. A não atualização cadastral impossibilita que o município acompanhe as famílias em situação de vulnerabilidade social, bem como realize o monitoramento para que possa implantar programas complementares que possibilitem a redução da pobreza, uma vez que o cadastro é o mecanismo de acesso aos dados que se referem à falta de acesso a educação, saúde, assistência, desemprego, ou precariedade das condições de moradia das famílias.

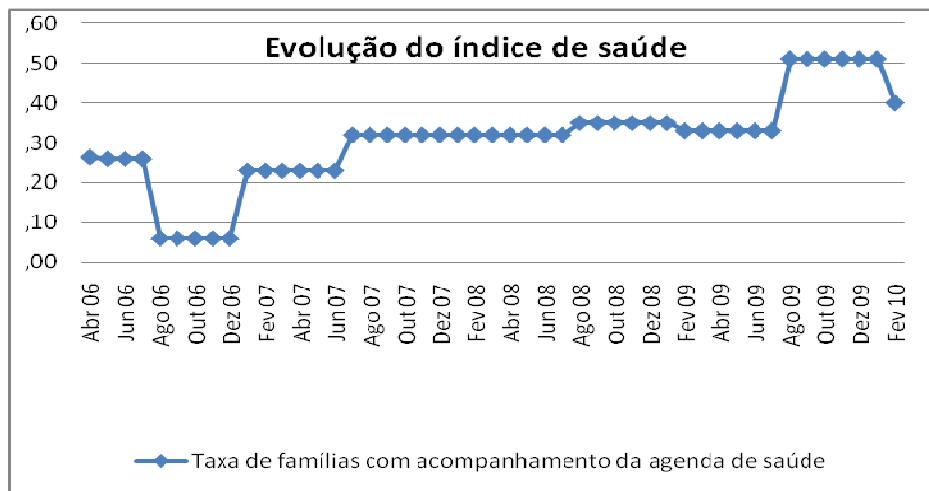
recolhimento dos dados relativos às condicionalidades da saúde é realizado no primeiro e segundo semestre de cada ano corrente.

Os CRAS das regiões são uma importante ferramenta para a realização do trabalho de “busca ativa e conscientização dos beneficiários”. No entanto, ainda existem entraves sociais que precisam ser superados na questão da responsabilidade familiar no que tange o cumprimento das condicionalidades, e também na responsabilidade do município em resolver fatores sociais que impedem o acesso dos cidadãos aos seus direitos.

O Gráfico 3 apresenta dados relativos ao atendimento da saúde no município, que variam de 0,26 a 0,62 de cobertura de famílias beneficiárias do programa de 2006 a 2010, demonstrando que existe um déficit de atendimento por parte da Secretaria de Saúde do município, a qual ainda não consegue realizar a “busca ativa” dos beneficiários, deixando uma lacuna no acesso das famílias a saúde, que é um direito básico e uma condição para continuarem inseridas no PBF.

Gráfico 3

Evolução no índice da agenda de saúde em Montes Claros - MG



Fonte de Dados: Base de dados do Cadastro Único/PBF do Município de Montes Claros

No município o número de famílias acompanhadas pela agenda de saúde é deficitário, a Secretária Municipal de Saúde ainda não consegue acompanhar todas as famílias inseridas no PBF, portanto, não atingindo seu objetivo de atendimento integral a todos os usuários, em

específico aos cidadãos de baixa renda beneficiários dos programas sociais. Mediante esta lacuna é necessário que os gestores municipais encontrem alternativas para garantir a oferta destes serviços, principalmente no acompanhamento e monitoramento dos indivíduos inseridos no PBF.

Diante desses fatos, é necessário adequar à oferta de bens e serviços públicos com enfoque no atendimento integral a todos os indivíduos, não somente aos beneficiários inseridos nos programas de transferência de renda. Em outras palavras, precisa mobilizar todos os setores do município no intuito de enfrentar questões relativas à permanência do aluno nas escolas, o trabalho infantil, o acompanhamento das nutrizes e gestantes, bem como enfrentar situações sociais diversas (violência, desemprego, moradia etc..) que impendem os indivíduos de terem uma garantia mínima de sobrevivência.

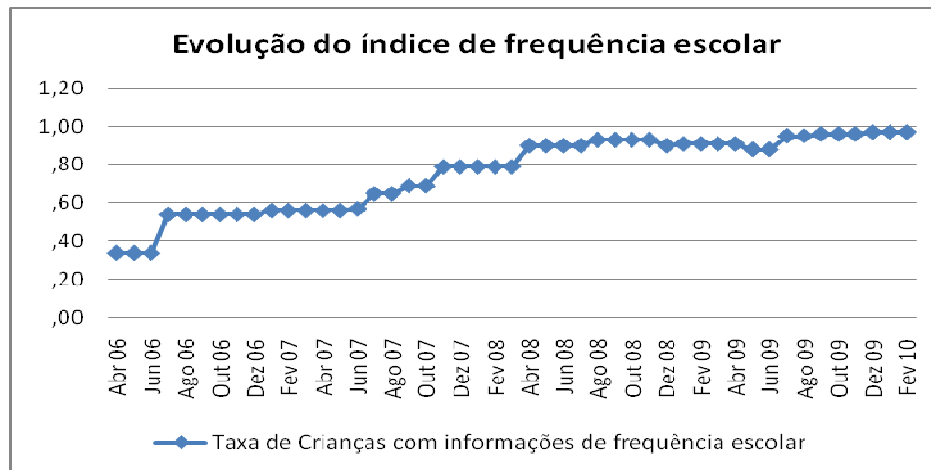
Os dados do IBGE (2010) mostram que a frequência escolar das crianças de ambos o sexo cresceu bastante no país de 2000 para 2010. O percentual de jovens que não frequentavam escola na faixa de 7 a 14 anos de idade caiu de 5,5% para 3,1%. As maiores quedas ocorreram nas Regiões Norte (de 11,2% para 5,6%, que ainda é o maior percentual entre as regiões) e Nordeste (de 7,1% para 3,2%). Também podemos observar que o nível de instrução da população aumentou na faixa etária de 10 anos ou mais de idade por nível de instrução, de 2000 para 2010 o percentual de pessoas sem instrução ou com o fundamental incompleto caiu de 65,1% para 50,2%. Ainda de acordo com o Censo do IBGE (2010) 80,1% dos brasileiros entre quatro e seis anos vão à escola.

Ocorre, em Montes Claros, um aumento significativo na inserção de crianças e adolescentes na escola. É possível verificar no gráfico abaixo a evolução nos níveis de frequência escolar, um dos critérios estabelecidos aos beneficiários do PBF como condição para acessar os recursos, obteve-se uma elevação nos seus índices, podendo ser um indicador que demonstre que as famílias consideram a escolaridade dos filhos um instrumento de melhoria de vida, do afastamento da miséria, do tráfico e da violência, etc. Podemos verificar através do Índice da educação Básica (IDEB) de 5,6 que Montes Claros avançou na educação nos últimos anos, atingindo as metas estabelecidas pelo MEC. A nota média do Ideb no município para 4^a e

5ª séries em 2005 foi de 4,6; em 2011 passou para: 5,6. Para as 8ª e 9ª séries: em 2005 a média era 3,5; em 2011 subiu para 4,4 (MEC, 2012)

Gráfico 4

Evolução no índice de frequência escolar



Fonte de Dados: Base de dados do Cadastro Único/PBF do Município de Montes Claros

O Gráfico 4 apresenta o acompanhamento mensal dos alunos pelos gestores municipais através da coleta de dados da frequência escolar. As informações repassadas ao SENARC/MDS de crianças e adolescentes com frequência escolar no município de Montes Claros teve uma evolução de abril de 2006 a fevereiro de 2010. O índice de 0,34 passou para 0,84. Os números indicam a presença na escola, porém a garantia da frequência escolar dos alunos inseridos no PBF necessariamente não pressupõe melhoria no nível de aprendizagem e das condições de infraestrutura nos espaços dos educandários.

Podemos verificar que em alguns casos de descumprimento a matrícula e a frequência escolar não estão vinculados diretamente à qualidade educacional e a melhoria do nível de aprendizagem dos educandos, portanto, estes fatores podem garantir a presença do aluno na escola, mas não garantem a sua permanência nas salas de aula. Para o MDS (2008) as famílias que não conseguirem encaminhar seus filhos para a escola por uma situação de maior fragilidade e exclusão social, precisam ser acompanhadas de forma mais próxima e individual.

Portanto, para as famílias a garantia mensal do repasse financeiro do PBF é fundamental para o auxílio das despesas familiares, em alguns casos até para a sobrevivência. O PBF passa a ser contabilizado como uma renda “extra” ou até mesmo como o único rendimento desses indivíduos. Compete ao governo e município assegurar a estes beneficiários melhores condições de ensino, de acesso a uma educação de qualidade e acesso aos equipamentos públicos de proteção social. É preciso que as escolas busquem o motivo correto da ausência do aluno junto as famílias e registrem. Os motivos da baixa frequência orientam o Município, o Estado e o Governo Federal na definição de ações específicas de apoio as famílias, de acordo com a vulnerabilidade encontrada (MDS,2008)

O Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) ⁴³ no município tem como indicador sintético 0,61. O IDF permite calcular o nível de desenvolvimento de uma família e agregar dados sobre o grau de desenvolvimento de bairros, territórios, estados e países. O IDF trabalha com as seguintes dimensões vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais Conforme o MDS (2008) estas dimensões se inter-relacionam, já que algumas estão vinculadas a falta de acesso aos meios (conhecimento, trabalho, recursos) e outras estão relacionados às necessidades básicas insatisfeitas (trabalho infantil e habitação). São indicadores que mensuram a pobreza em diversas perspectivas.

O IDF varia de 0 a 1, quanto melhores as condições das famílias, mais próximo de 1 será o indicador. A família é a unidade de análise do IDF e não o indivíduo. A única fonte de dados do IDF é o Cadastro Único. No entanto, o indicador da família se constrói a partir dos dados pessoais de seus integrantes (MDS, 2008). Portanto, no município de Montes Claros o índice que se refere ao acesso ao trabalho é de 0,26. A disponibilidade para o trabalho, a qualidade do trabalho e a remuneração são condições essenciais ao desenvolvimento das pessoas e à sua proteção integral.

O acesso ao conhecimento é 0,46 verifica-se que na principal cidade do semi-árido mineiro, a situação de pobreza apresenta-se com mais evidência nas famílias inseridas no PBF,

⁴³ O IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CADÚNICO, bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de famílias do município (MDS, 2012)

que recebem mensalmente o recurso financeiro condicionado do governo federal. A baixa escolaridade dessa população compromete a qualificação profissional e o acesso ao mercado de trabalho formal.

O fato de alguns bairros do município apresentarem alto índice populacional e uma dinâmica social afetada pela situação de vulnerabilidade dos moradores talvez possa interferir e/ou comprometer no cumprimento das contrapartidas do programa, ampliando assim o “descumprimento” de alguns dos critérios estabelecidos pelo governo federal, impactando ainda mais as vulnerabilidades que impedem os beneficiários de cumprir as cláusulas de aderência ao programa.

A vulnerabilidade infantil apresentada no IDF pelo município é de 0,67, e a disponibilidade de recursos da população inserida no CADÚNICO é de 0,46 (MDS, 2011). Observa-se que, estes dados do IDF dimensionam a situação de risco social vivenciada pelos beneficiários do PBF no município, podendo ser um agravante no cumprimento das condicionalidades postas as famílias pelo governo federal, visto que qualquer indicador de desenvolvimento familiar pode ser agravado se associado á presença de vulnerabilidades decorrentes da composição familiar (MDS/IDF, 2008).

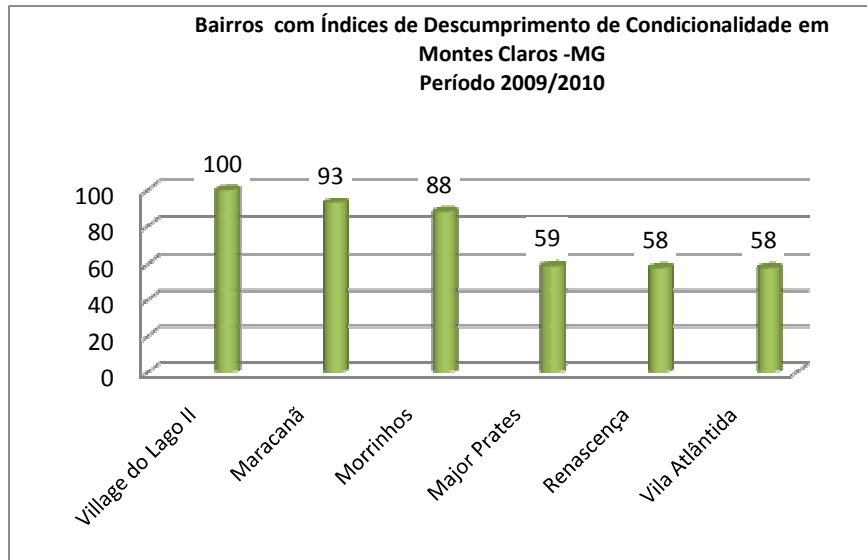
Através da observação do Cadastro Único do Bolsa Família em Montes Claros- MG foi possível perceber que alguns bairros das regiões abrangidas pelos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) apresentaram descumprimentos reiterados no programa no período de maio de 2009 a maio de 2010, gerando sanções a diversas famílias.

Constatamos nas planilhas do SENARC que neste período houve um aumento considerável nos “descumprimentos” das condicionalidades do PBF no município de Montes Claros, os bairros que apresentaram maiores índices foram: Village do Lago II, Maracanã, Morrinhos, Major Prates, Renascença e Vila Atlântida.

O Gráfico 5, mostra os bairros do município de Montes Claros que tiveram maior incidência do não cumprimento das cláusulas de aderência ao PBF, incorrendo no aumento das “violações” das condicionalidades e no aumento de sanções aplicadas às famílias. Observa-se que estes bairros são referenciados pelos CRAS, o sistema de proteção social básica localizado em áreas de vulnerabilidade social, cuja responsabilidade é desenvolver ações de articulação com as demais políticas locais, a fim de garantir condições de superar as situações de vulnerabilidade.

Gráfico 5

Bairros que Apresentaram Maiores Índice de Descumprimento no Município 2009/2010



Fonte: Secretária Municipal de Desenvolvimento Social/Bolsa Família/Prefeitura Municipal de Montes Claros

Os bairros Village do Lago II, Morrinhos, Vila Atlântida e Renascença apresentam característica comuns, a saber: formação de aglomerados, aumento no índice de violência, principalmente entre jovens na faixa etária de 16 a 24 anos, moradias precárias, desemprego etc. Portanto, os serviços de proteção social básica devem priorizar o atendimento a estes grupos e famílias que se encontram privadas doo seus direitos básicos, a fim de garantir a efetivação dos encaminhamentos à rede socioassistencial, bem como a referência e contra-referencia destes serviços.

3.3 O Bairro Village do Lago II e a Assistência Social como Sistema de Proteção as Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família

Diante da observação dessa pesquisadora enquanto Coordenadora do Programa Bolsa Família no município foi possível perceber que regiões afetadas diretamente pelos problemas sociais são atendidas pelo município de forma focalizada, limitada e imediatista, com a mera

preocupação em solucionar o “problema vigente”, aquele que “incomoda” a população, a mídia, ou as políticas de forma geral.

O acesso dos indivíduos desprovidos de bens sociais e econômicos aos seus direitos básicos nestas regiões que habitam muitas vezes se dá na forma de “assistencialismo” ou “merecimento”, não como direito básico de provimento do Estado àqueles que necessitam de proteção básica que se encontra em situação de pobreza, vulnerabilidade social e situações de risco.

Neste contexto de vulnerabilidades sociais destaca-se o bairro Village do Lago II, situado na periferia da região norte de Montes Claros, um espaço formado por conjuntos habitacionais, surgidos para amenizar a questão de moradia do município. Muitas famílias antes habitavam áreas de risco como morros, encostas e chegaram a essa região para morar em terrenos públicos institucionalizados pelo município.

