



UFRRJ

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO

**PERCEPÇÕES SOBRE AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA – O DIREITO, O CONTROLE E A OBRIGAÇÃO**

DANIELA SPINELLI ARSKY

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

PERCEPÇÕES SOBRE AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA – O DIREITO, O CONTROLE E A OBRIGAÇÃO

DANIELA SPINELLI ARSKY

Sob a Orientação do Professor Doutor

Jorge Osvaldo Romano

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A781p Arsky, Daniela Spinelli, 1977-
Percepções sobre as condicionalidades do Programa
Bolsa Família - o direito, o controle e a obrigação /
Daniela Spinelli Arsky. - Rio de Janeiro, 2019.
135 f.: il.

Orientador: Jorge Osvaldo Romano.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2019.

1. Programa Bolsa Família. 2. Condicionalidades. 3.
Pobreza. 4. Políticas Públicas. 5. Desigualdade
social. I. Romano, Jorge Osvaldo, 1950-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pós
Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

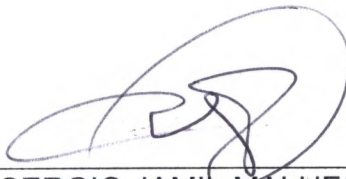
DANIELA SPINELLI ARSKY

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 31/07/2019.



Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)



Prof. Dr. RENATO SERGIO JAMIL MALUF (CPDA/UFRRJ)



Prof. Dr. Gerardo Enrique Cerdas Vega (UFRRJ)

*Aos que sonham e lutam por um país justo e igual
para todas e todos.*

AGRADECIMENTOS

Início agradecendo meus pais, Sueli e Paulo, que sempre me incentivaram a estudar, me acompanharam em todas as dificuldades e estão ao meu lado sempre. Aos meus irmãos, Anália, Paulo Rogério e Leandro que, mesmo de longe, nunca deixaram de me apoiar nas decisões e caminhos que escolhi. Agradeço minha vó Mariinha, com quem falo todo domingo. Família amo vocês!

Agradeço a pessoa que escolhi para estar ao meu lado, desde o primeiro ano de faculdade. Quem sempre me orientou nas decisões profissionais, compartilhou alegrias e tristezas e, hoje, me deu uma família, o Bento, que me conquista a cada dia. Ironicamente, voltamos 20 anos no tempo... Fizemos juntos o mestrado e revivemos a boa vida de estudante. Igor, você sabe que é o *Amo* da minha vida!

Ao meu orientador que, com toda paciência, me ajudou a colocar no papel as questões que vivenciei durante os anos de trabalho no Bolsa Família. *Perfecto* Jorge!

Aos professores Renato Maluf e Nelson Delgado, muito obrigada pelas contribuições na minha qualificação.

Agradeço a Ricardo Henriques pela disponibilidade e concessão da entrevista, a qual deu motivação a este trabalho.

Em nome da Leda, da Apami, agradeço todas as pessoas que confiaram nesta pesquisa e me concederam as entrevistas em Caraguá, sem elas este trabalho não teria sentido.

Aos meus colegas, professores e funcionários do CPDA, com quem pude ter novamente a maravilhosa convivência acadêmica. Às novas amigas (Jenny, Thá, Lú, Jú...), valeu demais esses dois anos na Cidade Maravilhosa!

Agradeço o pessoal do Departamento de Condicionalidades, Kyara, Adriana, Rosangela, Marta, Eduardo, Luciana, Natália, Florentino, Hugo, Anas, alguns que já se mudaram... Analúcia, Rodrigo, Cláudia, Daniel, Marcos, Julianas, Catarina, Eduarda, Carolina, Janio, e outros que passaram por lá, pelas preocupações e boas discussões sobre o enfrentamento da pobreza.

Finalmente, agradeço à oportunidade de poder estudar em uma Universidade Federal, no Rio de Janeiro, com o apoio do Estado brasileiro. Esse é o direito o qual devemos buscar, a igualdade de todos no acesso às oportunidades.

