

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

RENATO DE OLIVEIRA TEIXEIRA

PARA ALÉM DAS CONDICIONALIDADES:
DESAFIOS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS

Porto Alegre
2014

RENATO DE OLIVEIRA TEIXEIRA

PARA ALÉM DAS CONDICIONALIDADES:
DESAFIOS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Krieger Grossi

Porto Alegre
2014

T266p Teixeira, Renato de Oliveira

Para além das condicionalidades : desafios para o programa
bolsa família no município de Esteio/RS / Renato de Oliveira
Teixeira. – Porto Alegre, 2014.

142 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.
Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Patrícia Krieger Grossi

1. Serviço Social. 2. Políticas Públicas. 3. Programa Bolsa
Família. 4. Esteio – Política e Governo. I. Grossi, Patrícia Krieger.
II. Título.

CDD 361.981

Ficha Catalográfica elaborada por Loiva Duarte Novak – CRB10/2079

RENATO DE OLIVEIRA TEIXEIRA

PARA ALÉM DAS CONDICIONALIDADES:
DESAFIOS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 20 de janeiro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Patrícia Krieger Grossi – Orientadora (PUCRS)

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto (PUCRS)

Profa. Dra. Marilene Maia (UNISINOS)

*Dedico esta dissertação à memória de meu pai,
Valdelírio Teixeira dos Santos.
Com amor e saudade!*

AGRADECIMENTOS

As palavras não representam somente seus respectivos significados, e isso é sabido por todos. Elas têm raiz, prefixos, sufixos, histórias, origens, usos e medeiam relações. Mas muitos não se dão conta de que elas são testemunhas silenciosas do cotidiano, do vivido e do sentido.

É chegado o momento de tecer palavras que mexem com os sentimentos. Sentimento de quem escreve e chega ao fim de uma etapa importante, no entanto, chega-se ao começo de outra, marcada pelo presente, tempo do novo, do agora. Não um agora efêmero, imediato, mas um novo que vem para ficar. Uma travessia de descolamento, de um desapegar de palavras que por um tempo insistem em ficar presas, ou, se tiverem vida, como prefiro acreditar que têm, são empurradas pela inspiração, para um voo livre no céu das ideias de quem as lê e de quem as profere, ou escreve. Melhor ainda se este voo permitir um aterrizagem em ações concretas, transformadoras das realidades pensadas.

De outro lado estão os diversos sentimentos de quem lê as palavras: expectativas, curiosidades, anseios, ideologias, intencionalidades, obrigação. Muitos motivos, muitos sentidos. É aí que os pensamentos vão se cruzando. Espero que sigam até o final, pois é lá que tudo começa. Inclusive estas palavras.

Dito isto, infelizmente, seria impossível nominar todos e todas que possibilitaram que tantas palavras pudessem vir a compor esta dissertação, seja direta ou indiretamente. Além disso, não me sinto “obrigado” a isso, e sim espontâneo. Aos que não estiverem presentes, peço desculpas, mas antecipo que se houver identidade com o escrito, ficarei grato por isso.

Agradecer remete a “agradar o ser” e “agradar e ser”. Que predomine, então, uma vez que agradeu, o ser, e seja. Portanto, aqui em diante “agrado e sou”:

A todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no município de Esteio/RS, que aceitaram participar da pesquisa e as que não participaram também, bem como as trabalhadoras e gestoras que possibilitaram a pesquisa que apresento nesta dissertação.

À minha mãe Tereza e ao meu pai Valdelírio (em memória e no coração), que possibilitaram a existência e me ensinaram e proporcionaram o que é necessário para ser. São minhas referências. E hoje sou. “Mar de gente onde eu me sinto por inteiro”:

À Michelle Birnfeld da Luz, a “Mi”, ter entrado na minha vida e partilhar comigo a vivência do amor, cumplicidade, parceria, aconchegos, projetos, cuidados, sonhos... A vida fica bem mais bonita assim.

À minha família, aos meus irmãos Alberto e Roberto, às minhas cunhadas e sobrinhos, simplesmente fazerem parte do que sou. A quem faça bem a vocês.

Aos meus amig@s-irmãos, Beto, Carla, Cris B., Cris I., Éneias, Francis, Hermes, Rá, Rodrigo, Talita, o afilhado Miguelzinho.

À Camila Doval, a cuidadosa revisão.

À minha dinda Rosane e à sua mana Rosí, a torcida.

Aos colegas de São Leo, CADÚNICO (2006-2009), os CRAS, “01” Rosani!

A tod@s usuários que tive oportunidade de atender e aprender enquanto assistente social.

A tod@s colegas do CRASTP que lá trabalharam e trabalham. Aprendo muito com vocês. Aos contos de pau-com-roda, Japí “entregador” e “elétrico”.

A tod@s na SCMDS, CADÚNICO, a torcida, às duas últimas secretárias municipais Neida Lisboa, Sueli Perez e à atual Márcia Busato.

Aos colegas da Prefeitura e das Secretarias de Educação e Saúde, que contribuíram e que se entusiasmaram com a pesquisa.

Às profes da UNISINOS. Camaradas\companheir@s do M.E. (2003-2007).

A tod@s no PPGSS, professoras e professores, secretárias. À CAPES.

Aos colegas do NEPEVI.

Aos colegas do mestrado, Flávio Fidélis (em memória), @s coleguinhas que estavam em gestação também, tantas trocas, partilhas e colocações! E falam!

À Maria Inês Nunes Barcelos, que teve suma contribuição na realização da pesquisa.

A tod@s educand@s da turma de Realidade Social e Questões Contemporâneas 2012/1, da FSS/PUC, as trocas no estágio de docência.

À professora Patrícia Krieger Grossi, a atenção e milhões de ideias na orientação.

Às professoras Berenice Rojas Couto e Marilene Maia, o aceite para compor a banca e as prestimosas contribuições.

E, em suma, àquel@s que torcem e desejam contribuir de alguma forma para transformar a realidade e torná-la mais justa!

Meu muito obrigado!

Navegar é preciso,
senão a rotina te cansa.

Mar de gente, O Rappa

RESUMO

A presente dissertação tem como tema o Programa Bolsa Família (PBF) no município de Esteio/RS, a relação entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde a partir das condicionalidades e os desafios que se colocam à construção da intersetorialidade. Propõe-se a sistematizar os resultados de uma pesquisa realizada no ano de 2013, que teve por objetivo geral verificar se as condicionalidades do PBF potencializam a intersetorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde a partir das experiências trazidas por famílias beneficiárias e por trabalhadores e gestores implicados às ações do programa no município de Esteio/RS. Numa perspectiva crítico-dialética, o estudo de caráter qualitativo, com aportes de dados quantitativos, traz referenciais relativos ao tema, os antecedentes históricos do PBF e a sua relação com a questão social, a perspectiva da focalização, as condicionalidades e a intersetorialidade. Teve como sujeitos da pesquisa quatro mulheres responsáveis legais das famílias beneficiárias do PBF, três trabalhadoras e três gestoras das políticas implicadas ao PBF. Dentre os principais resultados: uma caracterização sociodemográfica das famílias beneficiárias do programa, sistematizando a análise dos dados quantitativos, a partir do CADÚNICO e PBF. Em sua parte qualitativa, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que propiciou a emergência de percepções, vivências e opiniões dos três segmentos abordados. Dentre as famílias e sua relação com o programa, apontam-se a burocracia no acesso, o tempo de espera pelo benefício, a demanda por fiscalização do programa, as condicionalidades como elemento afirmador da divisão do trabalho baseado no gênero e as suas percepções quanto às condicionalidades do programa, atravessada por precariedades, numa manifestação da violência estrutural. Dentre o segmento dos trabalhadores, surge a preocupação com a dependência em relação ao benefício, com a geração de autonomia e emancipação em relação ao programa, um olhar de responsabilização das famílias beneficiárias pela condição de pobreza, o anseio pela ampliação das ações, a necessidade de qualificar os serviços prestados e, ainda, a vivência das precariedades da falta de recursos humanos e infraestrutura. Como aspectos positivos, há o vínculo com as famílias e a possibilidade de prevenção de doenças ligadas à condição nutricional. Dentre as gestoras, há o entendimento de que o PBF contribui para a renda e para a responsabilização das famílias. Quanto ao cumprimento das contrapartidas, constata-se a concepção do PBF como um programa em movimento e percebem avanços, como na questão da infrequência escolar. No que tange à Saúde, há o entendimento de que é necessária maior responsabilização das equipes de Saúde da família para o acompanhamento familiar e a intensificação de ações. Como aspecto positivo, emerge a ideia de que o PBF busca uma perspectiva transformadora e superação do assistencialismo. Tais resultados da análise indicam, como desafios, a necessidade de aprofundamento e qualificação da relação entre as políticas públicas ligadas ao PBF em âmbito de gestão e execução do programa, bem como destas com as famílias beneficiárias do programa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Condicionalidades. Intersetorialidade.

ABSTRACT

This dissertation has as its theme the Bolsa Família's Program (BFP) in the municipality of Esteio/RS, and the relationship between public policies of social welfare, education and health derived from conditionalities and the challenges towards the construction of intersectionality. It is proposed to systematize the results of a research conducted in 2013, which had the overall objective of verifying whether the conditionalities of BFP potentiate the intersectionality between public policies of social welfare, education and health from the experiences brought by beneficiary families and by workers and managers involved the actions of the program in the municipality of Esteio/RS. With a critical dialectic perspective, this qualitative study, with contributions of quantitative data provides references related to this topic, the historical background of the PBF and its relationship with the social question, the prospect of targeting, conditionalities and intersectionality. Had as research subjects: four women's legal guardian of the beneficiary families of BFP, three workers and three managers of policies involved the PBF. Among the key findings are the sociodemographic characteristics of families benefiting from the program based on the systematization of the analysis of quantitative data from CADÚNICO and PBF. In their qualitative part, we used the content analysis technique, which allowed the emergence of perceptions, experiences and opinions of the three segments addressed. Among the families and their relationship with the program, the data indicates the bureaucracy in access , the waiting time for the benefit, the demand for oversight of the program, and the conditionalities as an affirming element of the division of labor based on gender , their perceptions of conditionalities of the program, crossed by precariousness as a manifestation of structural violence, among the segment of workers, the concern with dependence on money, generating autonomy and emancipation in the program, a look of accountability arises from families as responsible for their conditions of poverty , the yearning for further actions and the need to define the services provided. Also the experience of the precariousness of the lack of human resources and infrastructure. On the positive side, there is the bond with the families and the possibility of prevention of diseases related to nutritional status. Between managers: understand that the PBF contributes in income generation and responsibility of families. Compliance with the counterparts, one finds the concept of BFP as a program in motion and perceive advances, as on the school frequency. Regarding health, there is the understanding that greater accountability of family health teams for family support and intensification of actions is required. On the positive side, emerges the idea that the BFP seeks a transformative perspective and overcome welfarism. Such analysis of these results indicate the need for further development and qualification of the relationship between public policies related to BFP , in the context of managing and implementing the program as well as related to the families benefiting from the program.

Keywords: Family Grant Program. Conditionalities. Intersectionality.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA O ANO DE 2012	29
QUADRO 1 – VALORES DE BENEFÍCIOS QUE COMPÕEM O PBF.....	30
QUADRO 2 – UNIDADES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO.....	46
FIGURA 1 – MAPA COM UNIDADES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO	47
TABELA 1 – FAMÍLIAS DO CADÚNICO SEGUNDO O RECEBIMENTO OU NÃO DE PBF.....	48
TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF POR UNIDADE TERRITORIAL.....	49
TABELA 3 – GÊNERO DOS RESPONSÁVEIS FAMILIARES	50
TABELA 4 – RAÇA/ETNIA DOS MEMBROS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS	52
TABELA 5 – FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF SEGUNDO A FAIXA DE RENDA FAMILIAR TOTAL	52
TABELA 6 – RENDA FAMILIAR PER CAPITA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS...	53
TABELA 7 – GRAU DE INSTRUÇÃO DOS RESPONSÁVEIS FAMILIARES POR NÍVEIS.....	54
TABELA 8 – MATERIAL PREDOMINANTE NA PAREDE EXTERNA DOS DOMICÍLIOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF	55
TABELA 9 – MATERIAL PREDOMINANTE NO PISO DOS DOMICÍLIOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF	56
TABELA 10 – FORMAS DE ESGOTAMENTO DOS DOMICÍLIOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF.....	57
TABELA 11 – FORMA DE ACESSO À ÁGUA NOS DOMICÍLIOS DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF.....	57
TABELA 12 – PERFIL DAS RESPONSÁVEIS FAMILIARES ENTREVISTADAS	60
TABELA 13 – ESCOLARIDADE DOS MEMBROS DAS FAMÍLIAS ENTREVISTADAS	61
TABELA 14 – CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO DAS FAMÍLIAS ENTREVISTADAS	62

LISTA DE SIGLAS

BM – Banco Mundial
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BSM - Plano Brasil Sem Miséria
BSP – Benefício para Superação da Pobreza Extrema
BVJ – Benefício Variável Jovem
BVN – Benefício Variável Nutriz
CADÚNICO – Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CBAS – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CC – Cargo em Comissão
CEP – Comitê de Ética em Pesquisa
CF 88 – Constituição Federal de 1988
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FMI – Fundo Monetário Internacional
G – Gestores
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF – Índice de Desenvolvimento da Família
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MI-Social – Matriz de Informações Sociais
MP – Medida Provisória
NASF – Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NOB – Norma Operacional Básica
ONG - Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIF – Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
RMPOA – Região Metropolitana de Porto Alegre
PTC – Programa de Transferência Condicionada de Renda
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RBC – Renda Básica de Cidadania
RPC – Renda per capita
RF – Responsável Familiar
RI – Relatório de Informações Sociais
RMV – Renda Mensal Vitalícia
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SM – Salário Mínimo Nacional
SMCDS – Secretaria Municipal de Cidadania e Desenvolvimento Social
SMEE – Secretaria Municipal de Educação e Esporte
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
T – Trabalhadores
TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
TABCAD – Ferramenta de Tabulação de Informações do Cadastro Único
TAC – Taxa de Atualização Cadastral
TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar
TCQC – Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros
UT – Unidade Territorial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ELEMENTOS PARA ANÁLISE	18
2.1 BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS E LEGAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	18
2.2 QUESTÃO SOCIAL: NEXOS NECESSÁRIOS PARA PENSAR O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	21
2.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PERSPECTIVA DA FOCALIZAÇÃO.....	24
2.4 A DISCUSSÃO ACERCA DAS CONDICIONALIDADES.....	31
2.5 EM BUSCA DE UMA INTERSETORIALIDADE PARA ALÉM DAS CONDICIONALIDADES	34
3 METODOLOGIA	38
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO.....	38
3.2 UNIVERSO E AMOSTRA.....	41
3.3 A COLETA DE DADOS: PROCEDIMENTOS, INSTRUMENTOS E TÉCNICAS UTILIZADOS	42
3.4 ANÁLISE DE DADOS	43
3.5 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	43
4 PRINCIPAIS RESULTADOS	45
4.1 A REALIDADE SOCIODEMOGRÁFICA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF NO MUNICÍPIO DE ESTEIO.....	45
4.2 AS FAMÍLIAS ENTREVISTADAS	59
4.2.1 A preparação para entrevistas e o perfil das famílias	59
4.2.2 Análise do conteúdo das entrevistas com membros de famílias beneficiárias	63
4.3 ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS COM PROFISSIONAIS DOS SERVIÇOS LIGADOS AO PBF.....	78
4.4 ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS COM GESTORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LIGADAS AO PBF	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS	119
APÊNDICE A – Termo de Compromisso para Utilização de Banco de Dados (TCUD)	127
APÊNDICE B – Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	128
APÊNDICE C – ROTEIROS DE ENTREVISTA	130
APÊNDICE D – QUADRO METODOLÓGICO DA PESQUISA	134
APÊNDICE E – QUADRO COMPARATIVO IGD-M ESTEIO RS	135
ANEXO A – Parecer da Comissão Científica da FSS/PUCRS	136
ANEXO B – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS	137
ANEXO C – Carta de Conhecimento Assistência Social	140
ANEXO D – Carta de Conhecimento Educação	141
ANEXO E – Carta de Conhecimento Saúde	142

1 INTRODUÇÃO

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTC) são uma realidade inconteste no quadro da política social brasileira atual. O Programa Bolsa Família (PBF), na atualidade, é o principal programa desta modalidade e tem alcance nacional. Recentemente, ao completar dez anos de criação, foi laureado com um prêmio internacional¹, o que naturalmente demanda um aguçamento do olhar: de um lado, dá-se o reconhecimento dos impactos do programa e, de outro, supõe-se que se ele agrada internacionalmente é porque responde a diferentes expectativas ou interesses hegemônicos.

Os PTCs, ao longo das últimas duas décadas, no Brasil, consolidaram-se como estratégia de atendimento à pobreza, enquanto expressão da questão social, mas também como uma forma particular de configuração da política social, focalizada em uma população considerada em situação de extrema pobreza ou de pobreza, a partir de recorte exclusivamente monetário, que considera a renda per capita (RPC) das famílias. Estes programas têm início no Brasil, a partir de algumas iniciativas municipais, e no Distrito Federal até o ano de 1995. Em 2001, é instituído o programa Bolsa Escola Nacional², bem como outros programas.

Em 2003, diferentes programas de âmbito nacional são unificados sob a denominação de Bolsa Família, incorporando o mecanismo das condicionalidades, ou contrapartidas, existentes nos programas anteriores. Cada vez mais estes programas se colocam de maneira central nos sistemas de seguridade social, e os padrões de resposta do Estado vêm na esteira das diretrizes de organismos multilaterais que apregoam a redução dos gastos com a política social, focalizando estes recursos na população mais pobre, em detrimento de um processo de universalização dos direitos sociais.

O programa vai ao encontro de diretrizes de organismos como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), implementadas pelo Estado

¹ Ver “Brasil recebe o ‘Nobel’ da seguridade pelo Bolsa Família”. Publicado em 15/10/2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/brasil-recebe-o-201cnobel201d-da-seguridade-pelo-bolsa-familia>> Acesso em 23 out 2013.

² A título de comparação entre os programas de 1995 e de 2001 citados: o primeiro, implantado no Distrito Federal, sob o governo Cristóvão Buarque, consistia no pagamento de um salário mínimo (SM), tinha por critério renda familiar per capita de meio SM e era condicionado à frequência escolar. O segundo, de âmbito nacional, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, consistia no pagamento de valores variáveis entre 1/12 de SM até ½ SM, e o critério de renda familiar per capita era de ½ salário mínimo.

brasileiro nos últimos vinte anos, e coloca-se com centralidade no campo da proteção social. Apesar disso, se de um lado contempla, alinhados com o ideário neoliberal, os objetivos de reduzir o papel do Estado no campo da proteção social com a provisão de uma renda mínima aos mais pobres, de outro, é inegável a magnitude do programa em termos de cobertura, tendo atendido 13,9 milhões³ de famílias durante o ano de 2012.

O PBF, além de assumir a perspectiva da focalização, organiza-se em torno de condicionalidades ou contrapartidas a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias para a manutenção do benefício financeiro do programa. Tais condicionalidades consistem em obrigatoriedade, para as famílias, de realizar atividades relacionadas às políticas sociais de Saúde e Educação.

A realidade dos PTCs, em específico do PBF, impõe o desafio de investigar o rebatimento deste programa na vida da população atendida, bem como na forma com que os municípios atuam na execução das ações previstas, como por exemplo, a relação que o PBF demanda entre as políticas públicas de Assistência Social, de Educação e Saúde a partir da imposição de condicionalidades às famílias beneficiárias. Se, de um lado, tem-se um programa focalizado de transferência de renda que manifesta a intenção de promover o acesso a políticas de caráter universal, de outro, tem-se o público “foco” deste programa com estímulo financeiro para acessar direitos, o que poderia apontar para um efeito de focalização do acesso à Educação e Saúde.

Essas preocupações vão ao encontro da temática da pesquisa de mestrado, que passa a ser sistematizada neste estudo com vistas a verificar se as condicionalidades do PBF potencializam a intersectorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde, a partir das experiências trazidas por famílias beneficiárias, trabalhadores e gestores implicados nas ações do programa no município de Esteio/RS. Na busca por alcançar este horizonte investigativo, formularam-se os seguintes objetivos específicos:

- traçar um perfil sociodemográfico das famílias beneficiárias do PBF no município de Esteio;

³Conforme aplicativo “Data Social 2.0”, disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro_ds.php?p_id=293. Acesso em: 03 jul 2013.

- conhecer as vivências e entendimentos das famílias beneficiárias quanto à relação estabelecida com o PBF e às condicionalidades impostas pelo programa;
- conhecer as experiências e entendimentos dos trabalhadores e gestores das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde quanto ao PBF, às ações desenvolvidas e à perspectiva da articulação intersetorial no município de Esteio/RS.

Dentre os sujeitos da pesquisa, encontram-se famílias do município de Esteio/RS, beneficiárias do programa, que tenham vivenciado alguma situação de descumprimento das condicionalidades do PBF. Em se tratando de um programa que impõe condicionalidades para a manutenção do benefício financeiro, acredita-se que essa peculiaridade permite abarcar um segmento que tenha vivenciado tanto ações públicas de caráter preventivo ao descumprimento quanto ações pós-descumprimento, em que pese o fato de ser prerrogativa do município ofertar todas as políticas relacionadas ao programa, oferecendo cobertura não só a famílias que participam do PBF, mas também a famílias e cidadãos não beneficiários. Além das famílias, foram sujeitos do estudo trabalhadores e gestores das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, ligadas ao programa.

O interesse pela temática do PBF surgiu a partir do trabalho profissional relacionado ao programa desde meados de 2006, em dois municípios diferentes, o que possibilitou uma aproximação com a realidade das famílias beneficiárias, tanto no atendimento quanto no acompanhamento das mesmas. Além disso, tal prática possibilitou uma aproximação com os mecanismos de cadastramento, manutenção de benefícios e ações do poder público relacionados ao programa.

O PBF se trata de um programa complexo, que se propõe a mobilizar diferentes políticas públicas, considerando-se, no mínimo, Assistência Social, Educação e Saúde. Nesse sentido, percebe-se a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre e a contribuição para com esta realidade, com o intento de extrapolar a mobilização das políticas para a dimensão da articulação entre as mesmas. Dessa forma, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: seriam as condicionalidades impostas às famílias beneficiárias do PBF um mecanismo de potencialização de uma possível intersetorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde? Naturalmente, não se cogita a possibilidade

de esgotar todas as respostas possíveis ao problema em tela, ao considerar os limites para a realização do estudo e a amplitude que o tema possibilita. Diante disso, estabeleceram-se as seguintes questões norteadoras:

- qual o perfil sociodemográfico das famílias beneficiárias do PBF no município de Esteio?
- quais são as vivências e entendimentos das famílias beneficiárias quanto à relação estabelecida com o PBF e as condicionalidades impostas pelo programa?
- quais as experiências e entendimentos dos trabalhadores e gestores das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde em relação ao PBF, às ações desenvolvidas e à perspectiva da articulação intersetorial no município de Esteio?

A seguir, no segundo capítulo, dá-se continuidade à apresentação da construção do conhecimento acerca da temática proposta, alimentadora da reflexão durante o processo de pesquisa, apresentando-se elementos para discussão sobre o PBF no quadro da política social brasileira atual, a partir de alguns elementos para análise do programa: a relação com a questão social; a perspectiva da focalização; as condicionalidades e o conceito de intersetorialidade, eixo que o programa se propõe a acionar a partir das condicionalidades.

No terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia da pesquisa, as características do estudo, universo e amostra, procedimentos de coleta, de análise de dados e aspectos éticos.

No quarto capítulo, apresentam-se os principais resultados da pesquisa, sistematizando a realidade sociodemográfica das famílias beneficiárias do programa no município. Após, passa-se ao perfil específico das famílias entrevistadas, aos procedimentos realizados e à análise do conteúdo das entrevistas com famílias. Ainda no mesmo capítulo, apresenta-se a análise do conteúdo das entrevistas com trabalhadores e gestores das ações do PBF nas políticas de Assistência Social, Educação e Saúde.

O quinto capítulo apresenta as considerações finais do estudo, trazendo uma breve conjugação dos seus achados as possibilidades de avanço na efetivação do programa no município.

Ao final da dissertação, encontram-se os apêndices e anexos contendo instrumentos e outros documentos relacionados à pesquisa.

Este estudo, pioneiro no município no que se refere ao Programa Bolsa Família, pretende contribuir com a área da política social, objetivando fortalecer os argumentos em torno da necessidade de uma maior presença do Estado na garantia dos direitos sociais. Para tanto, busca, na medida do possível, trazer elementos para tal discussão.

Além disso, entre as intencionalidades está uma breve contribuição para o conhecimento da realidade do município de Esteio, a fim de possibilitar subsídios aos diferentes agentes envolvidos na qualificação das políticas públicas, sejam eles cidadãos, cidadãs, trabalhadores ou gestores.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ELEMENTOS PARA ANÁLISE

Neste capítulo, serão abordados alguns elementos fundamentais para subsidiar a análise acerca da realidade do PBF. Inicialmente, procede-se uma breve exposição dos antecedentes históricos do programa, as primeiras ideias no mundo e no Brasil. Após, passa-se ao estabelecimento de algumas relações entre a realidade brasileira, a questão social e o PBF, buscando elementos para analisar o programa enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza. Em seguida, adentra-se nas particularidades do desenho institucional do PBF, com a abordagem de alguns dos eixos essenciais do programa: a perspectiva da focalização, fortemente presente nas políticas e programas sociais de orientação neoliberal; as condicionalidades, enquanto mediadoras da relação entre as famílias e as políticas públicas e entre as diferentes políticas públicas, também as implicações presentes nesse processo; e, ainda, a perspectiva da intersetorialidade, manifesta nas intenções do PBF a partir da relação com as condicionalidades, mas ainda como um desafio preñado de possibilidades a serem exploradas.

2.1 BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS E LEGAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A origem histórica de programas como o Bolsa Família pode guardar relação com os primórdios do capitalismo enquanto forma de organização em torno das relações de produção e reprodução da vida em sociedade, como instrumento de intervenção no fenômeno do pauperismo. Segundo Eduardo Suplicy (apud MONNERAT 2007), Thomas Morus aborda a possibilidade deste tipo de provisão em *A utopia*, obra do século XVI.

Segundo Maria Ozanira Silva (1997) e Eduardo Suplicy (2002, p. 60), outro autor a contribuir para os primeiros debates em relação à transferência de renda foi o filósofo liberal Thomas Paine, na obra intitulada *A justiça agrária*, de 1796. Nessa obra, Paine defende que a acumulação de terras por poucos justifica uma forma de compensação à maioria despossuída de propriedades, partindo do princípio de que a terra é um bem comum à humanidade, que possibilita a acumulação de riqueza, tratando-se de um fator de produção.

A *Speenhamland Law* (1795), na Inglaterra, foi a primeira lei a reconhecer o direito dos pobres a uma renda mínima, independente do seu ganho. Seu valor dependia do número de pessoas da família e do preço do pão.

Com a ampliação do processo de industrialização inglês, a burguesia capitalista valeu-se de mecanismos que liberassem os maiores contingentes possíveis de mão de obra “livre”. A *Speenhamland Law*, mesmo tendo uma intervenção irrisória, recebeu críticas em meados do século XIX, justamente em seu frágil princípio de proteção contra a fome, sob a argumentação de que estimularia o ócio. Uma difusão ampla dos programas e políticas de renda só se daria, predominantemente, após a Segunda Guerra Mundial, já então inseridos nos sistemas de proteção social dos países com o capitalismo em fase avançada. Desde então uma série de programas foram difundidos em diferentes países no Mundo.

Segundo Júlio César Torres (2007), no Brasil, o debate sobre a renda mínima foi iniciado na década de 70. Alguns dos pioneiros nessa proposta foram o economista Antônio Maria da Silveira, em seu artigo “Redistribuição de renda”, publicado pela Revista Brasileira de Economia, em 1975, e Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger, com a obra *Participação salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*, de 1978. Ambas as propostas eram de caráter universalista.

Segundo Ana Maria Fonseca (2001, p. 96), Antônio Maria da Silveira propunha a implantação gradual da renda mínima, iniciando a partir dos idosos, e recebeu com entusiasmo o envio de um projeto de lei ao congresso, prevendo pensão aos maiores de 70 anos. Este projeto, segundo Fonseca (2001), deu origem à Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974, conhecida por Renda Mensal Vitalícia (RMV). A RMV era um benefício previdenciário, não contributivo e previa a concessão de meio SM a idosos e pessoas incapacitadas para o trabalho. A RMV foi extinta a partir da Constituição de 1988, e a criação de outro benefício.

O artigo 203 da Constituição de 1988 também determinou a implantação de um benefício voltado a idosos e pessoas com deficiência, sem contribuição para a previdência, mas ele viria a ser regulamentado somente em 1993 com a Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 8.742/1993 (CRESS/PR, 2003), e efetivado em 1996, com o nome de Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Outra proposta político-institucional desse tipo viria somente com o Projeto de Lei 80/1991, intitulado Programa de Garantia de Renda Mínima (SUPLICY, 1998), inspirada no imposto de renda negativo, de Milton Friedman. O mesmo senador teve outro projeto de lei, propondo a Renda Básica de Cidadania (RBC), que gerou a Lei 10.835/2004, já sancionada. Diferentemente do PBF, esta seria um direito universal, de todo o cidadão e cidadã brasileiros, naturalizados ou estrangeiros residentes, independente da renda e sem a presença de condicionalidades.

Em 1997, segundo Torres (2007, p. 49), houve uma iniciativa sem sucesso por parte do governo federal de criação de um PTC nacional, condicionado à adesão de municípios que tivessem uma RPC inferior à média estadual e um determinado patamar de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Atendendo a esses critérios, a União financiaria 50% do programa. Ocorreu baixa adesão por parte dos municípios, chegando ao atendimento de 855.217 famílias. Em 2001, o governo federal reformulou a proposta, lançando o Programa Bolsa Escola Nacional.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008, p. 142), além do Programa Bolsa Escola, Lei nº 10.219/2001 (BRASIL, 2001), que era administrado pelo Ministério da Educação, existiam outros programas: o Auxílio Gás, Decreto nº 4.102/2002 (BRASIL, 2002), mantido pelo Ministério de Minas e Energia; e o Bolsa Alimentação, MP nº 2.206-1/2001 (BRASIL, 2001), mantido pelo Ministério da Saúde, que, após, passou a ser denominado Cartão Alimentação, Lei nº 10.689/2003 (BRASIL, 2003). Esses programas faziam uso do mesmo instrumento para inserção das famílias: o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), instituído pela Lei 3.877/2001 (BRASIL, 2001), atualizado pelo Decreto 6.135/2007 (BRASIL, 2007). Quando inseridas em algum destes programas, as famílias acessavam o benefício através de um cartão magnético, sendo um cartão para cada programa.

A avaliação, conforme Maria Ozanira Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni (2008, p.131), da transição entre governos FHC e Lula, no terceiro trimestre de 2002, diagnosticou que a existência de diversos programas fragmentava a distribuição de recursos e gerava uma sobreposição de ações; ou seja, a existência de mais de uma estrutura para atividades semelhantes e de distorções em relação ao acesso acarretava que uma família, embora estivesse atendendo aos critérios de mais de um programa, recebia um benefício e deixava de receber outro.

O PBF foi criado através da medida provisória 132 de 20/10/2003, que fora transformada na Lei 10.836/2004 (BRASIL, 2004), unificando diversos programas que o precederam: Bolsa Escola Nacional, Auxílio Gás e Vale Alimentação. O PBF tem por objetivo o combate à pobreza, à fome e às desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro às famílias, associado ao acesso aos direitos sociais básicos (SILVA, 2006).

2.2 QUESTÃO SOCIAL: NEXOS NECESSÁRIOS PARA PENSAR O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A realidade do PBF requer, inicialmente, situá-lo enquanto programa que se coloca como uma das estratégias de resposta do Estado à questão social, na tensão entre as diretrizes de focalização da política social sobre a população considerada extremamente pobre, de um lado, e o acesso a políticas universais, de outro. Posta essa necessidade inicial do esforço investigativo, é imprescindível o trânsito pela questão social, enquanto categoria objetiva, componente da realidade social, e um breve transitar por algumas de suas expressões, com vistas a estabelecer nexos para se qualificar o olhar acerca do PBF.

A questão social se configurou historicamente como um processo multifacetado, marcada por desigualdades sociais e processos de dominação e exploração. Mas, ao mesmo tempo, é marcada pela resistência e pelo questionamento dessas desigualdades. A gênese da questão social encontra-se na contradição entre a socialização da produção, o seu caráter coletivo, e a apropriação privada da riqueza, da atividade humana — o trabalho —, as condições necessárias para sua realização e os seus frutos (IAMAMOTO, 2011, p. 156). Desta forma, assume múltiplas expressões, que se refletem no cotidiano de indivíduos, famílias, grupos, comunidades, países e diferentes segmentos populacionais, como mulheres, crianças, idosos entre outros. A questão social, segundo Marilda Villela lamamoto, (2011, p.156),

(...) condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais (...). As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção da história. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa

entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais (...).

Diversos episódios de lutas sociais decorrentes da questão social marcam a história e culminam na ampliação da presença estatal na satisfação das necessidades sociais, através de um conjunto de intervenções no campo da política social. No caso do Brasil, tais lutas particularizam-se na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), representando avanços significativos no campo dos direitos de cidadania. Por outro lado, o mundo começa a ser banhado por uma onda neoliberal, maré contrária ao momento vivido pelo Brasil, e as diretrizes impostas pelo neoliberalismo passam a ter fortes rebatimentos na política social brasileira, já nos anos seguintes à promulgação da Carta Magna.

Desde a década de 1990, inicia-se um processo de contra-reforma do Estado, em que as conquistas dos anos 1980 passam a sofrer ataques a partir de ações de privatização, desmonte do patrimônio público, precarização das políticas sociais e desresponsabilização do Estado na condução das mesmas. Segundo Iamamoto (2011, p. 162), as respostas empreendidas à questão social passam a ser transferidas “para os mecanismos reguladores do mercado e para as organizações privadas, as quais partilham com o Estado a implementação de programas focalizados e descentralizados de ‘combate à pobreza e à exclusão social’”.

De acordo com Iamamoto (2011, p. 201), análises oficiais estão reconhecendo atualmente “que a universalização restrita das políticas sociais e sua focalização na pobreza contribuem para a redução das necessidades de financiamento do gasto social público”. Segundo o IPEA (apud IAMAMOTO, 2011, p. 201), este processo é coerente “com a estratégia mais geral de contenção fiscal do governo diante das transformações autoimpostas pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer outra política econômica”. Aqui entra o mecanismo da dívida pública como elemento de financiamento do Estado custeado pelo superávit primário. Trata-se de uma grande transferência de renda⁴ para um pequeno setor rentista da sociedade, recursos que poderiam ser investidos nas políticas sociais e na produção, o que acirra a desigualdade social.