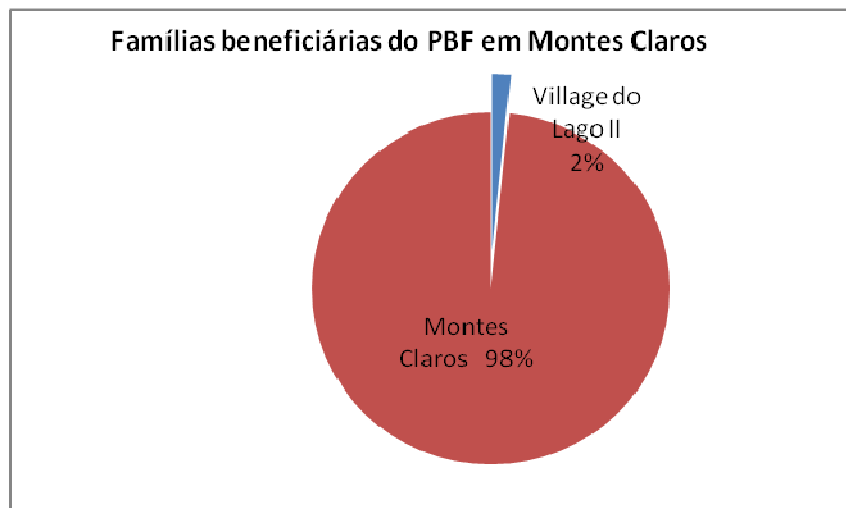
Conforme pesquisa de Rodrigues, Gonçalves e Teixeira (2010, p. 14), o IDF do bairro Village do Lago II, obteve um indicador sintético de 0,62, foi o bairro que apresentou o pior nível de desenvolvimento no município de Montes Claros. O território do JK/Village abrangido pelo CRAS teve o menor valor para o subíndice de acesso ao conhecimento, considerado uma dimensão “meio” para se chegar ao desenvolvimento. Diante da análise das autoras sobre o IDF, é possível verificar que as dimensões de desenvolvimento familiar no bairro apresentaram os seguintes indicadores: vulnerabilidade 0,66, conhecimento 0,41, acesso ao trabalho 0,38, disponibilidade de recursos 0,64, desenvolvimento infantil 0,93 e condições habitacionais 0,70.

No banco de dados do programa Bolsa Família nos anos de 2009 e 2010 no município de Montes Claros foi constatadas 20.706 famílias beneficiárias, portanto, recebendo transferência direta de recursos mensais por inserirem dentro dos critérios estabelecidos pelo programa, portanto, estas famílias selecionadas tinham perfil de pobreza e extrema pobreza de acordo com o MDS/SENARC. As planilhas mensais de pagamento referente ao município, apresentaram famílias com benefícios liberados para recebimento dos recursos e famílias com benefícios suspensos, o que indicou possíveis sanções por descumprimentos das contrapartidas postas pelo programa aos beneficiários)

No bairro Village do Lago II, 344 famílias neste período recebiam o repasse financeiro do programa, perfazendo 2% das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza com perfil para recebimento do repasse do PBF no município, conforme o Gráfico abaixo.

Gráfico 6

Total de famílias beneficiárias do PBF em Montes Claros



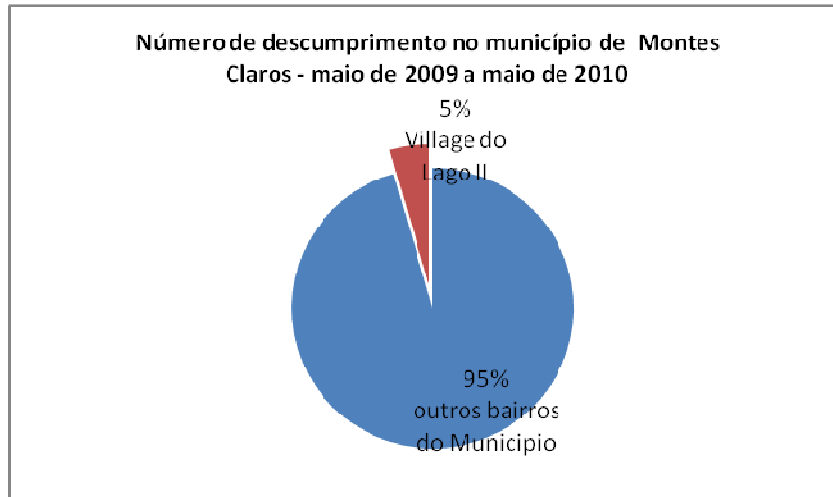
Fonte: Base de dados do Cadastro Unico/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

No município de Montes Claros, 2290 famílias deixaram de cumprir as condicionalidades do programa Bolsa Família nos anos de 2009 e 2010, incidindo em sanções, das quais repercutiram em advertências, suspensão, bloqueios e cancelamentos dos benefícios sociais, neste montante 100 famílias são oriundas do bairro Village do Lago II. Portanto, o bairro apresentou o maior índice de descumprimento no município, sendo que, 5% destas famílias se encontravam em situação de descumprimento, o que provocou algum tipo de notificação por parte do governo federal (advertência, suspensão, bloqueios e cancelamentos), incidindo no aumento do número de beneficiários que incorreram em sanções no município.

O Gráfico 7 abaixo, demonstra o número de famílias em descumprimento em Montes Claros, o bairro Village do Lago II aparece com o maior número de famílias que não conseguiram cumprir os critérios de permanência instituídos pelo PBF, fato pelo qual são colocadas em situação de risco social e vulnerabilidade por não conseguiram cumprir as contrapartidas do programa. Daí a necessidade de articulação entre as políticas de assistência e outras políticas sociais, particularmente de educação e saúde. A articulação com a política econômica é também importante (...) é a autonomia das populações vulneráveis por meio da participação no mercado de trabalho, com capacidade de gerar renda por si própria (Dulci, 2009).

Gráfico 7

Famílias em descumprimento no município de Montes Claros



Fonte: Base de dados do Cadastro Único/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

Na base de dados do programa Bolsa família em Montes Claros foi constatado que as famílias do bairro Village do Lago II que descumpriram as condicionalidades no bimestre referente janeiro e fevereiro/2009 fez elevar o índice de descumprimento no município , porém, os descumprimentos relativos aos meses de novembro e dezembro de 2009 impactaram consideravelmente o índice do município junto ao SENARC, requerendo dos equipamentos públicos locais ações especializadas de atendimento as estas famílias.

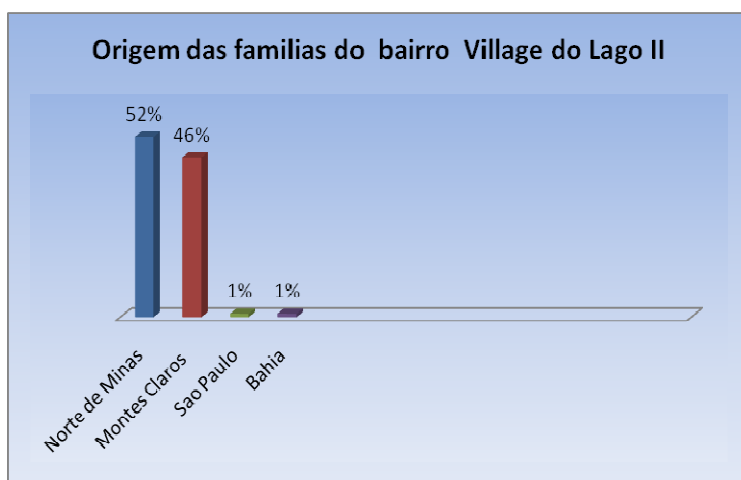
O início e final do ano de 2009/2010 demonstraram um aumento na evasão escolar no município, portanto, esta ausência do aluno em sala de aula incidiu na infrequência nas escolas, e na ampliação dos descumprimentos e sanções aplicadas as famílias do PBF. Mediante este fato verificou-se um impacto no repasse do recurso do IGD, houve o comprometimento no índice de qualidade das ações nas áreas de assistência, saúde e educação, diminuindo portanto, o valor do repasse mensal ao município pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS,2009 e 2010).

O bairro Village do Lago II apresentou os maiores índices de descumprimento no município, impactando as famílias que residem neste território abrangido pelo CRAS, sendo um total de 100 famílias que deixaram de cumprir alguma contrapartida do programa. Diante do alto índice de descumprimento neste bairro buscamos entrevistar 20 famílias em condição de

descumprimento para entender a motivação pelo qual ainda não conseguem cumprir as contrapartidas instituídas como critérios de permanência no PBF. Foi realizada aplicação de entrevistas com perguntas abertas e fechadas a estes beneficiários.

Na averiguação dos dados cadastrais das famílias beneficiárias e na observação dos dados do Cadastro Único no município relativos ao bairro Village do Lago, foi possível detectar que destes 100 beneficiários em situação de descumprimento conforme demonstra o Gráfico 6 46% das famílias são oriundas do município incluindo a zona rural da cidade. Destas, 52% vieram de outras cidades do Norte de Minas Gerais, somente 2% são oriundos de outras regiões do país. Portanto, observamos que grande parte da população do bairro Village do Lago migrou das cidades da região norte do estado de Minas para o município em busca de melhores condições de sobrevivência, visto que a cidade é considerada a mais desenvolvida na região.

Gráfico 8
Município de origem dos beneficiários do bairro Village do Lago II



Fonte: Cadastro Único/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

Pressume-se que as condições econômicas e sociais das demais cidades da região e zona rural não atendem as expectativas desta população, ocorrendo à migração e o êxodo rural.

Portanto, demanda da proteção social local a construção de um sistema que consiga atender com eficiência dentro dos princípios da igualdade e dignidade. Os paradigmas de atendimento precisam ser remodelados com vistas à promoção do capital humano, ao

fortalecimento da autonomia e a ascensão social dos cidadãos. O que para Dulci (2009) é o ponto principal, nesse âmbito, diz respeito à equação entre demanda e oferta. Os programas de transferência condicional de renda criam demanda – por serviços de saúde e por escolas. A oferta nem sempre corresponde à demanda.

Este processo migratório “sufoca” o sistema de proteção social, formando um contingente de “necessitados” do amparo da assistência social através de programas de transferência direta de renda e projetos locais. Mediante tal contexto, as políticas sociais devem encontrar estratégias de reorientação dos serviços públicos no intuito de constituir um sistema capaz de minimizar as deficiências e encontrar alternativas para o atendimento.

Podemos verificar que a cidade de Januária apresenta o maior contingente de migrantes que habitam o bairro Village do Lago II, sendo que, das 20 pessoas entrevistadas 15% são do município e 5% dos entrevistados são respectivamente naturais das cidades tais como: Francisco Sá, Janaúba, e Grão Mogol.

A instabilidade financeira e social desses municípios pode ser fator que explique a migração deste público, bem como as condições econômicas escassas que contribuem para que os migrantes habitem em regiões precarizadas de infra-estrutura urbana e de serviços básicos de saúde e educação, com loteamentos a preços acessíveis, áreas institucionais ou particulares invadidas, bem como áreas cedidas por familiares.

A formação dos conjuntos localizados nas periferias urbanas faz surgir nos territórios uma nova dinâmica social, com indivíduos oriundos de diversas e diferentes localidades para ocupar áreas habitacionais com o intuito de amenizar os problemas pelas quais passa o município. A promessa de uma moradia vem com propósito de se ter um “lar” de construir seu espaço, de “adonar” de algo que é somente seu, mas as diferenças sociais que ali se juntam podem ser um fomentador de diversos conflitos sociais, visto que a realidade social vivenciada pelos usuários tem dinâmica e percepções diferenciadas, podem interferir no desenvolvimento social local. A lógica vivida por estes indivíduos tem conotação diferente

Neste contexto é mister a parceria das três esferas de governo, a fim de estabelecer intervenções estratégicas que minimizem a instabilidade econômica, educacional e social dos indivíduos, que vivenciam as mais precárias condições de vida. Uma realidade confirmada pelo crescimento econômico e o desenvolvimento, que fragiliza os laços sociais, impossibilitando as

novas gerações de romperem com a pobreza cíclica e por consequência contribuir para um futuro promissor.

A fragilidade social dos espaços se intensifica porque os indivíduos são socialmente desarticulados. É perceptível a dificuldade no envolvimento das ações locais e na conformação da sua situação dentro deste contexto capitalista. O Estado, para esses indivíduos, passa a ser o provedor da sua existência, bem como o amparo legal para os problemas sociais pelos quais são atingidos, sejam de educação, saúde e assistência. Na verdade, suas dificuldades sociais impossibilita almejam uma estabilidade financeira melhor, apenas sobrevivem com o que possuem sem buscarem novas perspectivas.

Neste contexto de fragilidade social, as alternativas para amenizar a situação de pobreza no município se dão em função da implementação de programas sociais de proteção social, do qual faz parte o Programa Bolsa Família. A transferência direta de renda a essas famílias desprovidas de seus direitos básicos passa a ser considerada como uma possibilidade de mudança da realidade vivenciada quase que diariamente.

Mediante a averiguação do perfil dos beneficiários dentro das variáveis do CADÚNICO, percebemos que o Bairro Village do Lago II apresenta alto índice de famílias que de alguma forma não conseguiram cumprir as condições exigidas pelo PBF, portanto foram passíveis de aplicações de sanções impostas pelos MDS.

Considerando as condicionalidades como um fator de tensão neste território devido os dados observados, podemos verificar que estas famílias inseridas no CADÚNICO apresentam características comuns que podem incidir na dinâmica social destes indivíduos em situação de descumprimento, tais como: estado civil, moradia, qualificação profissional, qualificação escolar.

No território em questão as condicionalidades podem ser um fator agravante na coesão social e mobilização social das pessoas, visto que, para os beneficiários continuarem a receber seu recurso mensalmente, é preciso atender às exigências do MDS, manter seus filhos na escola, acessarem os postos de saúde para manter a vacinação e o pré - natal em dia, bem como o aleitamento materno.

O Sistema de Monitoramento do MDS é responsável pela coleta dos dados das famílias beneficiárias, verificando a garantia da frequência mensal na escola de 85%, o cartão de vacinação de crianças menores de 07 anos, a realização do pré-natal e do aleitamento materno

pelas gestantes e nutrizes. A atualização dos dados cadastrais das famílias é realizado pelos serviços referenciados pelos sistemas de proteção social.

Portanto, devido ao número de famílias que recebem o Bolsa Família e que “descumprem” os requisitos neste bairro abrangido pelo Centro de Referência e Assistência Social (CRAS), por escolas estaduais e municipais e pelo PSF, precisa haver uma intervenção pontual das instituições locais, pois é perceptível a fragilização dos indivíduos.

Diante da percepção da pesquisadora enquanto coordenadora do PBF no município no de Montes Claros no período de 2007/2008 foi possível averiguar que os CRAS como equipamento público das políticas de proteção social ainda não consegue responder “os gargalos” existentes nestes espaços, é fundamental a construção de uma estrutura que dê conta de articular no compartilhamento de ações e informações sobre estes indivíduos, possibilitando uma integração de ações locais e municipais. A realidade vivenciada por estes indivíduos produz uma identidade local, no qual buscam legitimar este espaço, estabelecendo uma relação de apropriação do programa de maneira diferenciada. Este equipamento público é responsável pelo referenciamento de todas as famílias moradoras da região que recebem ou não benefícios sociais.

Considerando este território abrangido⁴⁴ pelo CRAS JK/Village, percebemos que a região referenciada por este equipamento público possui 1425 famílias beneficiárias do PBF. Portanto, a rede de serviços locais (CRAS, PSF e Escolas) é responsável pelo acompanhamento e monitoramento das condicionalidades instituídas pelo governo federal aos beneficiários. Porém, um número elevado de “descumprimento”, foi constatado em toda região, sendo que 407 famílias neste território de alguma forma não conseguiram acessar os serviços públicos ofertados pelo município, havendo aplicações de sanções pelo MDS as famílias que não conseguiram cumprir as regulamentações acordadas com o programa. O bairro Village do Lago II destaca-se neste território com o maior índice de famílias em “descumprimentos”.

⁴⁴ Cada CRAS é responsável por referenciar até 5.000 famílias na sua área de abrangência, e deve apresentar capacidade de atendimento/ano de 500 a 1.000 famílias dependendo do porte do município. Esta instituição é responsável nos territórios onde está localizado pela referência nos serviços de proteção básica, portanto, deve estar instalado próximo a locais com maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade conforme indicadores/situações (MDS/IBAM, 2008). De acordo com o MDS (2009), território não se restringe à delimitação espacial, constitui um espaço humano habitado. Ou seja, o território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. O conceito de território abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade. WWW.scribd.com/doc/39950134/caderno-do-cras . MDS- Brasília, 2009. Acesso em 24/01/11.