RESUMO

ARSKY, Daniela Spinelli. **Percepções sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família – o direito, o controle e a obrigação.** 2019. 135p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

A presente dissertação se propôs a buscar as percepções sobre as condicionalidades de saúde e educação do Programa Bolsa Família, na visão de três grupos investigados: gestão municipal do Programa, famílias beneficiárias e sociedade. A partir da concepção que o Bolsa Família traz das condicionalidades – a integração dos serviços de saúde e educação com a transferência direta e mensal de renda às famílias pobres e extremamente pobres possibilita o rompimento do ciclo de pobreza entre as gerações –, foi identificada uma estreita relação com a teoria de Amartya Sen. O autor indiano defende que a expansão das capacidades das pessoas depende da eliminação da opressão e da provisão de bens e serviços públicos, assim como assistência de saúde, educação básica e redes de proteção social. Para ele, a expansão das *capabilities* (capacidades somadas às habilidades) promove a escolha das pessoas em valorizar o tipo de vida que querem, e não ficarem sujeitas às relações de poder, o que propicia a reprodução de pobreza, vulnerabilidade, desigualdades e negação de direitos. As políticas públicas são importantes nesse processo, pois a pobreza não é vista apenas como ausência de renda, mas também como privação das capacidades básicas, que podem ser adquiridas por meio do acesso à educação e saúde, serviços ofertados pelo Estado. Confirmado em entrevista por um dos propositores do desenho inicial do Programa, o Bolsa Família foi pensado com a premissa de desenvolvimento do capital humano, visando a emancipação das famílias beneficiárias. O presente trabalho estruturou seu campo teórico tomando como base a teoria de Sen (sobre as análises de estudos e pesquisas sobre pobreza, desigualdade e transferência de renda), os estudos de algumas experiências internacionais, as análises de discursos, e a entrevista com um dos idealizadores do Programa. Com a intenção de conhecer a realidade local, onde a política pública se torna materializada, e de ouvir tanto pessoas que se relacionam com o Bolsa Família quanto aquelas que não têm nenhum contato com o Programa, foi feito um trabalho de campo no município de Caraguatatuba, litoral de São Paulo. A partir de entrevistas e da aplicação de questionários, foi possível concluir três diferentes percepções sobre as condicionalidades: 1) relacionada a uma visão de controle, administrativa, burocrática, assistencialista e punitiva; 2) relacionada à visão de obrigação e troca, ou seja, de cumprimento dos compromissos para receber o benefício; e 3) relacionada a uma perspectiva longe da pobreza, visando um futuro melhor para os filhos das famílias beneficiárias – a visão do direito defendida pelo Programa.

Área do conhecimento: Ciências Humanas – Ciência Política – Teoria Política Contemporânea – Políticas Públicas.

Palavras-chave: Condicionalidades, Programa Bolsa Família, Pobreza, Desigualdade, Políticas Públicas.

ABSTRACT

ARSKY, Daniela Spinelli. **Perceptions about the conditionalities of the *Bolsa Família* Program – the right, control and obligation.** 2019. 121p. Dissertation (Master Science in Social Science in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

The present dissertation proposed to seek the perceptions about health and education conditionalities of the *Bolsa Família* Program, in the view of three groups investigated: municipal management of the Program, beneficiary families and society. From the conception of the *Bolsa Família* of conditionalities – the integration of health and education services with the direct and monthly transfer of income to poor and extremely poor families makes possible the breakdown of the cycle of poverty between the generations –, a close relationship was identified with the theory of Amartya Sen. The Indian author argues that the expansion of people's capacities depends on eliminating oppression and the provision of public assets and services, such as health care, basic education and social protection networks. For him, the expansion of capabilities (abilities plus skills) promotes people's choice to value the kind of life they want and not to be subjected to power relations. Public policies are important in this process, because poverty is seen not only as lack of income, but as a deprivation of basic capacities, which can be acquired through access to education and health, services offered by the State. Confirmed in an interview by one of the proponents of the initial design of the Program, the *Bolsa Família* was conceived with the premise of human capital development, aiming at the emancipation of beneficiary families. The work structured its theoretical field based on Sen's theory (about the analysis of studies and research on poverty, inequality and income transfer), studies of some international experiences, analysis of speeches, and the interview with one of the idealizers of the Program. With the intention of knowing the local reality, where the public policy becomes materialized, and of hearing people who are related to *Bolsa Família* and people who have no contact with the Program, a field work was done in the city of Caraguatatuba, Sao Paulo coast. Based on interviews and the application of questionnaires, it was possible to conclude three different perceptions about conditionalities: 1) related to a control, administrative, bureaucratic, assistentialist and punitive view; 2) related to the vision of obligation and exchange, that is, to fulfill the commitments to receive the benefit; and 3) related to a perspective away from poverty, aiming at a better future for the children of the beneficiary families – the vision of the right defended by the Program.