⁴ Cabe, a título de reflexão, a análise do jornalista Juremir Machado acerca dos dez anos do Programa Bolsa Família: segundo o colunista, o orçamento do programa para um ano seria suficiente para pagar 16 dias de rolagem da dívida pública. Em “Dez anos de bolsa família”, disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/blogs/juremirmachado/?p=5220>> Acesso em: 15 nov. 2013.

A questão social como desigualdade social⁵ reflete o processo de organização da sociedade em torno das relações de produção do modo capitalista e caracteriza-se pela luta de classes, ora aberta, ora velada (MARX, 2002) entre os detentores dos meios de produção e aqueles que detêm apenas a força de trabalho como mercadoria a ser comercializada. Ao longo do século XX, as relações de produção no capitalismo transformaram-se, transitando de um modelo industrial, pautado na produção de mercadorias, para uma feição financeira (HARVEY, 2010).

Este processo de transição do capitalismo, denominado reestruturação produtiva, consiste na transição de um convívio de um modelo fabril, chamado “fordista”, de grandes fábricas e uso intensivo de mão de obra, para um modelo flexível (HARVEY, 2010), com sistemas produtivos que reduzem o estoque, a ocupação de espaço físico e o número de empregos e aplicam tecnologias. A reestruturação produtiva é característica do processo de globalização, em que o trabalho é cada vez mais terceirizado, com relações de trabalho precárias e com redução de direitos sociais, e mantém relação com o enfraquecimento dos movimentos sindicais. Carlos Nelson Reis e Paulo Roberto Wunsch (2010, p. 18), ao analisarem o processo de reestruturação produtiva, no que se refere às características do mercado de trabalho informal e formal, apontam as seguintes características:

O uso do trabalho informal encontra-se presente no Brasil, historicamente vinculado ao trabalho agrícola e, em atividades da indústria calçadista, de confecções, entre outras através do trabalho em domicílio especialmente feminino, além de presença significativa no crescente setor terciário, especialmente na construção civil e trabalhos de conservação, limpeza e dos chamados “trabalhadores por conta própria”.

No que se refere ao trabalho formal, verifica-se uma heterogeneidade composta por atividades qualificadas e desqualificadas. O segmento mais qualificado, intelectualizado, atua junto às tecnologias mais avançadas, e por isso, desempenhando um papel central na criação de valor de troca, o que objetivamente confere a estes representantes maior potencialidade e força em suas ações. Assim, os mesmos são objeto de manipulação e envolvimento por parte da empresa, reduzindo sua participação nas ações sindicais.

Os demais trabalhadores, estão submetidos à rotatividade em menor monta, na medida em que o passar do tempo é relacionado com o custo desta mão de obra (...).

⁵ Outro dado importante para este debate pode ser encontrado na notícia “Os 10% mais ricos concentram 42% da renda do País, aponta IBGE”. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/526218-os-10-mais-ricos-concentram-42-da-renda-do-pais-aponta-ibge>> Acesso em: 02 dez. 2013.

O capital investido na produção de mercadorias e exploração de empregos, base de um modelo de proteção social estatal assentado no trabalho, passa a ser redirecionado não mais para a produção, e sim, predominantemente, na especulação financeira, na exploração do crédito e dos juros. Esse capitalismo financeirizado foi possível à custa da redução dos direitos sociais, da divisão internacional do trabalho com a globalização, da inclusão da tecnologia na produção, da ampliação da taxa de desemprego, da desregulamentação dos direitos dos trabalhadores, das terceirizações, da redução do papel do Estado na proteção social, entre outros fatores (ANTUNES, 2011, p.47).

Nesse sentido, considera-se necessário apontar o desemprego como uma mediação importante, para adensar a reflexão sobre os PTCs e, particularmente, sobre o PBF. Josiane Soares Santos (2012, p. 234) chama a atenção para o desemprego enquanto manifestação da questão social e justifica tratar-se da expressão “mais transversal à totalidade das expressões agrupadas sob o conceito de ‘questão social’”. Para a autora, é preciso diferenciar desemprego e pobreza enquanto expressões da questão social, criticando o que chamou de “assistencialização da questão social”. Santos fundamenta seus argumentos em estudos que apontam para o fato de que apesar de a taxa de desemprego ter sido reduzida, está concentrada justamente na população pobre e extremamente pobre, público-alvo do PBF. Vale lembrar que o desemprego está longe de significar *não-trabalho*, haja vista as diferentes formas de ocupação informal vivenciadas pelos trabalhadores desempregados e, dentre estes, os membros de famílias beneficiárias do PBF. Inserção realizada através de trabalho precário e sem garantias.

A seguir, passa-se a abordar um dos elementos constitutivos do PBF, a focalização, característica presente na intervenção do Estado de orientação neoliberal, no âmbito das expressões da questão social.

2.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A PERSPECTIVA DA FOCALIZAÇÃO

A focalização é um mecanismo chave no desenho do PBF. Tendência hegemônica no campo do social, tem influenciado fortemente o desenho das políticas sociais na atualidade. É defendida pelo entendimento de que possibilitaria direcionar recursos de maneira mais eficiente e rejeitada pela possibilidade de andar na contramão da universalização dos direitos sociais. Não se trata de um debate

raso, centrado apenas em aspectos positivos ou negativos, e sim de pôr em questão os seus impactos no processo de garantia de direitos e na tentativa de mapear a quais interesses a focalização corresponde.

Segundo Potyara Pereira e Rosa Helena Stein (2010), no Brasil, a perspectiva da focalização fortaleceu-se antes mesmo da consolidação de um modelo institucional de proteção social universal. Outras críticas tecidas à perspectiva da focalização dizem respeito a que esta seria funcional ao paradigma da redução do papel do Estado nas políticas públicas. Segundo Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2008, p.156), há uma tendência geral à

(...) restrição de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais (...) em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o (...) trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização. Sendo esta última estabelecida não como partilhamento de poder entre esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da “reforma” e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social.

Cada vez mais o princípio da universalidade vem sendo corroído, e a relação entre as políticas públicas e os direitos de cidadania, conquista histórica dos movimentos sociais e da classe trabalhadora, vem sendo convertida em uma relação de mérito ou merecimento, bem como vem recaindo sobre os indivíduos a responsabilização por uma condição de desigualdade estrutural, histórica e inerente ao conjunto das relações sociais do modo de produção capitalista. O mérito, aqui, se caracteriza por um inserir-se em uma condição aviltante, de quase ausência de renda, agravada pelo nulo ou precário acesso às políticas de caráter estrutural. As políticas sociais de caráter universal, segundo José Martinez de Pisón (apud PEREIRA; STEIN 2010, p. 109),

(...) criavam condições para o pleno exercício dos direitos (civis e políticos), garantindo aos cidadãos acesso aos meios de trabalho e participação política. Isso explica porque os direitos sociais, associados às políticas públicas, são considerados direitos de crédito do cidadão, em relação ao Estado, e dever de prestação dos poderes públicos às legítimas demandas e necessidades sociais (direito a Saúde, ao trabalho à educação, à assistência como seguridade social) (...).

No alvorecer dos anos 2000, ocorre a ampliação dos programas de transferência de renda, abarcando características do modelo neoliberal, dentre elas, a focalização, transitando de diversas experiências municipais para as de âmbito nacional. O principal programa de transferência de renda deste período, em termos de público atendido, o PBF, tem, entre suas características, a focalização do público-alvo a partir de um corte de renda que, atualmente, corresponde a até 140,00 *per capita* como critério de acesso. A perspectiva da focalização foi mantida com a criação do programa e é geradora de polêmicas no debate da política social.

Para Pedro Demo (2003, p. 103), a focalização seria um instrumento necessário para o enfrentamento da desigualdade:

Aparentemente, as políticas universais pretendem tratar a todos como iguais, princípio essencial da política social. Mas não é menos princípio essencial da política social que não se pode tratar de modo igual à gente muito desigual, porque isto reforçaria as desigualdades. A própria lei vive desta complexidade não-linear: precisa proclamar que todos são iguais perante a lei, porque, na prática, nunca ocorre isto adequadamente.

Silva (2008, p. 49) aponta ainda outra perspectiva de focalização, a qual denomina de “discriminação positiva”. Na discriminação positiva, toda a população que atende ao critério de focalização passa a ser atendida, o que significa “uma universalização em relação a uma dada população, rompendo com a dicotomia universalização *versus* focalização” (SILVA 2008, p.49). Ainda segundo a autora, o desafio posto, nessa perspectiva, refere-se “à formulação de critérios de inclusão justos e à adoção de mecanismos capazes de alcançarem, realmente, a população-alvo da focalização” (SILVA 2008, p.49).

A focalização nos programas de transferência de renda utiliza como critério a renda familiar *per capita*, o que torna o nível de focalização relativo, posto que, ao utilizar a RPC, recorre-se ao estabelecimento de linhas de pobreza baseadas apenas no critério de renda, tratando-se de um critério meramente monetário. No caso do PBF, o critério de RPC, além de ser extremamente restritivo, não acompanha nem mesmo a variação do salário mínimo nacional. Isso faz com que esse critério fique cada vez mais defasado a cada reajuste do salário mínimo. Para ilustrar tal afirmação, basta tomar o critério de renda do PBF desde o lançamento do programa até os dias atuais e compará-los, fazendo o mesmo com a variação do salário mínimo nacional: em 2003, o critério de acesso do PBF foi renda familiar *per*

capita até R\$ 100,00. Dez anos depois, chega aos dias de hoje em até R\$ 140,00⁶. Quanto ao salário mínimo, em 2003, foi de R\$ 240,00 e na presente data é de R\$ 678,00⁷. Ao estabelecer uma razão matemática entre estes valores, tem-se que em 2003 o salário mínimo era 2,4 vezes maior que o critério de renda do programa. Em 2013, o salário é 4,8 vezes maior. Ou seja, se fosse mantida a mesma razão de 2003, atualmente, as famílias poderiam acessar o PBF tendo uma renda de aproximadamente R\$ 283 *per capita*, e não os R\$ 140,00 atuais.

Além disso, ainda considerando o exercício acima, restaria afirmar que a linha de pobreza do PBF seria, dessa forma, R\$ 283,00, e a de extrema pobreza R\$ 141,50, ante aos atuais R\$ 70,00. Tal renda per capita extremamente diminuta como medida de pobreza é um dos parâmetros questionáveis ante a ilusão que proporciona. No caso destes programas, aproveita-se da ideologia dos números para atingir a meta de erradicação da miséria (Metas do Milênio da ONU). Além disso, seria a pobreza então mensurada somente através da renda? E as condições de vida, o acesso às políticas públicas, ao saneamento básico, o poder de compra da moeda e o acesso a oportunidades de emprego nas diferentes regiões do país?

José Paulo Netto (2012) agudiza a crítica à focalização dos PTCs e considera este padrão de política social minimalista. Para o autor, que não desconsidera a importância de tais programas, ao não se conjugar esses programas com transformações estruturais, como por exemplo, a reforma agrária, os PTCs “acabam por cronificar-se como programas emergenciais e basicamente assistencialistas” (NETTO, 2012, p. 429), perdendo, assim, a possibilidade de um efetivo impacto no enfrentamento à desigualdade, numa perspectiva progressista, ou seja, ainda no âmbito de uma sociedade capitalista.

Em que pesem estes elementos da configuração da política social no Estado de orientação ideológica neoliberal, nos anos 2000 ocorre a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que pode ser tomado como um avanço no campo da política social (MOTA, 2008; SILVA, 2008). Os PTCs passam a ser considerados dentro da perspectiva desse sistema. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) situa os PTCs no âmbito da segurança de renda, como

⁶ Critérios de renda do Programa Bolsa Família, disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Consulta em 01 jul. 2013.

⁷ Evolução do salário mínimo, disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>>. Consulta em 01 jul. 2013.

uma das garantias da proteção social. Segundo a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) (BRASIL, 2004, p. 91):

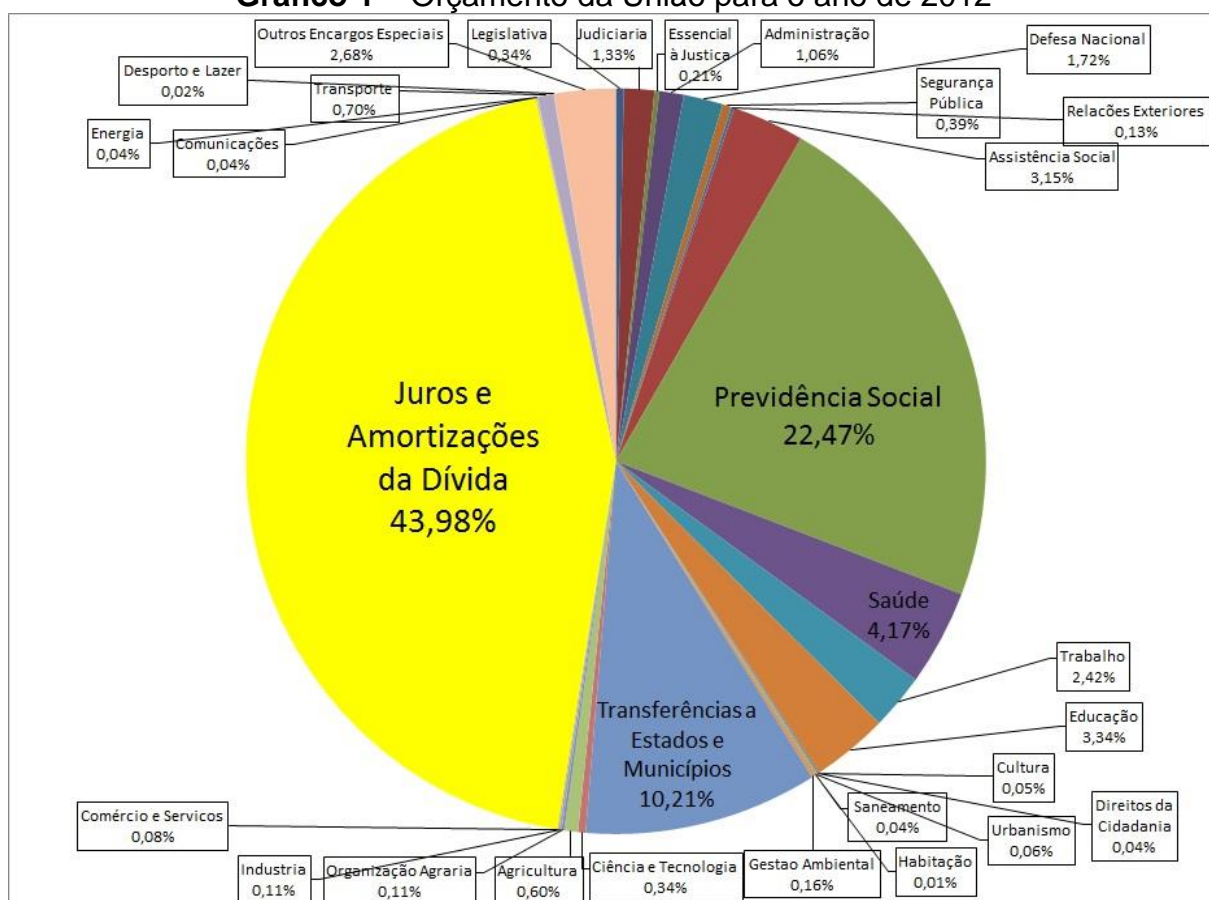
A segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada por meio da concessão de bolsas-auxílios financeiros, sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a perspectiva de organização do SUAS sinaliza para o fato de o PBF não ser visto como um programa independente, mas como um dos dispositivos de proteção social do SUAS. Talvez seja esse um dos desafios futuros em termos de universalização dos direitos: a consolidação do direito universal à renda, no âmbito da seguridade social.

Entre os elementos que apontam para o padrão minimalista, na expressão de Netto, anteriormente citada, está a dimensão do financiamento da política social. Segundo Denise Colin, Juliana Pereira e Valéria Gonelli (2013, p.47), o financiamento da política de Assistência Social foi de 0,71% para 1,10% do PIB, no período entre os anos de 2004 e 2011. Em termos de valores, os recursos foram de R\$ 6,5 bilhões, em 2002, para R\$ 56,5 bilhões, em 2012. Este orçamento apresentou o maior crescimento dentro da Seguridade Social (Assistência Social, Saúde e Previdência Social). Esta variação é atribuída à implantação do SUAS, desde 2005, e à ampliação do acesso ao BPC e ao PBF. Segundo Marcelo Neri, Fábio Vaz e Pedro Souza (2013, p.198), o PBF teve um custo equivalente a 0,41% do PIB, e o BPC, 0,6%, para o ano de 2009. Em termos comparativos, vale recordar que o orçamento do governo da união com juros e amortizações da dívida, para o ano de 2012, correspondeu a 43,98% do total⁸, ou seja, mais de dez vezes maior que a fatia da Assistência Social, como pode ser visualizado no Gráfico 1, abaixo:

⁸ Orçamento correspondente a um total de R\$ 1.712.000.000.000, conforme página da ONG Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>> Acesso em: 02 nov 2013.

Gráfico 1 – Orçamento da União para o ano de 2012



Fonte: Senado Federal – Sistematização Auditoria Cidadã da Dívida

Atualmente, para os dois principais programas de transferência de renda brasileiros, tem-se, segundo dados da Matriz de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para o ano de 2012: o BPC, que corresponde a um salário mínimo, atendeu a 3.757.272 beneficiários, com aproximadamente R\$ 25 bilhões em benefícios; e o PBF, que atendeu 13.902.155 famílias (MDS/SAGI)⁹, com aproximadamente R\$ 21 bilhões em benefícios. O BPC, ao contrário do PBF, não possui condicionalidades de Educação e Saúde; no entanto, os programas são semelhantes nos critérios de acesso (renda familiar *per capita*), sendo restritivos, dado o baixo corte de renda. Acredita-se que a linha de RPC familiar, por si só, configura-se também em uma condicionalidade.

Se, de um lado, têm-se os critérios de elegibilidade ainda restritivos do programa, de outro, têm-se os valores dos benefícios repassados às famílias, que variam de acordo com a composição familiar, a presença ou não de crianças,

⁹ Dados sistematizados a partir da Matriz de Informações Sociais (SAGI/MDS). Disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/sagi/>>. Acesso em 15 de junho de 2013.

adolescentes e jovens na escola, bem como a existência de gestantes e nutrizes. Com base nos diferentes benefícios é formado o valor que as famílias recebem do programa. Trata-se de valores ainda restritos frente ao quadro de desigualdade social reinante no Brasil, e esta desigualdade talvez seja a chave mais importante para a compreensão de que os programas de transferência de renda deveriam cumprir o papel de redistribuir riquezas como forma de enfrentamento à desigualdade social. O Quadro 1, a seguir, demonstra de que maneira se organizam os benefícios financeiros do PBF para distribuir o 0,41% do PIB nacional que compõe o orçamento do programa:

Quadro 1 – Valores de benefícios que compõem o PBF

Tipo de benefício	Valor	Condição para o recebimento
Benefício Básico	R\$ 70,00	Famílias devem ter renda de até R\$ 70,00 <i>per capita</i> , independente da existência de crianças adolescentes e jovens.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$ 32,00	Famílias com RPC até R\$ 140,00, em que haja crianças e adolescentes de zero a 15 anos, com acompanhamento de Saúde até sete anos de idade e frequência escolar. Limite de até cinco benefícios por família
Benefício Variável Gestante (BVG)	R\$ 32,00	Famílias com RPC até R\$ 140,00, com presença de gestante, desde que identificada até o nono mês de gestação. Pagamento de nove parcelas, a partir da concessão. Limite máximo de cinco benefícios variáveis por família.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 32,00	Famílias com RPC até R\$ 140,00, com presença de crianças de zero a seis meses de idade em sua composição, desde que cadastradas até o sexto mês de vida. Pagamento em seis parcelas. Limite máximo de cinco benefícios variáveis por família.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 38,00	Famílias com RPC até R\$ 140,00 e com presença de adolescentes de 16 e 17 anos, com frequência escolar. Limite de até dois benefícios por família. Pago até o mês de dezembro do ano em que o adolescente completou 18 anos.
Benefício para Superação da Pobreza Extrema (BSP)	Caso a caso	Famílias em que a renda anterior ao recebimento do PBF somada aos benefícios do PBF resulte em valor menor que R\$ 70,00 <i>per capita</i> . É concedido valor complementar para que a família atinja R\$ 70,00 <i>per capita</i> . Exemplo: uma família em que uma renda formal ou informal mais o PBF resultem em uma RPC de R\$ 50,00 receberá o complemento de R\$ 20,00 por pessoa.

Fonte: MDS (elaborado pelo autor).

Apesar de se ter plena ciência de que o PBF não acaba com a desigualdade, apenas a minora, mantendo ainda o caráter minimalista apontado por Netto, não se pode negar que o PBF faz a diferença na vida de milhões de famílias e que deveria, além de ter seus valores ampliados, vir combinado com políticas efetivamente universais e outros instrumentos para enfrentamento da desigualdade, que é estrutural no país. Ademais, ao observar a lógica dos programas que o antecederam, fica nítida a intenção de se alcançar as famílias do perfil estabelecido pelo programa, ainda que este perfil seja restrito. Entende-se que o PBF é uma conquista histórica importante, em termos de distribuição de renda, porém ainda em dívida com uma efetiva redistribuição de renda que impacte na desigualdade social reinante no país, a qual não diz respeito apenas à renda, mas também ao acesso à terra, aos meios de produção e ao poder político. Segundo Demo (2003, p. 104),

(...) o desafio maior parece ser o de não perder de vista que na questão social ocorre inevitável confronto de cunho político, como é o caso clássico da “luta de classes”, cuja pretensão nunca é apenas “distributiva”, mas profundamente “redistributiva” de renda e poder. Nele disputam-se Estado (poder) e mercado (renda) na arena da correlação de forças contrárias. Políticas sociais neoliberais encobrem e evitam este confronto pela via distributiva (...). Quando se fala ao contrário em políticas redistributivas, postula-se que, para ocorrer condições igualitárias de acesso, é preciso tocar profunda e decisivamente no espectro das desigualdades instituídas.

Dessa forma, Demo aponta para a relação entre classes sociais, ou seja, há um debate a ser assumido, que se refere à retirada de privilégios das elites, como, por exemplo, as elites financeiras, que abocanham 43% do orçamento da união, como pôde ser visualizado anteriormente.

Outro componente do PBF, o qual guarda relação direta com a diretriz da focalização, é o mecanismo das condicionalidades, a ser abordado a seguir.

2.4 A DISCUSSÃO ACERCA DAS CONDICIONALIDADES

A imposição de condicionalidades ou contrapartidas ocupa lugar central no desenho do PBF. Refere-se a uma série de compromissos a serem assumidos pelas famílias beneficiárias, uma espécie de contrato, em que o acesso à Educação e à Saúde possibilita o recebimento do recurso financeiro do PBF. Da parte do poder público, por sua vez, cabe monitorar o cumprimento das contrapartidas, oferecer condições para que as famílias as cumpram e acompanhar as famílias que

apresentem dificuldades para cumpri-las. Esses acessos à Educação e à Saúde são mensurados a partir do controle de registros de matrícula e frequência escolar e das ações de pesagem, vacinação infantil e acompanhamento da saúde da gestante.

O não cumprimento das condicionalidades por parte das famílias implica em punições às famílias, as chamadas sanções, que ocorrem de maneira gradual, na medida em que a situação de descumprimento venha a persistir. Ocorrem na seguinte sequência: advertência, em que a família segue recebendo o recurso e é informada de que ocorreu descumprimento; bloqueio, que consiste no não recebimento por um mês e no recebimento retroativo no mês seguinte; suspensões, que ocorrem até duas vezes; e, por último o cancelamento do benefício. Mantido o cumprimento por até 180 dias, as sanções “zeram”.

As condicionalidades consistem nos seguintes compromissos:

- para a área da Assistência Social, desde a integração com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), para as famílias participantes do PETI, consistem na participação em atividades socioeducativas e de convivência, sem prejuízo das demais condicionalidades;
- para a área da Educação, as condicionalidades consistem na manutenção da frequência escolar de crianças e adolescentes até 15 anos de idade em um patamar de no mínimo 85%. Já para a faixa etária entre 16 e 18 anos incompletos, a frequência deve ser de no mínimo 75%;
- para a área da Saúde, gestantes e nutrizes devem realizar o pré-natal, comparecer às consultas portando o cartão da gestante e seguir o calendário mínimo adotado pelo Ministério da Saúde. Os responsáveis por crianças de até sete anos de idade devem manter a vacinação em dia e realizar o acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento da criança.

O mecanismo das condicionalidades presente no PBF é um elemento controverso. Segundo Sergey Soares e Natália Sátyro (2010), há autores que atribuem às condicionalidades importância tão grande ou maior que a do próprio benefício financeiro do programa. Entre uma das vertentes, há a defesa de que a imposição de contrapartidas contribuiria para ampliar o “capital humano” das famílias, ao aumentar a escolaridade das crianças e adolescentes, o que geraria uma maior possibilidade de inserção futura no mercado de trabalho e outros

benefícios que estariam ligados à escolarização. No que tange às contrapartidas de Saúde, a perspectiva subjacente possibilitaria um melhor desenvolvimento da saúde infantil, desde o período gestacional até a primeira infância.

Já para a outra vertente, ainda conforme Soares e Sátyro (2010), o PBF é, antes de tudo, um programa de proteção social, de forma que, ao colocar contrapartidas excessivas, a função de proteção social enfraqueceria, pois é justamente em meio às famílias em situação de maior vulnerabilidade que recairia a dificuldade em cumprir com as condicionalidades. Isto representaria um processo de dupla penalização: as famílias deixariam de ter acesso às políticas públicas de Educação e Saúde, em virtude de uma série de violações de direitos e, justamente, devido a isso, deixariam de receber o benefício financeiro do PBF.

Lena Lavinás (apud MONNERAT, 2007, p.1459), ao analisar as condicionalidades ou contrapartidas no desenho do PBF, entende que as mesmas têm potencial para pressionar a demanda sobre serviços de Educação e Saúde, de um lado, e, do outro, para ameaçar princípios de cidadania ao tornar obrigação o que é direito social. Para Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 191), por sua vez, este formato do PBF pode articular o caráter compensatório da transferência de renda, com o acesso a políticas de caráter estrutural, como Saúde e Educação.

Uma das concepções presentes na exigência de contrapartidas sobre as famílias beneficiárias dos PTCs é a teoria do “capital humano” (CEPAL, 2006), segundo a qual, com a ampliação do nível de escolaridade e de acesso à Saúde básica, contribui-se para uma maior geração de oportunidades futuras, com vistas a romper com o chamado “ciclo intergeracional da pobreza”. De acordo com Barbara Cobo (2012, p. 56), ainda assim,

(...) não existe uma relação estrita de causalidade entre a acumulação de capital humano pelas crianças da família, a partir da completude dos ciclos educacionais e de imunização, e a saída dessas famílias da condição de pobreza. (...) As condicionalidades esbarram, portanto, na visão paternalista sobre a pobreza, a qual pressupõe que a população pobre não sabe gastar ou agir “adequadamente” e que esta precisa que o Estado obrigue-a a gastar a renda recebida por meio de benefícios em alimentos, por exemplo, ou mandando as crianças para escola ou cuidando da saúde de todos os familiares.

Este aspecto também é apontado por Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 200), os quais entendem que a exigência das condicionalidades não são suficientes para alterar o quadro de pobreza das famílias beneficiárias, devido ao fato de a

pobreza ser consequência da desigualdade na distribuição das riquezas. Para os autores, a exigência de contrapartidas deve contemplar a ampliação, qualificação e democratização dos serviços de Educação e Saúde. Ou seja, demanda que as instituições públicas revejam suas práticas, na relação com os sujeitos que as acessam. Além disso, os PTCs devem estar inseridos em um contexto de existência de articulação entre esses programas, as políticas sociais, econômicas, de geração de oportunidades e de redistribuição de riquezas.

2.5 EM BUSCA DE UMA INTERSETORIALIDADE PARA ALÉM DAS CONDICIONALIDADES

O desenho do PBF prevê uma gestão compartilhada entre Assistência Social, Saúde e Educação, a partir das condicionalidades. Um dos mecanismos de gestão, com a intenção de estimular a intersectorialidade, é o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), que mensura o grau de descentralização da gestão e da execução do programa e do qual se determina o teto de recursos para co-financiamento destinados aos municípios, estipulados a partir desse índice. O IGD-M varia de 0 a 1 e é composto por quatro fatores¹⁰ (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE A FOME, 2012, p. 8).

A responsabilidade pela oferta das políticas públicas postas como contrapartidas às famílias recai sobre os municípios. Segundo Mônica de Castro Senna et al. (2007, p. 91), o PBF é um programa concebido para ser dependente de articulação intersectorial, o que demanda uma postura de aprofundamento do diálogo entre os entes e as políticas implicadas.

Entre os desafios postos pela articulação intersectorial, para a gestão do PBF, está justamente a articulação de ações que culminem na oferta e na qualidade dos

¹⁰ Fator I, que varia de 0 a 1, é composto por: Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (TCQC); Taxa de Atualização Cadastral (TAC); Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE); Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS).

Os fatores II, III e IV, correspondem a valores binários, ou seja, podem ser 0 ou 1. Sendo que 1 significa cumprimento do respectivo quesito.

Fator II: adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), valor é binário, 0 ou 1, sendo que 1 significa a satisfação do quesito.

Fator III: informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, valor é binário, 0 ou 1.

Fator IV: informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, valor é binário, 0 ou 1. As fórmulas são as seguintes: Fator I = (TCQC+TAC+TAFE+TAAS)/4; e IGD-M = Fator I x Fator II x Fator III x Fator 4 (BRASIL, 2012).

serviços básicos que são postos pelo programa como contrapartida, para além do cumprimento de formalidades burocráticas e administrativas, como, por exemplo, o registro da frequência escolar, ou de dados de pesagens de crianças, como fim em si mesmas.

A perspectiva da intersectorialidade passa pela interlocução entre as políticas implicadas no programa, com vistas a potencializar e qualificar a sua intervenção. Segundo Dunia Comerlato et al. (2007, p. 269), a “ação intersectorial se efetiva nas ações coletivas. Porém, a construção da intersectorialidade se dá como processo, já que envolve a articulação de distintos setores sociais possibilitando a descoberta de caminhos para ação”.

Para Edval Bernardino Campos (2000 apud COMERLATO, 2007, p. 268), a intersectorialidade é uma “ação deliberada que demanda respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolve espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos (...)”. Segundo Sueli do Nascimento (2010, p. 100), o trabalho intersectorial implica

(...) muito mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente; de fato, a intersectorialidade traz um conjunto de implicações para a ação do Estado, entre as quais se destacam dois aspectos: (i) os desafios relacionados às políticas focalizadas territorialmente, em segmentos da população; (ii) os desafios relacionados aos resultados e impactos da intervenção.

Segundo Dirce Koga (2003 apud NASCIMENTO, 2010, p.100), a intersectorialidade “sobressai enquanto caminho de perspectiva para a política pública, a fim de articular as políticas sociais, urbanas, econômicas, de forma a atuarem nos mesmos territórios prioritários da política da cidade”. A intersectorialidade, neste sentido, aponta para a necessidade de um aprofundamento, incremento ou *complexificação* das ações realizadas. Para Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek e Raquel Raichelis (2010, p.39), a intersectorialidade supõe

(...) a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais. (...) Nesse sentido, transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um atendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam.

Para Luciano Prates Junqueira (2005, p. 4), a intersetorialidade constitui-se em uma concepção que aponta para uma nova forma de planejar, executar e controlar a prestação dos serviços, e coloca a necessidade de mudanças nas práticas, aprendizados e formação. Conforme o autor:

Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses. Essa forma de atuar é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura organizacional. É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses contrariados. (...) Para que isso torne realidade é importante formar pessoas para aprenderem a ser cidadãos, a terem consciência de seus direitos, mas também formar cidadãos capazes de lidar com o direito dos outros. Daí a importância do treinamento dos funcionários que vão oferecer os serviços públicos, que vão operar os serviços públicos para garantirem os direitos sociais da população. Isso não é apenas um discurso, mas novas práticas, que exigem aprendizado tanto do prestador como dos usuários (JUNQUEIRA, 2005, p. 4).

Aldaíza Sposati (2006 apud NASCIMENTO, 2010) propõe uma classificação para a intersetorialidade, em níveis que podem ser ascendentes ou descendentes. Para a autora, o ascendente “parte da gestão intersetorial de cúpula onde os gestores dos setores se reúnem e compõem agenda e ações com metas únicas, e o descendente parte da gestão da base a partir da participação de sujeitos/técnicos na condução das ações” (SPOSATI 2006 apud NASCIMENTO, 2010, p. 100).

A intersetorialidade vem se tornando uma modalidade de resposta frequente no campo da política social. Para Elaine Cristina Licio, Camile Sahb Mesquista e Claudia Regina Currello (2011, p. 462),

(...) A intersetorialidade e a gestão intergovernamental são, portanto, modalidades de respostas cada vez mais frequentes da administração pública a um entorno complexo, ao mesmo tempo em que são manifestações da complexidade da gestão de políticas sociais em contextos federativos contemporâneos.

A intersetorialidade pode provocar modificações no arranjo institucional das políticas públicas, de modo a afetar o respectivo arranjo federativo de implementação, além de demandar maior capacidade de coordenação. Avaliamos que essa situação aplica-se ao PBF, quando comparamos o padrão de relações intergovernamentais adotado para implementação da transferência de renda (hierarquizado) com o padrão adotado nas suas dimensões intersetoriais (mais negociado).

Embora PBF imponha uma articulação entre Assistência Social, Saúde e Educação, com base em uma agenda mínima, centrada nas condicionalidades do

programa, esta agenda mínima pode ser ampliada para qualificar ações que oportunizem às famílias beneficiárias a possibilidade de cumprir com as condicionalidades. No entanto, essas possibilidades ficam à mercê das capacidades de diálogo, da valorização mútua das políticas implicadas no programa, do entendimento de cada política em relação ao PBF e da superação de uma postura policialesca das políticas no que se refere ao cumprimento das contrapartidas. Ou seja, embora haja a contrapartida para as famílias, o poder público é o principal e maior responsável pelo não cumprimento das condicionalidades do programa.

Um dos desafios que se colocam aos municípios é justamente o de ir além do que é solicitado com as condicionalidades, fazendo das mesmas um elemento de potencialização do acesso aos direitos básicos das famílias beneficiárias do PBF, o que implica a qualificação dos serviços oferecidos. Nesse sentido, recorre-se ao conceito de gestão social na forma com que sintetiza Maia (2005). A autora entende a gestão social

como um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade (MAIA, 2005, p. 15).

A perspectiva apontada pode e deve ser perseguida na busca pelo fortalecimento de uma intersetorialidade no PBF, que vise fazer frente às expressões da questão social enfrentadas pelas famílias beneficiárias do PBF, que estão para além da necessidade do acesso a renda, e sim de um conjunto de direitos, inclusive à renda. Dessa forma, o programa exige uma forte capacidade de diálogo, a fim de se estabelecer uma gestão efetivamente intersetorial das ações previstas.