A rede social ainda não conseguiu atingir os indivíduos em situação de risco, de alguma forma os objetivos propostos na articulação e mobilização dos serviços de assistência, saúde e educação no território visando a prevenção das vulnerabilidades “falharam”, bem como, a intervenção focada nos problemas que interferem na estrutura familiar, impedindo o acesso aos serviços. Possivelmente, o cumprimento das condicionalidades não foi assegurado aos beneficiários. De acordo com a NOB/SUAS(2004) os serviços, programas e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos.

A faixa etária com maior índice é a de jovens entre 12 a 17 anos, alguns destes jovens evadiram da escola por diversos motivos: gravidez na adolescência, violência por rixas locais e até ameaças de morte, acirrando as vulnerabilidades na região. Alguns estão inseridos no Bolsa Variável Jovem (BVJ). Também é possível verificar “descumprimentos” reiterados das condicionalidades, algumas famílias foram notificadas duas ou mais vezes, por não conseguirem estar em dia com as contrapartidas do PBF, correndo um sério risco de perderem o benefício, em alguns casos famílias tiveram o seu benefício cancelado, precisando recorrer ao programa para realizar a justificativa e tentar reativar o benefício.

As planilhas de dados apontam que o descumprimento não incide somente em um filho. Nestes núcleos familiares mais filhos apresentam algum tipo de ocorrência que gerou uma sanção, seja na saúde ou na educação. A educação apresenta os maiores índices de descumprimentos neste bairro, embora seja um fator indispensável para as famílias receberem o recurso financeiro mensal do programa.

O percentual de advertências apresenta um índice maior, mais concentrado nestes grupos beneficiários, considerando que a advertência é somente uma notificação, não incidindo sobre o benefício. Mas, já na segunda advertência, ocorre o bloqueio por 30 dias. Foi possível verificar que ocorre uma interferência na situação financeira da família. A parcela é desbloqueada no mês seguinte mediante a apresentação das justificativas do motivo de não cumprimento das condicionalidades, entretanto o orçamento familiar fica comprometido.

Na análise de dados do CADÚNICO dos beneficiários do PBF no bairro Village do Lago II, alguns critérios foram estudados para compreender os aspectos sociais que incidem sobre o não cumprimento das condicionalidades pelas famílias e os aspectos que levam as outras a cumprirem. Para melhor compreensão das condicionalidades, das famílias e dos serviços

públicos que referenciam o Village, buscamos identificar quais são as características presentes nas famílias e como incorporam o programa na sua vida cotidiana quanto às questões relativas à educação, à saúde, à assistência social, à trabalho e à moradia.

Após realização de visitas às instituições do Bairro Village do Lago II no mês de maio de 2011 (escolas, PSF e CRAS), buscamos conhecer o território e os equipamentos públicos que existem no bairro, se atendem estas famílias beneficiárias do programa PBF.

No CRAS, identificamos a mudança recente na gestão, o coordenador havia assumido a instituição no mês de março de 2011. Conforme informações o às famílias do PBF somente é realizada no período matutino pelo auxiliar administrativo, que fica responsável pelo acolhimento e informações de cadastramentos, tais como: atualizações, novos cadastros e verificação de pendências relativas às condicionalidades. Quando se trata de sanções por condicionalidades, as famílias são informadas de que devem se deslocar para a central de cadastramento do PBF. O sistema não é interligado “on line” com a Coordenação Geral.

A equipe de técnicos sociais assumiu as suas funções juntamente com a gestão do CRAS. Foi possível detectar a falta de conhecimento da comunidade de forma efetiva, ainda falta referência nos atendimentos dos indivíduos, bem como no conhecimento das famílias em situação de vulnerabilidade e descumprimento. Diante desses fatos, a eficiência dos serviços prestados pela política de proteção social pode não ter o efeito desejado pelo programa na diminuição da pobreza e das vulnerabilidades sociais, conseqüentemente, limita-se o acesso dos beneficiários aos serviços públicos.

Percebemos, através de conversa com o gestor a realização de um atendimento a uma usuária e seu filho, ambos enviados pela Associação de Pais e Mestres de Alunos Excepcionais (APAE). A senhora informou ser moradora do bairro, seu filho, hiperativo, é acompanhado na escola, porém precisa de acompanhamento de psicólogos do CRAS. Foi informada pelo auxiliar administrativo de que o psicólogo estava em visitas domiciliares, que deveria aguardar o seu retorno. Importante considerar que não houve um acolhimento inicial por parte das equipes presentes no local, considerando que o atendimento inicial é o momento do diagnóstico social e conhecimento do usuário para possíveis encaminhamentos.

A equipe do CRAS estava designada para realizar visitas a várias famílias, incluídas em uma lista enviada pela coordenação geral do programa para apurar possíveis denúncias do MDS de beneficiários que “não se adequam” ao perfil do programa. A equipe é composta por um

assistente social, um psicólogo, um auxiliar administrativo e um gestor para atender uma unidade que referencia mais de 10 bairros.

No PSF, realizamos uma conversa prévia com a atendente em maio de 2011. Fomos informados de que o PSF atende os bairros Village I, Village II, Clarice Ataíde, Jaraguá II e Novo Horizonte. Sua área de abrangência corresponde a 11.000 pessoas. O PSF, composto por 03 equipes de saúde da família, está localizado no entorno da Escola Municipal Dú Narciso, do CRAS JK/Village e do Presídio Regional Jaraguá. Conforme informações da gestão, o bairro Village do Lago II está situado entre o Village I e o Conjunto Habitacional Clarice Ataíde.

As famílias do bairro Village do Lago II são atendidas por uma equipe de Agentes de Saúde designada para a área, que também é responsável pelos bairros do entorno. Percebemos que o bairro está situado em um local com falta de infraestrutura urbana, a maioria das ruas são de terra, nas poucas asfaltadas trafega o ônibus do transporte coletivo, as casas são bastante simples. Próximo ao bairro foi construído o Presídio Regional de Montes Claros que atende todo Estado de Minas Gerais no recebimento de “presos condenados”.

O PSF realiza atendimentos diários às mulheres para prevenção do câncer de colo de útero, planejamento familiar e distribuição de remédio mediante receita. As famílias acessam o PSF para um primeiro atendimento; se for caso para especialistas, é realizado o encaminhamento pelo médico clínico geral para outra instituição de saúde, no caso o Posto de Saúde do Planalto, pois é o mais próximo à comunidade. Não existem médicos especialistas no PSF, os atendimentos prévios são realizados pelos enfermeiros, inclusive na coleta de material para a prevenção de câncer feminino. Conforme informação da enfermeira chefe do PSF, as famílias que forem constatadas em situação de vulnerabilidade são encaminhadas para o CRAS, mas muitos não acessam este serviço, mesmo com o encaminhamento da entidade (o CRAS é em frente ao PSF).

A escola relata a dificuldade das famílias em cumprir as condicionalidades, e a diretora afirma sobre a necessidade de maior integração dos sistemas de acompanhamento dos beneficiários. Todavia, os professores muitas vezes abonam as faltas, não informando corretamente a infrequência dos alunos, um fator que pode impedir os serviços de proteção de conhecerem e acessarem essas famílias. A situação de risco pode prejudicar o conhecimento dos serviços de proteção, sendo difícil a identificação dos problemas enfrentados, bem como realizar os encaminhamentos necessários à rede de assistência.

Conforme afirma a direção da escola, é possível perceber melhoria nas condições sociais dos alunos, no vestuário e na alimentação. Não sabe informar se é reflexos do PBF. A direção informa que em 2009, o Índice da Educação Básica (IDEB) melhorou, mas ainda precisam acontecer outras melhorias na educação, uma delas é a gestão democrática nas escolas do município e um melhor acompanhamento dos alunos beneficiários por parte dos serviços locais.

Percebemos nas escolas a falta de bibliotecas, e um número de funcionários insuficiente para o atendimento ao público alvo, no caso alunos e pais. Os funcionários que são responsáveis pelos dados do PBF são os auxiliares de secretaria. Lançam a frequência no sistema, muitas vezes com deficiência, não sendo corretas as informações. De acordo com o MDS (2008) na ausência de uma informação mais próxima os gestores acabam optando por marcar um motivo genérico (negligência dos pais) ou simplesmente se abstém de identificar o motivo marcado (ausência de motivo). Ainda conforme informações da direção, “falta a participação da família na escola e na orientação dos filhos, um fator que prejudica a educação e o PBF. Em alguns casos o Conselho Tutelar é acionado para atender a escola, casos em que os pais não comparecem ou quando acionados não conseguem resolver”.

O bairro Village do Lago II, localizado em uma área com pouca infraestrutura e planejamento, possui alto índice de violência e criminalidade, que interferem na dinâmica local, provocando medo aos moradores devido à guerra do tráfico, que faz gerar uma divisão territorial comandada por alguns “líderes locais de facções”. Os serviços básicos de saúde são distantes, muitas vezes incipientes para atender a demanda dos moradores. Uma série de problemas sociais advindos do crescimento desordenado da região agrava a situação da população como o déficit habitacional, a falta de rede de saneamento básico para atender com eficácia a demanda, o acesso à saúde, educação e assistência.

Os problemas no município agravaram a partir do crescimento de índices de violência e criminalidade, demandando uma discussão sobre a estrutura organizacional do município, da realidade atual vivenciada nos aglomerados que começam a contribuir para as mudanças sociais e setoriais, agravando a situação social de muitos moradores que oriundos da migração, tornam-se socialmente vulneráveis.

A oferta de empregos na cidade vem crescendo, porém a qualificação escolar e profissional é um fator dificultador de acesso ao mercado de trabalho para muitos moradores do Village do Lago II, gerando um contingente de mão-de-obra informal, principalmente de jovens

que não conseguem empregos, muitos buscando alternativas em serviços precários, ampliando a desigualdade social e provocando um abismo social entre o centro e a periferia.

As instituições locais precisam estabelecer uma discussão sobre o impacto das condicionalidades do PBF no bairro Village do Lago II. O alcance do atendimento destas instituições poderá evitar a seleção adversa do programa, atendendo de forma eficaz àqueles que de fato escapam do escopo das políticas sociais. Somente a eficiência dos serviços pode promover o acesso dos indivíduos ao programa Bolsa Família e aos equipamentos públicos, assegurando a sua permanência e o cumprimento das contrapartidas.

3.4 Análise Situacional do Programa Bolsa Família no Bairro Village do Lago II no Acompanhamento das Condicionalidades

No bairro Village do Lago II, múltiplos fatores sociais e econômicos levam os indivíduos à condição de “atenção” dos organismos responsáveis pela oferta dos serviços públicos no município, considerados como garantia mínima de cidadania. Portanto, o município de Montes Claros, ao assumir a gestão total da assistência social, passa a ser responsabilizado pelo atendimento da população que se encontra em situação de risco pessoal e social. Os programas de transferência condicionada de renda como o PBF passam a ser parte integrante das suas ações.

Compete ao município inserir no Cadastro Único todas as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e de risco, conforme critérios estabelecidos pelo programa.

Diante disso, ações complementares poderão ser executadas, com intuito de promover o desenvolvimento das famílias inseridas no programa, principalmente as que não conseguem assegurar o seu benefício por motivos de “descumprimento” das condicionalidades. Segundo o MDS, cerca de 3% das famílias beneficiadas (ou seja, aproximadamente 330.482 de 11,1 milhões de famílias), devem ter sido afastadas em 2007 como forma de punir as possíveis irregularidades que surgiram, algumas em relação à renda declarada (MDS, 2007).

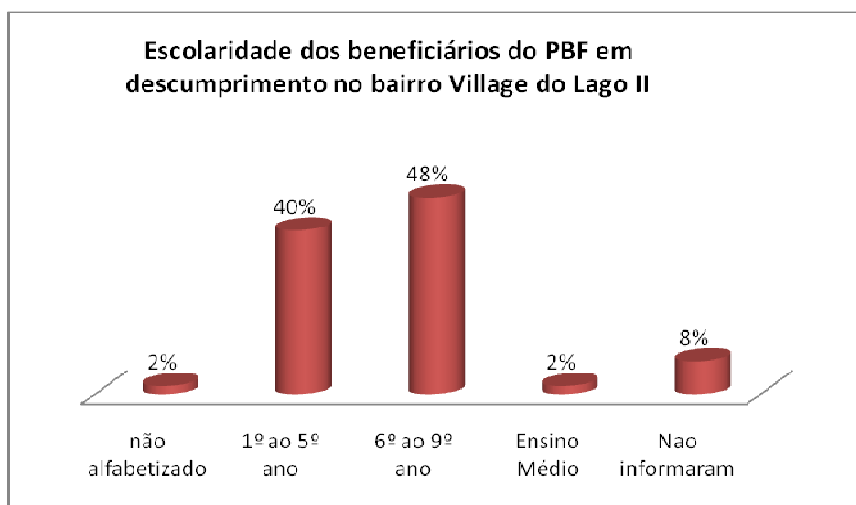
Na análise do banco de dados referente às famílias do bairro Village do Lago II, é possível verificar no Gráfico 9, que os beneficiários do programa nesta região afetada socialmente, apresenta baixo nível de escolaridade. Isso pode contribuir para uma qualificação profissional também precária, dificultando o acesso ao mercado formal de trabalho, às condições

de acesso a bens e serviços públicos, bem como à garantia de uma renda mensal digna, que assegure a sobrevivência familiar.

O déficit escolar dos beneficiários pode vir a ser um fator que dificulta o cumprimento das contrapartidas do PBF, visto que, por algumas razões, esses indivíduos não tiveram acesso a um mecanismo de inserção social, que atualmente compromete seu futuro profissional e social.

Gráfico 9

Instrução Escolar dos beneficiários do PBF em descumprimento



Fonte: Base de dados do Cadastro Único/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

Como demonstra o Gráfico 9, 2% das famílias beneficiárias do programa não são alfabetizados, sendo que 88% destes beneficiários não concluíram o ensino fundamental, 2% concluíram o ensino médio e 9% não informaram a escolaridade ao se cadastrarem. Uma das ações previstas pelo programa bolsa família é a inclusão social dos indivíduos através de uma rede de proteção social que garanta a eles acesso as políticas sociais tradicionais como educação.

De acordo com o MDS (2010), a articulação com iniciativas que buscam o desenvolvimento dos beneficiários é a terceira dimensão do Bolsa Família, que associa ainda transferência de renda à exigência de cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde. O aumento da escolaridade de adultos é uma dessas atividades junto à qualificação profissional e microcrédito orientado. Essas ações são implementadas em parcerias entre as três esferas de governo e outras instituições.

Observa-se que destes 40%, alguns possuem dificuldade de leitura e escrita, podendo ser considerados “analfabetos funcionais”. A inclusão deles em projetos de alfabetização nas escolas da região é compromisso da gestão pública. Através do CRAS, é possível identificar por meio do CADÚNICO, às famílias com membros não escolarizados, que possuem ensino fundamental incompleto ou ensino médio incompleto, articulando, junto às instituições escolares, o ingresso dos beneficiários através da oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA), na conclusão do ensino fundamental e médio.

Das 20 famílias entrevistadas é mister ressaltar que algumas procuram investir em novas ocupações através de cursos de qualificação profissional e de inserção no mercado de trabalho, já que possuem consciência de que o programa Bolsa Família é transitório, não representando algo definitivo. Porém, fica evidente que a maioria dos entrevistados ainda não encontrou maneira de qualificar-se profissionalmente e poder assim diminuir a dependência financeira do programa.

Nos domicílios pesquisados, pudemos constatar um déficit no nível educacional dos indivíduos adultos, o que compromete a qualificação profissional e o acesso às informações dos serviços locais prestados pelas instituições. A baixa escolaridade muitas vezes pode provocar a dependência financeira em relação ao programa e à assistência, pois a pessoa não vê perspectiva de um bom emprego e continua ocupando trabalhos precários. Segundo Soares e Sátyro (2009), o governo brasileiro tem rejeitado a idéia de porta de saída para o PBF e buscado articulação com outras políticas sociais e programas complementares.⁴⁵

Na Tabela 1, são apresentadas as amostras das famílias em relação a qualificação profissional, 25% dos entrevistados informaram possuir algum tipo de qualificação profissional, alguns com participação em cursos ofertados por entidades locais (ONGs, Centros de Convivência) e pelo CRAS. Muitos cursos, porém, não apresentam certificação, e isso compromete o acesso dos indivíduos (beneficiários do PBF) ao mercado de trabalho quando solicitado a comprovação profissional. Os cursos vale dizer, são ofertados como meio de trazer as famílias para as instituições locais, dando oportunidades de aprenderem algo e melhorar a autoestima das pessoas.