Field of knowledge: Humanities – Political Science – Contemporary Political Theory – Public Policy

Key words: Conditionalities, *Bolsa Família* Program, Poverty, Inequality, Public Policies.

LISTAS DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1: Mapeamento intersetorial do Programa Bolsa Família.....	71
Figura 2: Visão satélite do município de Caraguatatuba (SP)	87
Figura 3: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania de Caraguatatuba ...	89
Figura 4: Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania de Caraguatatuba	89
Figura 5: Casa do Bolsa Família de Caraguatatuba.....	90
Figura 6: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Caraguatatuba.....	90
Figura 7: Fluxo para acompanhamento da frequência escolar em Caraguatatuba	92
Figura 8: Secretaria Municipal de Educação de Caraguatatuba	92
Figura 9: Escola Municipal de Caraguatatuba.....	93
Figura 10: Secretaria Municipal de Saúde de Caraguatatuba.....	93
Figura 11: Unidade Básica de Saúde de Caraguatatuba	94
Figura 12: Fluxo para acompanhamento de saúde em Caraguatatuba	96
Figura 13: Logotipo da APAMI	100
Figura 14: Atendimento na APAMI (grupo de trabalho)	101
Figura 15: Atendimento na APAMI (encerramento do trabalho de campo).....	101
Gráfico 1: Distribuição das famílias do Cadastro Único pela renda	66
Quadro 1: Condicionalidades – argumentos contrários e argumentos favoráveis.....	42
Quadro 2: Matriz intersetorial do PBF	69
Quadro 3: Agenda de condicionalidades do Programa Bolsa Família	75
Quadro 4: Questionário aplicado: dados pessoais	98
Quadro 5: Questionário aplicado: dados sobre as condicionalidades de educação.....	98
Quadro 6: Questionário aplicado: dados sobre as condicionalidades de saúde.....	98
Quadro 7: Descumprimento de condicionalidades em Caraguatatuba.....	103
Tabela 1: Dados sobre pobreza.....	88