A seguir, passa-se a apresentação da metodologia do presente estudo, apontando os caminhos percorridos pelo pensamento, as características, bem como a amostragem, os instrumentos, técnicas, aspectos éticos da pesquisa.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, busca-se apresentar a referencialidade teórico-metodológica que embasa a presente produção, contendo as categorias do método crítico-dialético: totalidade, a historicidade e contradição. Uma vez traçado o caminho do pensamento, passa-se à caracterização do estudo, universo e amostra, o processo de coleta de dados, os instrumentos e técnicas utilizadas, a análise, bem como os aspectos éticos da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A metodologia de uma pesquisa reflete o percurso, os instrumentos, as técnicas e as concepções do pesquisador acerca da realidade e do problema proposto e reflete a perspectiva teórico-metodológica que orienta o sujeito pesquisador. Embora, segundo Maria Cecília Minayo (2010, p. 43), a discussão sobre o conceito de metodologia seja um assunto controverso, desde já se afirma a concepção de que não há separação entre teoria e método, indo ao encontro da compreensão da mesma autora. O método, segundo Henri Lefebvre (1983, p. 237), “fornece leis que são supremamente objetivas, sendo ao mesmo tempo leis do real e leis do pensamento, isto é, leis de todo movimento, tanto no real quanto no pensamento”. O método enquanto lógica do pensamento, que perpassou este estudo, é o crítico-dialético, perspectiva a partir da qual se concebem os fenômenos como processos históricos, em movimento, existentes independentemente do pesquisador e constituídos de múltiplas determinações (NETTO, 2009, p. 689).

As categorias do método, orientadoras deste estudo, são a totalidade, a contradição e a historicidade. Segundo Augusto Triviños (1987, p. 54), as categorias possibilitam um conscientizar-se sobre os conceitos e a relação da humanidade com o mundo, tendo se desenvolvido no processo histórico do desenvolvimento da prática social da humanidade e do conhecimento. Sendo processo histórico, todo conhecimento é provisório. Leandro Konder (1984, p. 37), ao abordar o caráter de provisoriedade do conhecimento, traz em sua reflexão que a realidade

(...) é sempre mais rica do que o conhecimento que a gente tem dela. Há sempre algo que escapa às nossas sínteses; isso, porém, não nos dispensa do esforço de elaborar sínteses, se quisermos entender melhor a nossa realidade. A síntese é a visão do conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, numa situação dada. E é essa estrutura significativa – que a visão de conjunto proporciona – que é chamada totalidade.

Nesse sentido é que se busca captar o máximo de determinações do objeto de estudo, enquanto parte menos complexa de uma totalidade, para reproduzir o movimento do real no plano da consciência, retornando então ao objeto, com outro olhar, estabelecendo-se uma nova síntese.

A categoria totalidade, segundo Karel Kosik (1976, p. 35), significa a “realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”. O conhecimento humano ocorre em um processo em espiral e a cada ponto de partida (síntese) apresenta uma elaboração mais complexa. Para Kosik (1976, p. 41-42), se

(...) a realidade é um todo dialético e estruturado, o conhecimento concreto da realidade não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos, e de noções a outras noções. É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade (...). A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes.

A categoria historicidade, no método crítico-dialético, aponta para o fato e o entendimento de que determinado objeto ou problema de pesquisa possui uma dinâmica histórica a qual o método busca captar. O processo histórico possui uma “legalidade histórica” que lhe é imanente (PONTES, 2002, p. 66). Para Kosik (1976, p. 133), a “realidade humana não é uma substância imutável, anterior ou superior à história, ela se cria na história”.

A contradição é constitutiva da realidade e faz com que ela se mova. Um determinado objeto contém em si o seu contrário e eles formam entre si uma unidade. Do conflito entre os elementos contraditórios é que a realidade inicial é superada, formando uma nova realidade. Segundo Lefebvre (1983, p. 238), a contradição dialética é

(...) uma inclusão (plena, concreta) dos contraditórios um no outro e, ao mesmo tempo, uma exclusão ativa. E o método dialético não se contenta em dizer que “existem contradições” (...). O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera.

Em suma, as categorias totalidade, historicidade e contradição encontram-se imbricadas entre si, compondo o movimento da realidade e a sua reprodução no pensamento. A escolha desta perspectiva não ocorre por acaso, pois, ao conceber a realidade como um processo em movimento, concebe-se a possibilidade de compreendê-la com a finalidade de transformá-la. Ademais, tal perspectiva é posta como desafio pelo Serviço Social brasileiro, ao estabelecer um compromisso ético-político com o constante aprimoramento intelectual, com a qualidade dos serviços, com a democratização, com a participação política, com a consolidação da cidadania, com a socialização da riqueza socialmente produzida, entre outros princípios que moldam o código de ética profissional.

A aproximação que se busca com esta produção, tem a ver com a realidade da articulação entre Assistência Social, Educação e Saúde a partir do PBF, no município de Esteio RS, na perspectiva de famílias beneficiárias do programa, bem como de trabalhadores e gestores de cada política.

As categorias explicativas da realidade foram as seguintes: Bolsa Família, condicionalidades e intersetorialidade, explicitadas no capítulo anterior. Segundo Minayo (2010, p. 178), as categoriais são “conceitos classificatórios” e são constituídas como “termos carregados de significação”, e os cientistas buscam, através das categorias “encontrar uma unidade na diversidade e produzir explicações e generalizações”.

Optou-se pela realização de uma pesquisa de tipo exploratória e explicativa (GIL, 2010, p. 27), de natureza predominantemente qualitativa, que visou, de um lado, construir maior familiaridade com o problema e, de outro, identificar os fatores determinantes da realidade do PBF no município de Esteio/RS. A coleta de dados deu-se através de entrevistas, orientadas por formulários com perguntas semiestruturadas. Segundo Minayo (1994, p. 21), a pesquisa qualitativa responde questões particulares, trabalhando com o universo de “significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

Em que pese o caráter qualitativo, não se abriu mão de aportes quantitativos, no que se refere à realidade da população beneficiária do PBF no município. Acredita-se que pesquisas qualitativas e quantitativas não se opõem, e sim operam de maneira complementar (MINAYO, 1994, p. 23; BAQUERO; GONÇALVES; BAQUERO, 1995, p. 23).

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

Realizado no município de Esteio/RS, o processo de pesquisa previu a seleção dos sujeitos através de amostra não-probabilista e intencional (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 52), que se caracteriza pelo estabelecimento de critérios por parte do pesquisador, sem uso de cálculo estatístico. Tal escolha deu-se pelo fato de existirem sujeitos-chave para a pesquisa, ligados à gestão e à execução das ações relacionadas ao PBF, bem como às famílias beneficiárias, mais especificamente a figura do responsável familiar (RF) pelo benefício do PBF.

O critério de inclusão dos sujeitos da pesquisa, para os segmentos de trabalhadores e gestores, ficou assim estabelecido: um (1) gestor e um (1) trabalhador das áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, totalizando três (3) sujeitos ligados à gestão e três (3) sujeitos ligados ao trabalho com famílias do programa. Já para os RF, a pesquisa previa doze (12) responsáveis familiares, de famílias com algum registro de repercussão por descumprimento de condicionalidades no período de novembro de 2012, em meio a um universo de 122 famílias¹¹. Este critério de inclusão da amostra justificou-se pelo fato de que as famílias com algum registro de descumprimento de condicionalidade provavelmente terão sido atendidas tanto por atividades preventivas quanto posteriores ao descumprimento.

Dentre as atribuições da gestão municipal, referentes às condicionalidades, estão o acompanhamento nutricional e de vacinação das crianças e da gestação (Saúde) e o acompanhamento da frequência escolar (Educação). Cabe à política de Assistência Social o atendimento às famílias do PBF, no entanto, a participação das

¹¹ Dados do Relatório de Informações Sociais – RI Bolsa Família CADÚNICO. Apresenta os seguintes dados: 2.240 famílias beneficiárias do programa e 122 repercussões por descumprimento de condicionalidades. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>> Acesso em 5 mar 2013.

famílias neste atendimento não é condição para receber o benefício financeiro do PBF. Para a seleção do segmento de famílias beneficiárias, utilizou-se a lista de famílias fornecida pela gestão da Secretaria Municipal de Cidadania e Desenvolvimento Social, mediante termo de compromisso de uso de banco de dados (Apêndice A).

3.3 A COLETA DE DADOS: PROCEDIMENTOS, INSTRUMENTOS E TÉCNICAS UTILIZADOS

A técnica de pesquisa utilizada foi entrevista semiestruturada com todos os sujeitos da pesquisa. Segundo Maria de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos (2002, p. 95), a entrevista tem, entre outras vantagens, o fato de poder ser utilizada com todos os segmentos da população, alfabetizados ou não alfabetizados, possibilita maior flexibilidade, no sentido de garantir uma compreensão por parte do entrevistado, explicando a pergunta. No entanto, também há limitações, segundo as autoras, como a disposição do entrevistado e o tempo para realização.

Para a realização das entrevistas, os instrumentos utilizados foram roteiros com perguntas abertas (Apêndice C), formuladas com base nas questões norteadoras e nos objetivos da pesquisa, sintetizadas no quadro metodológico do estudo (Apêndice D), organizadas para cada segmento, buscando contemplar as categorias explicativas da realidade anteriormente abordadas.

Foram entrevistadas trabalhadoras e gestoras das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, predominantemente em seus locais de trabalho, que atuassem em áreas com alguma relação com o PBF, bem como as RFs pelo recebimento do benefício do PBF. Os sujeitos foram contatados previamente, por telefonema ou por visita domiciliar, diante de indisponibilidade de número de telefone para convidá-los a participar e prestar informações sobre a pesquisa e seus objetivos. Havendo interesse em participar, marcava-se uma data para a entrevista. Para o segmento de famílias beneficiárias, cujas responsáveis eram mulheres, as entrevistas foram realizadas em seus domicílios, possibilitando maior aproximação com o contexto de vida das famílias.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

A técnica utilizada para analisar os dados das entrevistas foi a análise temática, que se trata de uma das técnicas de análise de conteúdo. Segundo Laurence Bardin (2009, p. 33), a análise de conteúdo “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, que se utiliza de procedimentos “sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (...)”, em que a intenção é “a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção)” dessas mensagens (BARDIN, 2009, p. 40).

O tema, ainda conforme Bardin (2009, p. 131), é uma “unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” e é geralmente utilizado como unidade de registro, para estudar opiniões, motivações, valores, atitudes, crenças etc.

Os procedimentos realizados foram a formação de uma grade de análise com as respostas das entrevistadas, por segmento, e a posterior leitura, com vistas a efetuar um levantamento de possíveis categorias emergentes. A preocupação maior foi com a ocorrência ou a ausência de determinado tema, enquanto unidade de registro.

3.5 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Durante o processo de coleta de dados da pesquisa, apresentaram-se aos sujeitos os documentos da pesquisa como um resumo do projeto, o projeto completo, os pareceres da Comissão Científica (Anexo A) e do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da PUCRS (Anexo B). Para os trabalhadores e gestores, apresentaram-se as cartas de conhecimento dos gestores das políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde (Anexos C, D e E). Especificamente à gestão do CADÚNICO, apresentou-se um termo de compromisso para utilização de bancos de dados (Apêndice A). Este processo possibilitou conferir maior credibilidade ao pesquisador frente aos sujeitos convidados e conferiu maior segurança quanto à participação deles no processo. Além disso, nas datas agendadas para entrevista, foi feita a confirmação do interesse em participar, após a leitura dos Termos de Consentimento (Apêndice B). Todas as entrevistas foram gravadas e realizadas em locais de trabalho e moradia dos sujeitos. Após, foi feita a transcrição das mesmas.

Durante as primeiras entrevistas, realizou-se uma testagem dos instrumentos, da qual se concluiu a necessidade de redução do número de perguntas para o segmento de gestores, bem como o acréscimo de perguntas ao instrumento voltado às famílias beneficiárias.

Quanto à devolução dos resultados da pesquisa, pretende-se organizar uma atividade, envolvendo todos os participantes, bem como representantes do poder público municipal, com vistas à apresentação e à discussão dos achados.

4 PRINCIPAIS RESULTADOS

Neste capítulo, apresentam-se os principais resultados da pesquisa, partindo da realidade sociodemográfica das famílias beneficiárias do PBF no município e contendo diversos indicadores quantitativos, para os quais foram utilizadas fontes de dados públicas, disponíveis na página virtual do MDS, indicadores sociais que são produzidos através das informações do CADÚNICO. Após, apresenta-se o perfil das famílias entrevistadas. Em seguida, sistematizam-se os resultados das análises temáticas dos três segmentos entrevistados, quais sejam famílias, trabalhadores e gestores. As famílias são representadas pelos responsáveis familiares pelos benefícios, identificados pela sigla RF; os trabalhadores das políticas ligadas ao programa estão identificados pela sigla T; e os gestores, pela sigla G.

4.1 A REALIDADE SOCIODEMOGRÁFICA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF NO MUNICÍPIO DE ESTEIO

O município de Esteio, localizado na região metropolitana de Porto Alegre, faz parte do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Vale do Rio dos Sinos. Possui uma área de 27,68 km² e uma densidade demográfica de 2.914,34 habitantes por km². Sua formação começou a partir da fazenda Areião do Meio, um povoado pertencente ao município de São Leopoldo, em 1833. A emancipação ocorreu somente na década de 1950 (IBGE, 2013).

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013¹², o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Esteio, para o ano de 2010, é de 0,754, considerado alto, tendo avançado desde 2000, quando o índice era 0,693. Todos os indicadores que compõem o IDHM apresentaram melhora na última década e, para o ano de 2010, foram os seguintes: Educação (0,754), Longevidade (0,843) e Renda (0,769). O índice de Gini¹³, que mensura o grau de desigualdade de renda, mantém-se igual ao patamar de 1991, em 0,48. No entanto, houve redução da desigualdade em relação a 2000, quando esteve em 0,49. Em que pese a variação do índice de Gini, a desigualdade de renda ainda é extremamente alta:

¹² Conforme Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/esteio_rs> Acesso em 26 de dez. 2013.

¹³ O Índice de Gini varia de 0 a 1, sendo que 1 indica a situação de maior desigualdade de renda e 0 representa a igualdade de renda.

ainda segundo o Atlas, os 20% mais pobres concentravam, em 2010, 4,40% da renda municipal, enquanto os 20% mais ricos concentravam 52,82% da renda.

De acordo com o plano diretor do município de Esteio, a cidade foi dividida em quinze Unidades Territoriais (UT), numeradas de um a quinze (ESTEIO, 2006). Cada uma das UTs corresponde a um bairro, e são denominadas conforme o Quadro 2, abaixo:

Quadro 2 – Unidades Territoriais do município

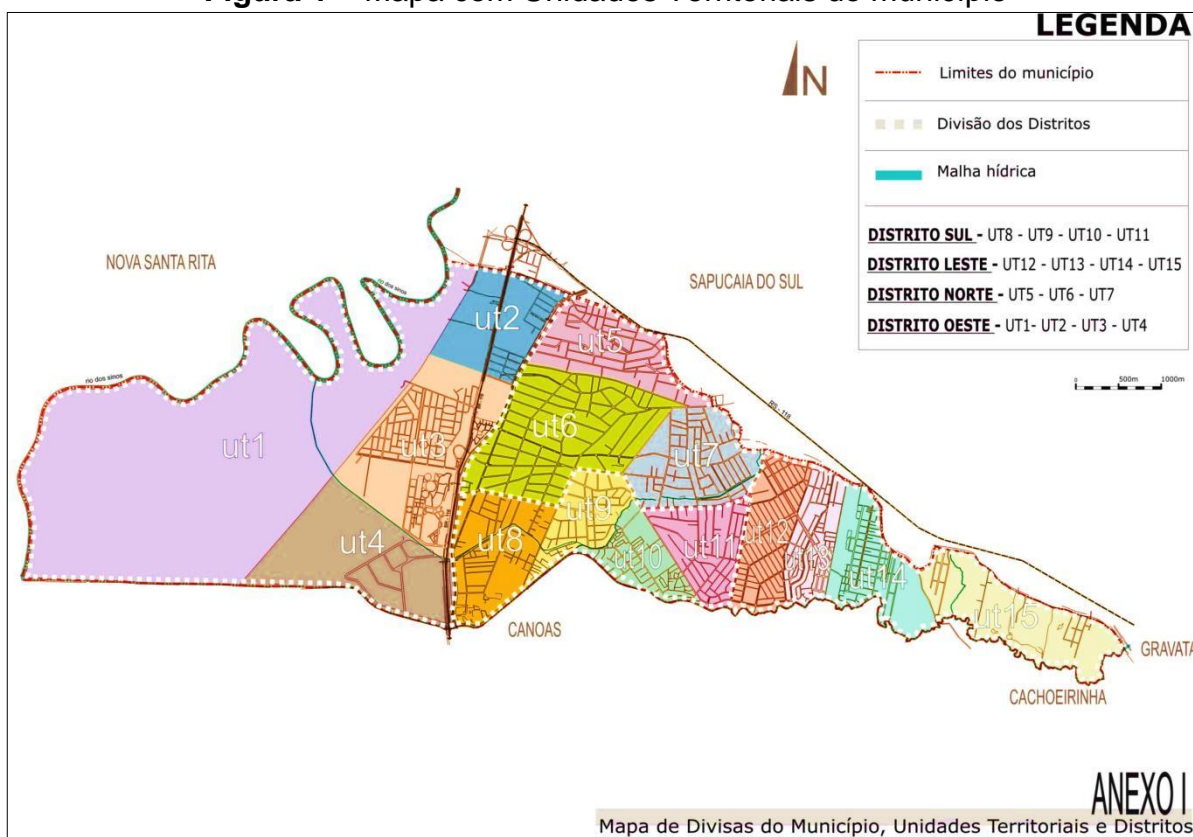
UT	Bairros
1	Área de Várzea do Rio dos Sinos
2	Três Portos
3	Novo Esteio
4	Industrial
5	Tamandaré
6	Centro
7	Parque Amador
8	São Sebastião
9	Liberdade
10	São José
11	Olimpica
12	Santo Inácio
13	Jardim Planalto
14	Parque Primavera
15	Três Marias

Fonte: Plano diretor do município (ESTEIO, 2006) (elaborado pelo autor).

A atual divisão dos bairros do município foi construída através de audiências públicas e processo de eleição dos nomes, com participação da comunidade. Em que pese a nova nomenclatura adotada pelo poder público, diferentes regiões da cidade possuem denominações atribuídas pela própria comunidade, que são relacionadas principalmente à história do local, como, por exemplo, o bairro Parque Primavera, que se subdivide em locais conhecidos ou apelidados por Hípica, Primavera, Barreira, Travessa Jorge Souza de Moraes, Neuza Brizola, Nazareno, Jardim das Figueiras. Em outros bairros, ainda há denominações como Pedreira, Banhado, Caixa d'água, Antena, Bom Jesus, Vila Nova, Bairro do Parque. Trata-se de um conjunto de identidades locais que persistem na forma com que os moradores as denominam.

Para efeitos deste estudo, serão utilizadas as denominações estabelecidas pelo atual plano diretor, com as quais foi possível tabular e quantificar o número de famílias beneficiárias do PBF por bairro. A seguir, apresenta-se o mapa com a divisão territorial do município (ESTEIO, 2006, p. 72):

Figura 1 – Mapa com Unidades Territoriais do município



Fonte: Esteio (2006, p. 72).

Uma das realidades que caracterizam o município é a exposição a situações de alagamento¹⁴ em períodos de chuvas. Trata-se de uma tendência dada pela sua geografia, por ser margeado ao sul pelo arroio Sapucaia, nas divisas com os municípios de Cachoeirinha e Canoas, a oeste pelo Rio dos Sinos, na divisa com o município de Nova Santa Rita, atravessado pelo Arroio Esteio, bem como características do relevo da cidade, afetando a população residente nas regiões próximas aos cursos d'água¹⁵. Segundo o plano diretor do município (ESTEIO, 2006, p. 81), as únicas exceções, ou seja, áreas sem risco de inundação para períodos

¹⁴ Somente durante o ano de 2013, foram três episódios, nos meses de agosto, outubro e novembro.

¹⁵ Conforme a administração municipal, trata-se de um problema complexo, que demanda soluções compartilhadas entre diferentes municípios do entorno. Seria necessária a construção de onze bacias de contenção, ou seja, áreas para a destinação do excesso de águas.

entre 5, 20 e 100 anos, são compostas pelas UTs 2, 5 e 6¹⁶, respectivamente denominadas Três Portos, Tamandaré e Centro. Entre os demais doze bairros, todos estão sujeitos a algum episódio de inundação. Ainda segundo o mesmo documento, os bairros com maior área inundável são as UTs 4, 8, 9 e 15, respectivamente conhecidas por Industrial, São Sebastião, Liberdade, e Três Marias. No que se refere ao público do PBF, o estabelecimento de uma relação com os episódios de enchentes carece de um estudo mais aprofundado para oferecer um quadro fiel. No entanto, pode-se afirmar que parcela considerável desta população, conforme será demonstrado a seguir, reside em áreas sujeitas às enchentes.

Com uma população de 80.755 habitantes (IBGE, 2010), o município possuía 6.523¹⁷ famílias cadastradas no CADÚNICO no mês de julho de 2013, perfazendo um total de 20.308 habitantes. Deste total, 2.335 famílias¹⁸ eram beneficiárias do PBF, contendo 8.311 habitantes, o que corresponde a 10,3% da população municipal. Considerando o total de famílias cadastradas, 35,8% destas recebem o benefício financeiro, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Famílias do CADÚNICO segundo o recebimento ou não de PBF

Não recebem	Recebem	Sem resposta	Total
4.188	2.335	0	6.523
64,20%	35,80%	0,00%	100,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

No que se refere à distribuição geográfica das famílias pelos bairros do município, como pode ser visualizado na Tabela 2, as maiores concentrações de famílias beneficiárias do PBF encontram-se distribuídas da seguinte forma: UT 14, Parque Primavera, com 27,2%; UT 10, São José com 17,3%; UT 6, Centro, com 9,6%; e UT 3, Novo Esteio, com 8,7%.

¹⁶ Em um dos últimos episódios, no ano de 2013, a UT 6, centro da cidade, também sofreu alagamentos.

¹⁷ Ferramenta de tabulador de informações do Cadastro Único – (TABCAD) Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_tabcad.php?p_frequencia=1#tabela_link> Acesso em 8 out 2013.

¹⁸ Conforme Relatório de Informações (RI) do município, o número de famílias cadastradas com renda *per capita* até R\$140,00, ou seja, nos critérios do PBF, é de 3962 famílias. Já a estimativa de famílias pobres, perfil PBF, do IBGE (2010) é de 2303 famílias. Uma diferença de 1659 famílias, que poderiam receber os recursos do PBF e não recebem. A estimativa do IBGE é o parâmetro utilizado pelo MDS para definir as metas do programa para os municípios. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

As menores concentrações de famílias beneficiárias, por sua vez, estão nas UT 1, Área de Várzea do Rio dos Sinos, e UT 4, Industrial, com nenhuma família; UT 2, Três Portos, com 0,9%; UT 5, Tamandaré, com 2,1%; UT 7, Parque Amador, com 2,4%; e UT 8, São Sebastião com 2,7%.

Tabela 2 – Distribuição de famílias beneficiárias do PBF por Unidade Territorial - julho/2013

UT	Bairro	Nº famílias	% fam. benef.
1	Área de Várzea do Rio dos Sinos	0	0,0
2	Três Portos	21	0,9
3	Novo Esteio	204	8,7
4	Industrial	0	0,0
5	Tamandaré	48	2,1
6	Centro	225	9,6
7	Parque Amador	55	2,4
8	São Sebastião	63	2,7
9	Liberdade	173	7,4
10	São José	403	17,3
11	Olímpica	101	4,3
12	Santo Inácio	157	6,7
13	Jardim Planalto	172	7,4
14	Parque Primavera	634	27,2
15	Três Marias	79	3,4
TOTAL		2335	100,0

Fonte: Lista de famílias beneficiárias/SMCDS (elaborada pelo autor).

Quando considerado o gênero dos responsáveis familiares (RFs) pelo recebimento do benefício, conforme Tabela 3, a maioria é composta pelo gênero feminino, contando 94,13% das famílias beneficiárias. Segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2012, p. 32), em todo o Brasil, o “benefício é pago preferencialmente à mãe e, na falta desta, ao pai”. Além disso, um estudo do mesmo órgão, datado de 2008, demonstrava concordância das famílias beneficiárias do PBF com esta titularidade, sob o argumento de que as mulheres administrariam “melhor” os recursos, direcionando-os para gastos com os filhos e com as necessidades domésticas.

Uma das críticas à diretriz estabelecida da preferência às mulheres como responsáveis pelo recebimento do benefício do PBF é a tecida por Simone da Silva Gomes (2011), segundo a qual o PBF tem colocado as mulheres a cumprir um papel

de regulação da pobreza ao ser-lhes imputada a responsabilidade pelo recebimento do benefício, bem como de manutenção dos compromissos que o programa impõe. Segundo Gomes (2011, p. 75),

(...) na perspectiva da esfera doméstica e da reprodução, tais mulheres não cumpririam somente o papel de beneficiárias dos programas, mas acumulariam a tarefa de serem as principais interlocutoras de tais ações, responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades (...). Essa seria a visão tradicional dos papéis de gênero, que residiria na base desse tipo de programa, responsável por reforçar tais relações assimétricas.

Este seria um elemento que contribuiria para a manutenção da desigualdade de gênero. Se, de um lado, o programa contribui para uma maior autonomia feminina, devido à renda proporcionada, de outro, em um sentido conservador, reforça o papel tradicionalmente atribuído às mulheres pela sociedade, restringindo-as à esfera doméstica e ao cuidado para com a família.

Tabela 3 – Gênero dos responsáveis familiares

Feminino	Masculino	Sem Resposta	Total
2.198	136	1	2.335
94,13%	5,82%	0,04%	100,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (Elaborada pelo autor).

No que se refere à raça/etnia das famílias beneficiárias, apresenta-se o número total de membros por não ter sido possível obter-se com precisão o dado relativo aos responsáveis familiares, conforme se pode visualizar na Tabela 4, a seguir.

Em meio às 2335 famílias, há um total de 8.311 membros familiares, dos quais 79,20% se autodeclararam brancos; seguidos de 14,30% que se autodeclararam pardos; e 9,90% que se autodeclararam de raça/etnia preta. Já os autodeclarados amarelos e indígenas somam 0,40%. Sem resposta para esta questão, conta 0,80% dos membros das famílias beneficiárias.

Ao agrupar os segmentos pretos e pardos tem-se 24,2% dos membros das famílias beneficiárias, realidade próxima à da região sul do país. A título de comparação, segundo Soares (2008, p. 101), no ano de 2007, no Brasil, a população negra superou o tamanho da população branca, e declaravam-se pretos ou pardos 49,8% da população.

Segundo Camila Fracaro Camargo et al. (2013, p. 172), no Brasil, a maior parte dos membros de famílias beneficiárias do PBF é de raça/etnia parda (66,7%), seguido da branca (24,8%) e preta (7,0%). Em termos regionais, entre as pessoas de famílias beneficiárias do PBF, existem muitas diferenças. Nas regiões Norte e Nordeste, encontram-se a maior proporção de pretos ou pardos (88,4% e 83,5%, respectivamente), enquanto a região Sul apresenta o menor percentual (25%). A região Sul contém 73,4% das pessoas de beneficiários de raça/etnia branca. Já a presença indígena é mais importante nas regiões Norte (2,5%) e Centro-Oeste (2,7%), cujos percentuais estão bem acima do percentual nacional (0,8%).

Considerando que o Brasil é um país com uma história de extrema desigualdade de raça/etnia, contar com a menor proporção de pretos e pardos entre os membros de famílias beneficiárias do PBF, no caso de Esteio, não pode ser considerado como um indicador de maior igualdade de raça/etnia, fazendo-se necessário investigar em que medida e de que forma a desigualdade racial e diferentes violações de direitos se manifestam em meio a este segmento étnico; como as políticas públicas ligadas ao PBF ofertam políticas e programas específicos, ou seja, políticas afirmativas; e como se dá o acesso às políticas sociais universais. Alguns dados da síntese de indicadores sociais do IBGE, embora não específicos do público do PBF, e sim relativos ao conjunto da população do país, oferecem subsídios para tal análise.

Uma das expressões da desigualdade de raça/etnia está presente no acesso à Educação e à renda. No que diz respeito à média de anos de estudo e ao rendimento mensal de todos os trabalhos, em SM, das pessoas com dez anos ou mais de idade, no Brasil, as pessoas de raça/etnia branca têm 9,3 anos de estudo e rendimento 3,8 salários mínimos, enquanto as pessoas de raça/etnia preta ou parda possuem 7,5 anos de estudo e rendimento mensal de 2,2 SM. A região metropolitana de Porto Alegre (RMPOA) apresenta uma realidade melhor para ambos os segmentos étnicos/raciais do que a média nacional. No entanto, a condição entre ambos é desigual. Na RMPOA, a média de anos para a raça/etnia branca é de 9,7 e de renda, 4 SM. Já para a preta ou parda é respectivamente 8,2 anos e 2,4 SM (IBGE, 2012, p.196).

Outro indicador da desigualdade de raça/etnia é a distribuição do rendimento familiar *per capita* de pessoas de dez anos ou mais de idade, com rendimento de trabalho, entre os 10% mais pobres e o 1% mais rico, por raça/etnia. Entre os 10%

mais pobres, no Brasil, as pessoas de raça/etnia branca detêm 24,4% da renda *per capita*, e as de raça/etnia preta ou parda, 74,5%. Na região sul do país, a raça/etnia branca concentra 61,4% da RPC familiar, e a raça/etnia preta ou parda, 37,8%. Entre o 1% mais rico, no Brasil, a raça/etnia branca detém 82,3% da RPC familiar, e a raça/etnia preta ou parda 16,3%. Na região sul, a raça/etnia branca concentra 93,5% da RPC familiar, enquanto a raça/etnia preta ou parda, por seu turno, detém 5,2% (IBGE, 2012, p. 197).

Tabela 4 – Raça/etnia dos membros das famílias beneficiárias

Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem resposta	Total
6.581	819	13	818	13	67	8.311
79,20%	9,90%	0,20%	14,30%	0,20%	0,80%	100,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

No que se refere aos rendimentos, entre as famílias que recebem benefício, predomina a faixa de renda total de até um SM, em que estão contidas 2.207 famílias, perfazendo 94,50% das famílias beneficiárias. Esta condição de renda aponta para diversos fatores, dentre eles a inserção precária no mercado de trabalho, rotatividade de empregos e informalidade. No que se refere ao mercado formal de trabalho, segundo Alexandre Leichsenring (2010), em estudo recortando o período compreendido entre 2004 e 2007, no Brasil, em que pese uma maior inserção das famílias beneficiárias do programa, no mercado de trabalho, há uma tendência à inserção precária e à rotatividade.

Tabela 5 – Famílias beneficiárias do PBF segundo a faixa de renda familiar total

Até 1 SM	Entre 1 e 2 SM	Entre 2 e 3 SM	Acima de 3 SM	Sem resposta	Total
2.207	122	6	0	0	2.335
94,50%	5,20%	0,30%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

Quanto à renda familiar *per capita*, pode-se visualizar na Tabela 6, a seguir, como fica distribuída a renda em meio às famílias beneficiárias. Têm-se 64,70% das famílias com renda por pessoa até R\$70,00; e 26,50%, com renda entre R\$ 70,01 e R\$ 140. Embora haja um total de 2.335 famílias beneficiárias do PBF para o período, o total de famílias que se encontra dentro da faixa de renda estabelecida para o programa é de 2.129. Os indicadores de renda familiar total e *per capita* permitem

afirmar que, no que depender da renda, as famílias beneficiárias do PBF encontram-se em um limiar de sobrevivência¹⁹.

Tabela 6 – Renda familiar *per capita* das famílias beneficiárias

Até 70,00	Entre 70,01 e 140,00	Entre 140,01 e 1/2 SM	Acima de 1/2 SM	Sem resposta	Total
1.572	557	206	0	0	2.335
64,70%	26,50%	8,80%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

Quanto à escolaridade das RFs, apresentada na Tabela 7, predomina o grupo que possui ensino fundamental incompleto, correspondendo a 56,95%. Em estudo datado de 2010, para dados nacionais, o percentual para ensino fundamental incompleto era de 50,50%, no Brasil (ASSIS; FERREIRA, 2010 p. 236).

Ao agrupar os segmentos fundamental incompleto e sem instrução, que correspondem a 5,69%, têm-se 62,64%. Esse contingente de RFs com escolaridade até o ensino fundamental incompleto aproxima-se, com o percentual explicitado na Tabela 6, de famílias com renda até R\$ 70,00, o que corresponderia à situação de pobreza extrema, correspondendo a 64,70%. Embora não se possa inferir uma relação direta entre os indicadores, devido ao fato de a escolaridade se referir aos RFs, certamente os dados oferecem pistas para associar a renda familiar *per capita* à escolaridade. Quando o indicador é o da renda familiar total, que corresponde a 94,50% com uma renda de até 1 SM, o cruzamento possibilita uma inferência mais segura, o que denota que as famílias beneficiárias possuem uma escolaridade até ensino fundamental incompleto e renda familiar total de até 1 SM.

Na medida em que o nível de escolaridade aumenta, ocorre um afunilamento do número de RFs, embora o número de pessoas com ensino médio completo seja ligeiramente superior aos que contam com ensino médio incompleto. Apenas onze responsáveis familiares chegaram até o ensino superior, o que aponta para o fato de que há muitos avanços a serem buscados em termos de escolaridade dos RFs, o que pode representar maiores possibilidades de ocupar postos de trabalho mais qualificados. Além disso, o grau de escolaridade pode representar melhores

¹⁹ Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o salário mínimo necessário para manutenção das despesas de uma família, conforme a CF 88, para julho de 2013, deveria ser no valor de R\$ 2.750,83, ante os atuais R\$ 678,00. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#1994>>. Acesso em: 01 jan. 2013.

possibilidades em termos de acesso a direitos e participação na vida comunitária, ainda que no ambiente cultural da atualidade predominem o individualismo, a aversão à política e o consumismo enquanto valores e subjetividade, transversais a todas as classes sociais.

Tabela 7 – Grau de instrução dos Responsáveis Familiares por níveis

Sem instrução	Fund. incompleto	Fund. completo	Médio incompleto	Médio completo	Sup. incompleto ou mais	Sem Resposta	Total
133	1.330	340	225	239	11	57	2.335
5,69%	56,95%	14,56%	9,63%	10,23%	0,47%	2,44%	100%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

As condições de moradia apresentam um quadro importante acerca da realidade vivenciada pelas famílias que recebem Bolsa Família. Embora não seja o objetivo deste estudo, não se pode deixar de mencionar que as condições de moradia são determinantes de fatores como a saúde dos moradores, a autoestima pessoal, bem como a forma com que cada bairro é visto na cidade, seja de maneira positiva ou negativa. Ademais, as condições habitacionais refletem as formas de acesso à renda, bens e serviços vivenciadas pela população.

Dentre os elementos que compõem as condições de moradia está o material utilizado para construir as paredes dos domicílios, do piso, a forma de esgotamento sanitário, bem como de acesso à água. Outros parâmetros poderiam ser arrolados, porém este recorte já configura uma amplitude suficiente para traçar um perfil de moradia das famílias beneficiárias. A seguir, apresentam-se alguns indicadores relacionados a estes parâmetros.