⁴⁵ São exemplos de programas complementares ao PBF: Programa Brasil Alfabetizado, Projovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco Nordeste, Tarifa social de Energia Elétrica, Programa Luz para Todos, entre outros (MDS, 2011).

Destes trabalhadores que possuíam qualificação profissional estavam atuando no mercado formal, entretanto, a grande maioria não possuía qualificação profissional, logo atuava informalmente, fazendo serviços por conta própria os chamados “bicos”, ou atuando em trabalhos temporários os chamados “empreitos”.

Tabela 1
Algum trabalhador possui qualificação profissional?

Possui qualificação?	Frequência	%
Sim	5	25,0
Não	15	75,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

Realizamos um cruzamento entre a composição familiar e a qualificação profissional destes indivíduos, foi possível perceber através de análise da Tabela 1, que 75% dos entrevistados não possuíam no seu núcleo familiar pessoas com algum tipo de qualificação profissional, somente 25% possui algum tipo de qualificação.

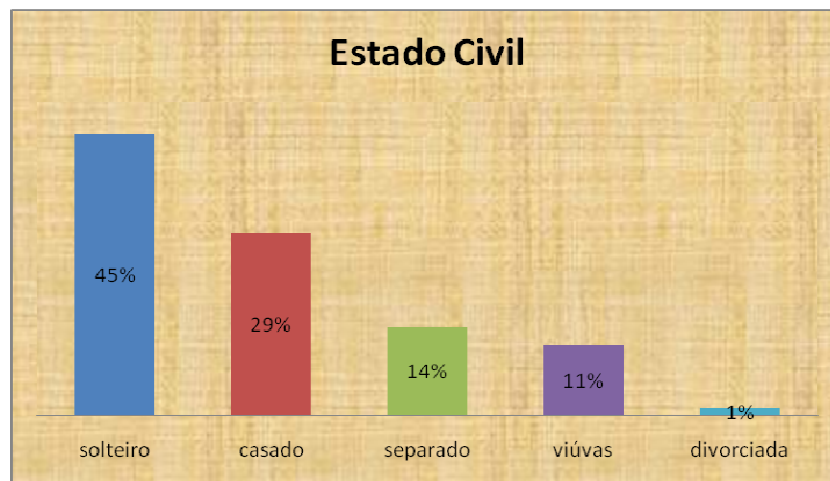
Verifica-se que no grupo de famílias entrevistadas inseridos em programas sociais muitas ainda demonstram certa fragilidade quanto à inserção no mercado de trabalho. As pessoas ainda não conseguem buscar sua emancipação social pelo trabalho, ou sua qualificação escolar e profissional, demonstra ainda certa “dependência” dos benefícios sociais do governo federal.

Em relação às famílias estudadas através da correlação apresentada na Tabela, percebe-se que, conforme aumenta o número de membros na composição familiar diminui a tendência de pessoas na família possuírem qualificação profissional. Conforme observação anterior e pesquisa no banco de dados do CADÚNICO, constatamos a incidência de famílias monoparentais como principais beneficiárias do programa, porém após visita *in loco* no bairro Village do Lago II foi possível detectar que o estado civil da maioria dos entrevistados caracteriza-se por relações estáveis, legalizadas e formalizada pelo casamento.

Nos últimos 20 anos a dinâmica familiar vem se modificando, várias mudanças socioeconômicas e culturais interferem no contexto da formação familiar possibilitando alterações no seu tradicional padrão de organização. Mas o fato é que o modelo de família tradicional, ainda está bastante presente na sociedade analisada. Por outro lado os grupos considerados “mais vulneráveis” conseguem se relacionar cotidianamente, criando laços sociais afetivos. No entanto, alguns grupos, a conformação familiar de união estável é formada por agregação de membros de outros relacionamentos que convivem em um mesmo ambiente.

Gráfico 10

Estado civil das famílias em descumprimento no bairro Village do Lago II



Fonte: Base de dados do Cadastro ‘Unico/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

Na amostra é possível verificar que o grupo de famílias em descumprimento no bairro Village do Lago II é composto por 45% de pessoas que se declararam solteiras, 29% casadas, 14% separadas, 11% viúvas e 1% divorciadas. Na base de dados do Cadúnico é possível observar que grande parcela de famílias beneficiárias se declararam solteiras ou separadas, porém, após inserção no bairro para aplicação de entrevistas foi detectados através da amostra que 50% se declaram casados.

Diante deste fato, é provável que as algumas famílias omitam sua condição civil como forma de “burlar” o cadastro para continuarem recebendo o benefício sem que seja necessário

informar a renda do companheiro, o que poderia interferir nos critérios e perfil exigido pelo programa e comprometer o recebimento do recurso social.

Para Mendes e Sampaio (2008, p.03) alguns dos programas de transferência de renda são atrelados a condicionalidades para a aderência e permanência no mesmo. Devido à dificuldade de controle do cumprimento das condicionalidades de entrada, existem as pessoas que têm interesse em se candidatar sem satisfazerem os pré-requisitos exigidos, ou seja, em burlar o programa e se alistarem informando dados falsos.

De acordo com Silva e Silva (2005, p.22) os programas de transferência de renda ao serem implementados de modo descentralizado, incluem no seu desenho a necessidade de avaliação, de controle social e de articulação permanentes.

Na amostra da Tabela 2 constatamos o estado civil das famílias do Bairro Village do Lago beneficiários pelo PBF, 50% dos entrevistados se declararam casados; 30%, solteiros ou com união estável; e 20%, viúvos e separados.

TABELA 2
Estado Civil do Entrevistado

Estado Civil	Frequência	%
Solteiro	3	15,0
Casado	10	50,0
Viúvo	2	10,0
Separado	2	10,0
união estável	3	15,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

As famílias monoparentais pesquisadas compostas pelo grupos de pessoas que se declararam solteiros, viúvos e separados se encontram de alguma forma em situação de risco social. Muitas famílias sobrevivem quase que exclusivamente do benefício social do PBF, percebe-se que estas famílias possuem mais dificuldades de acessarem o mercado formal de

trabalho e os equipamentos públicos de proteção básica, ficando fora do escopo das políticas sociais e da garantia do enfrentamento das situações de risco.

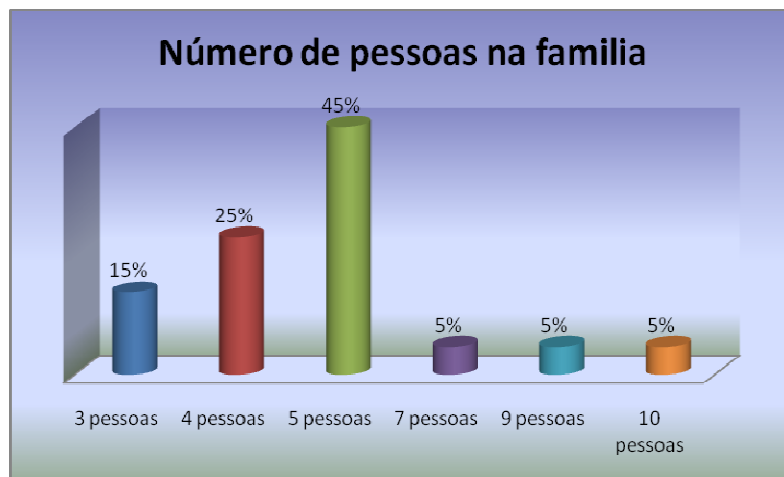
Algumas famílias enfrentam situações de privação. Nestes grupos, a família vive, sem acesso a trabalho, serviços públicos de saúde, educação e assistência. Em alguns casos, percebemos certo “conformismo” ou descrédito nos serviços públicos. A família é uma construção social que varia segundo a época, mas, seja qual for o período histórico, ela é decisiva na formação psíquica e física de uma pessoa. Por isso, não gozar de uma vida com qualidade, provocada nas famílias pela pobreza e miséria, deve constituir uma preocupação permanente das políticas sociais na oferta de serviços públicos (saúde, educação e assistência), bem como encontrar estratégias de intervenção social por meio de programas com transferência direta de renda e projetos complementares que garantam a sustentabilidade econômica e mantenha os vínculos familiares.

No Gráfico 11, é possível perceber como é a estrutura das famílias no Bairro do Village do Lago II, 45% dos lares são compostos por 05 pessoas, 25%, por 04 pessoas; e 15%, por 03 pessoas. Os grupos com maior número de pessoas na família são de 07 a 10 pessoas (perfazendo um total de 15% dos entrevistados). São aqueles cuja situação social muitas vezes é agravada pela questão da renda, da moradia e da falta de acesso aos bens e serviços públicos, 35% das famílias entrevistadas apresentam alta taxa de natalidade, são compostos por relações monoparentais, tendo a mãe como arrimo de família. Ela geralmente ocupa empregos informais e precários, com baixa remuneração, principalmente por não possuir escolaridade capaz de responder às exigências de um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e seletivo.

A rede sócioassistencial ainda não consegue identificar essas pessoas, bem como acessá-los para um primeiro acolhimento e, a partir de então, trabalhar com este grupo alternativas para de mobilização social e construção da autonomia. A integração do trabalho dos serviços locais seria um fator de proteção social. Existe uma desarticulação no conhecimento das “mazelas sociais” dos usuários do Bolsa Família, somente a transferência de renda não consegue resolver a situação que se encontram.

GRÁFICO 11

Número de pessoas na família



Fonte: Coleta direta

A família faz parte do “imaginário” do ser humano, cada pessoa tem sua representação familiar, portanto o bairro Village do Lago II não é diferente, as pessoas se agregam conjuntamente, são famílias que se juntam, moram em um mesmo espaço, na mesma casa ou em construções simples, cômodos ou barracos geminados, sem acabamento. São habitações precárias em um mesmo lote. Os filhos constituem outras famílias, porém continuam dividindo a mesma moradia. A família é, portanto, uma construção social que varia segundo as épocas, permanecendo no entanto, aquilo que se chama de “sentimento de família”(Amaral 2001, p.358, *apud* Gomes e Pereira, 2005).

3.4.2 As Famílias Beneficiárias do Bairro Village do Lago II e o Mercado de Trabalho

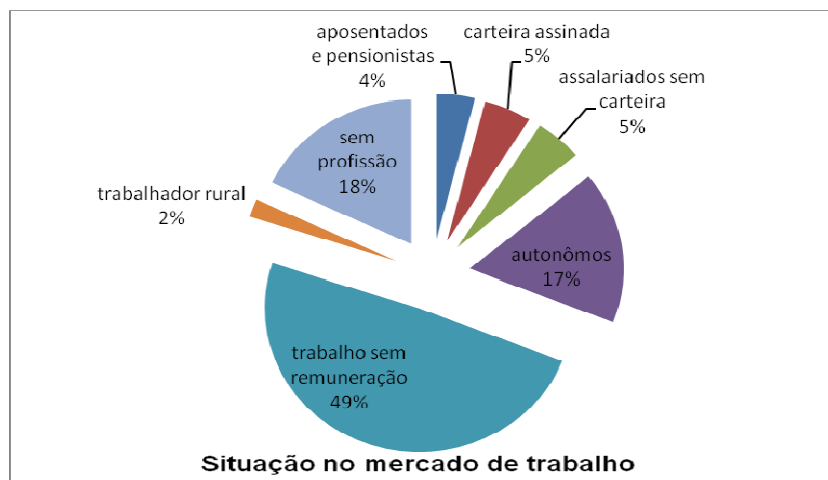
No Brasil, nas últimas décadas, a desigualdade social elevou os níveis de pobreza o que compromete socialmente parte significativa da população. Estudos apresentados por Dedecca (2003, *apud* Gomes e Pereira, 2005, p.359), de 1992 a 1999, os 25% mais pobres perderam 20% da renda e os 5% mais ricos perderam 10%. Os dados levam a constatar que a defasagem salarial é maior nos pobres, o que amplia, ainda mais, a concentração de renda no Brasil.

Das famílias cadastradas no PBF no bairro Village em descumprimento de condicionalidades, 4% informaram que são aposentadas e/ou pensionistas, 5% declararam

trabalhar com carteira assinada, 5% declararam ser assalariados sem carteira assinada, 17% disseram ser autônomas, 49% declararam não possuírem trabalho remunerado, 2% declararam ser trabalhador rural e 18% não informaram profissão, tendo declarado no cadastro ‘único que fazem “bicos” para sobreviverem.

Gráfico 12

Situação no mercado de trabalho das famílias no bairro Village do Lago II

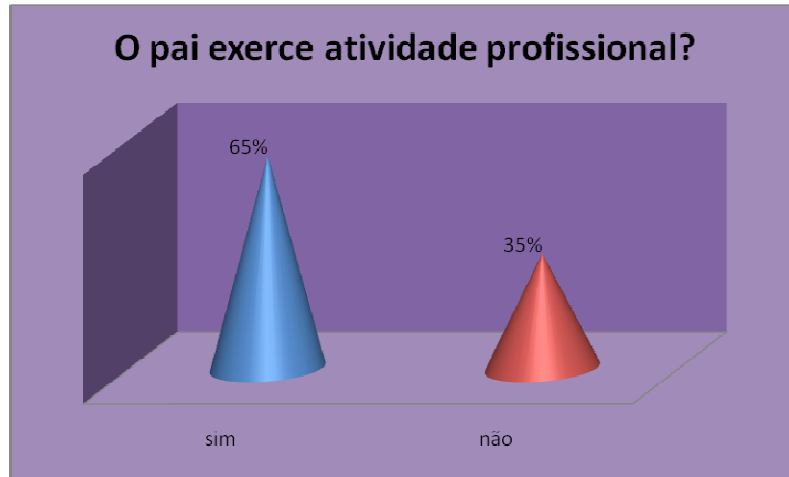


Fonte: Base de dados do Cadastro “único/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

Neste contexto, podemos analisar a amostra das famílias no Bairro Vilage no quesito acesso ao mercado de trabalho, verificando o impacto do trabalho na renda familiar, bem como a apropriação dos programas sociais neste território. Conforme demonstra o Gráfico 13, 65% dos pais trabalham, sendo responsáveis pelo sustento familiar, enquanto 35% estão desempregados ou no mercado informal.

Grafico 13

Atividade profissional exercida pelo pai



Fonte: Coleta direta

De acordo com Lavinias e Varsano (1997) ,

O programa é também um instrumento de combate à pobreza na medida em que a complementação de renda melhora as condições de vida dos pobres. Embora a garantia de renda também melhore as condições de busca de oportunidades de auferir renda, o potencial do indivíduo para tal não se altera automaticamente com o programa e a própria garantia pode afetar sua escolha entre lazer e trabalho, reduzindo sua oferta do último.

Na Tabela 3, percebemos que 45% dos pais cuja família recebe PBF está inserido no mercado formal de trabalho, enquanto 20% estão no mercado informal, 35% não respondeu com precisão qual a sua condição de emprego. Nas famílias nucleares, os homens são responsáveis pela sobrevivência financeira da família. Podemos verificar no Bairro Village do Lago II que as famílias entrevistadas que recebem o recurso do programa, não o considera como sua renda principal, constatou-se que essas famílias buscam melhorar sua condição financeira e social através do trabalho. O que para Ivo (2004, p.13), apesar do crescimento econômico e do emprego

com carteira assinada, a taxa de vulnerabilidade⁴⁶ dos trabalhadores no Brasil permanece ainda bastante elevada.

TABELA 3

Tipo de trabalho que o pai exerce

Tipo de trabalho do pai	Frequência	%
Formal	9	45,0
Informal	4	20,0
Não respondeu	7	35,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

Mas, a questão de inserção no mercado de trabalho não modifica a situação social dos grupos, visto que ocupam postos de trabalhos precários, com pouca remuneração. As ocupações exigem qualificação mínima e pouca escolaridade, 15% trabalham como servente de pedreiro, 15%, como pedreiros e 10% trabalham com serviços gerais, o restante, 20%%, trabalha em serviços públicos, empresas ou por conta própria, porém a grande maioria 35% ainda está no mercado informal.

Segundo dados do MDS (Souza, 2006, *apud*. Ivo, 2008, p.14), a maioria dos chefes de famílias beneficiados pelo PBF era predominantemente de trabalhadores por conta própria (27,1%); empregados assalariados (19,4%), desempregados (17,4%), dona de casa (14,4%) e mesmo de aposentados (8,1%).