LISTA DE SIGLAS

ACS	Agente Comunitário de Saúde
APAMI	Associação de Proteção e Assistência à Maternidade e Infância no Período Neonatal
BFA	Benefício da Família
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BVJ	Benefício Variável Jovem
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CF	Constituição Federal
CLACSO	Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPS	Câmara de Políticas Sociais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Decon	Departamento de Condicionalidades
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MAPS	Ministério da Assistência e Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MG	Minas Gerais
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/Suas	Norma Operacional Básica do Sistema de Único de Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas
PSDB	Partido Social da Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
RBC	Renda Básica de Cidadania
RF	Responsável Familiar
RJ	Rio de Janeiro
RMI	Renda Mínima de Inserção
SAGI	Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Sicon	Sistema de Condicionalidades
SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SP	São Paulo
Suas	Sistema de Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
VPS	Visão de Proteção Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I POBREZA E DESIGUALDADE: ALGUMAS ABORDAGENS E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO	22
1.1 Desigualdade, a problemática da pobreza e os processos de empobrecimento.....	22
1.2 Estratégias de enfrentamento da pobreza e debate das condicionalidades	37
1.2.1 Inspirações para o PBF – as práticas de México e Chile.....	39
1.2.2 Críticas ao modelo de transferência de renda adotado pelo PBF	41
CAPÍTULO II O DESAFIO DA POBREZA NO BRASIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	47
2.1 Breve histórico do surgimento das Políticas Sociais	47
2.2 O enfrentamento da pobreza no Brasil após a volta do Estado democrático: a pobreza como agenda pública.....	50
2.3 A escolha do PBF para o enfrentamento da pobreza	56
2.4 O Programa Bolsa Família.....	62
2.4.1 Estrutura organizacional – gestão e responsabilidades compartilhadas	66
2.4.2 Condicionalidades – um componente na estratégia de redução da pobreza.....	71
2.4.3 Discursos sobre as condicionalidades do PBF	79
CAPÍTULO III CONDICIONALIDADES DO PBF EM CARAGUATATUBA (SP): PERCEPÇÕES E PRÁTICAS	86
3.1 O município e a gestão do PBF de Caraguatatuba – atores envolvidos e suas percepções sobre pobreza.....	86
3.2 Abordagem para além da gestão do PBF	97
3.2.1 Percepção dos entrevistados quanto às condicionalidades – gestão, beneficiárias e ex-beneficiárias	101
3.3 Reflexões sobre as condicionalidades para os três diferentes públicos questionados – gestão municipal do PBF, “sociedade” e beneficiários	109
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
ANEXOS	128
Anexo A – Roteiros para entrevistas aplicadas com beneficiárias e ex-beneficiárias, gestão e “sociedade”	129
Roteiro para entrevista com Ricardo Henriques	129
Roteiro para entrevista com a Gestão Municipal	129

Roteiro para entrevista com as famílias	130
Anexo B – Questionário estruturado para aplicação com não beneficiários do PBF	131
Anexo C – Tabelas de motivos da educação e da saúde para o acompanhamento das condicionalidades.....	132

INTRODUÇÃO

No Brasil, a preocupação com a pobreza e as desigualdades se tornaram prioridades para o governo federal entre os anos de 2003 e 2015. O Estado passou a assumir a pobreza como um tema central em sua agenda governamental e as políticas sociais para superá-la foram imprescindíveis.

O trabalho da presente pesquisa qualitativa é se ater especificamente à política de transferência de renda com condicionalidades, uma das estratégias de combate à pobreza, proposta pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003, conhecida como Programa Bolsa Família (PBF). Um Programa robusto, que, até então, vem se confirmando como uma política de Estado e não de governo, presente nos 26 estados da federação, no Distrito Federal e nos 5.570 municípios, hoje¹ chega a cerca de 14 milhões de lares Brasil afora. Transfere rendas mensais no valor médio de R\$ 183,26 para as famílias, acompanha os filhos dessas famílias beneficiárias nas áreas de saúde e educação por meio das condicionalidades, oportunizando, assim, o desenvolvimento humano das futuras gerações.

Por meio do Cadastro Único e das informações do Sistema de Condicionalidades, do Sistema Presença (Ministério da Educação) e do Sistema de Gestão do PBF na Saúde (Ministério da Saúde), o PBF contém informações de cerca de 18 milhões de crianças e jovens para o acompanhamento da educação e 11 milhões de famílias para o acompanhamento da saúde. Para isso, é necessária uma articulação intersetorial e uma megaoperação dos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social², escolas, unidades básicas de saúde, Centros de Referência da Assistência Social, Secretarias de Saúde, Educação e de Desenvolvimento Social. O impacto de 15 anos de Bolsa Família mudou a realidade de muitas das famílias mais vulneráveis do país, de organizações municipais, de serviços públicos locais e estruturas econômicas de várias cidades que dependem do benefício.