Do material predominante nas paredes dos domicílios das famílias beneficiárias do PBF no município de Esteio, conforme tabela a seguir, destacam-se os quatro mais utilizados. Comparando-se com a realidade nacional e a da região sul do país, quando se trata de casas construídas com tijolos revestidos, o chamado “reboco”, 43,60% das famílias beneficiárias do município vivem nestas condições. Bem abaixo da realidade brasileira, que corresponde a 62,4%, porém acima da média da região sul do país, que é de 43%, conforme dados sistematizados por Camargo et al. (2013, p. 167).

Em seguida, vem o material “madeira aparelhada”, que tem uso bastante significativo no município, correspondendo a 31% dos domicílios. No Brasil,

conforme Camargo et al. (2013, p. 167), este material é bem menos frequente, com 7,8% dos domicílios, e a região sul do país aplica este material mais que o município, contando 35,5% dos lares.

Em continuidade, o terceiro material mais aplicado em Esteio é o tijolo sem revestimento, com 18,90%, bem acima da sua utilização no país, com 11,5%, e o dobro da região sul, que, em média, aplica esta forma de construção em 9,4% dos domicílios de famílias beneficiárias do PBF. Este tipo de construção remete a duas possibilidades: opção arquitetônica ou estética, ou ainda, inacabamento por falta de condições financeiras. Dada a realidade das famílias beneficiárias do PBF até aqui apresentadas, suspeita-se que predomine a segunda opção.

Já a madeira aproveitada, por sua vez, está presente em 3,8% dos domicílios no município, frente a 1,4% no país e 5,4% na região sul. Este tipo de material, ainda que não seja fator determinante, deixa margem para questionar qual a qualidade da madeira aproveitada, o tipo e a qualidade da construção. Conquanto o aproveitamento do material não seja determinante para que haja uma moradia precária, o inverso é verdadeiro: na moradia precária, muitas vezes tem-se o uso de materiais aproveitados e precários.

Embora esses dados não apontem para a qualidade das moradias, e até mesmo possam dizer respeito a aspectos culturais da região, trata-se do contexto habitacional das famílias beneficiárias do programa. Essas condições de moradia serão determinadas por outros fatores, como acesso ao trabalho, à renda, a políticas habitacionais e às demais políticas públicas, e até mesmo pela forma de ocupação dos terrenos, inclusive quando se trata de áreas sujeitas a inundações, como é recorrente no município.

Tabela 8 – Material predominante na parede externa dos domicílios das famílias beneficiárias do PBF

Tijolo c/ revest.	Tijolo s/ revest.	Madeira apar.	Taipa revest.	Taipa n/revest.	Madeira aprov.	Outro material	Sem resposta	Total
1.019	441	724	3	2	88	26	32	2.335
43,60%	18,90%	31,00%	0,10%	0,10%	3,80%	1,10%	1,40%	100,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

No que tange ao material utilizado para o piso dos domicílios das famílias beneficiárias, predominam os pisos que levam cerâmica, lajota ou pedra, 40,2% dos

domicílios, seguidos de madeira aparelhada, 23,2%. Chama atenção o percentual de famílias que têm como chão de sua casa a terra: 13,9%. São 324 famílias vivendo em chão de terra, uma condição extremamente precária, em pleno século XXI. Cabe aprofundar em que medida este tipo de piso ocorre em domicílios de famílias não beneficiárias, ou ainda, as possíveis motivações para a escolha desse material; se realmente houve oportunidade de escolha e de que forma este tipo de material determina as condições de saúde da família, ao conviver com o barro em épocas de chuva e com a poeira em períodos de seca.

Tabela 9 – Material predominante no piso dos domicílios das famílias beneficiárias do PBF

Terra	Cimento	Madeira aprov.	Madeira apar.	Cerâmica lajota ou pedra	Carpete	Outro material	Sem resposta	Total
324	306	168	541	939	5	20	32	2.335
13,9%	13,1%	7,2%	23,2%	40,2%	0,2%	0,9%	1,4%	100,0%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

Quanto à forma de esgotamento sanitário, como pode ser visto na Tabela 10, 81,50% das famílias beneficiárias possuem acesso à rede de esgoto ou rede pluvial, e 5,80% escoam o esgoto para fossas sépticas. Estas duas primeiras poderiam ser vistas como formas mais adequadas de acesso ao escoamento sanitário. Chamam atenção as condições “fossa rudimentar”, “vala a céu aberto” e “direto para um rio, lago ou mar”, que, agrupadas somam 8,90% e representam, assim, formas mais precárias de escoamento, o que pode refletir diretamente nas condições de saúde das famílias.

Embora o município não possua lago ou mar, este quesito não pode ser desprezado, tendo em vista que se trata da forma como as famílias interpretam o seu entorno e como o conjugam com o questionário do CADÚNICO, podendo dizer respeito a arroios ou áreas de banhado.

Quando comparados os dados municipais com os da região sul (38,9%) e com o Brasil (35,7%), o município encontra-se em uma condição bastante superior.

Tabela 10 – Formas de esgotamento dos domicílios das famílias beneficiárias do PBF

Rede colet. de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Vala a céu aberto	Direto para um rio, lago ou mar	Outra forma	Sem resposta	Total
1.902	136	91	52	65	10	79	2.335
81,50%	5,80%	3,90%	2,20%	2,80%	0,40%	3,40%	100,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

No que se refere à forma de acesso à água, entre as famílias beneficiárias do PBF, 93% das famílias têm acesso à rede geral de distribuição; 2,4% utilizam poço ou nascente; e 3,30% declaram outra forma de acesso. Agrupando-se essas duas formas de acesso, tem-se 5,70% das famílias. O município encontra-se numa condição superior a do país que, segundo Camargo et al. (2013, p. 168), apresenta 65,6%, e da região sul, que conta com 75,6% dos domicílios de famílias beneficiárias com acesso à rede geral de distribuição. O acesso à água é determinante das condições de saúde das famílias e também é determinado pela desigualdade social.

Tabela 11 – Forma de acesso à água nos domicílios das famílias beneficiárias do PBF

rede geral de distribuição	poço ou nascente	cisterna	outra forma	sem resposta	Total
2.171	55	1	76	32	2.335
93,00%	2,40%	0,00%	3,30%	1,40%	100,00%

Fonte: TABCAD/SAGI/MDS (2013) (elaborada pelo autor).

Nesta seção, pretendeu-se traçar um perfil das famílias beneficiárias do PBF, no município de Esteio, a partir de dados quantitativos. Apresentou-se o número total de famílias cadastradas, bem como a população total inserida no CADÚNICO e, dentre estas, as que fazem parte do PBF, estabelecendo algumas comparações com a realidade nacional e regional.

É importante fazer menção, no que se refere a indicadores, ao fato de que, além dos indicadores apresentados, o CADÚNICO possibilita outros. Um deles é o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Trata-se de um indicador sintético, proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir dos dados do CADÚNICO. Varia de 0 a 1 e é composto por seis dimensões: ausência de vulnerabilidade; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil e condições habitacionais. As seis dimensões são

compostas por 26 componentes²⁰ que, por sua vez, desdobram-se em 48 indicadores (BARROS, 2008). Este indicador considera diferentes dimensões para além da renda, ou seja, responde melhor ao carácter multidimensional da pobreza (BARROS et al. 2008 p. 241; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 205) e possibilita mensurar o índice de uma família, de um grupo de famílias, de um município e, dependendo dos filtros utilizados, até mesmo de bairros. Em que pesem as possibilidades de utilização deste indicador, como subsídio para diagnóstico e planeamento de ações, atualmente ele não é disponibilizado pelo MDS²¹.

Segundo dados da MI-Social (SAGI/MDS), o último IDF do município de Esteio é 0,62 (junho/2010) , e cada componente do índice se apresenta da seguinte forma: ausência de vulnerabilidade, 0,64; acesso ao conhecimento, 0,46; acesso ao trabalho, 0,30; disponibilidade de recursos, 0,50; desenvolvimento Infantil, 0,92; condições habitacionais, 0,88. Ao qualificarem-se os indicadores em faixas, da mesma forma com que é qualificado o IDH-M²², pode-se considerar o índice do município como sendo de médio de desenvolvimento familiar. O acesso ao trabalho figura na pior condição, como muito baixo, e o desenvolvimento infantil, encontra-se na faixa considerada de muito alto desenvolvimento.

Ao apresentar os dados, foi possível constatar que, enquanto responsáveis pelo recebimento do benefício, predomina o gênero feminino. As famílias

²⁰ As respectivas dimensões do IDF são compostas pelos seguintes componentes, totalizando 26: Ausência de vulnerabilidade: fecundidade (com 2 indicadores); atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens (com 3 indicadores); atenção e cuidados especiais com idosos (1 indicador); dependência econômica (2 indicadores); presença da mãe (2 indicadores). Acesso ao conhecimento: analfabetismo (3 indicadores); escolaridade (2 indicadores); qualificação profissional (1 indicador). Acesso ao trabalho: disponibilidade de trabalho (2 indicadores); qualidade do posto de trabalho (2 indicadores); remuneração (2 indicadores). Disponibilidade de Recursos: extrema pobreza (1 indicador); pobreza (1 indicador); capacidade de geração de renda (1 indicador). Desenvolvimento Infantil: trabalho precoce (2 indicadores); acesso à escola (3 indicadores); progresso escolar (3 indicadores); mortalidade infantil (3 indicadores). Condições habitacionais: propriedade (2 indicadores); déficit habitacional (1 indicador); abrigabilidade (1 indicador); acesso a abastecimento de água (1 indicador); acesso a saneamento (1 indicador); acesso a coleta de lixo (1 indicador); acesso a energia elétrica (1 indicador) e, acesso a bens duráveis (4 indicadores) (BARROS, et al 2008).

²¹ Ao participar de uma oficina sobre transferência de renda, atividade da reunião descentralizada do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em maio de 2013, preparatória para a Conferência Nacional de Assistência Social, indagou-se a um membro da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do MDS, sobre o uso do IDF. O mesmo respondeu que o indicador teve apenas uma experiência piloto no Espírito Santo, sem dar maiores informações quais as perspectivas futuras. Para maiores informações sobre o IDF, ver Barros et al (2008).

²² As faixas do IDH-M são as seguintes: 0 até 0,499, muito baixo desenvolvimento; 0,500 até 0,599, baixo; 0,600 até 0,699, médio; 0,700 até 0,799, alto; e, 0,800 até 1, muito alto. Conforme Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: < http://atlasbrasil.org.br/2013/perfil/esteio_rs> Acesso em 26 de dez. 2013.

beneficiárias estão concentradas nos bairros Parque Primavera, São José, Centro e Novo Esteio, e possuem renda familiar total de até um salário mínimo. Em meio às famílias beneficiárias, predominam famílias com renda de até R\$ 70,00 por pessoa.

O grau de instrução é o ensino fundamental incompleto. Além disso, compõe este quadro situacional a realidade das enchentes no município, que afetam a vida da população como um todo e, mais intensamente, as famílias com menos recursos materiais ou opções de moradia. Esta é a realidade em que estão situadas as famílias participantes da pesquisa, que terão seu perfil específico apresentado adiante, neste capítulo.

4.2 AS FAMÍLIAS ENTREVISTADAS

Nesta seção, apresenta-se o processo de chegada até as famílias entrevistadas, bem como o perfil das famílias entrevistadas, contendo indicadores relacionados à renda, estado civil, composição familiar, sexo, escolaridade, entre outros relativos às características do domicílio. Após essa aproximação, passa-se aos resultados da análise dos dados produzidos, a partir das respostas das RFs das famílias beneficiárias do PBF.

4.2.1 A preparação para entrevistas e o perfil das famílias

As entrevistas com o segmento das famílias beneficiárias foram realizadas no domicílio das mesmas. Para cada família, realizou-se uma visita inicial, explicando-se a pesquisa e seus objetivos, agendando-se o momento para a realização da entrevista. Em duas das ocasiões, as famílias se colocaram à disposição prontamente, sem a necessidade de marcar um retorno do pesquisador.

Para localizar os sujeitos, foi utilizada uma lista de famílias beneficiárias, contendo o endereço das mesmas. Os endereços foram inseridos no programa Google Maps²³, para se estabelecer um roteiro de buscas. A primeira família entrevistada reside no bairro São José, em uma casa nos fundos do terreno, onde havia outras casas, que foram demolidas, bem como outros domicílios habitados. Segundo a RF, sua casa havia sido atingida pela enchente do mês de agosto. Ela mostrou a mancha da água em sua parede. A segunda e a terceira famílias

²³ Disponível em: <www.google.com.br/maps> Acesso em ago. 2013.

entrevistadas residem no bairro Parque Primavera, ambas em casas de alvenaria. A quarta família reside no bairro Novo Esteio, em local conhecido por Pedreira.

Estes elementos apresentam uma faceta interessante do processo de coleta de dados: o contato com os ambientes em que vivem as entrevistadas, a procura pelo local de moradia, as ruas, becos, vielas, escadarias, muros, portas, janelas, arquiteturas, as pessoas do lugar remetem a como são os trajetos percorridos pelas famílias e a como elas se relacionam com o local de moradia e sua comunidade. Para todas as famílias visitadas, a procura se deu a pé, percorrendo-se parte dos bairros onde residem.

No que se refere ao segmento de famílias beneficiárias, apresenta-se nesta seção um breve perfil socioeconômico das quatro famílias entrevistadas. Além dessas quatro, duas famílias não foram encontradas nos endereços, e uma decidiu não participar da pesquisa.

Para o perfil das famílias entrevistadas, foram utilizados dados das famílias, constantes no CADÚNICO municipal. Quanto ao perfil das entrevistadas, as RFs, todas são mulheres, de cor branca e com idades entre 30 e 55 anos, inseridas em famílias com renda total de até um salário mínimo, dados que vão ao encontro do perfil apresentado na seção 4.2. Apenas uma delas possui renda formal advinda de pensão, bem como apenas uma declara ter renda informal, trabalhando como autônoma. No que toca ao estado civil das entrevistadas, apenas uma possui companheiro ou cônjuge, conforme pode ser visto na Tabela 12, a seguir:

Tabela 12 – Perfil das Responsáveis Familiares entrevistadas

	RF1	RF2	RF3	RF4
<i>idade</i>	34	33	31	52
<i>sexo</i>	feminino	feminino	feminino	feminino
<i>raça/etnia</i>	branca	branca	branca	branca
<i>est.civil</i>	solteira	união estável	solteira	viúva
<i>renda familiar per capita</i>	R\$ 16,00	R\$ 131,00	R\$ 6,00	R\$ 265,00
<i>trabalho</i>	não	autônoma	não	pensionista
<i>renda da entrevistada</i>	R\$ 0,00	R\$ 75,00	R\$ 0,00	R\$ 530,00
<i>renda familiar total</i>	R\$ 80,00	R\$ 600,00	R\$ 24,00	R\$ 530,00

Fonte: Dados cedidos pelo setor CADÚNICO municipal (elaborada pelo autor).

Quanto à escolaridade dos membros das famílias, organizou-se a Tabela 13, contendo um total de 19 membros. Das quatro famílias, as representantes entrevistadas foram RF1, RF2, RF3 e RF4, assim identificadas. Aos demais membros das famílias foram atribuídas letras do alfabeto para diferenciá-los entre si. Ao contemplar os dados da tabela, têm-se as seguintes realidades: entre as entrevistadas, três possuem ensino fundamental incompleto, e uma, ensino fundamental completo. Atualmente, nenhuma entrevistada está frequentando a escola.

Quanto ao total de membros das famílias, sete encontram-se em idade escolar, sendo três do sexo feminino e quatro do sexo masculino. Todos os sete membros frequentam a escola. Ao considerar a relação idade/série²⁴, apenas o membro “N” das famílias encontra-se na idade correta em relação ao idade/série, e os demais apresentam atraso escolar.

Tabela 13 – Escolaridade dos membros das famílias entrevistadas

	<i>família</i>	<i>parentesco</i>	<i>sexo</i>	<i>frequenta escola?</i>	<i>idade (anos)</i>	<i>série/ano</i>
<i>RF1</i>	F1	RF	feminino	não	34	8º fund.
<i>A</i>	F1	filha	feminino	sim	19	5º fund.
<i>B</i>	F1	filho	masculino	sim	16	5º fund.
<i>C</i>	F1	filho	masculino	sim	14	5º fund.
<i>D</i>	F1	filho	masculino	sim	12	4º fund.
<i>E</i>	F1	filha	feminino	não	5	-
<i>RF2</i>	F2	RF	feminino	não	33	4º fund.
<i>F</i>	F2	comp./conj.	masculino	não	34	4º fund.
<i>G</i>	F2	filho	masculino	não	16	4º fund.
<i>H</i>	F2	filho	masculino	não	15	4º fund.
<i>I</i>	F2	filha	feminino	sim	10	2º fund.
<i>J</i>	F2	filho	masculino	sim	8	pré-esc.
<i>K</i>	F2	filho	masculino	não	3	-
<i>RF3</i>	F3	RF	feminino	não	31	6º fund.
<i>L</i>	F3	filha	feminino	sim	12	6º fund.
<i>M</i>	F3	mãe da RF	feminino	não	53	4º fund.
<i>N</i>	F3	filha	feminino	sim	9	4º fund.
<i>RF4</i>	F4	RF	feminino	não	53	5º fund.
<i>O</i>	F4	filho	masculino	sim	11	3º fund.

Fonte: Setor CADÚNICO municipal (elaborada pelo autor).

²⁴ Para efeitos deste estudo, considerou-se idade escolar para o ensino fundamental dos seis aos 14, sendo a relação idade/série seis anos de idade para o primeiro ano fundamental, e assim sucessivamente. Conforme documento da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensfund9_perfreq.pdf>. Acesso em 2 nov 2013.

No que tange às condições do domicílio, as famílias entrevistadas têm acesso à rede de esgoto pluvial e à rede geral de distribuição de água, com exceção de uma, que respondeu “outra forma” no questionário do CADÚNICO, condição apresentada por outras 75 famílias no município. Quanto aos materiais predominantes no piso e nas paredes dos domicílios, pode-se verificar que, das quatro famílias, três residem em domicílio de alvenaria, e uma, em um domicílio de madeira. Estes dados vão ao encontro das condições do conjunto das famílias beneficiárias do PBF no município, como pode ser verificado na Tabela 14, a seguir:

Tabela 14 – Características do domicílio das famílias entrevistadas

	RF1	RF2	RF3	RF4
<i>escoamento sanitário</i>	esgoto pluvial	esgoto pluvial	esgoto pluvial	esgoto pluvial
<i>abastecimento de água</i>	rede geral de distribuição	rede geral de distribuição	outra forma	rede geral de distribuição
<i>material piso</i>	cerâmica	madeira aparelhada	cerâmica	cerâmica
<i>material paredes</i>	alvenaria revestida	madeira aparelhada	alvenaria revestida	alvenaria revestida

Fonte: CADÚNICO municipal (elaborada pelo autor).

As condições de moradia das famílias apontam para as condições de vida dos membros da família, bem como a forma com que oferecerão proteção aos seus moradores, contra o frio ou intempéries. Segundo Pereira (2008, p. 77), a habitação adequada é uma “necessidade intermediária a ser satisfeita com vista ao atendimento satisfatório das necessidades humanas básicas”, o que contribui para o desenvolvimento da saúde física e da autonomia dos sujeitos. Esta realidade explicitada permite obter-se um panorama do contexto em que se inserem as famílias participantes da pesquisa.

A seção seguinte possibilita verificar-se como se particulariza a realidade das famílias beneficiárias do PBF no município, nas percepções das famílias entrevistadas.

4.2.2 Análise do conteúdo das entrevistas com membros de famílias beneficiárias

Nesta seção, apresentam-se as narrativas dos sujeitos participantes da pesquisa, representantes do segmento famílias beneficiárias, trazendo suas vivências e entendimentos em relação ao programa, revelando percepções, ações e concepções quanto ao PBF e às relações estabelecidas com as políticas públicas ligadas ao programa, principalmente no que se refere às condicionalidades.

No que se refere ao acesso ao PBF, as famílias entrevistadas apresentam, em suas narrativas, o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) como local para atendimento, inscrição no programa (inclusão cadastral), atualização de cadastros, manutenção do benefício e esclarecimento de dúvidas. Trata-se de ações que estão no rol de atividades essenciais ao serviço, como por exemplo, a “acolhida”, a “informação, comunicação e defesa de direitos” etc., conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009). Além disso, cabe ao CRAS o atendimento ou, se necessário, o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, através do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF²⁵ (BRASIL, 2012):

RF1- Eu me inscrevi no CRAS ali no CAIC, né, onde tem o CRAS, ali... eu me inscrevi ali.

RF2- Eu fui até o CRAS. Eu fui consultar com a assistente social e ela perguntou se eu tinha o cartão do Bolsa, aí eu disse que não, daí eu fiz o papel e consegui o Bolsa.

Um aspecto presente nas falas das entrevistadas se refere ao tempo de espera para receber o benefício. Esta espera pode ser influenciada por diferentes fatores, como por exemplo, a disponibilidade orçamentária do programa, em que, havendo o alcance da meta para o ano, por parte do governo federal, não ocorrem novas concessões, o que decorre do fato de o PBF não ser um direito (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 32), ou ainda, a mudança da situação familiar entre um

²⁵ Os objetivos do PAIF são: fortalecer a função protetiva da família; prevenir a ruptura de vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais à família; promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; promover acesso aos demais serviços socioassistenciais; apoiar famílias que possuam, entre seus membros, indivíduos que necessitem de cuidados (BRASIL, 2012).

cadastramento e outro, descaracterizando a condição de renda que a habilita ao recebimento do benefício financeiro do programa.

RF1 - Primeiro me inscrevi em Sapucaia, lá eu levei até três anos pra receber e depois que eu vim pra cá, troquei pra cá, e comecei a receber aqui, né? Através daqui eu procurei.

A espera pelo recebimento do benefício também figura na forma com que as entrevistadas se referem ao tempo, medindo-o através do número de anos e na comparação com o processo de crescimento dos filhos. Aqui, sutilmente, há uma expressão da dimensão do cuidado: medir a passagem do tempo através do crescimento dos filhos aponta para a espera de um futuro que não é lento, mas que, também, não se pode afirmar imediato, uma conexão das necessidades cotidianas, com o olhar atento para o desenvolvimento dos filhos.

RF4- No CRAS. Faz... vai fazer... a (filha) está com 21... Até ela ficar de maior. Faz anos que eu me inscrevi.

Neste processo também ocorre uma socialização, ou ainda, a formação de uma identidade social subjetiva e que se objetiva no cotidiano das famílias beneficiárias, neste caso, a identidade atribuída à condição feminina. Segundo Harvey (2010, p.198), as “ordenações simbólicas do espaço e do tempo fornecem uma estrutura para a experiência mediante a qual aprendemos quem ou o que somos na sociedade”. Essas perspectivas denotam a vivência das mulheres²⁶, produzida e reproduzida pelo conjunto das relações sociais na sociedade capitalista, em um lugar de cuidado para com os filhos e para com a manutenção da renda do lar, em que expectativas são depositadas com a renda transferida pelo PBF.

O PBF, ao eleger a família enquanto unidade para o recebimento da transferência do recurso, contribui para a manutenção de uma identidade socialmente atribuída à mulher. Segundo Marlene Strey (2012, p. 55), a

²⁶ Aqui é ilustrativa a fala da professora Maria Carmelita Yasbek: “(...) quando eu falo em família, é a mulher que está lá e ela quem cuida dos filhos, é ela quem vai nos serviços, é ela a responsável que faz a tripla jornada de trabalho”. Proferida no 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), na conferência de encerramento “Trabalho do/a assistente social no contexto da crise do capital: desafios para a categoria profissional”, ocorrida em 18/10/2013. Anotações do CBAS, gentilmente cedidas pela professora Patrícia Krieger Grossi.

(...) divisão do trabalho baseada no gênero, pela qual as mulheres são as principais responsáveis pelo cuidado das crianças, da família e das tarefas domésticas, independentemente de ter ou não outro trabalho, e as responsabilidades principais dos homens com tarefas não domésticas, na economia, na política e outras instâncias sociais e culturais, é vista como a raiz das diferenças de poder baseadas no gênero. Devido a que a economia e a política, mais do que a família, se convertem nas instâncias centrais das sociedades modernas, essa divisão do trabalho, as prioridades e as responsabilidades produzem desigualdades de poder entre os gêneros.

A realidade vivenciada pelas RFs das famílias beneficiárias do programa, além da apontada por Strey, passa pelo trabalho informal como forma de obtenção de renda, concomitante ao recebimento do PBF, posto o fato de que somente o recurso advindo do programa não seria suficiente para manter as despesas da família por um mês inteiro. Juntamente a esta característica, vem a condição de mulher chefe de família monoparental, realidade vivida por uma das entrevistadas, a qual, ante as necessidades de manter os filhos, busca garantir o direito à pensão alimentícia. A busca pela garantia do direito à pensão alimentícia, em muitas situações, configura-se em um direito violado, devido ao não pagamento, como é constatado na narrativa a seguir. Segundo Cássia Maria Carloto (apud COLCERNIANI, 2010 p.40), as mulheres em situação de pobreza sofrem mais diretamente com fato de ter de fazer frente, sozinhas, ao sustento da família. No que se refere a este tipo de arranjo familiar, segundo dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2012, p. 84), no Brasil, houve uma redução do número de famílias monoparentais femininas, ou seja, compostas por mulher com filhos e sem cônjuge, de 17,8% em 2001 para 16,4% em 2011, bem como no mesmo período o número de famílias compostas de casais com filhos teve redução de 7% e, de casais sem filhos, um aumento de 2,5%. O órgão atribui tais mudanças à tendência de queda da fecundidade, que poderia ser atribuída, por sua vez, às modificações nas relações de gênero. A narrativa de RF3 demonstra isso, quando perguntada sobre as possibilidades de renda, entre elas a pensão alimentícia, evidenciando também a vivência do trabalho informal:

RF3- Mas nem botando na justiça. Não. Eu tenho as duas gurias, eu fui mãe solteira e nunca recebi pensão, nada, sempre trabalhei, a mãe sempre trabalhou pra me ajudar também. Mas a maioria das vezes a gente trabalha sem carteira, né.

No que se refere ao que pensam sobre o PBF, as respostas corroboram, mais uma vez, para o reforço do papel do cuidado materno, refletido nos compromissos que são assumidos pelas mulheres frente ao programa.

Segundo Lyra et al. (2008, p. 86), a compreensão do cuidado implica incluir a categoria gênero numa leitura que contemple diferentes dimensões: a cultural, com símbolos disponíveis no discurso popular, afirmadora de características e estabelecendo hierarquias em certas imagens masculinas e femininas; a social, que diz respeito às instituições que reproduzem e atualizam os significados dos símbolos culturais, como famílias, igrejas, universidades, partidos políticos, unidades de saúde, escolas, CRAS etc.; e, por fim, a dimensão da identidade subjetiva, que diz respeito a como homens e mulheres tomam para si os conteúdos do discurso cultural e institucional.

A burocracia também figura nas narrativas das entrevistadas, como pode ser evidenciado na fala da entrevistada RF3, com a aparição frequente da palavra documentos, documentação, registro. De fato, a realização do Cadastro Único, que possibilita o acesso ao benefício do PBF, exige uma série de documentos a serem apresentados pelas famílias, o que pode contribuir para uma morosidade na efetivação do CADÚNICO e, conseqüentemente, no acesso ao PBF.

De acordo com Brandão (2007, p.29), a burocracia “é o aparato fundante da relação entre Estado e Sociedade, pois realiza a interlocução e a mediação entre a esfera pública e a privada”. Em que pese o fato de a burocracia influenciar no tempo de espera para o recebimento do PBF, dimensão também presente nas narrativas, ela não é o único determinante. Além da burocracia, a quantidade de recursos humanos e materiais empregados para a realização dos cadastramentos podem influenciar, dado o acúmulo de cadastros das famílias a serem inseridos no sistema, bem como o processo de validação do cadastro, após a sua digitação. Porém, talvez o fator com maior influência seja mesmo o fato de o PBF não ser direito universal, pois, como já afirmado anteriormente, a meta de famílias é definida pelo governo federal. Uma vez atingida, pelo município, as famílias entram em uma espécie de fila de espera. A fala a seguir evidencia a burocracia e a espera vivida pelas famílias beneficiárias:

RF3 - Eu levei a documentação no posto, que naquele tempo era feito no posto, e daí eu fiz, demorou um pouco pra vir, mas não era tanta demora que nem é agora. Era bem mais rápido antes, né, foi só, eles pediram toda a documentação, negócio dela da escola, e eu levei, registro, tudo os documentos direitinho, até porque naquele tempo também o resto da família não entrava, era só pro estudante mesmo, né, era bolsa escola e do bolsa família daí foi quando começaram a fazer o recadastro, daí quando mudou, né.

Para Weber (apud BRANDÃO, 2007, p. 33), a burocracia é um aparelho adequado ao modo de produção capitalista, devido a sua superioridade técnica, caracterizada por conhecimento de documentação, subordinação rigorosa, diminuição de atritos, entre outras facetas, otimizando a administração burocrática exercida por funcionários treinados. Este elemento da relação entre as famílias beneficiárias e a política pública exerce uma regulação no acesso a programas, serviços e projetos, sendo funcional à ideologia da redução do papel do Estado, o que se reflete no cotidiano de programas, projetos e serviços ligados às políticas sociais públicas.

O CRAS é um dos serviços, no âmbito do SUAS, que tem, entre outras funções, potencializar o acesso à documentação civil por parte da população usuária (CNAS, 2009). Muitas vezes, a confecção e guarda de uma certidão de nascimento, documento necessário para inscrição no PBF, por exemplo, é tarefa hercúlea para algumas famílias. Há a relação contraditória entre a busca pelo acesso a um programa ou a um direito e a imposição de uma barreira aos direitos de cidadania, que pode ser refletida na documentação solicitada. Efetivar o cadastramento, em algumas situações, pode representar a superação de muitas barreiras e de uma saga através de diferentes serviços:

RF3 - Daí eu já tinha a minha outra filha, daí levei também os documentos, mas daí já foi para o CRAS, que daí já tinha o CRAS, né. No tempo que eu fiz da [filha] não tinha, era direto no posto. É daí depois, quando mudou, eu levei de todo mundo, porque daí já entrou, né, que era Bolsa Família, daí eu levei de todos, meu das duas gurias e da mãe. Daí entrou, daí demorou um pouco, mas veio, né.

Quanto ao recebimento da transferência de renda, as famílias consideram como algo positivo, apresentando perspectivas de como investir, como se houvesse um entendimento de que há uma maneira correta e uma maneira errada para a utilização do benefício do PBF. Manifestam a queixa quanto a um possível uso indevido do recurso por parte de algumas famílias. Denota-se uma moralização da

condição de família beneficiária do programa entre as próprias famílias. Além dos compromissos expressos, com as condicionalidades, há a preocupação com a destinação “correta” dos recursos, ou seja, a casa, os filhos etc., de acordo com as expectativas impostas pela sociedade, considerando a divisão do trabalho baseada no gênero.

Segundo Maria Lúcia Barroco (2008), a moral objetiva-se como sistema normativo, que reproduz costumes, regras de comportamento. A moral é determinada historicamente. Na sociedade capitalista, a moral se expressa no individualismo, na meritocracia, nas instituições como a família ou a igreja, orientando condutas no conjunto das relações sociais. Para a autora, o moralismo tem a ver como uma apropriação sem crítica dos valores e costumes de uma determinada época e configura-se em uma forma de alienação moral. Uma das expressões da alienação moral está em associar a condição de pobreza ao delito, a uma conduta corrupta frente às instituições e indivíduos.

RF1- Eu, pra mim, penso que pra mim é bom, né, pra várias famílias que eu conheço, né? Assim como tem gente que não usa o dinheiro pra coisas boas, mas tem gente que investe, né, na casa, nos filhos, pra mim é ótimo. E eu dependo desse dinheiro somente, né.

Embora possa se tratar de uma preocupação legítima do ponto de vista do senso comum, tal argumento pode ocorrer a partir do descontentamento com a redução ou perda do benefício, que, na busca por explicações, faz com que as famílias comparem entre si as situações vivenciadas. Além disso, este fato aponta para uma possível falta de informação quanto aos critérios, de um lado, e também para a restritividade dos critérios unicamente de renda, de outro, em um uma linha extremamente diminuta para o acesso ao programa, o que homogeneiza as diferentes realidades e necessidades das famílias. Tais necessidades, não dizem respeito tão somente à renda, mas a diversos fatores, como a condição de saúde dos membros, o número de membros dependentes, o custo de vida, o acesso às políticas públicas. Outro elemento presente nas narrativas é o sentimento de injustiça, referindo-se, entre outras razões, ao fato de haver famílias que omitem informações de renda ou que recebem “sem precisar”, ou ainda, à perda do benefício devido à renda, no caso da entrevistada RF4,

RF4 - Não, não explicaram. Até eu tenho que conversar com elas ali do CRAS pra ver por quê. Porque elas alegam que é por causa do meu salário, mas eu acho que não tem nada a ver meu salário. Porque tem muitas aí que ganham salário, trabalham em firma de carteira assinada e ganham. Estão ganhando a Bolsa, estão ganhando duzentos e pouco. Eu acho que... não sei qual é o motivo.

Trata-se de uma perspectiva muito mais individualizante do que propriamente a geração de senso de coletividade, frente a uma condição de desigualdade comum às famílias beneficiárias do PBF. Talvez seja esse um dos maiores desafios em termos de afirmação do direito à renda. Um dos possíveis contrapontos ao discurso moralista ou preconceituoso e de certa forma difundido pelos meios de comunicação podem ser os dados de um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Segundo o IBASE (2012, p. 53),

(...) famílias beneficiadas, de forma geral, gastam com alimentação, aproximadamente, 56% da renda domiciliar. Para as famílias em situação de insegurança alimentar grave, o percentual chega a 70%. Os dados mostram que são justamente as famílias mais vulneráveis à fome aquelas que comprometem a maior parte de seu orçamento doméstico com alimentação e que, portanto, mais sentem o impacto de crises que levam ao aumento no preço dos alimentos.

Na fala da entrevistada RF3, há uma crítica quanto à redução dos direitos de quem trabalha formalmente, relacionada ao que seria o recebimento indevido do PBF. Crítica também ao governo, no que tange ao reajuste salarial, ao associá-lo com a redução dos direitos trabalhistas. Expressam-se dessa forma os valores da entrevistada, que entende que o PBF é para quem precisa. Ao mesmo tempo, o PBF é entendido como uma concessão, gratuita, ou seja, um não direito.

RF3- Aí porque eu acho que não, eu acho que conforme a consciência das pessoas for... que nem, eu acho injusto, assim, o Bolsa Família, ele é uma coisa boa pra gente que precisa, mas tem muita gente que não precisa que recebe, então quando as pessoas começar a ficar mais consciente, principalmente por causa da história da política, né, então as pessoas vão se conscientizar mais e vão achar que é injusto tu ter um aumento de salário tão miserável, tão pouquinho e o governo dá de graça, entendeu? O governo dá de graça o Bolsa Família, só que não é todas as pessoas que recebem que precisam, então eles tão tirando o direito daquele que trabalha e tem muita gente que vive só disso.