⁴⁶ Trabalhadores que integram a população economicamente ativa - PEA sem carteira assinada e que se encontra fora dos direitos sociais do trabalho, mais os trabalhadores domésticos.

Gráfico 14

Profissão exercida pelo pai



Fonte: Coleta direta

Para o programa Bolsa Família, o cadastro deve ser realizado em nome das mulheres, sendo elas responsáveis pelo recebimento do benefício. O fato de serem portadoras do cartão e de receberem uma renda mensal fixa é visto pela Coordenação Federal do PBF como um ganho, porque aumentou o poder de compra das famílias, bem como a visibilidade dessas mulheres como grandes consumidoras.

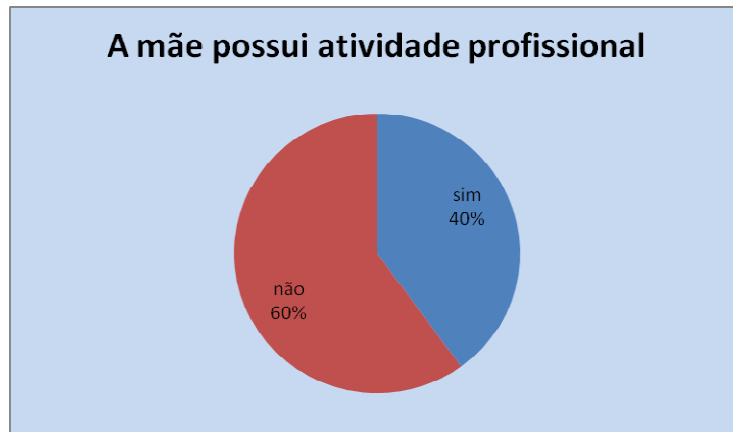
Contudo, no bairro Village do Lago II, a presença das mulheres nos mercadinhos causam um impacto social na região, na medida em que aumenta o poder de compra destas, fazendo circular “dinheiro” pelo bairro, melhora o consumo de alimentos, materiais escolares, materiais de construção etc.. No âmbito financeiro familiar, a presença da mulher é decisiva, porém, na condição de melhoria de vida desta, e na afirmação como cidadã, ainda existe um estigma, ainda ocupam postos de trabalhos precários e, na maioria dos casos, não possuem capacitação profissional.

Diante da amostra coletada, foi possível detectar que 60% das mulheres não exercem trabalho formal, são donas de casa, responsáveis por “cuidar da família”. Por consequência, exercem papéis secundários na casa, ligados ao cuidado do outro, filhos, maridos, netos ou pessoas idosas e doentes como pais e avós. Do grupo entrevistado, 40% trabalham fora. Em empregos formais ou informais, buscam auxiliar no sustento da família com algum recurso, são

mulheres que lutam para adquirir algum tipo de bem material para a sua casa, melhorando o conforto da sua família.

Gráfico 15

A mãe exerce alguma atividade profissional?



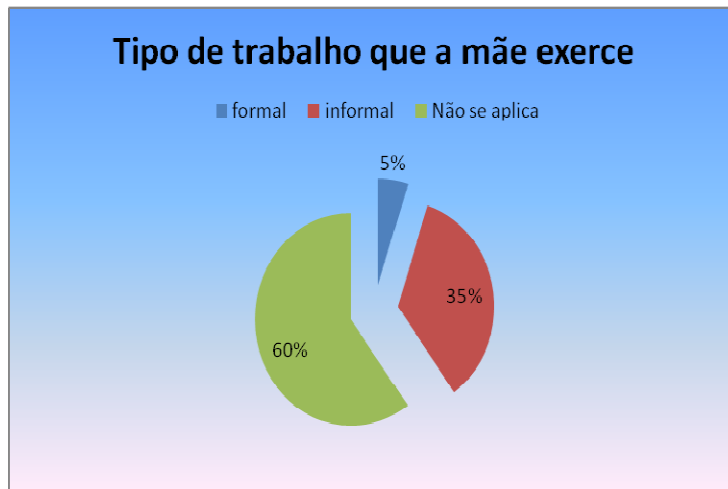
Fonte: Coleta direta

Nas famílias monoparentais, observamos a presença de mulheres que cuidam dos netos, em alguns casos são responsáveis pela criação, visto que as mães e pais constituíram outras famílias, abandonaram os filhos, ou estão presos por cometimento de algum delito. Assim, as mulheres mães e avós são responsáveis por cuidar e garantir o sustento da família.

Percebemos no Gráfico 16 que existem mulheres no bairro que procuram investir em ocupações fora do lar, 35% decidiram enfrentar a infetividade cotidiana através do trabalho. Mesmo na incerteza de um emprego formal, buscam alternativas em atividades que propiciam ganhos que auxiliem no rendimento doméstico, por exemplo os pequenos “bicos” (faxinas, diaristas, vendedoras autônomas, etc.), 5% trabalham no mercado formal com carteira assinada, a grande maioria 60% não exercem atividades remuneradas, somente cuida do lar.

Gráfico 16

Tipo de trabalho exercido pela mãe



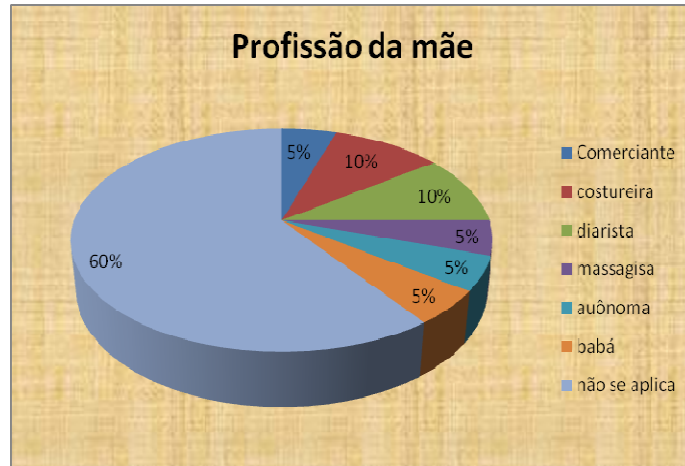
Fonte: Coleta Direta

As famílias do Bolsa Família no Village do Lago II, conforme Gráfico 17, 60% não exercem atividades formais, 35% trabalha em atividades sem capacitação profissional. Em alguns casos, seguem o ofício aprendido com as mães ou com amigas. Algumas mulheres criaram estratégias de trabalho montando pequenos comércios informais em casa, onde negociam perfumes, cremes, balas e doces, enquanto cuidam da família.

As 5% que trabalham fora com carteira assinada, desenvolvem serviços domésticos, como por exemplo, babá. Portanto, as ocupações ainda precárias não inserem esta parcela da população de forma que tenham condições de conduzi-la de forma digna. Ainda não conseguiram fazer uma ruptura na relação proteção social e trabalho, demonstrando que ainda são dependentes dos programas sociais e das suas benesses.

Gráfico 17

Profissão da mãe



Fonte: Coleta direta

As mulheres do bairro Village do Lago II ainda tem dificuldades para romper o ciclo de pobreza, são um contingente ainda desprotegido. As políticas sociais implementados na região não conseguiram tirá-las dessa situação de vulnerabilidade, risco social que ameaça a sobrevivência.

Percebe-se que o programa Bolsa Família não conseguiu fazer com que estas mulheres do bairro Village do Lago II adquirissem sua independência financeira, que fossem plenamente atendidas pelos serviços públicos. Aparentemente, o poder aquisitivo teve uma “certa” ascensão, melhorou na questão alimentar, porém, não obstante o quesito inserção social não aconteceu efetivamente, os equipamentos públicos locais responsáveis pela “porta de entrada” destas famílias aos serviços básicos não conseguiram alcançá-las, deixando uma lacuna.

Na percepção desta pesquisadora o CRAS ainda não consegue atender os beneficiários através de ações que possibilitem a reconfiguração dos espaços públicos que possibilitem esses usuários ter acesso à rede de serviços, às informações e conhecimento do seu direito e a garantia destes na prevenção das vulnerabilidades, conforme preconiza o SUAS.

O CADÚNICO deve ser o instrumento utilizado pela rede de serviço social como meio de detectar as famílias em situação de risco. Através dele, é possível se fazer o diagnóstico social do município para conhecimento dos territórios mais vulneráveis e dos indivíduos fragilizados socialmente. O mapeamento serve para intervenções na região, focalizando as famílias que

necessitam de “cuidados especiais”. Ele deve ser utilizado em prol da proteção social e no conhecimento da população local.

Das famílias da amostra coletada 70%, disseram conhecer os serviços prestados pelo CRAS no bairro, 30% desconhecem a instituição.

TABELA 4

Você conhece os serviços prestados pelo CRAS do seu bairro?

Conhece os serviços prestados pelo CRAS?	Frequência	%
Sim	14	70,0
Não	6	30,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

No bairro Village do Lago II, as famílias ainda não encontraram a “porta de saída” do programa. As instituições locais não favorecem o empoderamento e autonomia dessa parcela da população, a demanda pelo atendimento social no CRAS restringe-se apenas á atualização de dados cadastrais do PBF e a confecção de novos cadastros. Ainda não conseguiram construir um sistema de proteção social básica, que assegure aos usuários a superação das sua condição de vulnerabilidade,diante desta situação os indivíduos não continuam cada vez mais vulnerabilizando.

O conhecimento destas famílias sobre as questões de funcionamento do CRAS como equipamento públicos é mínimo, somente acessam o local quando ocorrem problemas no seu cadastro do PBF, ou no seu benefício. Conforme informado pelos moradores, “o local é perto da casa, assim recorrem à instituição para resolver pendências relativas ao programa, evitando de ir até a coordenação central”. De acordo com o a NOB/SUAS (200\$) o CRAS deve prestar informações, orientações para a população de sua área de abrangência, bem como articular com a rede de proteção social local no que refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social. (...) de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional.

Nas famílias moradoras do bairro Village do Lago II, os filhos maiores trabalham auxiliando no rendimento familiar. Conforme demonstra a Tabela 5, os filhos maiores de 17 anos que trabalham neste grupo entrevistado são 30%, sendo que a grande maioria, 70%, não ocupa postos de trabalho no mercado.

A dificuldade de empregabilidade destes pode ser um agravante social. Muitos não conseguem inserir no mercado de trabalho, quando conseguem tem dificuldades em conciliar emprego e escola. O estudo e o trabalho, muitas vezes, não são compatíveis, por isso uma parte deles abandona os estudos para buscarem empregos que possibilitem a geração de uma renda, quer para gastos próprios ou para o complemento financeiro da família. Alguns ainda tentam conciliar o trabalho (durante o dia) com a escola (durante a noite), mas quando isso não é possível, acontece à evasão escolar.

O CRAS, como uma unidade pública estatal, deveria esta mais preparado e equipado para atuar nestas situações prestando orientação, buscando fortalecer os vínculos familiares através da promoção de ações complementares, cursos, atendimentos psicossociais e, principalmente acionando a rede socioassistencial. Tal condição ajudaria a juventude local a retornar para a escola e buscar qualificação profissional.

As famílias destes jovens beneficiárias do PBF devem, pois, ter prioridade sobre os atendimentos da rede de serviços, para que minimizem as situações de risco através de acompanhamentos especializados que articulem entre si e garantam a prevenção de situações que indicam risco em potencial, possibilitando aos indivíduos encontrarem uma ‘porta de saída’ através do empoderamento, da autonomia, e da construção do seu protagonismo.

TABELA 5

Filho maior de 17 anos que trabalha?

Filho maior de 17 anos que trabalha	Frequência	%
Sim	6	30,0
Não	14	70,0
Total	20	100,0

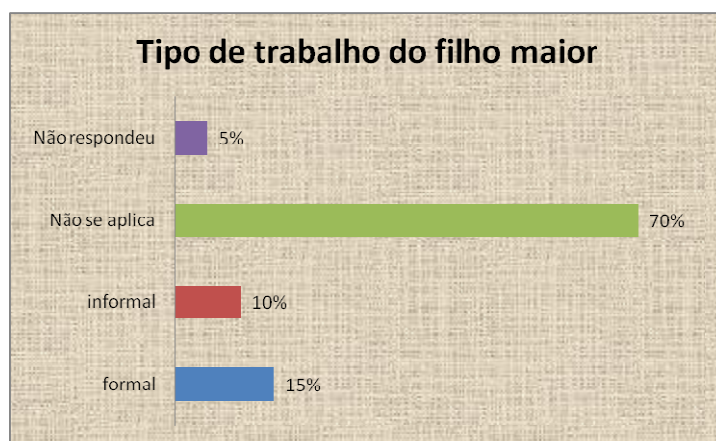
Fonte: Coleta direta

O Gráfico 18, traz a realidade do trabalho realizado pela juventude do bairro Village do Lago II, são impelidos a ocuparem empregos sem estabilidade financeira, sem as garantias sociais trabalhistas como previdência, férias, jornada de trabalho, FGTS etc.

Nesta região, os jovens convivem com uma dinâmica criminal intensa, a qual deixa os adolescentes vulneráveis, provocando fragilidades sociais e transtornos familiares. Os poucos espaços de trabalho conquistados pelos jovens são na maioria informais. Dessa maneira em alguns casos, os jovens envolvem em grupos de riscos dentro da comunidade para terem acesso a vestuários, à alimentação para as famílias, ou até mesmo ascensão social pelo “poder paralelo”.

Gráfico 18

Tipo de trabalho do filho maior



Fonte: Coleta direta

A dificuldade de emprego leva à busca de outros espaços para trabalharem e poderem sobreviver, 15% destes jovens estão no mercado formal de trabalho, 10% trabalham informalmente, e 5% não responderem sobre a atividade que exercem.

As famílias abordaram a relação juventude, trabalho e violência no bairro. Acreditam que o emprego com salário e carteira assinada seja o caminho para vencerem na vida e não se envolverem em “confusões”, visto que a tensão e os conflitos são constantes na comunidade. Os jovens estão vulneráveis a diversas situações neste território, desemprego, ausência de renda, evasão escolar e a violência que desestabiliza o grupo familiar e coloca em “xeque” os serviços de proteção social.

Na Tabela 6, podemos visualizar a situação dos beneficiários, cuja renda familiar continua dependente do programa. A maior parcela dos entrevistados, 60%, recebe até um salário mínimo mensal, 15% possuem uma renda de mais de um salário mínimo, e apenas 5% possuem renda superior a 02 salários mínimos.

No grupo em que o pai e a mãe trabalham em empregos formais, o grupo familiar é composto por varias pessoas, o que compromete o orçamento mensal. O benefício social se torna um auxílio mensal nas despesas familiares.

TABELA 6

Renda familiar exceto beneficio social

Renda Familiar	Frequência	%
até um salário mínimo	12	60,0
mais de 1 até 2 salários mínimos	3	15,0
mais de 2 até 3 salários mínimos	1	5,0
sem remuneração	4	20,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

Grande parte dos beneficiários no bairro Village do Lago II inserida no PBF sobrevive com rendimentos de até um salário mínimo. São famílias que convivem com baixa renda, e o índice de desemprego, que atinge diretamente os adultos responsáveis pelo sustento familiar. O recurso do programa vem como um alívio nos rendimentos mensais é um complemento à renda familiar.

3.4.3 A Família no Centro da Atenção da Política de Proteção Social no Bairro Village do Lago II

A família, para os programas sociais, representa o núcleo básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social (MDS, 2008), portanto, independente dos formatos adquiridos ou dos modelos que assumem, esta deve ser apoiada, e ter acesso a condição

para responder a seu papel social no sustento, na guarda e na educação de seus filhos, bem como na proteção de seus membros.

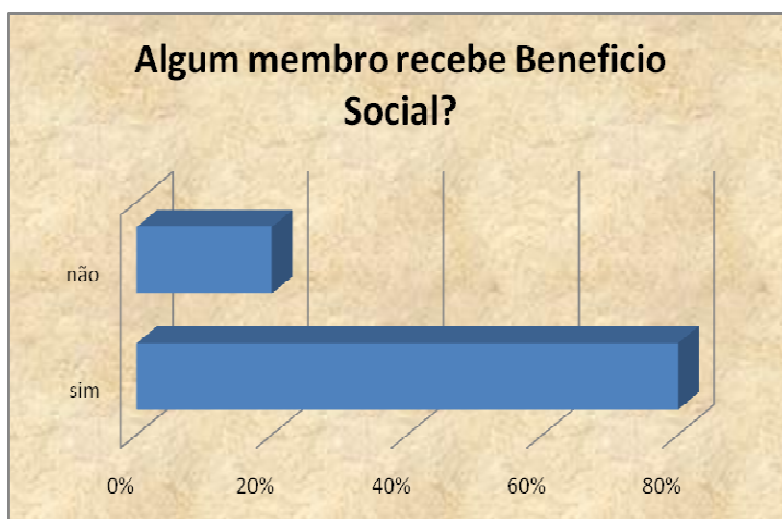
Os programas sociais devem ser instrumentos de inclusão social, através de ações que possibilitem os indivíduos de ter acesso à proteção social, seja através de transferência de renda, ou de ações complementares de atendimento familiar (jovens, adultos, idosos). Devem direcionar as famílias para o acesso aos equipamentos públicos do Estado, visto que a situação de vulnerabilidade não oportuniza o alcance dessas políticas e dificulta a participação social.

Portanto, sabemos que na maioria dos casos esses indivíduos não acessam os serviços ofertados pelo estado como condição *sine quo non*, para diminuição das situações de riscos sociais, 80% destas famílias entrevistadas recebem o Bolsa Família, apenas 20% não recebem. No último caso inclui as famílias que já foram beneficiadas, desligadas por cancelamentos, filhos que já atingiram a idade limite do programa e renda per capita superior à exigida pelo programa.

Estas famílias que não se inserem mais nos critérios para recebimento do PBF, ainda precisam da assistência para continuar assegurando a sua inserção social. É necessário que as políticas sociais tenha mais atenção sobre estes indivíduos. Além da transferência de renda, é preciso assegurar cidadania e promoção social.

Gráfico 19

Algum membro recebe benefício social?



Fonte: Coleta direta

O PBF preconiza que as instituições devem estar atentas às famílias beneficiárias que manifestem vulnerabilidades. Compete aos equipamentos públicos construir estratégias para a “busca ativa” dos beneficiários que não acessam os serviços para acompanhamento e conhecimento dos motivos pelos quais estão em situação de vulnerabilidade.

A Tabela 7 apresenta as famílias que estão de alguma forma, inseridas em programas sociais, 55% são beneficiárias do PBF, 15% recebem o PBF e o leite pela vida, 5% recebem PBF e Benefício de Prestação Continuada (BPC) e 5% Bolsa Variável Jovem. Algumas famílias já estiverem em algum programa social, porém não faz mais parte de nenhum desses.

TABELA 7

Qual programa é beneficiário?

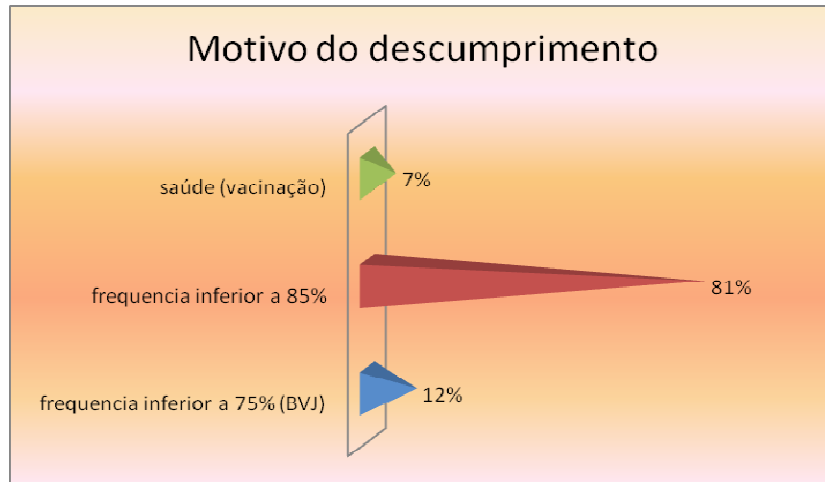
Programa que é beneficiário	Frequência	%
Bolsa Família	11	55,0
Bolsa Variável Jovem – BVJ	1	5,0
Bolsa Família/ BCP	1	5,0
Bolsa Família/ leite pela vida	3	15,0
não se aplica	4	20,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

Analisando os motivos que levaram as famílias do Village do Lago II a descumprirem as condicionalidades postas como condição para recebimento do PBF foi possível verificar no relatório analítico do município que 81% dos beneficiários descumpriram por frequência escolar inferior a 85% (PBF), 12% por frequência inferior a 75% (BVJ) e 7% por não cumprimento do calendário de saúde (vacinação). Estes levantamentos referentes as condicionalidades são realizados na educação bimestralmente e na saúde semestralmente.

Gráfico 20

Motivo do descumprimento das famílias do bairro Village do Lago II



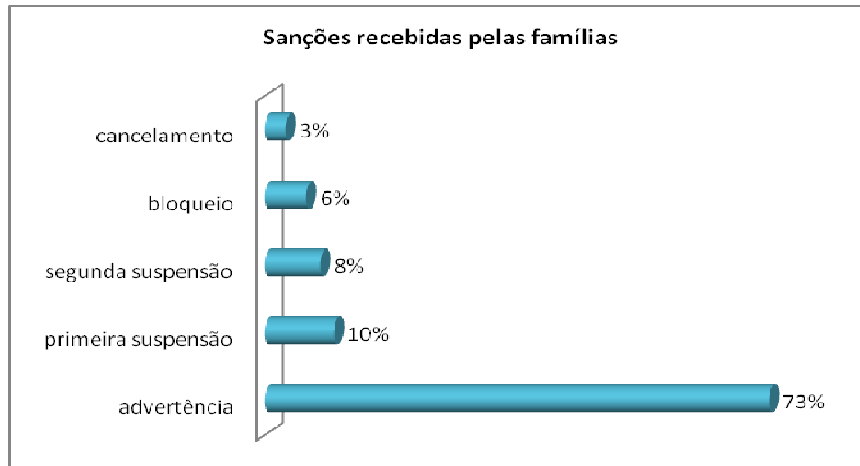
Fonte: Base de dados do Cadastro Único/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

As famílias notificadas no bairro receberam sanções, sendo que, das 100 famílias em descumprimento, 73% tiveram advertência não refletindo no repasse do recurso, 10% receberam a primeira suspensão recebendo seu recurso após trinta dias, 8% obtiveram a segunda suspensão, ficando sem receber o recurso por 60 dias, 6% tiveram o bloqueio do benefício o que repercutiu no não recebimento do benefício, exigindo que as famílias comparecessem a coordenação do programa para fossem realizadas justificativas, e 3% tiveram o benefício cancelado. Para que o benefício seja cancelado é necessário que ocorra por parte dos indivíduos o descumprimento reiterado das condições do programa por 05 vezes.

A efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão (Kerstenetzky, 2010, p.07 *apud* Bichir, 2010).

Gráfico 21

Sanções recebidas pelas famílias em descumprimento no bairro Village do lago II



Fonte: Base de dados do Cadastro Único/PBF Prefeitura Municipal de Montes Claros

Da amostra das 20 famílias, 35% das já tiveram seu benefício cancelado, incorrendo em sanções reiteradas. O cancelamento de benefícios sociais é um indicador de vulnerabilidade por parte das famílias, haja vista que passou por várias sanções sem conseguirem cumprir as condições colocadas pelo programa Bolsa Família. O cancelamento reflete situações sociais extremas dos beneficiários que vêm descumprindo continuamente as condicionalidades, portanto a intervenção social do poder público deve ser pontual para diagnosticar os motivos pelos quais os beneficiários não conseguem cumprir as contrapartidas do programa.

Embora a advertência apareça mais como uma sanção simples, os cancelamentos ocorrem com menos expressividades, mas, quando acontecem, podem impedir o acesso aos bens e serviços públicos. Segundo Petrine (2003, *apud*, Gomes e Pereira, 2006), na medida em que as famílias encontram dificuldade para cumprir satisfatoriamente suas tarefas básicas de socialização e amparo/serviços aos seus membros, criam-se situações de vulnerabilidade.

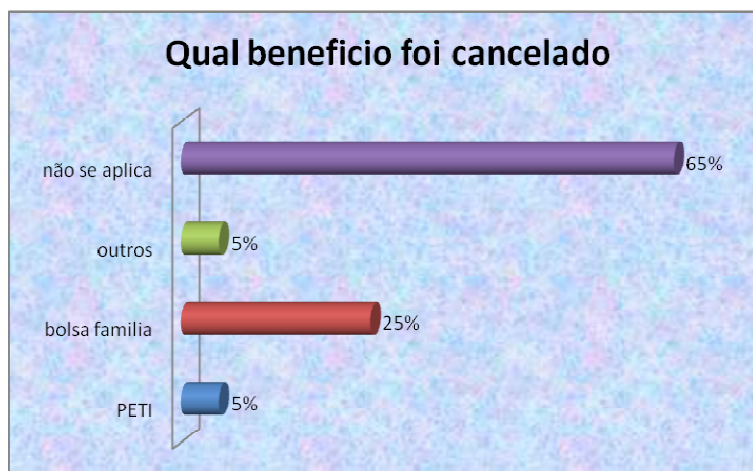
Na maioria dos casos de sanções, os beneficiários são advertidos, ou seja, descumpriram apenas uma vez a condicionalidade. Mas aparecem casos daqueles que descumpriram e foram advertidos, e por conseguinte, têm o seu benefício social bloqueado. No bairro Village do Lago II foi possível perceber que 25% das famílias tiveram seu benefício cancelado, considerando que

passaram por várias sanções, desde a advertência inicial, bloqueio, suspensão até chegar ao cancelamento.

O impacto do cancelamento interfere no rendimento financeiro da família, mas o fator agravante é que os cancelamentos estão intrinsecamente ligados à frequência escolar, agravando ainda mais a situação.

Gráfico 22

Qual benefício foi cancelado



Fonte: Coleta direta

No Gráfico 22 podemos perceber que, 5% das famílias da amostra eram oriundas do PETI, tendo seu benefício unificado, ocorrendo assim a migração para o PBF. Entretanto, incorreram em sanções devido aos filhos não participarem das ações socioeducativas do programa, que visa a erradicação do trabalho infantil, ofertando atividades às crianças e adolescentes no contraturno escolar. Os jovens do Bolsa Variável Jovem fazem parte dos outros 5% que perderam o benefício, por motivo de evasão escolar. Em relatos, as famílias afirmam não ter filhos menores de 15 anos, recebiam apenas o benefício pelo filho que completara a idade limite do programa, passando a inserir nos critérios do BVJ, porém não conseguem mantê-los estudando regularmente.

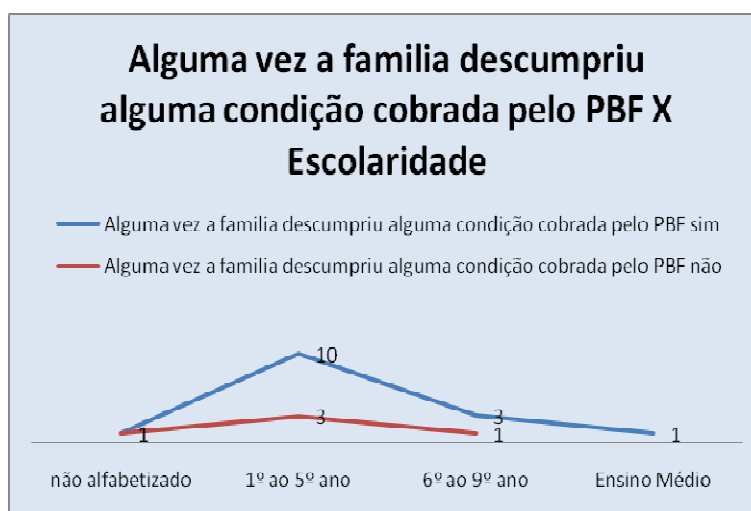
No Gráfico 23 podemos perceber que a escolaridade das famílias no Village do Lago II, pode ser um fator que interfere no cumprimento das condicionalidades. Em termos institucionais, a exigência de contrapartidas pode ser um complicador para os beneficiários, visto que implica

no não recebimento de recursos, mas também pode afastar a população dos equipamentos públicos. Estes devem contribuir para aliviar os sintomas da pobreza e desigualdade, as quais agravam a sociedade, sobretudo os territórios socialmente vulneráveis como o Village do Lago II.

Percebe-se, que as famílias com menor grau de escolaridade apresentam menor nível de descumprimento, enquanto as famílias que possuem primeiro grau incompleto possuem maior nível de descumprimento das cláusulas de aderência ao PBF.

Gráfico 23

Escolaridade X Descumprimento



Fonte: Coleta direta

Para Bichir (2008:7), em termos institucionais, a exigência de contrapartidas é defendida por sua suposta contribuição ao desenvolvimento de capital humano a longo prazo, perspectiva que aborda a pobreza para além da simples insuficiência de renda, sendo que, a curto prazo, o alívio imediato da pobreza é realizado por meio de transferência monetária.

As políticas sociais focalizadas como o PBF ressaltam a relevância da cobrança das condicionalidades nos aspectos referentes à saúde, assistência e educação. Esta é o principal ponto deste programa. Existem afirmações do impacto do PBF na redução da pobreza e da

desigualdade. Segundo Ivo (2008, p. 12) as transferências de renda dos programas sociais do estado permitiram que, nos últimos anos um número de famílias escapasse da condição de miséria (indigência) e da pobreza.

No entanto é importante considerar que um elevado número de famílias ainda sobrevive com os mínimos sociais. Ou seja, ainda são co-responsabilizadas pelos problemas sociais enfrentados, assumem sobretudo o compromisso de manter os filhos nas escolas, todavia ainda não conseguem cumprir os cuidados básicos com a família. O nível de escolaridade pode ser um elemento que impossibilita o entendimento das famílias sobre a manutenção do filho na escola e no acompanhamento da sua aprendizagem.

A questão das condicionalidades provoca controvérsias no debate sobre os programas de transferência de renda. Para o estado, atuam como instrumentos de garantia de direitos nas áreas de saúde, educação e assistência. Para as famílias podem ser entendidas como um dificultador, porque não conseguem usufruir e acessar os seus direitos.

Sob o ponto de vista de repasse de recurso financeiros como estratégias de inserção social, podemos observar que existe um “abismo” entre as famílias e as instituições locais, o desconhecimento dos serviços prestados pelo CRAS e a dificuldade de acessarem a saúde, traz instabilidade para as famílias do Village. As famílias do Village do Lago II, 90%, têm conhecimento das condicionalidades do PBF, sabem que o programa exige condições para que elas possam ser inseridas, apenas 10%, afirmam desconhecer estas condicionalidades.

TABELA 8

A família tem conhecimento das condições cobradas pelo PBF?

Conhecimento das condições cobradas pelo PBF?	Frequência	%
Sim	18	90,0
Não	2	10,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

Quando perguntados sobre as condicionalidades cobradas pelo PBF, 70% afirmaram ser a frequência escolar e 20% afirmaram ser frequência escolar e saúde, 10% ainda desconhecem quais são as condições postas pelo programa para que continuem recebendo o recurso. Portanto, a gestão pública ainda falha nas orientações e informações repassadas às famílias.

TABELA 9

Quais condicionalidades a família tem conhecimento?

Quais condições?	Frequência	%
frequência escolar	14	70,0
frequência escolar e vacinação	4	20,0
não respondeu	2	10,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

O PBF exige condicionalidades das famílias como compromissos para continuarem recebendo, todavia 75% das famílias entrevistadas na amostra do Village do lago II, afirmaram que já descumpriram alguma condicionalidade, 25% disseram que nunca descumpriram. Quando perguntados sobre quantas vezes descumpriram, 50% disseram que receberam apenas advertência; 25% descumpriu uma vez; e 5%, mais de uma vez. Neste último caso, houve bloqueio, suspensão e cancelamentos dos benefícios.

O motivo apontado para o descumprimento na maioria dos casos é a frequência escolar, com 35% dos casos, 10% responderam desatualização cadastral e 10% gravidez na adolescência o que resultou em evasão escolar. E 5%, afirmaram que mudaram de endereço e não informaram ao Cadastro Único, 5% disseram que houve erro das escolas na hora de repassar a informação da frequência do filho, e 5% tiveram o benefício bloqueado por renda per capita superior.

Da amostra de famílias entrevistadas que descumpriram no período de 2009 a 2010 e que sofreram sanções do programa em alguns casos relatados ficaram sem receber o seu pagamento, outros foram cancelados, algumas famílias conseguiram justificar o motivo do descumprimento e conseguiram reverter o benefício, porém, ficaram até 90 dias para que as justificativas fossem acatadas pelo SENARC/MDS.