As narrativas de RF3 e RF4 apontam para um elemento chave da conformação assumida pela política social no Estado de orientação neoliberal, reveladora de uma lógica perversa. A moralização e a criminalização da condição de

beneficiário do PBF. De um lado, trabalhar formalmente e receber o PBF ao mesmo tempo são atitudes que não são bem aceitas pelas entrevistadas, consideram algo incorreto. Outra dimensão que possivelmente se coloca é a ideia de que há um arrocho da renda, seja formal ou informal, que leva à adoção de estratégias para concentrar todas as fontes possíveis de renda, pois os rendimentos das famílias estão servindo apenas ao mais básico, ou melhor, relacionado ao mínimo de sobrevivência. Este fato é caracterizado pela vivência da família da RF3:

RF3- É como se não fosse nada, né, assim, a renda que eu ganho... que nem a venda, eu e a mãe juntas, nós duas trabalhamos com venda, só que o serviço de venda ele é... como tu ganha pouco e, a maioria das vezes, tu acaba gastando antes de receber. Tipo tu não espera o mês todo, acertar a venda pra ti gastar o que tu ganhou, então, tu gasta aquele pouquinho sempre que tu tá ganhando, né, aí tu não chega a receber, daí é diferente, né, tu não vê aquele dinheiro.

Até aqui estiveram presentes elementos que caracterizam valores morais concebidos pelas famílias beneficiárias: o benefício deve ser investido na família, com bens que favoreçam as crianças, e não de outra forma, a ser administrado pela mulher. Trabalhar formalmente é uma condição que descaracteriza moralmente, quando concomitante ao recebimento da transferência de renda do programa, ainda que não descaracterize em termos de renda familiar. Ou seja, a combinação da renda do trabalho com a advinda do PBF é plenamente possível, contanto que a família não ultrapasse o critério de renda do programa. Uma interessante síntese dessa dimensão valorativa pode ser encontrada em Barroco (2008), ao apresentar as características do conservadorismo moral, concepção avessa ao trabalho feminino. Segundo Barroco (2008, p. 174), para esta concepção, a família

(...) é um dos alicerces morais do conservadorismo e sua função é a de manutenção da propriedade. A mulher exerce o papel de agente socializador responsável pela educação moral dos filhos; por isso, essa perspectiva é radicalmente contrária aos movimentos femininos, entendendo-os como elemento de desintegração familiar. A moral adquire, no conservadorismo, um sentido moralizador. É porque faz parte das propostas conservadoras buscar reformar a sociedade, entendendo que a questão social decorre de problemas morais.

A forma com que as famílias concebem o recebimento do benefício e os compromissos morais ligados a essa condição também aparecem nas narrativas, expressando esse sentimento de injustiça, já citado, quanto às possíveis situações

de “recebimento indevido”, por parte de outras famílias, demandando inclusive maior fiscalização das situações.

RF3- É bom, mas é injusto. É um programa que pra mim é injusto (...). É porque eu acho que não tem fiscalização, né, é um programa que não tem fiscalização, porque nem todas as pessoas são honestas que nem eu fui. Eu, quando tô desempregada, eu vou lá e informo, como eles pedem, “ah, se está desempregada vai lá e informa e faz o recadastro”, porque eu não perdi fazendo isso, eu... diminuíram, né, no caso, mas eu fui lá, fiz o recadastro, diminuíram, mas era o justo, né, eu tava trabalhando.

Segundo Giselle Monnerat (2009, p. 79), o controle social também constitui um grande desafio do PBF:

Assim como a questão do acompanhamento das condicionalidades, a problemática em torno do controle social ganhou centralidade no debate público a partir, principalmente, das denúncias de fraudes no processo de cadastramento, seleção, entrega de cartões e acompanhamento das condicionalidades, veiculadas nos diversos meios de comunicação durante o segundo semestre de 2004. Tal situação expôs a fragilidade (ou mesmo a ausência) de mecanismos institucionais de participação e controle democrático no âmbito do Bolsa Família.

A dimensão da fiscalização no PBF, no que se refere a recebimento indevido dos benefícios, deve ser um debate que transponha a dimensão do senso comum, com vistas a contribuir para a superação da fragilidade apontada pela autora, o que também se manifesta na narrativa de RF3, tendo em vista que o tema da fraude mobiliza o moralismo, o que pode vir a tornar a fraude o único e grande problema do programa. Entende-se que a questão seja maior que uma questão de cunho moral, mas diga respeito, de um lado, a problemas característicos de programas como o PBF no mundo inteiro (COBO, 2012; SUPPLY, 2002), no que se refere à declaração da renda, ou aos programas que “utilizam testes de meios” (COBO, 2012 p.47). De outro lado, há a necessidade de fortalecer o controle social em termos de ampliação da participação social, inclusive das famílias beneficiárias, para que haja, além da fiscalização, uma perspectiva mais ampla: a qualificação das ações, da infraestrutura, dos recursos humanos, dos impactos sociais dos programas, do acesso aos direitos impostos como condicionalidades, juntamente com a fiscalização das possíveis fraudes.

Segundo Cobo (2012, p.47), uma das características dos PTCs nos países em desenvolvimento é justamente o alto grau de informalidade do mercado de trabalho, o que dificulta as possibilidades de comprovação da renda auferida. Uma

das possíveis alternativas para evitar erros pode ser o uso de mais indicadores além da renda familiar para a seleção das famílias, como o IDF. Além disso, quanto maior o número de mecanismos de comprovação da renda, maiores são os custos operacionais dos programas.

Quanto às condicionalidades ou contrapartidas do PBF, as famílias as manifestam incorporadas enquanto obrigação e associam-nas com a manutenção do benefício. Para Silva (2008, p. 48), há que se considerar que, em todo o Brasil, os serviços exigidos como condicionalidade são insuficientes em termos quantitativos e qualitativos. A autora entende que o debate sobre as contrapartidas deve ir em duas direções: de um lado, o dever do Estado de expandir, nas três esferas, em quantidade e qualidade os serviços para a população, deixando de ser obrigatórios para o recebimento do benefício; e, de outro lado, o compromisso do Estado e da sociedade com ações educativas, de orientação, de circulação das informações, encaminhamento e acompanhamento junto aos serviços.

RF1- [...] tem que fazer a pesagem, né, das crianças menor, tem que manter frequência na escola, vacina em dia se a criança for de vacina, pequeno, manter o cadastro em dia também, né, quando eles chamam. Preciso.

Dentre os motivos para “trancamento” do benefício, as famílias apresentam principalmente situações ligadas à condicionalidade da Educação, como mudança de escola sem a atualização do dado no CADÚNICO, o que não configura descumprimento de condicionalidade, e de saúde da criança ou adolescente, como ir à consulta médica e esquecer a solicitação do atestado, ou ainda, a indisponibilidade de vaga escolar quando em transferência.

Há situações em que o descumprimento de condicionalidades, ao invés de proporcionar o acesso a um direito social universal, ao contrário, torna-se uma punição ao exigir como contrapartida o acesso a um direito garantido na Constituição Federal, responsabilizando as famílias pelo que é dever do Estado (MONNERAT, 2007, p. 1459). No caso, aqui, o dever do Estado era a garantia da vaga para transferência escolar, o que, dentre vários fatores, expressa-se em falta de infraestrutura, pessoal, salas de aula, capacidade administrativa, orçamento suficiente. Ou seja, uma série de condições estruturais e conjunturais do Estado brasileiro, que se refletem na forma com que serão ofertados os serviços nos

municípios. Uma dessas condições estruturais é bem representada pelo gráfico que pode ser visto no capítulo 2 desta dissertação. A narrativa a seguir ilustra um dos motivos pelos quais as famílias vivenciam o trancamento do benefício:

RF1- Por causa que eu não consegui vaga, que quando eu voltei de Sapucaia pra cá, e o guri ficou sem ir na escola, daí foi, né.. daí não tinha frequência, né, um dos guris, foi isso aí.

No que tange ao atendimento recebido nas áreas de Assistência Social e Saúde, a entrevistada RF3 apresenta vivências que refletem os limites encontrados nas duas políticas públicas.

No que se refere ao atendimento em Saúde, a narrativa exemplifica a necessidade de um atendimento nutricional, detectado a partir da ação de pesagem do PBF. Apesar disso, o atendimento esbarra na falta de recursos humanos e da oferta do serviço em si. O momento a que RF3 fazia referência era uma ação da condicionalidade da Saúde, tão somente, sem dar conta do que é feito com os resultados das “pesagens”:

RF3- É que ali, que nem, na parte da pesagem, eles te encaminham para o nutricionista, mas eles não têm, tipo, eles não têm um carimbo dizendo assim, embaixo, “pesagem do Bolsa Família encaminhado para o nutricionista”, que tu não tenha que ficar um ano esperando, entende? Eles te mandam para um nutricionista e vai da tua sorte, vai de atrás, né. Daí tu procura se tu quiser. Se tu não quiser... até porque tu vai ter que esperar se tu não quiser esperar também. Tu vai ser obrigada a esperar porque não tem.

A condicionalidade da Saúde, na situação trazida, não está servindo de meio para ampliar o acesso à Saúde enquanto direito, apesar dos objetivos numa perspectiva de integralidade. A integralidade em Saúde é entendida como “uma das diretrizes do SUS que preconiza o acesso da população ao sistema nos diversos níveis de atenção, seja primário, secundário ou terciário preventivo ou curativo, técnico ou político” (PINHO et al., 2007, p. 836). Ademais, com base nos objetivos do PBF, já mencionados, as premissas para combater a fome e as desigualdades conjugam transferência de renda com acesso a direitos sociais básicos, que, na fala da entrevistada, estão sendo violados.

Quanto à Assistência Social, a narrativa traz a percepção de que a condição para ser atendida tem que ter um “histórico grave” e faz críticas ao atendimento do CRAS, devido a este fato. No entanto, manifesta um entendimento de que está para

além dos trabalhadores do CRAS, atribuindo a questão à esfera municipal. Trata-se, porém de uma realidade do conjunto das políticas sociais em todo país, e a diretriz de focalização, de atendimento aos segmentos pobres e extremamente pobres da população, se transversaliza através do PBF, não sendo por acaso a denominação “carro chefe da política social” atribuída ao programa.

A política de Assistência Social se caracteriza por uma ambiguidade entre a universalidade e o princípio limitante do acesso por parte da população que “dela necessitar”, conforme previsto na LOAS (CRESS/PR, 2003). Em que pese tal ambiguidade, a Assistência Social é um direito de cidadania, que, neste caso, também está sendo negado.

RF3 - [...] pra ti receber algum auxilio daquela assistência social ali, eu disse isso pra eles lá dentro, ou tu tem que ter um histórico de violência na família, droga, alcoolismo, porque senão tu não é assistido, entendeu? Tu não tem assistência nenhuma deles. Tu tem que ter um histórico grave, senão tu não recebe ajuda deles nenhuma ali. Não acho que isso seja culpa deles, já acho que é uma questão municipal, né, então eu nem... xinguei porque eu fiquei brava, porque eu nunca precisei e, daí, quando eu preciso, eu não tenho.

A narrativa de RF3 revela uma contradição entre o atendimento recebido e as garantias apregoadas pela PNAS/NOB SUAS 2005, que prevê entre outras seguranças, a de acolhida, que deveria ser provida

(...) por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especializada. As instalações físicas e a ação profissional devem conter condições de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e socioeducativas (BRASIL, 2005, p.91).

Ainda no que se refere às condicionalidades, as possíveis dificuldades encontradas para cumpri-las são apontadas pelas narrativas de RF1 e RF3, corroborando com a realidade do país apontada por Silva et al. (2008) . Uma refere-se à falta de informação que figura entre os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), no art. 7º, inciso V (CRESS/PR, 2003). A outra dificuldade apontada se refere à ação da área da Saúde, à percepção das precariedades como a falta de recursos humanos e quanto ao processo de trabalho realizado, numa perspectiva bastante crítica por parte das entrevistadas.

RF1 - [...] só que a única coisa ruim da pesagem é que eles deviam divulgar mais porque às vezes eles não divulgam e passa [...]

RF3- Não. Só a dificuldade maior é que nem eu te falei o negócio da pesagem, né, é pouco pessoal pra atender, eles deviam de fazer assim, ah, essa semana inteira vai ter pesagem para o pessoal da Primavera, o pessoal... porque é assim, se o pessoal do bairro Votorantin, do Três Marias perdem a pesagem deles lá, eles vêm tudo pra cá, então não adianta ter um dia de pesagem, dois dias de pesagem, se vai ter três, quatro vila inteira aqui para ser pesada as crianças. Que nem eu, é só uma que pesa por enquanto, daqui uns dias não pesa mais porque ela já está grande, mas quantas mulheres tem quatro, cinco filhos pequenos?

Quando perguntadas sobre o que pensam em relação ao compromisso com as condicionalidades, as entrevistadas manifestam o entendimento de que a frequência escolar e o acompanhamento da saúde são necessários, independentemente da existência do benefício do PBF, o que revela comprometimento com a escolaridade e saúde dos filhos, apontando para a preocupação com a escolaridade futura deles:

RF2- É bom porque daí a gente tem mais compromisso, né, é um dinheiro que vem pra ti, né, e é um dinheiro que te ajuda, e outra que... o que custa tu fazer uma pesagem, fazer uma vacina em dia? Todo mundo faz vacina em dia nos seus filhos, eu acho que tem que cumprir. E a escola também, mesmo não tendo o Bolsa, eu acho que tem que manter, né, porque hoje sem estudo tu não é nada.

Quando perguntadas sobre o que gostariam de acrescentar ao que disseram para a pesquisa, as entrevistadas manifestaram a necessidade de acompanhamento familiar, porém numa perspectiva de fiscalização da forma com que aplicam os recursos recebidos através do programa. Aqui, mais uma vez, o recebimento do benefício vem associado a uma obrigação moral, ao mesmo tempo em que reforça a demanda da fiscalização. Poderia estar implícito um descontentamento com possíveis situações de recebimento indevido, frente aos critérios de renda do programa, ou ainda quanto ao uso do recurso financeiro.

RF1- É, é isso. E eu acho que devia ter acompanhamento uma vez no mês. Vir visitar a casa das pessoas que recebem, principalmente pra ver o jeito que está as crianças, assim, pra ver no que está indo o dinheiro realmente, né.

Já a narrativa de RF3, refere-se à valorização da pesquisa como um espaço para emissão de opiniões, um espaço para a entrevistada ser ouvida. Evidencia um

anseio dela por emitir sua opinião e aponta para a falta de informação acerca dos espaços de diálogo, participação e controle social.

RF3- Não, eu até acho bom que façam esses tipo de pergunta pra gente, porque é tão difícil eles querer saber sobre a opinião da gente, né? Quanto a isso, é, bem... eu acho legal até, acho bem legal, principalmente porque...bah, Deus o livre. Que se é uma coisa que é para ajudar as pessoas, né, tem que ser estudado. Tem que ser estudado para ver, né o que pode melhorar, o que pode piorar, pra tudo.

Um dos condicionantes para o exercício da defesa dos direitos é o acesso à informação e à formação de consciência sobre os direitos (ANDRADE, 2009, p. 101). Nesse sentido, as políticas sociais podem ser espaços para estímulo à participação, mesmo que de maneira mais institucionalizada, à exemplo das possibilidades de intervenção dos CRAS, inclusive para um trânsito à formas mais coletivas e autônomas de participação. Segundo Gohn (2003, p. 57), “o conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais” e as políticas públicas podem ser dinamizadoras dos canais de participação, além da própria sociedade civil.

Quanto ao que gostariam de ver diferente no programa, as famílias expressaram em suas narrativas diferentes demandas, predominantemente relacionadas à política de Saúde. Dentre as questões trazidas, está a necessidade de médico pediatra na unidade de saúde, sendo depositada no Serviço Social a expectativa de reivindicar ou ser porta voz das demandas da população.

Tem-se, então, um reavivamento de uma identidade atribuída à figura do assistente social, profissional que recebe um convite a reconhecer e intervir na realidade social, mais especificamente no âmbito da questão social, evitando o que lamamoto (2004) chamou de “messianismo profissional”, ou seja, a compreensão de que o assistente social será o salvador a enfrentar as precariedades do Estado na materialização dos direitos sociais.

RF1 - Ai, eu acho que o programa deveria, no caso, constituir mais pra gente também, saúde, né, médico que não tem, eu acho que isso aí a assistente social poderia ver mais, né. A prefeitura aqui de Esteio, que nem o posto aqui, nunca tem médico, é um estresse pra conseguir uma ficha com pediatra [...].

Cabe a esta categoria profissional, situada na tensão entre a produção da desigualdade social e a produção da rebeldia, apreender a questão social, captando

as “múltiplas formas de pressão social, de invenção e re-invenção da vida construídas no cotidiano” (IAMAMOTO, 2004, p. 28). As precariedades e faltas de recursos humanos nas políticas públicas são demandas nas quais os assistentes sociais atuam, no cotidiano de serviços, programas, projetos e outros. No entanto, trata-se de uma realidade mais profunda e de enfrentamento coletivo a uma lógica que se refere ao conjunto da sociedade brasileira. Enquanto categoria profissional, o Serviço Social

(...) vem envidando esforços coletivos no reforço da esfera pública, de modo a inscrever os interesses das maiorias nas esferas de decisão política. O horizonte é a construção de uma ‘democracia de base’ que amplie a democracia representativa, cultive e respeite a universalidade dos direitos do cidadão, sustentada na socialização da política, da economia e da cultura (IAMAMOTO, 2011, p. 207).

Outra dimensão apresentada na fala de RF3, como algo a ser diferente no programa, é a ação de pesagem, ligada à condicionalidade de saúde do programa. A narrativa de RF3 evidencia a falta de recursos humanos, bem como os procedimentos adotados na ação, de maneira a concentrar grande número de famílias beneficiárias e em pouco espaço de tempo. A entrevistada manifesta a existência de desigualdade na forma com as famílias acessam a ação da pesagem, na medida em que os recursos disponibilizados para acessar a ação não são suficientes para atender a todas as famílias.

RF3 - A questão que estava te falando, né, eu acho que uma das coisas que tinha que mudar é o negócio da pesagem, porque não adianta, se tu tem cinquenta mil pessoas e tu botar mil pessoas a atender essas cinquenta mil, que não vai dar certo, ainda mais num prazo muito curto, né, daquele ali né, e devia de ser igual, igual pra todo mundo. [...]

As vivências e percepções apresentadas pelas narrativas das RFs das famílias entrevistadas perpassam diferentes dimensões da realidade. Dizem respeito à forma de acesso ao programa, ao tempo de espera para receber, à luta pela manutenção das despesas, ao trabalho informal, à renda insuficiente ou, ainda, ao desafio da condição de mulher chefe de família monoparental. Além dessas, emergiram vivências da burocracia; a morosidade no acesso, a perda do benefício, o sentimento de injustiça e a necessidade de maior fiscalização, o comprometimento com as condicionalidades, a forma com que experienciam a relação com a Assistência Social, a Educação e a Saúde. Nesta última questão, revelaram-se precariedades no acesso aos direitos universais: ter de apresentar um “histórico

grave” para obter o atendimento no CRAS; não conseguir vaga na escola; ou, ainda, falta de recursos humanos para a realização das pesagens requeridas pelo programa.

Todas essas dimensões são perpassadas por uma das formas de violência muitas vezes ignorada enquanto tal, a violência estrutural. A violência estrutural estabelece relações diretas com outras formas de violência, como a delinquência, que é naturalizada pela mídia e pelo senso comum enquanto forma única de violência.

Segundo Otávio Cruz Neto e Marcelo Rasga Moreira (1999), a violência estrutural é infligida por instituições clássicas da sociedade e que expressa os esquemas de dominação de classe, no campo das políticas públicas. É manifestação da escolha do Estado em favorecer as elites detentoras do capital financeiro, haja vista o exemplo do mecanismo da dívida pública, já abordado nesta dissertação. Se expressa na precarização das políticas públicas, na redução da qualidade dos serviços, na falta de recursos humanos, nos baixos salários dos profissionais, nas condições de trabalho ou ainda na desigual divisão de recursos entre União, Estados e municípios, sendo em última instância a população usuária dos serviços oferecidos pelo Estado, que mais sofrem as consequências deste processo, principalmente aquela com a mais baixa renda, dentre as quais situam-se os beneficiários do PBF.

Na próxima seção deste estudo, volta-se o olhar para estes processos, sob o ponto de vista dos profissionais dos serviços ligados ao PBF.

4.3 ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS COM PROFISSIONAIS DOS SERVIÇOS LIGADOS AO PBF

Nesta parte, apresentam-se os resultados das entrevistas com o segmento de trabalhadores (T) das políticas implicadas ao PBF. As entrevistas foram realizadas principalmente nos locais de trabalho das servidoras, com data e horários previamente agendados. Quanto ao perfil das entrevistadas, todas são do sexo feminino, duas são servidoras estatutárias, uma é “cargo em comissão” (CC). As trabalhadoras têm respectivamente as seguintes formações: superior em Nutrição, superior em Serviço Social e ensino médio.

No que se refere ao entendimento sobre o PBF, as trabalhadoras expressam percebê-lo como um programa de transferência de renda e apontam que deveria haver outras ações com vistas a proporcionar maior autonomia ou emancipação às famílias beneficiárias, para romper com uma possível dependência.

A autonomia é considerada uma das necessidades humanas básicas, na visão de Pereira (2008, p.70), e tem a ver com a “capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e pô-los em prática sem opressões”. Dessa forma, a autonomia só pode vir da potencialização da capacidade e da oportunidade de escolha, em diferentes esferas da vida. Como por exemplo, as possibilidades de participação sociopolítica, ou ainda, a escolha de um trabalho, em que a remuneração ou as condições possam ser melhores do que o indivíduo escolheria se estivesse em maior insegurança, ainda que com os limites do mercado de trabalho capitalista, que busca ampliar o lucro com a ampliação da parcela de trabalho não pago. A fala de T1 aponta para a insuficiência dos PTCs, no sentido de gerar maior autonomia, pressupondo a necessidade da conjugação do direito a renda com outros direitos sociais, como o próprio trabalho, considerado um direito social:

T1 - E acho que teria que ter outras ações pra autonomia das famílias [...]. Mas hoje eu entendo ele mais como uma transferência direta de renda.

A autonomia, nas narrativas de T1 e T2, parece manter uma relação de proximidade com a dimensão de emancipação, em que pese o fato de serem conceitos diferentes. No entanto, na fala de T2, emerge uma preocupação com uma possível relação de dependência em relação ao benefício, de uma maneira invertida, mascarando a lógica que impôs a condição de pobreza às famílias beneficiárias do PBF: o conjunto das relações sociais, para as próprias famílias, passando para elas a responsabilidade pela superação da condição de pobreza. Vale lembrar que nem sempre, na história, houve qualquer tipo de renda que se apresentasse como possibilidade de dependência para os sujeitos. Ao contrário, a desigualdade social geradora da pobreza, que é consequência das relações sociais, históricas e que se refere à luta de classes, tem uma persistência histórica muito maior, e nem sempre questionada.

A emancipação, por sua vez, carrega um significado de maior profundidade, ligado a valores e práticas da era da modernidade, em relação às lutas sociais; para

além dos indivíduos, tem a ver com a transformação da sociedade. Ainda que não atingida plenamente, essa busca por transformação conquistou alguns avanços em termos de gênero, de ampliação de direitos, na formação de uma racionalidade crítica (LUIZ, 2011). Dessa forma, uma emancipação das famílias beneficiárias do PBF estaria muito além da mera saída do programa, mas sim na tomada de consciência crítica da situação que vivenciam e do reconhecimento de uma condição de classe social.

T2 - [...] eu entendo que ele não deveria ser sempre, né, a pessoa ficar dependente, mas ter aquele período, então, não só o benefício em dinheiro, mas também capacitações e melhoria do acesso às questões da saúde, aos atendimentos da Saúde, da Educação, da Assistência, uma emancipação das famílias [...]

Dessa forma, percebe-se a necessidade de colocar-se em discussão o conceito de pobreza para além da linha monetária de renda, evidenciando que a pobreza é uma desigualdade social, estrutural, não conjuntural e funcional à produção e reprodução das relações sociais capitalistas, assentadas na desigualdade. Trata-se de uma lógica explicada por Marx, em que, em havendo uma superpopulação sobrando para o sistema produtivo, ela contribui para um rebaixamento do preço da força de trabalho, ampliando assim as margens de lucro e, conseqüentemente, a exploração do trabalho, sob as mais diversas formas: formal, informal, precário etc. Ou seja, a dimensão da pobreza é mais uma das expressões da questão social, o que implica em afirmar que é ilusório depositar em um programa como o PBF a tarefa de acabar com a pobreza, a dependência ou gerar a emancipação. O programa apenas minoria a pobreza. Ademais, é justamente a população atendida pelo programa que se depara com a precarização das políticas públicas, de Saúde, Educação, que extrapolam a capacidade individual de fazer frente a estes problemas.

Quanto à opinião das entrevistadas em relação ao programa, o mesmo é visto de maneira positiva, porém mais uma vez fica evidenciado, nas narrativas das entrevistadas, que a responsabilidade quanto à situação de pobreza acaba por recair sobre a família, num processo de culpabilização. Importante ressaltar, como pôde ser verificado anteriormente, no que tange ao perfil das famílias beneficiárias, que a pessoa de referência da família é a mulher, recaindo sobre esta a responsabilidade da relação da família com o Estado, no cumprimento das

contrapartidas e outros requisitos do PBF, como a apresentação de documentos, por exemplo.

Para T2, o programa deveria ser condicionado ao emprego, e com prazo de duração, reatualizando uma concepção moralista de pobreza, culpabilizadora dos indivíduos, na qual a solução viria através do emprego. Esta é a ideologia e prática do *workfare*, atualizada no neoliberalismo e consideravelmente difundida nos países capitalistas centrais, a qual apregoa “que os beneficiários têm que pagar pelo que recebem, seja empreendendo algum esforço para entrar no mercado de trabalho, seja aceitando algum emprego por imposição” (PEREIRA, 2008 p. 116).

T2- Eu acredito que no início já teria que ter uma combinação, não só com as famílias, mas também com empresas, indústrias, no sentido assim: olha, essas famílias vão receber esse recurso, né, dependendo da quantidade de filhos, da condição geral, através de um levantamento da própria assistente social, e essa família então... os responsáveis participariam de cursos específicos, já com a vaga garantida de trabalho naquela indústria, naquela empresa que teria esse convênio, essa parceria. Então as famílias ficariam, vamos supor, seis meses, um ano, dois anos, dependendo do objetivo, e depois não... haveria um desligamento, né, não ficar sempre dependente do programa.

Além disso, na concepção de T2, parece haver, além das condicionalidades impostas pelo programa, outro compromisso implícito: o de saída da condição de pobreza extrema ou pobreza através da entrada no mercado de trabalho, remetendo a uma relação de mérito e responsabilização individual pela condição de pobreza. Além disso, o profissional assistente social, na concepção de T2, aparece como responsável por avaliar se as famílias preencheriam as condições necessárias para entrar no programa.

Dentre as opiniões em relação ao PBF, figura a compreensão de que o programa lida com demandas imediatas e não oferece respostas de longo prazo. Há questionamentos quanto às possibilidades de trabalho das famílias, frente a uma possível relação imediatista com o PBF e com as políticas relacionadas ao programa, dando a entender que existe uma carência de alternativas de políticas sociais, em que o enfrentamento das situações recairá tão somente no âmbito da ação profissional e das respostas das famílias, sem colocar em questão os determinantes sociais e econômicos que influenciam diretamente no desmonte do Estado, na restrição dos direitos sociais. Não é demais lembrar que este processo

não ocorre por acaso. Desde a década de 1990, e com consequências na atualidade, ocorreu uma “espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 151). Esta lógica volta a atenção das políticas sociais para o restrito combate à pobreza. Essa perspectiva é reforçada pela narrativa de T1:

T1 - Eu acho que ele sozinho não resolve, eu acho que ele funciona assim... ah, prevê o alívio imediato da pobreza [...] Acho que ali, no mês, ele resolve, mas a longo prazo... eu acho que ele tá muito raso, assim, a gente não consegue fazer muita coisa além disso.

No que se refere a elementos sobre a gestão do PBF, as trabalhadoras manifestam o entendimento de que o programa deveria ser de responsabilidade das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, no entanto, na prática, o reconhecem como sendo um programa da política de Assistência Social. A percepção das trabalhadoras vai ao encontro de uma realidade nacional. Conforme Silva (2010, p. 116), em estudo realizado a partir de dados de 245 municípios brasileiros, a gestão do programa estava vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social ou correlata em 71,4% dos municípios; à de Educação, em 3,3%; e à de Saúde em 2,9%, para citar alguns.

T1 - Olha, eu te chutaria que a gestão, eu acho que seria das três políticas, mas eu acho que é só da assistência, eu acho que na prática só a Assistência Social faz a gestão do benefício.

Outro elemento combinado à percepção de que a gestão é feita pela política de Assistência Social, refere-se aos recursos de apoio à gestão do programa, elemento mais focado pela narrativa de T2, que manifesta a necessidade de fazer uso destes recursos, apresentando sugestões de como poderiam ser partilhados. Além dos recursos de apoio à gestão do IGD, foi mencionada a instância em que poderia ser pactuada a destinação dos recursos, bem como o monitoramento das ações do programa, o Comitê Intergestor. Trata-se da instância onde ocorre a gestão compartilhada. Segundo Monnerat (2009, p. 192), a existência dessa instância seria um mecanismo de indução à intersectorialidade, pois se configura num requisito para o repasse dos recursos do IGD-M (Apêndice E).

T2- O que realmente tá mais envolvido nessa questão da gestão é a Secretaria de Assistência, né, tanto é que o IGD, aquele valor que vem para o município, vem direto pro fundo da Assistência. [...] A gente já fez algumas solicitações e até hoje não veio, não sei por que [...] Eles teriam que combinar também a nível federal que fosse um percentual vamos supor assim, desse índice, né, desse valor, vamos dizer, 25% para a Educação, 25% para a Saúde e 50% para a assistência [...]

Talvez aqui resida um dos maiores desafios para o PBF, a intersectorialidade nas ações demandará a intersectorialidade na gestão e uso dos recursos, ou seja, a conjugação de possíveis interesses contrários ou divergentes (JUNQUEIRA, 2005), que, de certa forma, disputarão recursos escassos. Apesar desta escassez, as variações positivas no IGD geram aumento de repasses para o município, recursos que podem contribuir para a qualificação de ações do PBF.

Além disso, a narrativa de T2 também evidencia um sentimento de desvalorização do programa, tanto ao abordar a dimensão orçamentária da gestão quanto na explicitada ausência dos secretários municipais nas reuniões do comitê intergestor, atores-chave para a realização das ações do programa, bem como para o alcance da intersectorialidade. Expressa-se, nessa narrativa, a precarização do trabalho nas políticas públicas, a qual se reflete no sentimento de desvalorização quanto ao trabalho realizado. Além disso, outra perspectiva que aponta para a precariedade diz respeito ao mutirão. A ideia de mutirão remete à ação pontual, improvisada, envolvendo diversos agentes para realizar uma tarefa. Aponta para a falta de recursos humanos para a realização das ações do PBF, na área da Saúde.

T2 - [...] E a gente sente falta também da participação dos secretários, porque no início participavam, daí, tinha aquela frequência, e depois foi esvaziando as reuniões, e no fim eu, como suplente, é que ia quase em todas, e daí eu falava e parece que não era importante o que eu falava, parecia, né. Alguns momentos foi bem legal porque a gente combinou alguns mutirões junto com a assistência, usamos o espaço de uma escola, então tava, na verdade as três secretarias ali envolvidas, foi ótimo.

No que se refere às ações relacionadas à política pública em que atua, as entrevistada T3 manifesta não ter conhecimento de ação realizada na área da Educação, posto não fazer relação direta entre as escolas e o PBF. Sua perspectiva apresenta-se muito mais num caráter operacional, de lançamento de dados no sistema de registro da frequência. Segundo Silva (2010, p. 98), o programa vem tendo impactos positivos no que se refere à frequência e evasão escolar e progressão. A frequência é maior entre as famílias beneficiárias em relação às que

não recebem, porém, quando comparados com os dados do PETI, a frequência é menor. Quanto à evasão escolar, há um índice menor entre os beneficiários do PBF. No que se refere à progressão, há resultados positivos apenas entre mulheres, nas regiões sul e sudeste. Porém, no geral, a aprovação das famílias beneficiárias do PBF é menor que entre as não beneficiárias.

A entrevistada T2 manifestou dificuldades na utilização do sistema para acompanhamento na área da Saúde, em que a lista de famílias a terem o acompanhamento é desatualizada, e ao mesmo tempo queixa-se do engessamento do sistema, o qual rejeita o acompanhamento de uma família inteira caso faltem dados de um dos membros:

T3- As ações? Olha, atualmente, na área da Educação, ações eu não vejo nenhuma. Porque é muito mais a escola que tem contato com o aluno, e pra mim é a alimentação do sistema, né, então ações eu não vejo.

T2 – [...] a gente até rende mais assim a coleta dos dados naquele local dessa forma, porque se vem “pingado”, parcelado, as coisas, a gente tem muita dificuldade, porque daí tu abre ali no sistema os dados da família, aí tu consegue uma criança, daí na outra semana outra criança, aí daqui a pouco “bah, mas ainda faltou a quinta criança da lista”, e é como se tu não tivesse feito nada [...]

Quanto aos motivos pelos quais as ações são realizadas, duas entrevistadas manifestaram o acompanhamento da família e da saúde da família. A entrevistada T1 manifesta dúvida quanto ao acompanhamento e a necessidade de estabelecer os papéis de cada política, no programa. A fala de T2, por sua vez, aponta para o caráter de prevenção em saúde como sendo um dos aspectos positivos, a partir das ações de condicionalidade do programa, potencializando a detecção de problemas como sobrepeso e obesidade.

T1 – [...] Sinceramente não sei te dizer por quê. Talvez na perspectiva do acompanhamento da família. Né? [...] É, ou de repente o papel da Assistência Social dentro do Bolsa [...] Vamos dividir o que é de cada política? Não peguei uma discussão assim.

T2 - É um acompanhamento pra saúde geral da família, porque quando a gente detecta alguma coisa assim, com relação ao risco alimentar, tanto pra risco pra baixo peso como pra sobrepeso, obesidade, alguns casos mais extremos, eu já levo a agenda e já marco, daí já combino com a família, né [...].

Quanto à forma de realização das ações da política em que atuam, as experiências trazidas evidenciam o processo de trabalho, na dimensão da distribuição das ações e da infraestrutura.