Nestes relatos, percebemos que as famílias não procuram o CRAS para resolver a situação de descumprimento, recorrem diretamente à Coordenação do PBF. A tabela abaixo demonstra as sanções sofridas pelos beneficiários.

TABELA 10

Se descumpriu. Quais foram as medidas tomadas pelo governo?

Medidas tomadas pelo governo	Frequência	%
Advertência	3	15,0
bloqueio por 30 dias	6	30,0
suspensão do pagamento por 60 dias sem recebimento	6	30,0
não lembra	5	25,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

Na tabela 10, percebemos que as sanções aplicadas às famílias com maior incidência foi bloqueios por 30 dias, sendo 30% dessas famílias, 30% tiveram suspensão por 60 dias. Estes registros são computados como mecanismos de avaliação das famílias pelo MDS, 15% das famílias receberam advertências, 25% disseram não lembrar qual foi a sanção recebida. As sanções são aplicadas de forma gradativa, são cumulativas, e vão se tornando mais rigorosas à medida que as famílias voltam a reincidir.

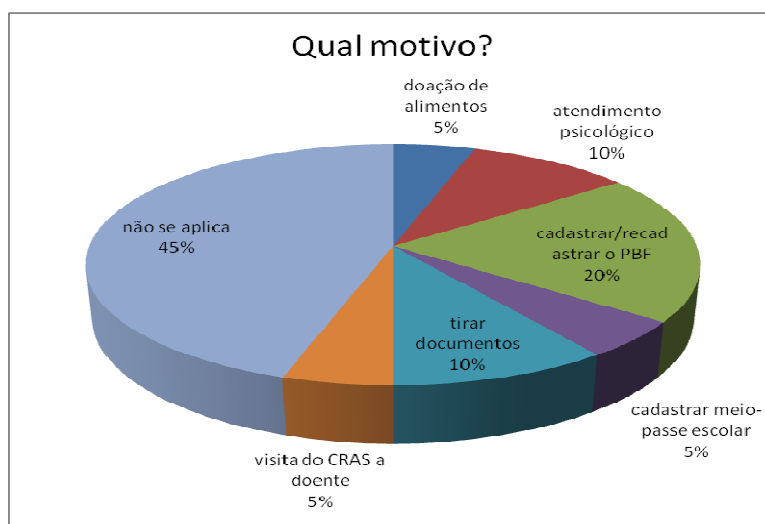
3.4.4 Os Desafios do Programa Bolsa Família no Bairro Village do Lago II

O programa Bolsa Família ainda enfrenta desafios em regiões que apresentam extrema vulnerabilidade e fragilização na rede de proteção social. Sabemos que a cobertura do programa é elevada no município de Montes Claros, porém a pobreza e a desigualdade ainda persistem em regiões com pouca oferta de equipamentos públicos e com desenhos sociais diferentes. As pessoas ainda são “vítimas” do “clientelismo” e “assistencialismo” eleitoral, que dificulta o

acesso das pessoas aos seus direitos e, principalmente, ao conhecimento dos serviços que existem nestes espaços.

O bairro Village do Lago II não é diferente. As famílias ainda são culpabilizadas pela situação em que vivem, o programa ainda não consegue agregar transferência de renda e proteção social. As famílias afirmam que conhecem o CRAS, dizem saber dos serviços prestados, mas de acordo com o Gráfico 24 quando perguntados por qual motivo procuram os serviços, 20% disseram que vão em busca de atualização dos dados do cadastro do PBF, 10%, para atendimento psicológico, 10%, para tirar documentos, 5% para receber doação de alimentos, fazer o meio passe, ou solicitação de visita a doentes, 45% não sabem qual a função da instituição no bairro.

Gráfico 24
Qual motivo?



Fonte: Coleta Direta

O sistema de proteção básica destinado a prevenção de situações de risco sociais ainda não consegue atender com efetividade as famílias do Bairro Village do Lago II de acordo com os parâmetros preconizados pelo Suas, portanto, comprometendo sua função e a do PBF, que é criar estratégias para a saída dos beneficiários da dependência da transferência monetária de renda através de programas sociais. Alguns obstáculos ao acesso ainda existentes relacionam-se a mecanismos institucionais, sobretudo, efeitos indiretos de alguns critérios impostos pelos programas, como cotas municipais de atendimento, e também a mecanismos sociais, associados

às características da população, especialmente seus recursos individuais e coletivos para acessar o programa (Bichir, 2010).

Percebemos que as famílias não são acessadas pela equipe técnica através de visitas domiciliares, assim os usuários conhecem os serviços superficialmente. A grande maioria entende que esse equipamento público é para atender o Bolsa Família nas questões relativas a atualização de dados ou para novos cadastros, desconhecem os atendimentos psicossociais, a oferta de ações complementares que possibilitem sua autonomia enquanto cidadão.

O MDS avalia o descumprimento das famílias, considerando situações de “inadimplência” quando um ou mais membros descumprem as condicionalidades. A situação deve ser avaliada pelos equipamentos públicos de proteção social, observando os registros de descumprimento e considerando a situação em que a família está inserida (MDS, 2008).

Portanto, compete ao CRAS observar quais os motivos que levaram as famílias a incorrerem em sanções, deixando de cumprir alguma contrapartida do PBF, há necessidade de serem apoiadas de forma sistemática, seja através de oferta de serviços socioassistenciais, socioeducativos e/ou de convivência.

O Gráfico 25 confirma as pontuações acima. Quando as famílias foram perguntados sobre o que mudou na sua vida com a chegada do CRAS no bairro, a grande maioria, 70%, disse que não mudou em nada, 10%, afirma que melhorou para resolver problemas com o PBF, que hoje tem mais facilidades, não precisando procurar a coordenação do programa, 5% disseram que ajuda a resolver problemas com documentos, cesta básica verduras, 5% disseram que ajuda obter informações sobre cursos profissionalizantes, porém 5% não perceberam ainda nenhuma mudança e os outros 5% não responderam.

Observa-se que falta mais articulação e mobilização das políticas públicas e do PBF, pois acesso o destas famílias a estes serviços não aconteceu de forma efetiva. A focalização nessas políticas traz uma grande preocupação, tendo em vista que a garantia dos direitos não alcança a todos, realizando dentro do programa uma seleção perversa que impossibilita as famílias socialmente fragilizadas de terem seus direitos mínimos garantidos. Conforme Ivo (2008), focalizar é estabelecer mecanismos e critérios para delimitar “quem” tem direito aos benefícios instituídos como subsídio público.

O PBF é um programa social focalizado sobre as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, constituindo um alívio ao orçamento doméstico. A sua sustentabilidade e

implementação não têm garantia constitucional, estando condicionado a decisões de governo. Neste sentido, não constitui em direito constitucional (Bichir,2010).

Gráfico 25
O que mudou na sua vida com a chegada do CRAS?



Fonte: Coleta direta

As famílias ainda não construíram uma identidade com o PBF, nem vêem as condicionalidade como estratégias de mudança social. O programa é importante como meio de sustento e sobrevivência das famílias, 100% dos entrevistados afirmam que o programa mudou sua vida

Porém, podemos observar na Tabela 11 que as famílias entrevistadas consideram a renda como fator principal do PBF, 75% dizem que com o recebimento do benefício à renda familiar melhorou, enquanto 25% afirmam que melhorou a renda e a educação dos filhos. Portanto, a condicionalidade “cobrada” no quesito educação é um fator secundário para esses indivíduos, a renda pode ser mais importante do que a educação.

TABELA 11

O que O PBF mudou em sua vida?

Idade	Frequência	%
melhorou educação dos filhos e renda familiar	5	25,0
melhorou a renda familiar	15	75,0
Total	20	100,0

Fonte: Coleta direta

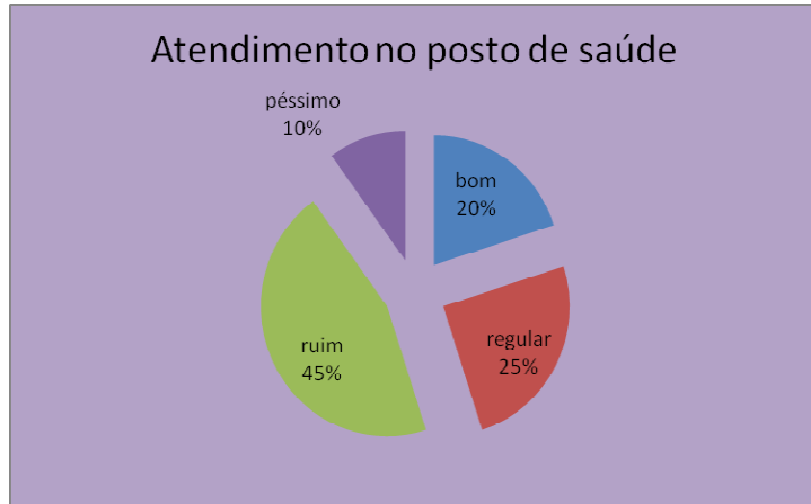
Enquanto o programa afirma que a frequência escolar é um fator de melhoria social, para os beneficiários é relevante quanto o rendimento mensal. É importante ressaltar, que frequência escolar não é garantia de aprendizagem, de novas informações e conhecimento, e sim um meio de esta inserido no espaço escolar. Independente em qual situação isso aconteça. A presença física do aluno na sala de aula não pressupõe mudança na vida escolar e no aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o município ainda apresenta nível de 3,7%, nível inferior ao apresentado para o país, cuja é média 6% (MEC, 2011).

No bairro Village do Lago II, as famílias ainda possuem dificuldades para cumprirem as condicionalidades. O acesso a saúde é um problema, mesmo com a presença dos agentes de saúde que visitam regularmente as residências, o acesso aos serviços no PSF é dificultado pela ausência de dentistas, médicos clínicos geral e especialistas. Muitas vezes são encaminhados para outros bairros para tentarem conseguir atendimento.

Podemos afirmar que, se os programas de transferência de renda representam alívio nas condições de reprodução das famílias indigentes e pobres, eles, no entanto, são limitados quanto aos objetivos mais amplos do desenvolvimento com equidade. Sem dúvida essas transferências representam melhoria de condições de vida (especialmente daqueles na linha da indigência) e dinamizam a economia popular dos pequenos municípios, mas não são potentes para alterar as relações sociais de enormes desigualdades (Delgado e Theodoro,2005).

GRÁFICO 26

Como é o atendimento no Posto de Saúde do seu bairro às famílias beneficiárias do PBF?



Fonte: Coleta direta

De acordo com o Gráfico 26, 45% das famílias entrevistadas no bairro afirmam que o atendimento da saúde no bairro é ruim, 25% dizem que é regular, 20% responderam que é bom, enquanto 10% disseram que é péssimo. As famílias afirmam que os Agentes de Saúde do PSF visitam constantemente as residências, porém não atendem as demandas, não realizam os encaminhamentos para o Posto de Saúde local ou da região, as informações sempre são as mesmas não tem médicos, dentistas, remédios.

A desinformação local sobre os serviços e a garantia de seus direitos é perceptível nos relatos das famílias. Informam que o programa é importante na sua vida, dizem que buscam poderiam encontrar saídas para a sobrevivência da família, afirmam que o programa é um auxílio que recebem, contam com ele mensalmente. Enquanto, outras famílias têm o PBF somente como à única renda, não sendo assistidos socialmente, portanto, não encontraram ainda alternativa para sua subsistência. A erradicação da pobreza não se dá pela via unilateral das ações governamentais, como os programas de transferência de renda, e depende de chances nas quais os indivíduos afetados possam escolher e atuar como agentes sociais (Asseburg e Gaiger, 2007, p.19 *apud*. Ivo, 2010).

Vários fatores sociais incidem sobre essa população, a pobreza, a violência, e a insegurança por não saber o que fazer para sobreviver sem os recursos financeiros do PBF. As mazelas sociais persistem ainda são obstáculos para que estes indivíduos entendam o PBF como fator de mudança social. Isso porque o programa auxilia como um mecanismo de redução da pobreza, da desigualdade, da melhoria à economia local, do aumento do índice de alunos nas escolas, mas ainda não consegue alcançar a maioria dos usuários com os serviços básicos, garantindo a sua proteção social, minimizando situações de risco e vulnerabilidades. As famílias encontram obstáculos para conseguirem encontrar uma “porta de saída” como alternativa para romper o ciclo de pobreza e desigualdade social.

Considerações Finais

Os séculos XIX e XX foram marcados pelo surgimento dos modernos sistemas de proteção social, cujo principal objetivo consiste na proteção pública dos indivíduos contra os diversos riscos oriundos de fatores políticos, econômicos, culturais e sociais. No caso brasileiro, as políticas sociais expressam atendimento a diversos tipos de vulnerabilidade apontados em municípios, através da introdução de programas de transferência de renda preceituando uma renda mínima para os cidadãos.

Contudo, essas políticas são marcadas pela forma excludente e vexatória de comprovação de pobreza e controle de condicionalidades que limitam a condição e a qualidade do sistema de proteção comprometendo o número de pessoas que possam acessar os programas, como por exemplo, o Bolsa Família.

Observa-se que a ineficiência da gestão pública muitas vezes dá o caráter “punitivo” ao programa PBF, a suspensão dos benefícios coloca as famílias como responsáveis pela fragilidade do sistema público na oferta desses serviços com eficiência e efetividade. As famílias são penalizadas por não conseguirem cumprir o “seu dever” perante o programa, mas este “dever” é um direito adquirido na Constituição Federal de 1988.

Os municípios devem viabilizar o atendimento aos usuários em descumprimento das condicionalidades através de monitoramento ativo, detectando os motivos que levam essas famílias não cumprirem os compromissos firmados com o Programa. Por outro lado, o PBF tem em mãos um instrumento eficaz para a identificação destes grupos que se encontram em vulnerabilidade social, possibilitando condições de instituir ações socioassistenciais que primem pelo protagonismo e desenvolvimento desta parcela da população.

O desconhecimento dos direitos básicos mantém o cidadão distante do acesso aos serviços do Estado. Os fatores como indigência econômica, dificuldade de acesso a serviços básicos (saneamento, saúde, educação e assistência etc.) reforçam as desigualdades, portanto, é necessário à superação da pobreza através da articulação entre os programas sociais de transferência de renda.

Um dos maiores desafios para os municípios brasileiros, no caso em especial Montes Claros, é no campo social, cuja necessidade de criação de novas habitações, que minimizem a vulnerabilidade social, melhoria na infraestrutura da saúde e da educação, e criação de postos de trabalho possibilitando melhoria na renda da população. Estes segmentos menos favorecidos não conseguem ter acesso aos bens e serviços públicos ofertados pelo município. Dessa maneira, são cada vez mais excluídos por não conseguirem cumprir o seu “dever” com os programas sociais que exigem condicionalidades para continuarem a receber o auxílio financeiro dos programas.

As condicionalidades são instrumentos de controle social do governo, cujo objetivo é manter as famílias pobres no programa Bolsa Família, através de compromissos a serem cumpridos nas áreas de saúde, educação e assistência. O repasse de recursos por parte do governo pressupõe obrigações aos beneficiários, prevendo-se penalizações àqueles que não cumprem as instruções normativas. Os Centros de Referência e Assistência Social (CRAS), responsáveis pela triagem e diagnóstico das famílias, ainda não consegue agregar informações das famílias referenciadas, assegurando nos territórios a intersectorialidade do Sistema de Proteção Social.

A questão do cumprimento de condicionalidades pelas famílias nos programas de transferência de renda perpassa pelo controle do Estado aos indivíduos, são questões a serem encaradas. As políticas públicas de proteção social devem atuar como equipamentos do estado dentro das comunidades, fazendo-se presentes e atuantes. Diante disso, “cobrar” das famílias a responsabilidade em cumprir contrapartidas para continuarem a receber benefícios sociais com garantia a direitos mínimos de cidadania é ferir os direitos constitucionais.

A consolidação de esforços governamentais e da sociedade civil deve ser potencializada, é preciso enfrentar o problema advindo das transformações econômicas e sociais, a concentração de renda e de riqueza são características marcantes nos países subdesenvolvidos como o Brasil.