Na narrativa de T1, a dimensão da infraestrutura é abordada em termos de recursos humanos. Sendo duas profissionais para realizar todo trabalho relacionado ao PBF e às famílias beneficiárias, o que revela uma tensão entre o ato de atender uma família integralmente, atuando sobre diferentes demandas e necessidades, e atender a demandas específicas, nesse caso, as relacionadas ao PBF. O trabalho realizado é o de listar as famílias em situação de descumprimento, fazer visitas domiciliares, agendar acompanhamento e acolher os recursos interpostos pelas famílias²⁷. A dimensão dos recursos humanos abre ainda espaço aqui para questionar a forma de distribuição da demanda, nos recursos disponíveis, tendo em vista que a equipe mínima de um CRAS, para um município de médio porte, prevista segundo PNAS/NOB-SUAS (BRASIL, 2005), é composta por três assistentes sociais, um psicólogo e profissionais de ensino médio, os quais, no caso do município, são os educadores sociais e auxiliares de escritório.

T1 - [...] uma assistente social que faz as ações do Bolsa com o apoio de uma Educadora [...] é que faz as visitas de descumprimento. Emite uma planilha com os descumprimentos, que faz as visitas, que agenda o acompanhamento, cadastra o recurso. [...]

Para T2 esta dimensão se expressa nos equipamentos a serem utilizados, pois não são todos os locais que os possuem, o que demanda suprir as possíveis necessidades de equipamentos do território, como balanças para pesagens. Já na realização do trabalho, T2 relata haver apoio de agentes comunitários de saúde para a busca de famílias, o que aponta para uma articulação na equipe de saúde, um elemento facilitador do trabalho:

²⁷ Para as situações de descumprimento de condicionalidades do PBF, existe a possibilidade de as famílias interporem recursos junto ao programa, para suspender os efeitos do descumprimento, sejam eles advertências, bloqueios, suspensões e cancelamentos. Este recurso é utilizado em situações em que a família questiona a sanção recebida. Estas situações podem ser erros de registro, ou mesmo quando a inexistência da oferta da política pública impossibilite a família de cumprir com a condicionalidade. A avaliação e o deferimento ou não do recurso são feitos pela/pelo assistente social do SUAS, normalmente nos CRAS, cabendo a cada profissional propor à família um acompanhamento, a depender da situação apresentada.

T2- É, então depende de cada local, a gente às vezes tem que levar o equipamento, as balanças, [...] Lá no CAIC, por exemplo, [...] os agentes vão nas residências, e quanto à impressão dos faltantes, eles já vão direcionados naqueles endereços [...]. Daí então onde tem a equipe saúde da família eu tenho essa facilidade.

A narrativa de T3 denota a realização de um trabalho solitário, dada a conjugação da fala em primeira pessoa. Já a descrição do trabalho realizado, revela um trabalho de natureza bastante operacional e isolado, sem maiores aprofundamentos em torno do que os dados de frequência do programa possam vir a revelar:

T3- [...] na verdade eu só alimento o programa o projeto presença. Então não tenho nenhum tipo de ação assim com família, com escola. [...] Eu envio o relatório para as escolas, a escola preenche o relatório e retorna pra mim. Daí eu extraio os dados dos relatórios e alimento o sistema.

Ainda sobre o processo de trabalho, a entrevistada T1 manifesta dificuldades em fazer busca ativa para situações de famílias que estejam com o Cadastro Único desatualizado, o que aponta para insuficiência de recursos humanos e materiais. Manifesta ainda a percepção de resistência por parte dos demais membros da equipe em trabalhar questões relacionadas ao programa, revelando uma centralização das ações relacionadas ao PBF dentro da equipe e uma fragmentação do trabalho com as famílias, a partir da demanda pelo acesso aos programas:

T1 - A gente não consegue fazer uma busca de quem tá desatualizado. [...] Não vejo assim, uma mobilização da equipe, até pelo contrário uma cara feia, assim, quando se fala em Bolsa, né? Cada um cuidando da sua parte [...].

Quanto à opinião sobre as ações relacionadas às condicionalidades do programa, na percepção de T1, elas estão sendo trabalhadas como um fim em si mesmas, enquanto deveriam ser um meio para o “acesso aos serviços sociais básicos”, como determina a legislação do programa, o que evidencia uma necessidade de aprofundamento das ações com vistas a possibilitar maiores opções de atenção às famílias beneficiárias do programa, a fim de ir além da superfície. A narrativa evidencia limites de alcance para a política social, dificuldades na oferta de proteção social, que extrapolam a dimensão transferência de renda:

T1 - Acho que a gente tá apagando incêndio, né? A gente tá fazendo na urgência, no que aparece. O que é urgente pra nós, no Bolsa Família, é a família em descumprimento, vamos tratar dessas famílias, cadastrar um recurso [...]. E aí espera até a próxima repercussão e vai atrás de novo. Meio cíclico, assim, mas eu não consigo ver um objetivo. Por exemplo, uma família é desligada do programa, não sei onde ela vai ser atendida lá. Não sei te dizer onde ela vai se encaixar. [...]

Ainda no que se refere à opinião sobre as ações, as narrativas corroboram para a percepção dos limites que atravessam o conjunto das políticas, exemplificados nas diferentes narrativas. Um deles diz respeito ao acesso à informação e ao próprio processo de acompanhamento das famílias beneficiárias, como pode ser visto na narrativa de T1, que questiona como o programa repercute na vida das famílias. Emerge daí uma preocupação com o impacto do programa, na sua relação com o mercado de trabalho. Este, por sua vez, requer avaliações mais criteriosas sobre essa realidade, tanto no que se refere ao mercado informal quanto formal de trabalho. Em pesquisas nacionais realizadas sobre este quesito, há o consenso de que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho (JANUZZI; PINTO, p. 186).

T1 - Eu acho que é meio enrolado assim, não sei... né... eu não, eu não vi famílias que foram desligadas do benefício, ou pediram pra ser desligadas porque conseguiram emprego [...]

Por outro lado, a percepção de T1 quanto à questão do acesso ao emprego pode ir ao encontro de uma outra perspectiva implícita: a de carência de um aprofundamento do processo de acompanhamento das famílias beneficiárias, o que, entre outras coisas, poderia justamente gerar maiores respostas para a questão do trabalho. A narrativa a seguir evidencia justamente a carência quanto ao acompanhamento das famílias, em que a entrevistada critica o tempo de espera pelo benefício, e critica também o fato de ter contato com a família novamente somente se a família tiver situação de descumprimento de condicionalidades, o que revela um foco a ser priorizado, dentro de um programa já focalizado. Dessa forma, percebe-se que a maneira com que se organiza o processo de trabalho bem como as precariedades enfrentadas impõem à trabalhadora situações de descumprimento de condicionalidades como critério de acompanhamento. É importante frisar que a família não é obrigada a buscar o atendimento no CRAS, e este atendimento não se

constitui como condicionalidade. No entanto, a priorização dos descumprimentos reduz possibilidades de ações e revela uma estrutura mínima, organizada para fazer frente apenas às situações mais emergentes.

T1 - [...] Hoje eu vejo que a família faz o cadastro único, vai esperar seis, oito meses pra receber o Bolsa... Só vou vê-las novamente se entrarem em descumprimento, senão vai ficar naquela coisa de anos recebendo o benefício.

A fala de T2 também evidencia precariedades no que se refere ao processo de trabalho para as ações relacionadas à condicionalidade da saúde, posto que o mutirão passa a ser uma estratégia de resolutividade para atingir o quantitativo de famílias a terem as informações de acompanhamento da saúde registradas no sistema. De alguma forma, registros que são feitos cotidianamente nas unidades de saúde não são aproveitados devido à falta de informatização, o que obriga a realização de mutirões. Tem-se então uma perda do trabalho já realizado, que poderia ser aproveitado para os registros do PBF, o que evidencia a necessidade de ampliação e qualificação das ações do programa nos territórios do município. Segundo dados do MDS, a TAAS²⁸, para junho de 2013, é 0,31. Houve melhorias em relação a dezembro de 2012, quando a taxa foi de 0,26. No entanto, o município fica aquém da média estadual, que é 0,64 para agosto de 2013, o que corrobora com as condições apontadas pela entrevistada. Além disso, a narrativa aponta necessidades como a ampliação de equipes como a do Núcleo de Apoio a Saúde da Família (NASF), bem como mais recursos humanos e de informática.

T2- [...] a gente não tem condições na agenda de ficar perdendo tempo, [...] numa tarde inteira eu pego 50 famílias, eu coeto dados em um mutirão, então a gente é obrigado a fazer uma ação assim “vamos lá, vamos lá, vamos se mexer”, não tem condições de ver como é no papel, se tivesse informatizada as vacinas, meu Deus, ia ser uma mão na roda [...]. Então precisa ampliar mais as equipes de saúde da família porque daí também, aqui, agora, tem o NASF, mas o NASF ainda não tem uma nutricionista, né, nesse programa, por enquanto. E então, com certeza, precisa mais recursos humanos, recursos na informática também [...]

Ainda no que se refere à opinião sobre as ações, a entrevistada T3 faz uma crítica ao ato de alimentar dados no sistema, apontando para a necessidade de a

²⁸ Disponível em: www.mds.gov.br/saji.

escola utilizar os dados que foram lançados a fim de proporcionar um acompanhamento às crianças e adolescentes. Trata-se do sistema presença, que possibilita a emissão de relatórios, inclusive por escola, que poderiam ser utilizados para formulação das ações (CURRALERO et al., 2010, p.163). Esse melhor aproveitamento das informações do sistema demandaria um processo de capilarização do uso do sistema presença e necessariamente de capacitação dos possíveis operadores. Atualmente, no município, este sistema tem operadores somente ligados à Secretaria Municipal de Educação e Esporte (SMEE), porém há a possibilidade de haver operadores ligados às escolas.

T3- Alimentação de sistema, eu acho que podia ser mais rico em informações. Eu acho muito pobre alimentar quantos dias uma criança foi na aula. E o porquê disso aos olhos da direção da escola? Porque por um exemplo, “fulaninho tem 60% de presença”, aí a supervisora lá ou professora, não sei quem é que dá esse motivo, “é negligência dos pais”, aí não tem ninguém que vá lá saber o porquê disso, o que está acontecendo? Sabe? Eu acho que é muito pobre em informações.

Quanto ao conhecimento acerca das ações do programa em outras políticas, as narrativas revelam um conhecimento superficial das ações das diferentes políticas no programa Bolsa Família. Este fato aponta para a necessidade de ampliar o diálogo entre os executores e gestores das ações relacionadas ao programa. Para T1, ocorre ainda a falta de um fluxo de informações referente às ações realizadas, que compromete a divulgação das informações junto à população usuária dos serviços, como a divulgação de informações sem tempo hábil para divulgá-las:

T1 - Olha, eu sei da pesagem só, semestral, da Saúde. [...] Da Saúde. Que também chega pra nós assim: Amanhã tem pesagem. E coloca o cartazinho ali, com uma semana, de antecedência [...]

T3- Não conheço. Só a pesagem, né, que daí é da Saúde. Mas também não sei como funciona nem nenhum tipo de informação.

No que se refere às ações do programa realizadas em conjunto com outras secretarias, a narrativa de T1 aborda um projeto em fase elaboração, pelos dois CRAS do município, denominado “Dialogando com a rede”. Esta proposta prevê o trabalho preventivo acerca das situações de descumprimento de condicionalidade, a partir de três esferas: usuários/famílias, trabalhadores e gestores. A atuação junto às famílias seria em âmbito de acompanhamento familiar, grupos informativos

ocorrendo em diferentes espaços do território, bem como a qualificação das informações de um grupo informativo já existente, o “grupo cad”. Este grupo presta informações relativas ao CADÚNICO e diferentes programas a ele ligados: Bolsa Família, Tarifa Social de Energia elétrica etc. Junto aos trabalhadores, a proposta é buscar contato com os diferentes serviços da rede de Educação e Saúde para apresentar o PBF e o CADÚNICO, com vistas à sensibilização e estabelecimento de parcerias. Quanto aos gestores, a proposta prevê a apresentação do programa e sensibilização quanto à importância das ações e da infraestrutura necessária. Trata-se de uma proposta que se coloca como uma possibilidade de diálogo intersetorial entre os serviços da rede, em torno do PBF. O “Dialogando com a rede”, surge enquanto proposta a partir da avaliação de um projeto anterior, “Dialogando com famílias”, que se propunha a fazer grupos de famílias em descumprimento de condicionalidades, com encontros organizados por trabalhadores de Assistência Social, Educação e Saúde. A avaliação considerou, entre outros aspectos, a baixa adesão das famílias e a necessidade de ampliar e qualificar as ações dos diferentes serviços que fazem interface com o PBF.

A narrativa de T3, por sua vez, faz menção a outro espaço de articulação, já citado, o comitê intergestor:

T1 - Que eu tenha conhecimento, não. Eu acho que essa, essa ideia do “Dialogando com a rede” talvez venha, né? Atender, essa ideia. Mas hoje, que eu saiba, não. [...] É, o nosso projeto, que anteriormente era “Dialogando com as famílias”, na ideia de fazer um grupo com essas famílias, e agora a gente repensou, que talvez não seja só as famílias, né? Tenha que articular a rede, as outras políticas, e também envolver os gestores [...]

T3- Eu acho que sim, nas reuniões da assistência que aí une a secretaria da Educação, Saúde e assistência pra discutir sobre o projeto, o programa. [...] São reuniões acho que mensais [...]

Quando perguntada sobre os objetivos das ações conjuntas, a entrevistada T1 tece críticas ao fato de eles serem voltados para as famílias beneficiárias, e que deveria haver maior responsabilização do Estado, referindo-se aos trabalhadores das políticas ligadas ao programa. Segundo Monnerat (2009, p. 225), a legislação do programa prevê em minúcias um conjunto de sanções às famílias beneficiárias, porém não prevê nenhuma sanção aos municípios em decorrência da falta de serviços. Trata-se de uma relação de contradição entre as diretrizes do referencial

teórico político que embasam a perspectiva da focalização e a exigência do acesso a direitos sociais básicos. Estes direitos básicos estão afetados, justamente pela lógica da redução da esfera estatal, exigindo-se então o acesso a serviços que Estado não garante a qualidade necessária para que cumpram com suas prerrogativas. No conjunto dos trabalhadores das políticas sociais, também recaem essas diretrizes, materializadas na precariedade do trabalho, na falta de recursos humanos e materiais, realidade que vem perpassando as narrativas de todos os segmentos abordados na pesquisa.

T1 - [...] Olha, até hoje, elas são bem voltadas pra... pros beneficiários, assim, porque que eles não estão cumprindo, né... Eu acho que falta eu responsabilizar o Estado, né? Pela parte dele, também... Talvez sensibilizar os trabalhadores, né, de que o Cadastro Único e o Bolsa, ele tá em todo o município, tá em todos os serviços, né?

No que se refere à opinião sobre as condicionalidades, as narrativas trazem questionamentos profundos e diferentes concepções. A narrativa de T1 aponta para os limites acerca da centralidade da transferência de renda. Essa centralidade vem sendo apontada por diversas autoras (MOTA, 2008; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008), no que se refere ao desenho do sistema de Seguridade Social. Para Mota (2008, p.134), a criação do SUAS foi um grande avanço, ocorreu caracterizada por uma centralidade dos programas de transferência de renda.

T1- Eu acho que também, tá focado, hoje, no repasse do, da transferência da renda, né? Assim... Transfere a renda. Não tem um objetivo a longo prazo [...]

Já na perspectiva de T2, figura uma visão de que as informações e o atendimento não estariam sendo aproveitados pelas famílias, o que evidencia a necessidade de avançar para uma perspectiva educativa acerca do atendimento. Talvez o não aproveitamento ocorra justamente pelo caráter de imposição assumido pelas condicionalidades do programa. Em que pese este fato, existem possibilidades no âmbito do trabalho com as famílias de ressignificar as condicionalidades. De outro lado, não se pode superestimar, de maneira voluntariosa, o trabalho como única forma de superação das situações das famílias, sem considerar determinantes estruturais da realidade, que afetam inclusive o trabalho e os trabalhadores das políticas sociais.

T2 - Têm umas famílias que realmente não aproveitam aquele apoio que tá sendo dado àquelas informações. [...] E tem muitas famílias que têm dificuldade no entendimento mesmo, pessoas que não querem estudar, nem aprender ler, nem escrever e tu vê que o entendimento delas é diferente também [...] mas são poucos, a maioria a gente consegue... elas aproveitam bastante aquelas sugestões, aquelas ações que a gente faz pra desenvolvimento da família, pra promover a saúde em geral.

T3- Eu acho que não a grande maioria, mas tem, o que eu vejo tá, têm famílias que realmente se importam muito com a frequência dos filhos pra não dar problema o que é... o medo que elas têm é de perder o auxílio [...].

Na perspectiva de T3, o cuidado das famílias com o cumprimento das condicionalidades está relacionado ao receio de perder o benefício. No entanto, talvez não seja essa a perspectiva que predomina entre as famílias beneficiárias, como evidencia a fala de RF2, já citada anteriormente:

RF2- É bom porque daí a gente tem mais compromisso, né, é um dinheiro que vem pra ti, né, e é um dinheiro que te ajuda e outra que... o que custa tu fazer uma pesagem, fazer uma vacina em dia, todo mundo faz vacina em dia nos seus filhos, eu acho que tem que cumprir. E a escola também, mesmo não tendo o Bolsa eu acho que tem que manter, né, porque hoje sem estudo tu não é nada.

Quanto à relação estabelecida com as famílias, a fala de T1 aponta o CRAS como uma referência para as famílias no que se refere ao PBF, porém, dada a quantidade de famílias beneficiárias, a trabalhadora percebe que a grande quantidade de pessoas em relação à capacidade de atendimento do serviço reflete no alcance do serviço prestado. Ademais, a forma de organização do processo de trabalho, apontada na narrativa anterior, impõe-se como um elemento dificultador no que se refere ao alcance das ações.

T1- [...] eu acho que elas têm como referência do Bolsa, sim, elas têm o CRAS. [...] Mas também é uma relação daí, por exemplo, como, é, é muita quantidade [...] Os outros serviços do CRAS, assim, eles têm metas. Vinte pessoas, oitenta pessoas, vinte e cinco [...] Tu pega o Bolsa, são duas mil famílias, né? Seis mil no Cadastro Único, duas mil no Bolsa. Então, é uma quantidade bem grande. A gente não consegue ver todo mundo.

Quanto ao entendimento do que seria necessário acrescentar ao programa, a narrativa da entrevistada T1 denota a percepção de limites no alcance do programa, a falta de outros programas ou políticas públicas, reforça a preocupação quanto à centralidade do PBF, no âmbito da política em que atua a Assistência Social, e percebe fragilidades no que se refere à intervenção do programa. Outra percepção

está ligada à contradição existente no apelo político partidário em torno do programa:

T1 – [...] eu acho que o Bolsa, ele tem... é uma ideia boa assim, [...] Mas acho que ainda falta, falta mais, de repente, algum outro programa que atue junto, né? Ou talvez mais pernas pro Bolsa, pra gente conseguir atingir tudo. Mas hoje, infelizmente, eu acho que ele tá só como transferência de renda. Tem um apelo político partidário, assim né?, gigante. Todo mundo criou o Bolsa, mas também não criou, porque a população odeia. Acho que ele é bem contraditório assim.

As contradições em torno do PBF impõem desafios aos profissionais que atuam no programa, no sentido de captar a realidade com a qual ele atua, mas, acima de tudo, ter consciência política dos determinantes sócio-históricos que definem o desenho atual do programa. Nesse sentido, concorda-se com o ponto de vista de Silva (2010, p. 134), que considera importante entender que o PBF não pode ser

(...) desconsiderado pelos profissionais da área social, pelos pesquisadores da política social brasileira, pelos políticos de qualquer partido e pela sociedade brasileira no seu todo, pois estamos frente ao maior programa social já implementado no Brasil, a despeito de seus limites estruturais para resolver, ou mesmo para reduzir a pobreza e a desigualdade social num país capitalista que vivencia uma transição da periferia para o centro do capitalismo mundial.

É justamente neste captar da realidade que podem estar as pistas para responder as críticas apontadas pela entrevistada T1, que percebe a falta de articulação dentro do próprio serviço como um limite para avançar na constituição de uma intersetorialidade:

T1 - [...] Então me diz, como é dividido esse serviço e como é que se discute a importância do Bolsa enquanto tu não tem uma articulação nem dentro dum CRAS, né? Como que a gente fala em intersetorialidade, né?

As narrativas das trabalhadoras evidenciaram diversas dimensões relativas ao PBF, das quais se destacam: o processo de responsabilização das famílias beneficiárias do PBF, no que tange a sua realidade e o cumprimento das condicionalidades; a necessidade de maior responsabilização do Estado pela oferta dos direitos sociais básicos previstos na legislação do PBF; o processo de precarização do trabalho nas políticas públicas evidenciada pela fragmentação dos

processos de trabalho, falta de recursos humanos e materiais e informatização. O comitê intergestor também figura entre as preocupações das trabalhadoras e se coloca como possibilidade de diálogo intersetorial, assim como a proposta “Dialogando com a rede”, apontada por uma das entrevistadas; e, a carência de políticas públicas que ampliem as opções para o atendimento às famílias.

Na próxima seção, passa-se a abordar as narrativas das gestoras das ações do PBF nas políticas de Assistência Social, Educação e Saúde.

4.4 ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS COM GESTORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LIGADAS AO PBF

Nesta seção, apresentam-se os resultados da análise do conteúdo das falas dos gestores ligados ao PBF nas políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde. As pessoas entrevistadas para o segmento gestão são todas mulheres, com ensino superior, sendo duas vinculadas como “CC” e uma como servidora concursada. Todas possuem ensino superior, com graduações em Serviço Social, Pedagogia e Enfermagem.

No que se refere ao entendimento em relação ao PBF, as gestoras entrevistadas trazem em suas narrativas a noção em relação ao programa. Para G1, o PBF é voltado a responder à demanda da erradicação da pobreza. Essa definição, no caso do PBF, se refere a duas condições: a extrema pobreza é a condição de renda familiar per capita de até R\$ 70,00, já a condição de pobreza refere-se a uma renda familiar per capita entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00. Percebe-se que G1 não faz menção à expressão “extrema”:

G1- (...) ele vem ao encontro de uma demanda da sociedade brasileira com relação à erradicação da pobreza (...)

Desde 2011, ampliando o caráter focalizado do programa, a prioridade assumida pelo governo federal diz respeito ao primeiro segmento. Em março de 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), quando foram identificadas 16,2 milhões de pessoas nessa condição de extrema pobreza no país. Entre as estratégias do BSM, esteve a ampliação do número de benefícios variáveis²⁹ de três

²⁹ Ver Quadro 1, p. 28 deste estudo.

para cinco e a criação do BSP, que visa complementar o valor do PBF, de forma que a soma de todas as rendas da família, mais a renda a partir do PBF, atinja o patamar de R\$ 70,00. Outra iniciativa, de âmbito estadual, é o programa “RS Mais Igual”³⁰, que, similar ao BSM, complementa as rendas de famílias com crianças de 0 a 6 anos, beneficiárias do PBF, de forma que a família atinja um patamar de renda per capita de R\$ 100,00³¹. Em suma, estas mudanças promoveram uma ampliação no valor dos benefícios das famílias consideradas extremamente pobres, com crianças e adolescentes entre seus membros.

A entrevistada G2 manifesta a ideia de que o PBF visa articular a Saúde, a Educação e a Assistência Social, e que cabe à Educação acompanhar a frequência escolar. Apesar desse entendimento, de que o PBF visa articular as políticas que são postas como condicionalidades do programa, G2 refere apenas às ações da política pública em que atua como sendo de sua responsabilidade, e não como algo a ser partilhado entre as políticas públicas, enquanto objeto comum, numa perspectiva intersetorial. Outra noção presente é a de qualificação das condições sociais das famílias através do acesso à renda.

G2- Meu entendimento? Resumindo? É um programa que visa articular as questões da Saúde, Educação e Assistência, onde a nossa responsabilidade na Educação é acompanhar a questão da frequência. O programa é um programa que visa qualificar a condição social dessas famílias, esse é o meu entendimento, resumindo.

A gestora G3 manifesta a preocupação em responsabilizar as famílias pelo cuidado com as condicionalidades e percebe essa perspectiva como algo positivo. Embora seja necessário que haja responsabilidade das famílias, elas não prescindem da responsabilidade do Estado na oferta dos serviços postos como condicionalidade. A condicionalidade em si, por exemplo, no caso de Saúde, não será garantidora do acesso aos serviços, em que pese poder contribuir para tal, caso fique centrada apenas no lançamento de dados das famílias. Segundo Monnerat (2009, p.68),

³⁰ Fonte: material institucional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

³¹ Dados os limites e objetivos deste estudo, o BSM e o RS Mais Igual não serão aprofundados.

(...) o acompanhamento social não pode ser confundido com controle e fiscalização das contrapartidas, uma vez que diz respeito a um processo abrangente de intervenção profissional, através da inserção dos beneficiários em ampla rede de proteção social.

Nesse sentido, o que faz a diferença é o que os serviços buscam fazer dessa relação com as famílias beneficiárias do PBF a fim de garantir o acesso a diferentes ofertas — ou se apenas cumprem um calendário mínimo junto à família. Para G3, a condicionalidade de saúde contribui no processo de cuidado:

G3 – (...) esse programa vem além de ajudar com um subsídio, né, um valor, quer também que se consiga cobrar, de certa forma dessas famílias... talvez não seja a forma correta né, tu cobrar em troca de alguma coisa mas pelo menos se consegue sim uma maior assiduidade na escola, um acompanhamento da...de todo o calendário vacinal [...]

Quanto à opinião das gestoras em relação ao programa, concebem-no em um movimento de mudança, inclusive na interface que estabelece com o SUAS, à medida que o PBF é uma parte do sistema de proteção de Assistência Social inserido na segurança de renda. Ou seja, trata-se de um programa novo, inserido em um contexto novo, como explicitado por G1, a seguir:

G1- Eu acho que houve muitos avanços dentro do programa do Bolsa Família né, a partir também de concepções do que... qual é o objetivo dele, né, de sair de uma linha assistencial pra ir pra uma linha transformadora da realidade das pessoas, da vida das pessoas [...].

Na perspectiva da entrevistada G2, também fica evidenciado o entendimento de que o programa está em movimento. A entrevistada considera o programa legítimo e a condicionalidade da Educação é necessária no combate à infrequência escolar.

G2- Acho que é um programa que vem se construindo e construindo, respeitado, ao longo do tempo, criticado por alguns né, eu não sou dos que criticam eu acho que é um programa necessário ainda na condição social que a gente vive e penso que tem muito a ver, na educação em combater a questão da infrequência também né, isso nos ajuda bastante [...]

Para a gestora G3 há um reforço da preocupação com a responsabilização das famílias no que se refere ao cumprimento das condicionalidades e à manutenção do benefício financeiro do programa. Entende ainda que o programa é válido no sentido de estimular o acompanhamento da saúde dos filhos:

G3- Eu acho valido. Acho que é um programa válido até, como eu falei, por esse motivo, de se conseguir um acompanhamento né, e conseguir responsabilizar a família inscrita no programa a executar aquelas normas, aquelas diretrizes. Eu acho que é valido com certeza.

No que tange ao conhecimento sobre a gestão do programa, as narrativas oscilam entre o entendimento de que o programa é de responsabilidade da política de Assistência Social, reforçando este aspecto também encontrado nas narrativas das trabalhadoras, e a concepção de que deveria ser de responsabilidade das três políticas intersetorialmente. Além deste entendimento, figuram outros elementos relacionados à gestão do programa. A entrevistada G1 fala das esferas de governo, sem se aprofundar em relação ao processo de gestão do município:

G1- [...] ministério, daí não seria união, estados e municípios, né, se tu perguntar pela gestão é Ministério do Desenvolvimento social do Combate à Fome e aí vem as secretarias estaduais, e aí as secretarias municipais.

Já para G2, é nítido o entendimento de que a responsabilidade pela gestão é da Assistência Social, o que vai ao encontro dos dados já abordados na página 80 (SILVA, 2010, p. 116). Afirma conhecer um espaço de reuniões de gestor, que seria o comitê intergestor, citado anteriormente, porém desconhece e nunca participou. Além disso, manifesta desconhecimento sobre a participação ou não da secretaria municipal. Esta fala aponta para a falta de informação e conhecimento quanto às atividades do programa ou mesmo a inexistência de um fluxo ou processo de trabalho e denota, desta forma, a existência de ações pontuais, de cunho operacional, em relação ao programa, e não um setor consolidado.

G2- Quem é responsável é a secretaria da assistência e a gente participa como, acompanhando a frequência e a Saúde a questão da pesagem e acompanhando as vacinas, né. [...] Eu até nunca participei das reuniões de gestor, não sei se a secretaria participou, mas tem.

A entrevistada G3 é contraditória ao afirmar o programa como sendo intersetorial, porém falando a partir do ponto de vista da política em que atua. No entanto, revela a intenção da gestão de qualificar as ações relacionadas à política de Saúde, a partir da responsabilização das unidades de saúde para com as famílias beneficiárias do PBF. Segundo G3, a ação não pode ficar restrita a um dia de pesagem, mas sim a realização do acompanhamento das crianças na unidade de Saúde.

G3- Eu...bom, como é intersetorial seria a Saúde, a Assistência e a Educação né. Eu posso fala o que eu vejo aqui dentro da secretaria de Saúde [...] E uma das mudanças que estamos prevendo, é de poder responsabilizar a unidade de saúde com a população do seu território. Um ESF que tem o território adstrito de não ficar só no dia da pesagem aquela criança ser acompanhada, até porque não é esse o objetivo do programa né, o objetivo é que a criança tenha o acompanhamento dentro da unidade de saúde.

Segundo Jacques (2010, p. 63), no caso do PBF, na Saúde, é através do Mapa de Acompanhamento do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que as equipes de saúde da família devem registrar as informações sobre o acompanhamento, para posterior inserção no sistema. Este processo envolve capacitação e orientação das equipes para registro dos dados de todas as crianças de 0 a 7 anos, pessoas do sexo feminino entre 10 e 50 anos e sobre a existência de gestantes nas famílias, ou não. Segundo a autora, o sistema possibilita diagnósticos individuais e coletivos (JACQUES, 2010, p. 64). Nesta perspectiva, trata-se de um sistema que possibilita qualificar o acompanhamento em saúde.

Em que pese a intenção manifesta pela entrevistada G3, o formato atual de realização das ações da Saúde para com o PBF requer avanços para possibilitar o acesso aos direitos das famílias beneficiárias. Foi justamente essa ação de pesagem que foi apontada pelas famílias beneficiárias, anteriormente citadas, como sendo problemática:

RF1 - [...] só que a única coisa ruim da pesagem é que eles deviam divulgar mais porque às vezes eles não divulgam e passa [...]
RF3- Não. Só a dificuldade maior é que nem eu te falei o negócio da pesagem, né, é pouco pessoal pra atender [...]

Quanto às ações do programa realizadas pela política em que atuam, as três entrevistadas relacionaram as realizadas com cada uma das políticas. A ação citada por G1 refere-se ao CADÚNICO enquanto instrumento realizado através dos CRAS e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

G1- Assim, que eu entendo o próprio CAD, o CAD ele é uma ação que tá relacionada ao Bolsa porque ele é um instrumento utilizado inclusive pro programa [...] a ação do CAD único que tá ligado e as ações de atendimento as famílias dentro dos CRAS e do próprio CREAS porque eles também fazem atendimento.

O CRAS faz cadastramentos bem como o acompanhamento de famílias beneficiárias do PBF através do PAIF. Cabe ao CRAS acompanhar também as famílias com situações de descumprimento de condicionalidades. Já o CREAS faz atualizações cadastrais de famílias que participam do PETI e o acompanhamento de famílias através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

O acompanhamento familiar pressupõe o estabelecimento de vínculo entre os profissionais e as famílias, no qual ocorre o estabelecimento de uma relação de confiança que possibilita, ao longo de diferentes intervenções, aprofundar o acompanhamento realizado, o estabelecimento de objetivos entre as famílias e o profissional, bem como a construção de uma história da família na relação com o serviço e vice-versa. Constituir um processo qualificado de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF talvez seja um dos maiores desafios, dado o caráter massivo do programa e seus inúmeros instrumentos e sistemas, que, embora sejam ferramentas de extrema importância para a realização do trabalho social com as famílias, impõem uma série de demandas institucionais aos trabalhadores, relacionadas a preenchimento de formulários, operação de sistemas, emissão de relatórios, consultas de informações, entre outras atividades.

Para G2 e G3 é justamente a demanda institucional que figura como atividade principal, relacionada ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos e do acompanhamento em saúde das famílias do PBF. A constante referência à expressão sistemas remete a este entendimento por parte das três políticas em diferentes momentos das entrevistas, no que se refere às ações do programa. De um lado, a política de Assistência Social tem forte atravessamento do programa, de outro, as políticas de Educação e Saúde têm uma relação mais operacional com o programa, relacionada a atividades mínimas previstas.

G2- É o acompanhamento bimestral da frequência, né, esse é o nosso... a nossa tarefa ali que a (servidora) tem nos ajudado, desde a época da (assistente social), então, acompanhar se essas crianças são frequentes nas escolas [...].

G3- É, como eu falei hoje, esta enfraquecido o sistema realmente. [...] hoje as atividades da secretaria de Saúde seriam basicamente essas de pesagem do Bolsa Família em todos os territórios, então é semestralmente mas em todos os territórios onde as famílias estão inseridas, que é o que esta se trabalhando para mudar.

A narrativa de G3, especificamente, ainda reconhece uma debilidade no que se refere ao caráter pontual das ações, que ocorrem semestralmente e reafirma a procura por mudanças no quadro atual, caracterizado por mutirões de pesagem, explicitados anteriormente, para que passem a ser a exceção, e não a regra. Trata-se de uma intenção de promover avanços no processo de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF:

G3 - [...] Que não tenha mais isso, que ela consiga fazer um único período de um ou outro paciente que não conseguiu esse acompanhamento na unidade, que todos sejam acompanhados pela sua equipe de saúde de referência.

Quanto aos motivos pelos quais as ações são realizadas, a entrevistada G1 relaciona com a demanda da política de assistência social do município, com vistas a melhorar a condição de vida das famílias:

G1- Primeiro pra atender a demanda não só do município como atender a demanda também da política da assistência do município que é o atendimento a essas famílias, eu acho que é isso, pra melhorar a condição de vida delas, né, pra mim é isso.

Para G2, os motivos têm a ver com a efetivação da cidadania das crianças e adolescentes. A entrevistada percebe este quesito como algo além das condicionalidades como fim em si mesmas: um processo ligado à garantia de direitos. No que se refere à condicionalidade da Educação, segundo Clélia Brandão de Alvarenga Craveiro e Daniel de Aquino Ximenes (2013, p. 114), os “estudantes beneficiários/as têm apresentado uma menor taxa de abandono escolar, tanto no nível fundamental como no médio. (...) Isto oferece indicações da efetividade da condicionalidade da Educação”.

G2- Que as crianças tenham direito à Saúde e à Educação, que tenham a sua cidadania plena [...] muitas vezes os orientadores já sugeriram inclusive que se acompanhasse até a aprendizagem [...] eu particularmente penso que nos cabe mesmo é acompanhar a frequência porque o direito é de todos aprenderem né, não seria um critério para receber ou não o Bolsa.

No que se refere à opinião sobre as ações realizadas, as entrevistadas manifestam aspectos positivos do programa. Para a entrevistada G1, há uma nova concepção em torno do programa Bolsa Família, que avança do assistencialismo

para uma concepção transformadora. Refere haver avanços, em termos de recursos humanos e novos serviços:

G1- [...] e eu acredito que é tudo muito novo ainda da política da Assistência dentro da própria nova concepção do que é o Programa Bolsa Família, que eu acredito que as pessoas que estão na política, elas estão começando a entender agora que deixa de ser uma concepção assistencialista para ser transformadora, pra mim né, [...] esta se avançando na própria questão de recursos humanos, de constituição de novos serviços [...]

G3 reitera a necessidade de ampliar as ações de forma a oferecer acompanhamento para as famílias beneficiárias do programa e percebe este acompanhamento em saúde numa perspectiva mais integral, que se baseia no conjunto dos determinantes em saúde, para além do lançamento de dados, como sendo objetivo do programa:

G3- Devem ser intensificadas. [...] a secretaria de saúde esta trabalhando, esta correndo para isso, para se conseguir um melhor acompanhamento, um melhor funcionamento do programa e que ele seja realizado de forma concreta, como deve ser feito, não simplesmente lançar dados para... claro, aquele valor vai auxiliar a família com certeza, mas não é somente esse o objetivo [...]

Sobre ações realizadas por outras secretarias, as entrevistadas manifestam desconhecimento, no caso de G3, ou ações pontuais sem parcerias, para G1. Este elemento aponta para a falta de diálogo entre as políticas no que se refere ao PBF. Para G1, o empoderamento é uma perspectiva a ser trabalhada com as demais políticas, como forma de fortalecimento da autonomia das famílias. Uma das dimensões de empoderamento ou “empowerment”, segundo Vicente de Paula Faleiros (2011, p.51), tem a ver com a “construção de uma capacidade de compreensão mais crítica da rede das realidades sociais e políticas e do meio”. Uma das perspectivas do empoderamento pode ser justamente o fortalecimento das famílias para o exercício do controle social sobre o programa.

G1- [...] o que a gente vê é que existe em alguns momentos uma ação mas muito desperceirada digamos assim, né, mas não [...]a gente precisa também mostrar para essas pessoas e para essas outras políticas da necessidade no momento em que tu consegue empoderar uma família dentro da questão de Saúde, questão de educação junto com o Bolsa tu cria uma autonomia e tu muda a condição dessa pessoa, mas precisa desse que é a intersetorialidade [...]

G3- Não, realmente não. Não consigo acompanhar o que as outras secretarias acabam fazendo para o programa.

Sobre a existência de alguma ação conjunta, as falas das entrevistadas fazem referência a não existência de ações conjuntas, ou à existência de ações conjuntas pontuais. A gestora G1 é taxativa ao afirmar que não existe nenhuma ação realizada de maneira compartilhada com outra política. A entrevistada G2 aponta uma ação da própria política em que atua, que se refere à priorização do preenchimento das vagas de Educação Infantil para famílias beneficiárias do PBF. Embora esta não seja uma ação conjunta, significa, de um lado, um avanço no que se refere à garantia de direitos das famílias beneficiárias, com rebatimentos diretos na formação das crianças e na autonomia das mulheres responsáveis pelos benefícios das famílias; de outro lado, traz novamente a questão da focalização do acesso ao direito. Neste caso, do acesso à Educação Infantil.³² Para G3, ocorreram ações pontuais nos períodos das enchentes no município, para o cadastramento dos atingidos.

G1-[...] não tem nenhuma ação conjunta ai que possa estar vinculada ou a gente trabalhando. Ainda a Educação existe um pouco, mas acredito eu que também tem muito que andar.

G2 - [...] ingresso pra Educação infantil né, que a gente ta colocando um critério de prioridade na nossa lista de espera que tem sido em torno de mais de mil ao ano, e contemplar prioritariamente os que participam do... das famílias que participam do programa.

G3 - [...] nas enchentes eles já aproveitaram para fazer mais alguns cadastros enfim, daí se trabalhou junto mas foi bem esporádico assim, bem pontual a ação de... onde secretarias... eu desconheço alguma ação que envolvam as secretarias, os órgãos juntos trabalhando.

No que se refere à opinião sobre as condicionalidades, as gestoras acreditam ser importante comprometer as famílias. Para G1, este comprometimento tem a ver com uma “mudança de cultura” do Bolsa Família. No seu entendimento, parece haver uma relação que se dá em uma via de mão dupla, na qual há o comprometimento do poder público e o comprometimento das famílias. Além disso, a gestora fala do caráter público do dinheiro, e parece associar o comprometimento das famílias beneficiárias como uma forma de não tutelá-las. Por outro lado, o não comprometimento das condicionalidades geraria uma tutela:

³² Uma das ações do BSM é justamente o repasse de recursos à Educação, com base no número de crianças de famílias beneficiárias do PBF, matriculadas na Educação Infantil. Esta ação é denominada “Brasil Carinhoso”.

G1 – [...] tem que existir uma condicionalidade pra elas de compromisso com responsabilidade delas sobre isso porque também é um dinheiro público. Então como a gente vai fazer com isso? Como a gente vai mostrar que isso é pra eles melhorar a qualidade de vida deles, não é pra tutelar eles, então pra mim a mudança de cultura do Bolsa ela vem tanto do lado de cá quanto do lado de lá, quando a gente fala no compromisso eu acho que a gente tem que falar no comprometimento dos beneficiários frente ao programa, então mudar um pouco os conceitos de como a gente vai trabalhar com eles isso.

Para G2, o comprometimento das famílias é necessário, e o percebe como uma etapa necessária ao considerar que os compromissos não deveriam ser ampliados ou intensificados, pois o prioritário para o momento histórico é a garantia do acesso à Educação. Considera senso comum as críticas que propõem que as famílias deveriam ter mais compromissos. A perspectiva de G2 vai ao encontro da análise de Soares e Sátyro (2010), já citados, de que a intensificação das condicionalidades enfraqueceria a função de proteção social do programa, pelo fato de serem as famílias mais vulneráveis as que enfrentam maiores dificuldades de cumprimento, gerando uma dupla exclusão.

G2- Penso que o comprometimento da família é necessário. A minha opinião de que precisa sim ter contrapartida dessas famílias, que esses compromissos muitas vezes são questionados pelo senso comum né de que deveriam ser mais compromissos. Mas eu entendo que do jeito que esta hoje assim é adequado o suficiente para a realidade que a gente vive, que é garantir em primeiro lugar o acesso de todos [...]

Quanto à relação da política pública em que atuam, com as famílias beneficiárias do PBF, as entrevistadas manifestam as preocupações relacionadas à afirmação de uma prática educativa, que talvez possam ser conjugadas com a perspectiva do empoderamento, explicitada anteriormente, conjuntamente com as famílias beneficiárias.

A entrevistada G1 percebe a necessidade de mudanças na relação, a fim de contribuir para uma crítica por parte das famílias beneficiárias, para avançar na compreensão e busca pelos direitos e sair do campo do assistencialismo. Esta preocupação da gestora revela um compromisso em avançar para além da concessão dos benefícios e aproveitar este vínculo para ampliar a noção do direito social, o que denota a preocupação com a dimensão educativa e de empoderamento, através do atendimento:

G1- [...] a gente tem que mudar um pouco essa relação, e que pra mim já mudou muito, quando a gente consegue fazer com que eles saiam do campo do assistencialismo e vá para o campo do direito de identificar e também mostrar pra eles de que forma, e que a Assistência ela também mudou, quando a gente fala em Saúde, fala em Educação que pra eles também não é fácil entender de que cadeira de rodas não é com nós, de que uma vaga de escola não é com a gente mas tem a política inserida lá na Educação e na Saúde que eles podem acessar também então, pra mim assim, o que eu defendo agora sabe?

A entrevistada G2, por sua vez, faz menção ao projeto “Dialogando com famílias”, já citado neste estudo, iniciativa que percebeu como positiva quanto ao trabalho realizado. Esta fala, que faz memória de um trabalho intersetorial, evidencia uma disponibilidade pela realização de alguma atividade em parceria com as outras políticas sociais, na relação com as famílias atendidas:

G2 – Já foi bem mais intensa, com aquele trabalho que eu já comentei contigo, que a (servidora) fazia, junto com a colega da Assistência, (servidora) [...] As oficinas que elas faziam com os pais né... Elas faziam primeiro semanalmente, depois quinzenalmente, oficinas, né, com as famílias que estavam infrequentes, hoje nós não temos assim este trabalho, que eu penso que deva voltar né!

Para G3, a relação com as famílias atendidas é de confiança, e percebe comprometimento das famílias em participar das ações de pesagem:

G3 - Tem essa... esse comprometimento também das famílias de estar indo nas ações realizadas hoje que são as pesagens né, realizadas pela (servidora). É uma relação de confiança também que eles têm com ela né, porque hoje eles tem ela de referência então, eles confiam bastante no serviço dela.

No que diz respeito ao conhecimento acerca das atribuições de cada política ligada ao programa, predomina um certo conhecimento imediatista acerca das ações, mais ligado à demanda institucional do programa. A entrevistada G1 relaciona a Educação com a melhoria da escolaridade das pessoas; a Saúde com a melhoria das condições de vida; e a Assistência com a garantia de direitos. G2 relaciona CADÚNICO como sendo atribuição da Assistência Social, enquanto G3 manifestou desconhecer as ações de outras políticas:

G1- Vou te dizer assim bem com relação a Educação [...] é melhorar a condição de escolaridade das crianças e do jovens que estão dentro do perfil do Bolsa, na Saúde melhorar a condição de vida dessas pessoas [...] e da Assistência é isso, da garantia de direitos, eu acho que pra mim é essas atribuições as principais. Acho que é isso.

G2- [...] Claro que a secretária como gestora deve ter isso, bem mais claro que eu, mas eu já falei né, que assim resumidamente, o papel de cadastrar né, é da Assistência, a Saúde é acompanhar as questões da Saúde [...]

G3- Cada uma das secretarias... eu desconheço realmente a... eu sei o da Saúde, daquele acompanhamento todo como eu falei, agora, da Assistência e da Educação realmente não saberei te citar.

No que tange ao conhecimento acerca de recursos humanos e financeiros investidos em ações do programa, as entrevistadas não souberam precisar valores investidos nas ações relacionadas ao PBF. A entrevistada G1 associa com as ações relacionadas ao PBF o conjunto dos trabalhadores da Assistência Social, sem precisar exatamente os que atuam com ações diretamente ligadas ao programa, como cadastramento e acompanhamento das famílias, como já explicitado anteriormente e abordado pela trabalhadora T1, na seção anterior deste estudo:

G1 - [...] Em termos financeiros eu não tenho, não... e nem de pessoal assim, eu nunca... teve um número passado pela Secretária mas que ela deu o número certo de trabalhadores da política de 109 mas eu também não tenho certo.

G2 relata a existência de um servidor para acompanhamento da frequência escolar e, como estrutura física, um notebook. Em termos de carga horária, refere-se à existência de um profissional 40h que não é exclusivo, ou seja, participa de outras ações, não relacionadas ao PBF. Esta configuração evidencia uma estrutura ainda muito incipiente para as possibilidades de ação relacionadas ao PBF, a partir da Educação, como por exemplo, a interface dos serviços de orientação escolar com os demais serviços da rede, no que se refere ao trabalho com as situações de descumprimento de condicionalidades, ou ainda à sistematização de dados do acompanhamento do Sistema Presença para subsidiar o planejamento de ações:

G2 – Sempre teve um servidor no mínimo para acompanhar a frequência, e a estrutura hoje a gente recebeu um notebook né daí do Ministério, tem uma profissional, de 40 horas daí que trabalha só com o Bolsa, mas dentre as atribuições daí é responsável, a estrutura daí seria esta, uma profissional de 40 horas, com as atribuições juntas, e aí acesso a internet...participação nas formações aí quando tem né! [...] Não é exclusivo [...]

Quanto à gestora G3, não sabe mencionar, em termos de recursos financeiros, os investimentos nas ações da área da Saúde para o PBF. Refere-se, em termos de recursos humanos, à existência de uma nutricionista 30h, não exclusiva para as ações do PBF, e uma estagiária, que pode vir a se enquadrar em

uma condição de trabalho precário, como estratégia para fazer frente à falta de recursos humanos. Além disso, a entrevistada faz menção ao déficit de recursos humanos presente em todo o município.

Trata-se de uma realidade que se reflete diretamente tanto nas condições de atendimento da população usuária dos serviços, realidade trazida no item 4.2 desta dissertação, quanto no cotidiano de trabalhadores e gestores das políticas públicas ligadas ao programa, que vivenciam a sobrecarga de trabalho e atividades a serem realizadas, somados à falta de equipamentos e recursos, o que se configura em uma violência estrutural (NETO; MOREIRA, 1999). A violência estrutural é instituída “dentro da estrutura social. Inclui as práticas comumente denominadas de desigualdade social. Abarca tanto os recursos distribuídos desigualmente quanto o poder desigual de decisão sobre essa distribuição” (BONAMIGO, 2008, p. 206).

G3- Exatamente eu não saberia te dizer valores né, recursos humanos tem a nutricionista, [...] que coordena, acompanha, lança os dados, tem a estagiária que acompanha ela, ela é funcionária concursada, 30 horas e junto com o programa também temos atendimentos dela como nutricionista do município, não é só na Saúde, em todas as secretarias hoje ainda a um déficit muito grande de recursos humanos [...]

No que se refere à existência de recursos compartilhados, o que poderia apontar para compartilhamento de estruturas, recursos humanos ou partilha de recursos de co-financiamento, não há conhecimento de nenhum recurso por parte das gestoras entrevistadas:

G1- Recursos compartilhados entre a Educação, a Saúde e a assistência? Se for neste sentido eu não conheço nenhum recurso compartilhado.

G2- Eu não conheço. Não tenho conhecimento. [...] A gente procura contribuir e estar se inserindo, cada vez mais utilizar né isso como um critério de inclusão e de divulgação do próprio programa, isso a gente tem feito assim, [...] eu não tenho condições de responder. Não conheço.

G3- Eu não sei te responder.

Esta realidade denota a necessidade de aporte de informações necessárias para possibilitar o exercício da gestão, bem como os espaços para diálogo e tomada de decisões conjuntas. Embora o PBF possua recursos de apoio à gestão, no caso dos recursos advindos através do chamado IGD (Apêndice E), este é um recurso insuficiente para a realização das diversas ações que o programa demanda de cada política. A utilização deste recurso guarda maior potencialidade se combinada à contrapartida de cada política do PBF, no município. Reunidas as condições

materiais, cabe ainda o fortalecimento de espaços como o comitê intergestor, enquanto espaço para decisões numa perspectiva intersetorial (JUNQUEIRA, 2005, COMERLATTO, 2007, COUTO; YAZBECK; RAICHELIS, 2010, NASCIMENTO, 2010).

No que se refere à existência ou não de tomadas de decisões conjuntas, uma das entrevistadas, G1, abordou a instância de controle social, e o “conselho” intergestor denota um conhecimento acerca dos espaços e das respectivas funções. A entrevistada G2 menciona o que seria o comitê intergestor, atribui o chamamento desta reunião à Secretaria de Assistência Social e apenas supõe que seja um espaço para tomada de decisões conjuntas.

Já a narrativa de G3 evidencia uma perspectiva endógena de tomada de decisão interna quanto às ações referentes ao PBF e no sentido de buscar uma maior sensibilização das equipes de saúde para o envolvimento com as ações do programa.

Essa realidade diversa apresentada nas narrativas referentes à tomada de decisões conjuntas evidencia a necessidade de fortalecimento da participação destes segmentos nos espaços citados, com vistas a potencializar a intersetorialidade das ações:

G1- O único que eu consigo visualizar é o instância de controle, que é onde é feita a discussão e até a aprovação não só de recurso mas como de ações dentro do Bolsa Família [...] A instância de controle social na verdade eles não dizem mas é como um conselho, ele tem duas partes, ele delibera, ele constrói ações ligadas ao Bolsa Família e depois ai se passa pro conselho municipal de assistência, ele ta ali e antes disso tem o conselho intergestor que a gente diz que é o dos técnicos, então, é a que os técnicos visualizam, fazem a análise e apresentam pra instância de controle que é representada pelas secretarias da assistência Saúde e Educação [...]

G2- Eu acredito que daí quando a Assistência chama para essas reuniões os gestores né, inclusive a (servidora) me disse: “G2, eles estavam aguardando a secretária nessa reunião, não eu” dessa ultima vez que ela foi. Acredito que essas reuniões sejam pra isso né, pra definir as formas de gestão.

G3 - Geralmente o que é ação da secretaria de Saúde, nós decidimos aqui na secretaria de Saúde. [...] a gente esta caminhando ainda né, a gente esta sensibilizando, mostrando o que que é o programa, preparando nas unidades de saúde solicitando esse interesse né de... essa sensibilização de acompanhar as famílias então, é bem interno ainda o processo, já deveria ter acontecido a muito tempo atrás sim, desde o inicio, não aconteceu, então esta se trabalhando para isso.

No que tange à relação entre as políticas implicadas ao PBF, duas gestoras manifestaram a necessidade de avançar na articulação intersetorial do programa.

Para G1, a relação entre as políticas implicadas ao PBF é deficitária, no entanto, compreende este estágio enquanto uma etapa de um processo. Para G2, é importante o avanço na articulação e ampliação da divulgação do programa e dos serviços que, em sua opinião, são pouco conhecidos. A narrativa de G2 também aponta para a necessidade de sensibilização quanto à necessidade de articulação entre as políticas.

G1 - [...] deficitária porque ainda que exista uma ação e acho que deveria ser muito mais né, a implicação e a intersetorialidade eu acho que ela deveria acontecer mais forte, então, mas pra mim também é um processo.
G2- Acho que ela ainda precisa avançar muito na questão da articulação mesmo e da própria divulgação do programa, assim como eu entendo, já falei pra ti outras vezes que os próprios serviços da Saúde e da assistência são pouco conhecidos ainda [...]

Segundo Monnerat (2009, p. 195), o sucesso da proposição da intersetorialidade depende da sensibilização dos poderes executivos municipais e estaduais, bem como gestores e profissionais. Além da superação deste desafio, segundo a autora, o desafio de não se ficar centrado apenas no desenho operacional do programa, como por exemplo, a gestão das condicionalidades, o que pode se constituir em uma “restrição à promessa de o PBF se tornar o eixo articulador de várias políticas públicas e à oportunidade de inserção das famílias beneficiadas na rede de proteção social existente” (MONNERATT, 2009, p.195).

Quanto às principais ações a serem realizadas, as gestoras apontam a efetivação da intersetorialidade entre as políticas. Na narrativa de G1 percebe-se este ponto como um desafio, principalmente no sentido de fazer do PBF um eixo articulador das políticas públicas:

G1- Eu pra mim a intersetorialidade. Eu acho que se parar e se discutir e redirecionar e construir um... pra mim isso é essencial. Dentro, direto ao Bolsa porque ai a gente ta... porque isso qualifica, então pra assim a ação principal é colocar efetivamente a intersetorialidade dentro das políticas do município e diretamente ligado ao programa. Pra mim isso é um desafio.

A narrativa de G2 corrobora com a queixa trazida pelas RFs entrevistadas, no que se refere à demora no recebimento do benefício. Para G2, se há o compromisso das famílias, há o compromisso do Estado em garantir o acesso à renda. Outra preocupação trazida por G2 se refere à fiscalização do programa ante a situações de omissão da renda, o que novamente vai ao encontro dos anseios trazidos pelas

RFs entrevistadas e, por fim a maior e melhor divulgação dos critérios do programa, que diz respeito ao acesso à informação. A afirmação de G2 revela uma concepção que vai à direção da afirmação do PBF como direito social, característica ainda não assumida pelo programa, conforme Soares e Sátyro (2010). Ademais, são as metas de alcance para o programa que geram “filas” de espera pelo benefício. Afirmar o PBF como um direito à renda é um desafio maior, de ordem social e política, que envolve diferentes atores no conjunto da sociedade com este compromisso.

G2- Ouvindo as mães que vem ali, muitas comentam que esperam meses pra conseguir o retorno né, pra receber a Bolsa do programa, que é demorado. Isso a gente escuta das mães ali que vem fazer a matrícula. Isso eu acho inadmissível, tinha que ser mais ágil, se é de fato como as famílias contam né, porque sim, se elas tem o compromisso de que a criança frequente a escola, o Estado tem o compromisso de então cumprir com maior rapidez o seu compromisso, que é repassar o Bolsa né [...] divulgar cada vez mais pra quem realmente precisa e de fiscalizar um pouco mais porque as vezes omitem rendas [...] divulgar mais os critérios, divulgar especialmente pra quem de direito tem né acesso e se é fato mesmo que as famílias demoram para receber isso tem que melhorar.

Para G3, as principais ações a serem realizadas são promoção e prevenção em saúde, o que corrobora com suas narrativas, que reiteram a preocupação com a qualificação do processo de acompanhamento das famílias beneficiárias do programa, nas unidades de saúde:

G3- As principais ações realmente é a promoção e prevenção da saúde, o básico, trabalhar em cima da prevenção, da promoção, falando em saúde [...]

Sobre os possíveis resultados das condicionalidades, G1 afirma não ter visualizado ainda tais resultados, e percebe a necessidade de um diagnóstico quanto ao tema. No que se refere ao âmbito nacional, segundo Silva (2010, p. 98), o programa vem tendo impactos positivos para frequência, evasão e progressão escolares, conforme abordado anteriormente neste estudo. A gestora G2, por sua vez, reitera a percepção de que a frequência potencializa o aprendizado. A entrevistada G3 percebe como positiva a responsabilização das famílias beneficiárias:

G1- Eu não visualizei nenhum ainda, porque assim, a gente não tem como era e como esta, a gente não tem... eu particularmente aqui na secretaria nunca tive e não consegui visualizar isso digamos, a gente ter um

diagnostico de como eram as condicionalidades a 2 anos atrás e em que sentido ela teve alguma modificação, diminuição ou aumento enfim [...]

G2- E o resultado que eu já comentei antes e quero reforçar é de que bom, se nós garantirmos o acesso e a permanência, a gente colabora bastante para que essas crianças de fato aprendam e esses adolescentes também.

G3 - Eu acredito que é bem aquilo que eu falei no início, de responsabilizar né, aquele pai, a manter a carteirinha... pai e mãe, enfim, carteirinha da vacina em dia, de fazer o acompanhamento, de observar, acompanhar o seu filho na escola. É muito válido as condicionalidades sim. Acho que talvez poderia ser de outra forma, não te dou um valor em troca disso né, mas funciona.

No que se refere ao que poderiam acrescentar sobre o programa, as entrevistadas trouxeram diversos apontamentos, dentre eles, sob o ponto de vista de G1, a necessidade de reconhecimento do programa por parte das diferentes políticas públicas. A gestora vê como positiva a recente instituição do Fórum de Políticas Sociais³³ do município e percebe a necessidade de fortalecer a instância de controle social do programa. A entrevistada G2 valoriza o PBF por visar a inserção na Educação, percebe necessidade de maior articulação entre as políticas públicas do município e vê o PBF como um instrumento importante para o combate à desigualdade social:

G1 - Então, pra mim é tudo a construção mesmo, dentro da política da assistência eu sei que a gente tá indo pra esse caminho mas a gente precisa avançar nessas outras políticas pra que elas reconheçam. [...] acho que é um grande desafio e aí que eu digo que entra o fórum, eu acho que a gente tendo paciência, a instância de controle precisa também bastante de estar sendo fortalecida porque é um espaço de discussão muito legal, porque ele delibera, ele organiza, ele planeja [...]

G2 -[...] hoje eu entendo que apesar de a gente ter ainda pouca informação ou talvez não fazer tudo o que seria o ideal, mas a gente valoriza o programa [...] então isso eu vejo como positivo assim, porque esta se valorizando o programa que visa a inserção de todos dentro da Educação. Isso eu vejo como positivo mesmo necessitando que a gente tenha mais conhecimento e articulação entre secretarias como um todo [...] Eu vejo, pra encerrar, esses programas necessários né, como eu te disse pra essas condições de desigualdades que a gente vive, que bom se não precisasse dos programas né, que todos tivessem acesso a tudo sem nenhum programa né, mas acho que a gente, como a questão das cotas, como a questão do programa do Bolsa ou qualquer outro programa que visa a combater desigualdades, eu ainda acho que para o nosso país ele é sim necessário, ele é uma forma histórica aí né, de tu ir combatendo essas desigualdades. Isso.

³³ Instituído no ano de 2013, trata-se de uma importante iniciativa da gestão municipal, figurando como meta de governo com vistas a formar um espaço de diálogo de gestão entre as políticas públicas municipais. É composto por representantes da Assistência Social, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Segurança Pública entre outros, além do gabinete do prefeito. Uma das primeiras ações do Fórum é o mapeamento do acesso das famílias em situação de extrema pobreza, pelos diferentes serviços oferecidos pelas políticas.

G3- De talvez, se conseguir através da tua pesquisa, uma melhor... não digo relação, mas uma melhor comunicação entre as políticas. Entre secretaria, assistência e Educação. Porque eu acho que falta isso sim no município [...].

Ao analisar as falas das gestoras, diferentes concepções afloram da relação estabelecida com as famílias beneficiárias do PBF e dos entendimentos quanto ao programa e as ações desenvolvidas.

As narrativas das gestoras evidenciaram diversas questões, dentre as quais se destacam que o PBF é entendido como um programa em movimento de mudança, importante no combate a infrequência escolar. No que se refere ao conhecimento sobre a gestão do programa, as narrativas evidenciaram falta de informação e conhecimento sobre aspectos relacionados à gestão e à intenção de qualificar as ações relacionadas ao acompanhamento de saúde, evidenciada em contextos como a responsabilização das equipes de saúde das famílias pelo acompanhamento nas unidades de saúde para superar a prática do mutirão de pesagens.

Como aspecto positivo, há a visão de que o programa contém uma nova concepção, que avança do assistencialismo para uma perspectiva transformadora da realidade das famílias. Outro aspecto positivo diz respeito à priorização do preenchimento de vagas da Educação Infantil para as famílias beneficiárias do PBF.

No que se refere às ações realizadas, ficou evidenciada uma falta de diálogo entre as políticas implicadas ao programa, o que aponta para a inexistência de intersetorialidade nas ações; quando muito, algumas ações pontuais e dispersas. Várias são as dimensões que podem ser postuladas como causadoras deste processo. A falta de recursos humanos e materiais, por exemplo, obriga os agentes envolvidos a priorizar o mínimo, como as ações de cunho operacional.

Entre as principais ações a serem realizadas na perspectiva das gestoras, estão: a efetivação da intersetorialidade entre as políticas públicas; melhorias no tempo de espera para concessão do benefício; o fortalecimento da fiscalização do programa; uma melhor divulgação dos critérios do programa; e a qualificação das ações de promoção e prevenção em saúde.

A seguir, passa-se às considerações finais deste estudo, conjugando brevemente os principais achados e apontando perspectivas para o programa no município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se refletir sobre o PBF, retomaram-se brevemente neste estudo, alguns antecedentes históricos de experiências anteriores ao programa, tanto em âmbito mundial quanto no Brasil, até o processo de criação do PBF. Também se procurou relacionar a realidade do programa com diferentes expressões da questão social, conceito extremamente necessário e atual, no desvelar de contradições presentes nas políticas sociais voltadas para o enfrentamento da pobreza. Esta, compreendida como sendo uma das expressões da questão social.

Além disso, buscou-se estabelecer uma reflexão em torno da focalização enquanto elemento que compõe a essência do PBF e que é diretriz contrária ao princípio da universalização dos direitos sociais. Há um embate entre estes princípios, que se faz necessário evidenciar, embora este embate não seja novo no campo da política social. Os PTCs apresentam a focalização, que é uma das características da política social num contexto trazido a partir do conjunto de reformas neoliberais empreendidas no Brasil, ao longo dos anos 1990 e 2000. Elas culminaram numa redução e precarização da responsabilidade do Estado no que tange aos direitos sociais recém-conquistados na época e que foram inscritos na CF88.

Estes elementos que compõem o PBF são originários de concepções sociais, políticas e economias de orientação teórica neoliberal, que determinaram a conjuntura em que foram propostos os programas de transferência de renda, particularmente o Bolsa Família. Configuram-se, dessa maneira tendências para o campo das políticas públicas: contenção dos investimentos no social e decorrente precarização das condições de atendimento, flexibilização das relações de trabalho, mercantilização de serviços, responsabilização dos indivíduos na produção do seu bem-estar (ainda que permaneça extremamente coletivizada a produção de riquezas e individualizada sua apropriação).

Outro elemento que compõe o desenho do programa é a perspectiva das condicionalidades. Estas são impostas como condição de acesso à transferência de renda, visando, a partir do discurso dos propositores do programa, articular a renda com o acesso aos direitos sociais básicos de Assistência Social, Educação e Saúde. Esse princípio articulador de condicionalidades é tido como uma estratégia de promoção de uma intersectorialidade entre as políticas públicas citadas, no entanto a

intersetorialidade demanda energia para o diálogo, conjugação de interesses divergentes, estabelecimento de objetos de intervenção comuns, e ainda, esforços e sinergia da execução à gestão em todas as esferas: nacional, estaduais, municipais e nos territórios (MONNERAT, 2009). Estes elementos não são garantidos a contento pelos mecanismos presentes no PBF, embora as estratégias de indução da intersetorialidade do programa possam ser consideradas um mérito pela intenção.

Ainda que em meio a uma conjuntura adversa para a afirmação e ampliação dos direitos sociais de maneira incondicional, inclusive o direito à renda, o PBF é indiscutivelmente um programa importante para a realidade brasileira, atendendo aproximadamente 60 milhões de brasileiros em 2012 e apresentando importante contribuição para a queda da desigualdade social, depois da renda do salário e das aposentadorias. Vem sendo ampliado nos últimos anos, em número de famílias beneficiárias e em valores da transferência de renda. Em que pesem os limites do PBF, há concordância com Silva (2010, p.134) em afirmar que o programa não pode ser “desconsiderado pelos profissionais da área social, pelos pesquisadores da política social brasileira, pelos políticos de qualquer partido e pela sociedade brasileira no seu todo”.

Todos os estes elementos apontados até aqui compõem uma totalidade maior em que se particulariza a realidade do município de Esteio. A caracterização sociodemográfica das famílias beneficiárias do PBF no município evidenciou, em síntese, que 10,3% da população do município recebem Bolsa Família, o que significa uma renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00. Entre as famílias beneficiárias, 64,70% com renda por pessoa até R\$70,00. Entre os responsáveis pelo recebimento do benefício, predomina o gênero feminino, questão que permeou todo este estudo. A escolaridade predominante é até o ensino fundamental incompleto, para 62,64% das RFs. Entre as famílias beneficiárias, predominam moradoras dos bairros Parque Primavera, São José, Centro e Novo Esteio, e chama a atenção o fato de 13,90% terem chão de terra em suas casas. Esta pequena síntese por si só aponta diversos desafios para as políticas sociais no município.

Este estudo foi permeado por uma característica marcante nos programas de transferência de renda e no campo das políticas sociais de Assistência Social, Educação e Saúde, qual seja a presença do gênero feminino. Todos os sujeitos da pesquisa foram mulheres. No caso das seis representantes das três políticas públicas abordadas, cinco possuem formações ligadas à dimensão do cuidado.

Foram entrevistadas duas assistentes sociais, uma enfermeira, uma nutricionista e uma pedagoga.

Segundo o Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (BRASIL, 2010, p.58), na seção de indicadores relativos à desigualdade de gênero, as quatro áreas acadêmicas com os maiores percentuais de matrículas para o ano de 2007, por pessoas do sexo feminino, são respectivamente Nutrição, Enfermagem, Pedagogia e Serviço Social. Os percentuais variam entre 70 e 90%, o que põe em evidência a dimensão do cuidado expressa neste estudo como uma das questões chave para o campo das políticas sociais, principalmente no que se refere ao enfrentamento das desigualdades de gênero.

No que se refere aos achados da parte qualitativa da pesquisa, faz-se alguns apontamentos de ordem propositiva.

Em relação à questão de gênero, faz-se necessário um aprofundamento das políticas públicas existentes, com vistas a fortalecer a rede de atendimento à mulher. Este aprofundamento diz respeito à ampliação e consolidação de serviços especializados como delegacias e Centros de Referência à Mulher, bem como das ações ligadas à questão de gênero em cada política pública. Trata-se de um reconhecimento de uma especificidade que faz a diferença. No caso do PBF, trata-se de 94% das RFs. Além disso, a temática deve ser introduzida nos projetos pedagógicos das diferentes políticas públicas, estejam estes projetos sistematizados ou não.

Outra questão trazida pelas entrevistadas pelo segmento de famílias diz respeito à demanda de fiscalização no programa ante as possíveis situações de recebimento indevido. Entende-se que o conceito de fiscalização, em seu sentido, possa ser ampliado, inserido no controle social do programa, como instância de participação social, incidindo sobre os atendimentos prestados, as condições de trabalho, o tempo de espera pelo benefício, as condicionalidades, a intersetorialidade, o impacto do programa e também a fiscalização quanto às informações prestadas pelas famílias. Esta ampliação faz-se necessária para evitar uma moralização da condição de família beneficiária do programa, dado o apelo moral que esta condição aciona.

Ainda no que se refere às famílias, entre as narrativas das entrevistadas estiveram críticas às ações relacionadas ao programa, principalmente nas ações de acompanhamento nutricional realizadas através de mutirões, manifestando a

percepção da falta de recursos humanos e morosidade no acesso aos serviços, ou a ainda a crítica ao CRAS, relacionada a ter que possuir um histórico grave para receber o atendimento. Estas precariedades vividas pelas famílias dizem respeito à violência estrutural (NETO; MOREIRA, 1999; BONAMIGO 2008). O enfrentamento a este tipo de violência é de ordem coletiva e guarda relação direta com a questão social. Além disso, é importante “salientar que a pobreza, o precário ou nulo acesso aos serviços públicos, a ausência de renda, caracterizam-se como formas de violação de direitos” (GASPAROTTO, 2013, p.111).

As narrativas das trabalhadoras evidenciaram diversas dimensões relativas ao PBF, das quais se destacam o processo de responsabilização das famílias beneficiárias do PBF no que tange a sua realidade e ao cumprimento das condicionalidades. Em relação a esta questão, entende-se, em concordância com Monnerat (2007, 2009), que o maior responsável pelo descumprimento das condicionalidades é o Estado, e este deve garantir o acesso às famílias. Além disso, faz-se necessário averiguar em que medida os diferentes serviços podem estar colocando as famílias beneficiárias como incapazes de garantir esses compromissos. A narrativa abaixo põe em questão essa suposta incapacidade:

RF2 – [...] o que custa tu fazer uma pesagem, fazer uma vacina em dia? Todo mundo faz vacina em dia nos seus filhos, eu acho que tem que cumprir. E a escola também, mesmo não tendo o Bolsa, eu acho que tem que manter, né, porque hoje sem estudo tu não é nada.