Os problemas sociais podem estar vinculados a situação de desigualdade, a violação dos direitos, as precárias condições de vida que podem ter origem na estrutura da nossa sociedade. As famílias são privadas de construir uma identidade, considerando parte da sociedade como sujeito de direito. As famílias, mesmo em situação de vulnerabilidade social, não são agente

passivos desse contexto social, reagem cotidianamente à sua maneira, constroem alternativas de subsistência próprias nos espaços em que vivem.

Verifica-se que a população do bairro Village do Lago II em Montes Claros apresenta baixo nível de escolaridade, características apresentadas pelas famílias inseridas no CADÚNICO no município. Logo, contribuindo também para uma precária qualificação profissional, portanto, podendo ser um dos motivos que levam esta população a tornar dependente do programa, e não encontrando alternativas para a “porta de saída”.

Embora, percebe-se as famílias procuram investir em novas ocupações, já que possuem consciência que o PBF não representa algo definitivo, infelizmente, verifica-se que a grande maioria ainda demonstra dependência financeira do programa. Não há como generalizar, foram constatado situações em que a dependência exclusiva do programa foi gerada por anos de “negligencia” do estado, são famílias em situação de desamparo, impossibilitadas de acessarem seus direitos (saúde, educação, assistência, alimentação), ou seja, uma situação de vulnerabilidade e de risco social permanente e duradoura.

Percebemos que essas famílias quase que dependem exclusivamente do PBF, o estado precisa encontrar estratégias para que busquem sua autonomia. Portanto, compete aos equipamentos públicos que compõe a rede de assistência encontrar soluções para minimizar os problemas que enfrentam, as políticas públicas implementadas com eficácia podem interferir para minimizar as desigualdades sociais.

A preocupação dessas famílias momentaneamente não está na educação de seus filhos, na baixa frequência que pode gerar um nível escolar e de conhecimento deficitário, ou que possa interferir nas condicionalidades do programa. A maioria aponta a melhoria da condição financeira como contribuição relevante do PBF, poucos demonstram que a educação é um fator de mudança social. O programa ainda tem a questão financeira como prioridade para as famílias. Um fator preocupante para um programa que impõe condicionalidades como meio de garantia e acesso a melhoria na saúde, educação e assistência. O que se percebe é que as famílias criam outras formas de apropriarem do programa e se manterem nele, mesmo quando o estado coloca a educação e saúde como parâmetros de permanência e mudança social.

Mediante estas situações apontadas, o CRAS ainda não alcançou seu objetivo principal de atuar nestes espaços trabalhando de forma efetiva com esses os sujeitos na superação das dificuldades sociais. Este equipamento público estatal não possui visibilidade na comunidade, muitas vezes é desconhecido pela população como um espaço de garantias de direitos básicos. Verifica-se que a presença deste serviço no bairro ainda não representa para estas famílias um amparo social para conseguirem sair da inércia em que se encontram. Grande parcela desta população desconhece o verdadeiro objetivo da instituição na comunidade, é importante também ressaltar o desinteresse por parte de alguns dos moradores em buscar este espaço para levar as suas demandas.

Portanto, nota-se, que o poder público tem a missão de divulgar informações sobre estes serviços e principalmente encaminhar estas famílias moradoras do bairro Village do Lago II e da região abrangida pelo CRAS a acessarem este equipamento público, concebido como fator de proteção social básica àqueles indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Como últimas considerações, vale ressaltar que as famílias inseridas no Cadastro Único em Montes Claros em específico no bairro Village do Lago II que ainda não conseguiram ser selecionadas para receberem o benefício do Bolsa Família precisam de auxílio e acompanhamento dos serviços socioassistenciais, principalmente para encontrar uma saída para os problemas sociais graves que os afligem. Dessa maneira, pressupõe uma maior responsabilização na gestão pública municipal no que diz respeito as suas atribuições, enquanto ente federado. Além disso, a descentralização dos serviços públicos no município deve ser implementada e efetivada dentro da premissa da gestão plena destes serviços. O município comprometeu com a execução e implementação da rede pública de serviços socioassistenciais, bem como na oferta de ações complementares. Deste modo, um desafio para o município é a concretização da proteção social a esses indivíduos que ainda não tiveram assegurados os seu direitos, portanto, compete aos gestores públicos dentro dos pressupostos preconizados pelo Sistema Único de Assistência social assegurar a execução de uma política social articulada com capacidade de coordenação, organização e desenvolvimento pleno.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. “Política Social e Combate à Pobreza: a teoria da prática”: in: ABRANCHES, S, SANTOS, W. G, COIMBRA, M. **Política Social e a Questão da Pobreza**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ALENCAR, Mônica Maria Torres. **Transformações Econômicas e Sociais no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

ANANIAS, Patrus. **Capacitação para Implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF / MDS**. Consórcio IBAM – Unicarioca. Rio de Janeiro, 2008.

ARRETCHE, Marta T.S. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva. 18(2): 17-26, 2004. WWW.fflch.usp.br/dcp, acessado em 21/01/12.

ARRETCHE, Marta T.S. **Mitos da Descentralização mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** RBCS, n.31, ano 11, junho de 1996.

BEHRING, Elaine Rosseti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BICHIR, Renata Mirandola. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. Recebido para publicação em 15 de maio de 2010. <http://www.scielo.br/scielo.php>? Acessado em 03/09/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS. **Capacitação para Implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF**. Consorcio IBAM – UniCarioca. Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. **Constituição (1988)**. *Constituição Brasileira*. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas

Constitucionais n.º 1/92 a 31/2000, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94. Brasília: [Senado Federal], 2001.

_____. MPAS/SEAS. *Lei Orgânica de Assistência Social*. Lei 8742 de 13 de dez. 1993.

_____. *Norma Operacional Básica*. 01/2005. Brasil: MDS, mar.2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004.

_____. Lei de nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o programa bolsa família e dá outras providências. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu-_superior/legislacao_e_instrucoes/leis/

_____. Decreto n.º 5.209 de 17 de setembro de 2004 que regulamenta a Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que cria programa bolsa família, e da outras providências.

_____. Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de Novembro de 2005.

_____. Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de Setembro de 2008.

_____. Manual de Gestão de Condicionalidades. 1º ed. Secretária Nacional de Cidadania e Renda/SENARC, 2006.

_____. Manual de Gestão de Benefícios do Bolsa Família. MDS, 2006.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE, 2010.

BARRIENTOS, Lloyd-Scherlock. **Non-contributory pensions and social protection, issues in social protection series, ILO, 2002**. In: Transferência de Renda e Metas de Desenvolvimento do Milênio, uma Abordagem de Direitos Humanos, 2009.

BORGES, Edna Martins. **Programa Bolsa Família: limites e possibilidades de uma política de inclusão social**. Pensar Brasil, Edição n. 09. Belo Horizonte, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 7º ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social uma crônica do salário**. 8º ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CARDOSO, Antônio Dimas; MOTA, V.C.M. **As Condicionalidades dos Programas de Renda Básica**. Acessado em 19/08/10. www.sinteseventos.com.br/bien

CARDOSO, Fabio dos Santos; CAVALCANTI Bianor Scelza; GARCIA Adriana Amadeu, ARANTES Gisella Reis. **Modelando o Programa Bolsa Família: Estudo Comparativo entre os Municípios de Duque de Caxias e Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro**. EnanPAD, 2006. 30º Encontro, Salvador, Bahia.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis 2000. (Publicação Polis 37).

CUNHA. Eleonora Schettini M. PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. **Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social**. In: AVRITZER, Leonardo (Org). Experiências nacionais de participação social. São Paulo. Editora Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos de construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo. Paz e Terra, 2002.

DELGADO, G. THEODORO, M. **Desenvolvimento e política social**. In: JACCOUD, L.(org). Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, IPEA,2005. P.409-435.

DULCI, Otávio Soares. **Transferência de Renda e Política Social: Modelos e Trajetórias Institucionais na América Latina**. GT 12: Desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento. 33º Encontro da ANPOCS, Caxambu - MG, 2009. WWW.nepp.unicamp.br. Acessado em 28/02/2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panorama e trajetórias**. XXIV Encontro Anual de Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.

DRAÍBE, Sônia. **Programas de Transferência Condicionada de Renda**. In. **América Latina, desafios da democracia do desenvolvimento – políticas sociais para além crise**. Editado por Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley. Rio de Janeiro, São Paulo: 2009.

DRAÍBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. **Welfare State, Crise e Gestão da Crise**. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, n.6, São Paulo: ANPOCS, 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Words Of Welfare capitalism**. Cambridge, Polity Press, 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. 5ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FERREIRA, Ivanete B. **Assistência Social e Programas de Transferência de Renda**. Trabalho apresentado no Ciclo de Debates sobre Política Social, realizado em Brasília, 2003.

FROTA, Mainara Mizzi Rocha; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **O Brasil e as Experiências Internacionais de Transferência de Renda**. WWW.sinteseventos.com.br. Acessado em outubro de 2011.

GOLBERT, Laura; GIACOMETTI, Cláudia. **Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino**. Instituto Fernando Henrique Cardoso/CIEPLAN. São Paulo, 2008. WWW.plataformademocratica.org.br. Acessado em Janeiro de 2012

GOMES, Monica Araujo; PEREIRA Maria Lucia Duarte. **Famílias em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas**. Revista Ciência e Saúde Coletiva, 10(2): 357-363. Ceará, 2006. WWW.scielo.br/pdf acessado dia 26/02/12.

HOVEN, Rudy Van den. **O sistema da segurança social holandês e a renda mínima**. In: Sposati, Aldaíza (org.) Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento. São Paulo. Cortez, 1997.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas – IPEA. **Relatório Nacional de Acompanhamento**, Março de 2010.

IVO, Anete Brito Leal. **Políticas Sociais, Pobreza e Trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico**. No prelo para publicação, 2008. WWW.ipc.undp.org/publications/mds/20p.pdf. Acessado em 13/12/2011.

KUNNERMANN, Rolf, LEONHARD, Ralf. **Transferência de Renda e Metas de Desenvolvimento do Milênio: uma abordagem de Direitos Humanos**. Passo Fundo, IFIBE 2009.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. **Renda Mínima: integrar e universalizar**. Novos Estudos Cebrap. São Paulo: n° 49, nov. 1997.

_____. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza**. Textos para discussão n° 534. Rio de Janeiro. Dezembro de 1997. WWW.ipea.gov.br

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectiva Brasileira**. Texto Para Discussão, n°.596, IPEA. Rio de Janeiro, 1998.

_____. **Programas de Renda Mínima**. www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp02.htm

LEITE, Marcos Esdras; LEITE, Manoel Reinaldo; CLEMENTE, Magno Santos. **Geotecnologia e gestão urbana: uma aplicação na identificação de terrenos públicos municipais**. www.anpg.org.br/.../carlosmagnosantosclementeemanoelreinaldoleitee.pdf. Acessado em 14/08/11.

LEITE, Marcos Esdras; BRITO, Jorge Luiz Silva; LEITE, Manoel Reinaldo. **Sig aplicado ao estudo comparativo de favelas: O Caso de uma Cidade Média**. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.1, n. 2, p.20-34, jul. 2009.

MALLOY, James M. **The Politics of Social Security in Brazil**. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1970.

MATTEI, Lauro. **Notas Sobre Programas de Transferência de Renda na América Latina**. Textos para Discussão, Instituto de Estudos Latino-Americanos – IELA, n.10/20010. Universidade Federal de Santa Catarina. Agosto, 2008. WWW.iela.ufsc.br

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Texto para discussão n° 852. Brasília, dezembro de 2001.

MEDEIROS, Marcelo, BRITTO, Tatiana, SOARES, Fabio. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate**. Texto para discussão n 1283. IPEA. Junho, 2007.

MEIRELIS, Taline Costa. **Transferência Condicionada de Renda: Uma Análise da Condicionalidade Vinculada a Educação Imposta pelo Programa Bolsa Família no Município de Montes Claros**. Monografia apresentada como conclusão de cursos na Unimontes. Junho, 2010.

MENDES, Cassandro Maria da Veiga; SAMPAIO, Luciano Menezes Bezerra. **Programa Bolsa Família e a Importância da Credibilidade do Governo: Uma Digressão Através da Teoria dos Jogos**. WWW.anpec.org.br/encontro2008/artigos, acessado em 14/04/12.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social “ensaios sobre a nova pobreza”**. Coleção Educação e Trabalho. Portugal: Editora Porto, 2003.

PEREIRA, Anete Marília. **A urbanização no Sertão Norte - Mineiro: algumas reflexões**. In: ALMEIDA, Maria Ivete; PEREIRA, Anete Marília (Orgs). *Leituras geográficas sobre o norte de Minas Gerais, Montes Claros*. Editora: Unimontes, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios á crítica dos mínimos sociais**. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 2006.

PISÓN, José Martinez de. **Políticas de Bienestar: um estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998.

RAWLINGS, Laura; RUBIO, Glória M. **Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America Draft for Comments**. 20 de Junho de 2003.

Revista de Serviço Social e Sociedade. Nº 90, ano XXVIII – São Paulo: Cortez, Junho de 2007.

Revista de Serviço Social e Sociedade. Nº 90, ano XXVIII – São Paulo: Cortez, Junho de 2007.

Revista Pensar BH. Política Social. Secretária Municipal de Coordenação de políticas sociais. Edição nº 09 – Março/Abril de 2004.

Revista Pensar BH. Política Social. Secretária Municipal de Coordenação e Políticas Públicas. Edição nº 15 – Abril/Junho de 2006.

Revista Pensar BH. Política Social. Secretária de Municipal de Coordenação e Políticas Públicas. Edição nº 08 – Outubro/Dezembro de 2003

ROCHA, Angélica Bezerra de Melo; LIMA, Anderson Silva; NASCIMENTO, J. L.R, SOUSA, J. M. **Participação e controle nas políticas sociais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

RODRIGUES, Luciene; GONÇALVES, Maria Elizete; TEIXEIRA, Gilmar Emília. **Indicadores de vulnerabilidade e risco social para as famílias pobres cadastradas no Ministério de Desenvolvimento Social, no município de Montes Claros(MG)**. www.bnb.gov.br/content/.../2011_indicadores_vulnerabilidade.pdf acessado em 13/03/12.

SARTORI, Giovanni. **Las comparación em lãs ciências sociales**. Madrid: Editora Llanos,1991.

SCHADY, Norbert, ARAÚJO, Maria Caridad. **Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador**. World. Banks, 2006.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **A política Social Brasileira no Século XXI**. IN: YAZBEK, Carmelita Maria, GIOVANNI di Geraldo. 3º Edição. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Os Programas de Transferência de Renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação?** Revista de Políticas Públicas, v.9, n.1, p.25-78, 2005. WWW.repositorio.ufma.br, acessado em 25/01/2012.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **O debate internacional: fundamentos teóricos e concepções**. IN: SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SOBOTTKA, Emil A. **Políticas de transferência de renda e a questão das condicionalidades**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia – SBS. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 29/05 a 01/06/2007. GT 08: Emancipação, cidadania e reconhecimento.

SOARES, L.T. **Os Custos sociais na trajetória neoliberal da América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Sergei, SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Texto para Discussão 1424. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. In SPOSATI, Aldaíza. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes**. In ENAP: Curso de Formação de Multiplicadores. Volume I. Brasília, 2007, PP 2-31.

SUPLICY, E.M. **Renda Básica: a resposta está sendo superada no vento**, 2003.

SUPICY, E.M. **O Direito de participar da Riqueza da nação: do programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania**. Natal: ANPEC, 1995.

SUPLICY, E.M. BUARQUE, C. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileira**. Estudos Avançados, 1997.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade civil e espaços no Brasil. São Paulo: paz e Terra, 2002.

VAN PARIJS, Phillipe. **Renda Mínima e Renda de Cidadania**. Retirado do site www.uff.br/cpeconomia/v4n1/phillipe.pdf. acessado em 22/06/07.

VAN PARIJS, Phillipe. **Dossiê Renda Básica e Renda Mínima**. Econômica, v.4, n.1, p.75-93, junho 2002. Impresso em outubro de 2003.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **Avaliação de Políticas Públicas Sob a Ótica dos Direitos: O caso do Programa Bolsa Família**. Revista Internacional de Direitos Humanos, nº 04, ano 03, 2006.

_____. **Novos desafios ao Programa Bolsa família: a transição para a Renda Básica de Cidadania**. Revista Espaço Acadêmico nº 76. Setembro de 2007. Ano VII.

_____. **Desafios à Implantação do Direito à alimentação no Brasil**. Revista: Democracia Viva, nº 39, Junho de 2008.