Por outro lado, é justamente a necessidade de maior responsabilização do Estado pela oferta dos direitos sociais básicos previstos na legislação do PBF que também figurou entre as narrativas das trabalhadoras.

T1 [...] Eu acho que falta eu responsabilizar o Estado, né? Pela parte dele, também... Talvez sensibilizar os trabalhadores, né, de que o Cadastro Único e o Bolsa, ele tá em todo o município, tá em todos os serviços, né?

Esta dimensão vai ao encontro do processo de precarização do trabalho nas políticas públicas, evidenciada pela fragmentação dos processos de trabalho, falta de recursos humanos, materiais, informatização, as dificuldades de acesso ao SISVAN, o que retira do Estado, a capacidade de acompanhar as famílias do programa. Aqui reaparece a violência estrutural (NETO; MOREIRA, 1999;

GASPAROTTO, 2013), desta feita vivenciada pelas trabalhadoras ligadas ao programa.

O Comitê Intergestor também figura entre as preocupações das trabalhadoras e se coloca como possibilidade de diálogo intersetorial, assim como a proposta “Dialogando com a rede”, apontada por uma das entrevistadas. A intersetorialidade pode ser uma estratégia para a qualificação do atendimento e enfrentamento das dificuldades trazidas. Diante disso, faz-se necessário um esforço da gestão municipal em induzir e apoiar o processo, o que se configura em um grande desafio. De outro lado, estas iniciativas não prescindem da dotação da infraestrutura humana e física para tal.

As narrativas das gestoras evidenciaram diversas questões, dentre as quais se destacam que o PBF é entendido como um programa em movimento de mudança e que é importante no combate à infrequência escolar. No que se refere ao conhecimento sobre a gestão do programa, as narrativas evidenciaram falta de informação e conhecimento sobre seus aspectos. Esta é uma dimensão que pode ser trabalhada a partir da capacitação dos agentes e propostas de construção intersetorial, de uma agenda para qualificação do programa, com a pactuação de compromissos para as políticas implicadas ao PBF.

Dentre os aspectos positivos, ficou evidenciada a intenção de qualificar as ações relacionadas ao acompanhamento de saúde, manifestada reiteradas vezes pela entrevistada G2 e evidenciada em diversos contextos, como a responsabilização das equipes de saúde das famílias pelo acompanhamento nas unidades de saúde dos seus respectivos territórios para superar a prática do mutirão de pesagens.

Além disso, aspecto positivo, há a visão de que o programa contém uma nova concepção, que avança do assistencialismo para uma perspectiva transformadora da realidade das famílias e priorização do preenchimento de vagas da Educação Infantil, para as famílias beneficiárias do PBF, o que pode contribuir decisivamente para uma maior autonomia das famílias beneficiárias do programa.

Por outro lado, no que se refere às ações realizadas, ficou evidenciada uma falta de diálogo entre as políticas implicadas ao programa, o que aponta para a inexistência de intersetorialidade nas ações, quando muito algumas ações pontuais e dispersas. Várias são as dimensões que podem ser postuladas como causadoras deste processo, por exemplo, a falta de recursos humanos e materiais, obrigando os

agentes envolvidos a priorizar o mínimo, como as ações de cunho operacional. Mais uma vez, a violência estrutural figura como realidade presente na realidade do PBF, na dimensão da gestão.

Ainda na perspectiva das gestoras, ficou evidenciada a necessidade de maior divulgação dos critérios do programa para as famílias, a efetivação da intersetorialidade entre as políticas públicas relacionadas ao PBF e as críticas à demora na concessão do benefício, entendida por G2 como um descumprimento de condicionalidade por parte do Estado. A fiscalização do programa também figurou entre as preocupações das gestoras, o que evidencia a necessidade de fortalecer a instância de controle social do PBF. Uma iniciativa recente no município foi explicitada como um espaço para efetivação da intersetorialidade, o Fórum de Políticas Sociais.

A intersetorialidade é um processo que não depende tão somente do município ao executar as ações das políticas públicas que são extremamente setoriais no âmbito da União. Índices como o IGD e mecanismos informatizados não são suficientes para induzir a intersetorialidade. Por vezes estes mecanismos de gestão acabam por tornar os processos mais complexos e morosos, consumindo muitas horas de trabalho especializado e qualificado em alimentação de sistemas e relatórios quantitativos. Outro fator que impõe barreiras à intersetorialidade é o forte centralismo de poder e concentração de recursos pela esfera da União, enquanto sobre os municípios recaem o peso de limitar ações com mecanismos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a contenção de recursos, para que a União mantenha firme seu compromisso com o capital financeiro, que se vale da dívida pública como fonte de renda para uma minúscula parcela da população.

Obviamente, não são apenas os aspectos orçamentários que ditam a conformação das políticas sociais públicas, mas estes são fortemente determinantes, pois refletem na forma com que são valorizados os equipamentos públicos, os trabalhadores e gestores e o grau de capacitação dos servidores, o que também influencia no alcance ou não de uma articulação intersetorial.

Ao considerar-se a intersetorialidade como uma estratégia de gestão, cabe ao conjunto dos atores das políticas sociais implicados com a afirmação dos direitos sociais trazerem estas questões para a esfera pública, com vistas a explorar as contradições existentes na conformação de um programa focalizado, mas que impõem como condicionalidade o acesso a políticas de caráter universal.

A focalização presente no PBF aponta contraditoriamente para possibilidades de ampliação do acesso às políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, porém demandando um esforço de enfrentamento a estes desafios ante a conjuntura de continuidade das diretrizes neoliberais e toda implicação para as políticas sociais e o conjunto dos trabalhadores, cidadãos e cidadãs usuárias destas.

Um dos desafios que parecem estar colocados está ligado ao diálogo propositivo, ou seja, um alinhamento conceitual em torno do estabelecimento de metas comuns para atendimento às famílias beneficiárias do programa e a dotação de orçamentária de cada uma das políticas ligadas ao PBF para dar materialidade às intenções de efetivar a intersetorialidade. Além disso, o diálogo com as famílias e sua realidade pode contribuir no sentido de superar concepções baseadas no senso comum e em preconceitos em relação às famílias beneficiárias, como pode ser visto nesta dissertação.

A intersetorialidade se coloca como possibilidade ao propor que as políticas públicas tenham objetos comuns de intervenção. O desafio maior está em partir de uma lógica focalizada e tensionar o Estado na garantia de políticas públicas de caráter universal e incondicional, inclusive nas políticas de transferência de renda.

Sabe-se dos limites desta dissertação quanto às contribuições possíveis, mas espera-se que seja proveitosa para contribuir na qualificação do PBF e na efetivação da intersetorialidade no município de Esteio/RS.

Os desafios são enormes, mas parafraseando a banda O Rappa, volta-se à epígrafe: “Navegar é preciso, senão a rotina te cansa”.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Iraci de. Modelo de gestão e protagonismo dos usuários na implementação do SUAS. In: MENDES, Jussara M. R.; PRATES, Jane C.; AGUINSKY, Beatriz G. **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação.** Porto Alegre, EDIPUCRS, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2011.
- ASSIS, Simone de A. G.; FERREIRA, Jonathan. Usos, potencialidades e limitações do Cadastro Único no subsídio às políticas sociais para a população de baixa renda. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.
- BAQUERO, Marcello; GONÇALVES, Maria A.S.; BAQUERO, Rute V.A. Reflexões sobre pesquisa nas Ciências Humanas. In: **BarBarói**, Santa Cruz do Sul, n.2, p. 17-32, março 1995.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2009.
- BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética: fundamentos sócio-históricos.** São Paulo: Cortez, 2008.
- BARROS, Ricardo Paes de et al. Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller. **Família: redes, laços e políticas públicas.** 4 ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BONAMIGO, Irme Salete. **Violências e contemporaneidade.** Rev. Katál. Florianópolis v. 11 n. 2 p. 204-213 jul./dez. 2008.
- BRANDÃO, Thiago Bazi. **Burocracia e Serviço Social: uma ameaça ao projeto ético-político da profissão?** 249f. Dissertação de Mestrado. Departamento de Serviço Social, UNB, Brasília-DF, 2007. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3334/1/2007_ThiagoBaziBrandao.pdf Acesso em: 01 dez. 2013.
- BRASIL. Decreto 3.877 de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm. Acesso em: 28 dez 2013.
- BRASIL. Decreto 4.102 de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 de janeiro de 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm> Acesso em: 28 dez 2013.

BRASIL. Decreto 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 27 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14>. Acesso em: 28 dez 2013.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. In: **Legislações Direitos de Cidadania**. Curitiba: Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/PR 11ª Região, 2003.

BRASIL. Lei 10.219 de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 12 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm> Acesso em: 28 dez 2013.

BRASIL. Lei 10.689 de 12 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 16 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm>. Acesso em 30/12/2013.

BRASIL. Lei 10.835 de 08 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 08 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm> Acesso em: 28 dez 2013.

BRASIL. Medida Provisória 2.206-1 de 06 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 10 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm>. Acesso em: 28 dez 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Caderno do IGD-M**: Manual do índice de gestão descentralizada municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.836, de 09 de jan. de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília - DF, 12 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 21 maio 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento.** Brasília: IPEA, 2010.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil socioeconômico do beneficiários do Programa Bolsa Família: O que o Cadastro Único revela? In: CAMPHELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão social e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

CEPAL; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade.** Santiago: Nações Unidas, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/24084/lcg2295p.pdf>>

CNAS. **Resolução CNAS nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>> Acesso em nov./2013.

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

COLCERNIANI, Cláudia Borges. **Família monoparental feminina e guarda de filhos: o que pensam os juízes de direito das Varas de Família?** 130f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Psicologia, UNB, Brasília-DF, 2010. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6635> Acesso em: 27 dez. 2013.

COLIN, Denise R. A.; PEREIRA, Juliana M. F.; GONELLI, Valéria M. V. Trajetória de construção da gestão integrada do sistema único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPHELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão social e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

COMERLATTO, Dunia et al. **Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais.** Rev. katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200015&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 nov. 2011.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga. XIMENES, Daniel de Aquino. **Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil.** In: CAMPHELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão social e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

CURRALERO, Cláudia Baddini. Et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

DEMO, Pedro. “Focalização” de políticas sociais: debate perdido, mais perdido que a “agenda perdida”. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 76, p. 93-117, nov. 2003.

ESTEIO. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo de Esteio**: Lei municipal nº 4247 de 06 de dezembro de 2006. Esteio: s/n, 2006.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GASPAROTTO, Geovana Prante. **Desigualdades e resistências**: avanços, contradições e desafios para a garantia das seguranças do SUAS, pela proteção social especial. 176f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Serviço Social, PUCRS, Porto Alegre, 2013. Disponível em:<
<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5079/1/000445412-Texto%2bCompleto-0.pdf>> Acesso em: 08 jan. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Simone da Silva R. Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda: o caso do Bolsa Família no Brasil. In: **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.10, n.1, p.69 - 81, jan./jul. 2011. Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/496>> Acesso em 22 jul. 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 19 ed. Loyola: São Paulo, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

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

IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. **Da estratégia Fome Zero ao plano Brasil Sem Miséria**: elementos da

Seguridade Social no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/2013/02/ibase-lanca-estudo-que-avalia-politicas-sociais-do-governo-pt/>> Acesso em: 26 jul 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2007a. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62715.pdf>> Acesso em: 24 dez 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE: cidades@**: Esteio: RS. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=432200>>. Acesso em: 10 out. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades@** – Esteio/RS. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430770&search=rio-grande-do-sul|esteio>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

JACQUES, Inês Terezinha de Oliveira. **Programa Bolsa Família e direito ao Alimento**: rompendo o ciclo da pobreza? 130f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Serviço Social, PUCRS, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2726> Acesso em: 08 jan 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão social e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: X Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la administración publica, Santiago, Chile, 2005. **CD-ROM**.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/ lógica dialética** 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEICHSENDRING, Alexandre R. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. In: **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 51, n. 5, Oct. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-

75902011000500004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2012.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902011000500004>.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e Serviço Social**: a potencialidade da prática profissional. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2011.

LYRA, Jorge et al. Homens e cuidado: uma outra família? In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller. (Orgs). **Família: redes, laços e políticas públicas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MAIA, Marilene. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. **Textos & Contextos**. nº 4, p.1 – 18, dez. 2005. Disponível em:<
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass>> Acesso em: 22 jul. 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista (1848)**. Porto Alegre: L&PM, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otávio Cruz; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

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

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>> Acesso em: 01 dez. 2013.

MONNERAT, Giselle Lavinias. **Transferência condicionada de renda, saúde e intersectorialidade**: lições do Programa Bolsa Família. 283f. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP), FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:<http://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25496_Giselle_Lavinias_Monnerat.pdf>. Acesso em 17 nov 2013.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan. a mar. 2010.

NERI, Marcelo C.; VAZ, Fábio N.; SOUZA, Pedro H.G.F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão social e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

NETO, Otávio Cruz; MOREIRA, Marcelo Rasga. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. in. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 4, n. 1, p. 33-52, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v4n1/7129.pdf>> Acesso em: 08 jan 2014.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS/ABEPSS (Org.). **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 667 – 700.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. Pereira; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106 – 130.

PINHO, L.B. et al. A integralidade no cuidado em saúde: um resgate de parte da produção científica da área. **Revista Eletrônica de Enfermagem**. Goiânia, v. 9, n. 03, p. 835 - 846, set - dez 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fen/article/view/7511/5327>>. Acesso em 31 dez 2013.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

REIS, Carlos Nelson dos. WÜNSCH, Paulo Roberto. O trabalho e o minotauro: as constantes metamorfoses de um conflito permanente. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.9, n.1, p.13 - 22, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/496>> Acesso em 22 jul. 2013.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão social**: particularidades no Brasil. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. Rev. **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26. set. 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Programa Bolsa Família nos marcos da luta contra a pobreza no Brasil**. São Luís, 2006. *mimeo*.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.). **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira dos Santos Almada. Resultados de estudo empírico sobre o processo de unificação dos programas de transferência de renda: a mediação do Bolsa Família. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Sergei. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007. In: THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

STREY, Marlene N. Violência e gênero: um casamento que tem tudo para dar certo. In: GROSSI, Patrícia Krieger (Org.). **Violências e Gênero: coisas que a gente não gostaria de saber**. 2 ed. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2012.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Atuação parlamentar: Senador Eduardo Suplicy PT/SP Projetos Apresentados (Janeiro de 1991/ abril de 1998)**. Brasília: Senado Federal, 1998.

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

TEIXEIRA, Renato de Oliveira. **Condicionalidade da educação e Bolsa Família: O protagonismo social é possível?** (Trabalho de Conclusão de Curso). São Leopoldo, 2010. *mimeo*.

TORRES, Júlio César. O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 43-57, nov. 2007.

TRIVINÕS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE A – Termo de Compromisso para Utilização de Banco de Dados (TCUD)**TERMO DE COMPROMISSO PARA UTILIZAÇÃO DE BANCOS DE DADOS**

Título do Projeto: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: desafios para a construção da intersetorialidade.

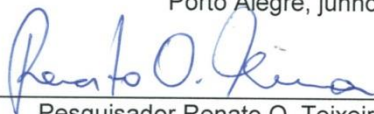
Os pesquisadores abaixo relacionados comprometem-se a preservar a privacidade dos sujeitos cujos dados serão coletados em bases de dados da gestão municipal do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), do município de Esteio/RS, e os respectivos módulos de consulta e extração de dados do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), dentre eles da Ferramenta Consulta, Seleção e Extração de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CECAD), bem como das bases de acesso livre ao público, como Matriz de Informações Sociais do MDS (MI-Social) e Tabulador de Informações do CadÚnico (TABCAD). Os dados obtidos serão utilizados exclusivamente para a realização do presente projeto e todas as informações divulgadas preservarão o anonimato dos sujeitos.

Contatos:

e-mail: pkgrossi@puhrs.br / cel.: 8297 1154

e-mail: renatoteixeira82@hotmail.com / cel.: 85641511

Porto Alegre, junho de 2013.



Pesquisador Renato O. Teixeira – CRESS 10ª R. 8438



Pesquisadora responsável / orientadora Profª Drª Patrícia Krieger Grossi – CRESS 10ª R. 3308

APÊNDICE B – Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA GESTORES E TRABALHADORES DAS POLÍTICAS IMPLICADAS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Você está sendo convidado(a) a participar do Projeto de Pesquisa intitulado “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: desafios para a construção da intersectorialidade”, desenvolvido pelo mestrando Renato de Oliveira Teixeira, sob orientação da professora Patrícia Krieger Grossi. O objetivo da pesquisa consiste em: *Caracterizar como ocorre o processo de gestão do PBF no município de Esteio e se ocorre intersectorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde implicadas ao programa a partir da perspectiva dos gestores, profissionais e famílias beneficiárias.*

Sua participação ocorrerá através de entrevistas, que serão gravadas e transcritas pelo pesquisador retirando quaisquer informações que lhe identifiquem. As entrevistas terão a duração aproximada de uma hora e poderão ser interrompidas a qualquer momento.

Eu _____ estou plenamente ciente de minha participação como sujeito nesse estudo e sobre a preservação do meu anonimato e que não sou obrigado a responder qualquer pergunta que julgar inconveniente. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar ao pesquisador qualquer alteração pertinente a esse estudo. Os dados coletados poderão ser utilizados para publicação de artigos, apresentação em seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia.

Em caso de dúvidas em relação à pesquisa podem ser esclarecidas pelo pesquisador mestrando Renato de Oliveira Teixeira (51) 8564 1511, pela pesquisadora Prof. Dra. Patrícia Grossi pelo fone (51) 8297 1154, ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS pelo fone 3320 3345, e-mail cep@pucrs.br.

Esteio/RS, de _____ de 2013.

Entrevistado (a)

Pesquisador Renato O. Teixeira – CRESS 10ª R. 8438

Pesquisadora responsável Profª Drª Patrícia Krieger Grossi – orientadora - CRESS 10ª R. 3308

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA MEMBROS DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Você está sendo convidado(a) a participar do Projeto de Pesquisa intitulado “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: desafios para a construção da intersectorialidade”, desenvolvido pelo mestrando Renato de Oliveira Teixeira, sob orientação da professora Patrícia Krieger Grossi. O objetivo da pesquisa consiste em *caracterizar como ocorre o processo de gestão do PBF no município de Esteio e se ocorre intersectorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde implicadas ao programa a partir da perspectiva dos gestores, profissionais e famílias beneficiárias.*

Sua participação ocorrerá através de entrevista, que será gravada e transcrita pelo pesquisador retirando quaisquer informações que o(a) identifique. As entrevistas terão a duração aproximada de uma hora e poderão ser interrompidas a qualquer momento.

Eu _____, estou plenamente ciente da minha participação nesse estudo e sobre a preservação do meu anonimato e que não serei obrigado a responder qualquer pergunta que julgar inconveniente. Fico ciente, ainda, sobre a minha responsabilidade em comunicar ao pesquisador qualquer alteração pertinente a esse estudo, podendo dele sair a qualquer momento, sem acarretar prejuízos no meu atendimento na instituição da qual participo. Os dados coletados poderão ser utilizados para publicação de artigos, apresentação em seminários e similares. Declaro, outrossim, que este Termo foi lido e recebi uma cópia.

Em caso de dúvidas em relação à pesquisa podem ser esclarecidas pelo pesquisador mestrando Renato de Oliveira Teixeira (51) 8564 1511, pela pesquisadora Prof. Dra. Patrícia Grossi pelo fone (51) 8297 1154, ou pela entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS pelo fone 3320 3345, e-mail cep@puhrs.br.

Esteio/RS, de _____ de 2013.

Entrevistado (a)

Pesquisador Renato O. Teixeira – CRESS 10ª R. 8438

Pesquisadora responsável Profª Drª Patrícia Krieger Grossi – orientadora - CRESS 10ª R. 3308

APÊNDICE C - ROTEIROS DE ENTREVISTA

Roteiro de entrevista - Famílias beneficiárias do programa

Dados de Identificação:

- 1) Nome:
- 2) Data de nascimento: ____/____/____
- 3) Sexo: () F () M
- 4) Estado Civil: () Solteiro(a) () Casado(a) () União Estável ()
() Viúvo(a) () Divorciado(a)
- 5) Bairro onde reside:
- 6) Trabalhos que exerce:
- 7) Forma de contrato:

Perguntas:

Objetivo b: Conhecer as percepções das famílias beneficiárias do programa quanto à relação estabelecida com as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social no município de Esteio;

1. O que fizeste para tua família entrar no Bolsa Família e quanto tempo faz?
2. O que você pensa sobre o Bolsa Família? Por quê?
3. O que tu precisas fazer para manter o Bolsa Família? Existe algum compromisso?
4. Alguma vez o teu benefício já “trancou”? Por quê?
5. Quando se trata de compromissos relacionados ao Bolsa Família, em quais locais tu já foste atendido? O que foi feito?
6. Quanto tempo faz desde a última vez que você fez alguma coisa relacionada ao PBF? Por quê?
7. Considerando o lugar ou os lugares onde foste atendido(a), como foi o atendimento prestado? O que foi necessário fazer?
8. Quais são os compromissos que existe para com o PBF?
9. Existem dificuldades para realizar os compromissos do PBF? Quais seriam?
10. Qual a tua opinião sobre os compromissos das famílias com o Bolsa Família? Como te sentes em relação a isso?
11. Gostarias de acrescentar algo sobre o que conversamos?

Roteiro de entrevista - Trabalhadores e gestores do PBF

Dados de Identificação:

- 1) Nome:
- 2) Data de nascimento: ____/____/____
- 3) Sexo: () F () M
- 4) Estado Civil: () Solteiro(a) () Casado(a) () União Estável
() Viúvo(a) () Divorciado(a)
- 5) Bairro onde reside:
- 6) Trabalhos que exerce:
- 7) Forma de contrato:

Perguntas:

Objetivo c: Conhecer as percepções dos trabalhadores e gestores das políticas, quanto ao PBF e às ações desenvolvidas;

1. Qual o seu entendimento sobre o PBF?
2. Qual a sua opinião sobre o programa?
3. Qual ou quais órgãos são responsáveis pela gestão do programa?
4. Quais as ações relacionadas ao PBF, desenvolvidas por esta política?
5. Se houver ações, por quais motivos são realizadas?
6. Como são realizadas tais ações?
7. Qual sua opinião sobre as ações realizadas?
8. Você conhece as ações realizadas por outras políticas?
9. Existe alguma ação realizada em conjunto com outra política?
10. Quais são os objetivos das ações?
11. As ações atingem os objetivos a que se propõem?
12. Qual sua opinião sobre os compromissos a serem assumidos pelas famílias beneficiárias, frente ao PBF?
13. Qual é e como ocorre a relação da política em que você atua, com as famílias beneficiárias do PBF?
14. Gostaria de acrescentar algo sobre o que conversamos?

Roteiro de entrevista - Gestores do PBF

Objetivo d: Caracterizar como ocorre a gestão das ações relacionadas ao PBF no município.

1. Quais as ações realizadas por esta secretaria, em relação ao PBF?
2. Quais são os responsáveis por executar tais ações?
3. Quais as ações de gestão do PBF no município?
4. Quais as políticas públicas envolvidas?
5. Considerando as políticas de Educação, Saúde e Assistência Social, em relação a gestão do PBF, quais as atribuições de cada uma?
6. Qual é o IGD atingido por esta secretaria em relação ao PBF?
7. Quais os recursos financeiros e humanos investidos em ações do PBF por esta secretaria?
8. Existem recursos compartilhados entre as políticas relacionadas ao programa? Quais são?
9. Quais os procedimentos da pasta em relação ao PBF?
10. Existe partilha de recursos para o PBF?
11. Como são decididas as ações da pasta em relação ao PBF? Existe participação de alguma outra secretaria neste processo?
12. Gostaria de acrescentar algo ao que conversamos?

Objetivo e: Caracterizar como se expressam os indicadores de gestão intersetorial propostos no desenho do PBF.

- 1) Como ocorre a relação entre as políticas implicadas ao PBF no município?
- 2) Quais são os indicadores de gestão intersetorial do PBF?
- 3) Como se expressam tais indicadores na atualidade?
- 4) Como é decidida a aplicação dos recursos de apoio a gestão do PBF?
- 5) Quais ações vêm sendo realizadas pelo município para melhorar seu desempenho nas ações relacionadas ao PBF?
- 6) Quais as principais ações a serem realizadas em relação ao PBF?
- 7) Quais as fontes de recurso para gestão do PBF?
- 8) Como vem sendo investidos os recursos voltados para o PBF?

Objetivo e: Analisar o processo de gestão do PBF e se ocorre intersectorialidade no programa.

- 1) Como ocorre o processo de gestão do PBF no município?
- 2) Quais as ações de gestão realizadas?
- 3) Existem ações com decisões compartilhadas?
- 4) Existem ações compartilhadas?
- 5) Como são realizadas as atribuições da Saúde no PBF?
- 6) Qual é a estrutura disponível?
- 7) Quantas pessoas trabalham nessas ações?
- 8) Como são realizadas as atribuições da Assistência Social no PBF?
- 9) Qual é a estrutura disponível?
- 10) Quantas pessoas trabalham nessas ações?
- 11) Como é a articulação entre as secretarias municipais de Educação, Saúde e Assistência Social nessas ações?
- 12) Qual a sua opinião sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 13) Considerando a política pública de sua atuação, existem resultados em tais condicionalidades? Quais seriam?
- 14) Na sua opinião, quais as ações são necessárias ao programa?

APÊNDICE D – QUADRO METODOLÓGICO DA PESQUISA

<p>Problema: Seriam as condicionalidades impostas às famílias beneficiárias do PBF, um mecanismo de potencialização de uma possível intersectorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde?</p>			
<p>Objetivo Geral: Verificar se as condicionalidades do PBF potencializam a intersectorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde a partir das experiências trazidas por famílias beneficiárias, trabalhadores e gestores implicados às ações do programa no município de Esteio/RS.</p>			
Objetivos específicos	Questões Norteadoras	Instrumentos/Técnicas	Fonte
Traçar um perfil sociodemográfico das famílias beneficiárias do PBF no município de Esteio.	Qual o perfil sociodemográfico das famílias beneficiárias do PBF no município de Esteio?	Coleta em base de dados	MDS
Conhecer as vivências e entendimentos das famílias beneficiárias quanto à relação estabelecida com o PBF e as condicionalidades impostas pelo programa.	Quais são as vivências e entendimentos das famílias beneficiárias quanto a relação estabelecida com o PBF e as condicionalidades impostas pelo programa?	Roteiros/Entrevista com sujeitos	Famílias, trabalhadores e gestores
Conhecer as experiências e entendimentos dos trabalhadores e gestores das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, quanto ao PBF e as ações desenvolvidas no município de Esteio.	Quais as experiências e entendimentos dos trabalhadores e gestores das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde em relação ao PBF e as ações desenvolvidas no município de Esteio?	Roteiros/Entrevista com sujeitos	Famílias, trabalhadores e gestores

APÊNDICE E – QUADRO COMPARATIVO IGD-M ESTEIO RS

Tabela – IGD-M – Esteio/RS

	12/2012	06/2013
TAFE	0,80	0,92
TAAS	0,26	0,31
TCQC	1,00	1,00
TAC	0,77	0,77
IGD-M	0,71	0,75
Repasse:	R\$ 8.823,88	R\$ 9.321,00
Teto (IGD-M=1,00):	R\$ 14.904,18	R\$ 14.904,18

Fonte: SAGI/MDS (elaborado pelo autor).

ANEXO A – Parecer da Comissão Científica da FSS/PUCRS



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Porto Alegre, 18 de março de 2013

Encaminho o projeto de pesquisa sob o nº 03/2013 **“O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DA INTERSETORIALIDADE”** do mestrando Renato de Oliveira Teixeira que foi revisado quanto ao cumprimento das solicitações realizadas em parecer anterior.

As solicitações foram atendidas:

Sim

Não

Com base nas alterações executadas e de acordo com a avaliação o projeto enquadra-se na seguinte categoria:

Aprovado

Com pendências – anexar parecer

Não aprovado – anexar parecer

Prof.ª. Dra. Maria Isabel Barros Bellini
Coordenadora da Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social - FSS/PUCRS

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6681–P. 15–sala 330–CEP90619-900
Porto Alegre – RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3539 – Fax (51) 3320-3606
E-mail: servico-social-pg@puhrs.br
www.puhrs.br/fss/pos

ANEXO B – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: desafios para a construção da intersetorialidade

Pesquisador: Patrícia Krieger Grossi

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 14769313.9.0000.5336

Instituição Proponente: UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 312.132

Data da Relatoria: 17/06/2013

Apresentação do Projeto:

O projeto de pesquisa foi apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul sob orientação da Professora Doutora Patrícia Krieger Grossi. Versa sobre o Programa Bolsa Família (PBF) e a articulação entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde. Dentre os sujeitos conta com gestores e trabalhadores das políticas públicas citadas e membros de famílias beneficiárias do programa. Seu objetivo é caracterizar como ocorre o processo de gestão do PBF no município de Esteio/RS e se ocorre intersetorialidade entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde implicadas ao programa a partir da perspectiva dos gestores, profissionais e famílias beneficiárias. Trata-se de uma pesquisa de tipo exploratória e explicativa (GIL, 2010, p.27-28). Os dados a serem analisados para esta pesquisa são as percepções dos sujeitos envolvidos na gestão e execução no município de Esteio/RS, com aportes de indicadores relacionados ao PBF e bibliografia já produzida sobre o tema. É uma pesquisa de caráter qualitativo, que se utilizará de aportes de dados quantitativos.

Objetivo da Pesquisa:

O objetivo primário da pesquisa é caracterizar como ocorre o processo de gestão do PBF no município de Esteio e se ocorre intersetorialidade entre as políticas públicas de

Endereço: Av.Ipiranga, 6681

Bairro:

CEP: 90.619-900

UF: RS

Município: PORTO ALEGRE

Telefone: (513)320--3345

Fax: (513)320--3345

E-mail: cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 312.132

Assistência Social, Educação e Saúde implicadas ao programa a partir da perspectiva dos gestores, profissionais e famílias beneficiárias.

Tem como objetivos específicos: a) Traçar um perfil sociodemográfico das famílias beneficiárias do PBF no município de Esteio. b) Conhecer as percepções das famílias beneficiárias do programa quanto à relação estabelecida com as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social no município de Esteio; c) Conhecer as percepções dos trabalhadores e gestores das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, quanto ao PBF e as ações

desenvolvidas no município de Esteio; d) Caracterizar como ocorre a gestão das ações relacionadas ao PBF no município de Esteio; e) Caracterizar como se expressam os indicadores relacionados à intersetorialidade propostos no desenho do PBF no município de Esteio; f) Analisar o processo de gestão do PBF e se ocorre intersetorialidade no programa no município de Esteio.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A proposta de pesquisa apresenta riscos mínimos e tem como benefícios a contribuição para o debate acerca do Programa Bolsa Família e suas dimensões de gestão e atendimento, bem como fornecer subsídios para a qualificação das políticas públicas, conhecimento das dificuldades e desafios para a construção da intersetorialidade. Além disso poderá apontar elementos para outras questões a serem investigadas no campo das políticas sociais públicas.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Projeto bem elaborado quanto à fundamentação e objetivos. Dúvidas quanto à metodologia foram esclarecidas na revisão do projeto.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

As pendências foram resolvidas:

- O Termo de compromisso para utilização do banco de dados foi assinado pelos pesquisadores e,
- Foi informado o link para acesso ao Currículo Lattes dos pesquisadores.

Recomendações:

A explicação do porque da não inclusão das famílias sem registros de descumprimento de condicionalidade do PBF consta, agora, na metodologia.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto está aprovado, pois as pendências foram esclarecidas.

Situação do Parecer:

Aprovado

Endereço: Av. Ipiranga, 6681

Bairro:

CEP: 90.619-900

UF: RS

Município: PORTO ALEGRE

Telefone: (513)320--3345

Fax: (513)320--3345

E-mail: cep@puhrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 312.132

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

PORTO ALEGRE, 22 de Junho de 2013

Assinador por:
caio coelho marques
(Coordenador)

Endereço: Av.Ipiranga, 6681

Bairro:

CEP: 90.619-900

UF: RS

Município: PORTO ALEGRE

Telefone: (513)320--3345

Fax: (513)320--3345

E-mail: cep@pucls.br

ANEXO C – Carta de Conhecimento Assistência Social

Prefeitura Municipal de Esteio
Secretaria Municipal de
Cidadania e Desenvolvimento Social

CARTA DE CONHECIMENTO DO GESTOR PÚBLICO

Eu, Sueli Luiza Peres, Secretária municipal de Cidadania e Desenvolvimento Social do município de Esteio-RS, conheço o projeto de Pesquisa "O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: desafios para a construção da intersetorialidade", executado pelo mestrando Renato de Oliveira Teixeira, do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e autorizo a coleta de dados nesta instituição a partir da aprovação da Comissão Científica e Comitê de Ética da PUCRS.

Esteio, 32 de março de 2013.

Sueli Luiza Peres

Assinatura

Sueli Luiza Peres
Secretária Municipal de Cidadania
e Desenvolvimento Social
Esteio, 03/30/2013
Carimbo

ANEXO D – Carta de Conhecimento EducaçãoSecretaria Municipal
de Educação e EsporteEstado do Rio Grande do Sul
Prefeitura de Esteio**CARTA DE CONHECIMENTO DO GESTOR PÚBLICO**

Eu, Carla Mantay, Secretário Municipal de Educação e Esporte do município de Esteio-RS, conheço o projeto de Pesquisa o projeto de pesquisa “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: desafios para a construção da intersetorialidade”, executado pelo mestrando Renato de Oliveira Teixeira, do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e autorizo a coleta de dados nesta instituição a partir da aprovação da Comissão Científica e Comitê de Ética da PUCRS.

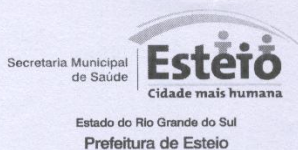
Esteio, 13 de março de 2013.

Carla Mantay
Secretária Municipal de Educação e Esporte

Carla Mantay
Secretária de Educação
e Esporte
Portaria nº 0005/2009

Rua Alegrete, 455 - Parque Amador - CEP: 93280-060
(51)3473.0601 - educacao.geral@esteio.rs.gov.br
www.esteio.rs.gov.br - DISQUEsteio: 0800.541.0400

“DIGA NÃO ÀS DROGAS”
Lei Municipal nº2705 de 25/11/97.

ANEXO E – Carta de Conhecimento Saúde**CARTA DE CONHECIMENTO DO GESTOR PÚBLICO**

Eu, Gerônimo Paludo, Secretário Municipal de Saúde do município de Esteio-RS, conheço o projeto de Pesquisa o projeto de pesquisa "O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE: desafios para a construção da intersetorialidade", executado pelo mestrando Renato de Oliveira Teixeira, do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e autorizo a coleta de dados nesta instituição a partir da aprovação da Comissão Científica e Comitê de Ética da PUCRS.

Esteio, 12 de março de 2013.

Gerônimo Paludo

Secretário Municipal da Saúde

Gerônimo Paludo
Secretário Municipal de Saúde
Esteio/RS - Portaria 0008/2013