Estudar um programa, como o Bolsa Família, é entender de que modo o tema da pobreza e estratégias para seu enfrentamento entraram na agenda de políticas públicas do governo federal em 2003, pois ficou claro que a proposta de renda básica foi substituída pelo debate da transferência de renda com condicionalidades. Mais do que isso, a relevância do

¹ Na Folha de Pagamento de abril de 2019 do Programa Bolsa Família, constaram 14.134.323 famílias beneficiadas, o valor total de transferências foi de R\$ 2.632.278.536,00, com um benefício médio de R\$ 186,23 por família.

² Alterado por meio do Decreto n. 9.674, de 2 de janeiro de 2019, para o Ministério da Cidadania.

tema também se dá pela atual preocupação do retorno de um milhão e meio de brasileiros à pobreza extrema³, devido ao contexto econômico e político enfrentado pelo Brasil.

Com muitas particularidades, o Bolsa Família se coloca como uma alternativa de enfrentamento da pobreza, e traz as condicionalidades como eixo importante para o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

Com uma visão interna⁴ do Programa, a pesquisadora do presente trabalho participou de algumas tomadas de decisão sobre as condicionalidades. Após a definição e a consolidação do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, em 2004, discussões para ajustes foram necessárias à medida que o Programa teve capilaridade. A rede de assistência social foi incorporando, aos poucos, o seu papel no desenho da gestão do PBF. Com isso, se tornou de extrema relevância a definição das atribuições dessa área para o acompanhamento de condicionalidades. Não existem condicionalidades de assistência social, mas essa área tem o dever de atuar no apoio às famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades. Em 2009, após reuniões com gestores dos três níveis de governo, foi aprovado um Protocolo de Gestão para atender essas famílias. Esse é apenas um exemplo do trabalho intersetorial por trás do PBF e reforça a preocupação do Programa em garantir uma proteção social às famílias beneficiárias.

Então, a partir de um estudo acadêmico aprofundado sobre a pobreza, com referências internacionais sobre o assunto e abordagens que tratam de estratégias para o seu enfrentamento, assim como a importância de condicionalidades de saúde e educação para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, o presente trabalho apresenta uma reflexão sobre a trajetória do Programa no Brasil.

Além de uma discussão mais teórica, a ideia de selecionar um município para transformar os “números” – os quais estamos acostumados a manejar nas planilhas em nível federal – em “vidas”, pareceu muito interessante. No nível nacional, o contato com as famílias beneficiárias é quase inexistente e ter a oportunidade de conhecer suas realidades foi essencial para o que se busca entender nesta pesquisa: as percepções sobre as condicionalidades do PBF, ou seja, como elas são entendidas pelo público.

Um estudo feito por Ana Fonseca⁵ (2001) com famílias beneficiárias do Programa municipal de Garantia de Renda Familiar, do município de Campinas, em São Paulo, chama a

³ No início de 2017, eram 13,34 milhões de brasileiros vivendo na pobreza extrema, ao final do mesmo ano eram 14,83 milhões, 7,2% da população (AVENDAÑO, 2018).

⁴ A pesquisadora trabalhou durante dez anos no Departamento de Condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social.

⁵ Pesquisa feita no Município de Campinas, que resultou no livro *Família e política de renda mínima*, publicado em 2001.

atenção. Jamais se esperava que as famílias que recebiam a transferência de renda não concordariam que a renda é um direito de cidadania. No entanto, para elas, o direito do cidadão é o trabalho e o emprego, e dessa forma viria a renda. Isso reforça a relevância do contato que o pesquisador precisa ter com o beneficiário para entender como ele percebe a política pública.

Assim, foi constatado que, para realizar esta pesquisa, seria necessária uma aproximação do cidadão alcançado pela política pública, então a proposta foi chegar até o “nível de rua”. Para isso, foi escolhido um município de São Paulo, Caraguatatuba, onde haveria uma maior facilidade para fazer esse estudo, com base em uma pesquisa exploratória junto à gestão municipal do PBF. Durante a conversa com a gestora do Programa, surgiu um fato curioso, que estaria totalmente relacionado aos questionamentos da pesquisa: ela afirmou que muitas famílias são as mesmas beneficiárias de programas há mais de 20 anos no município, só mudam as gerações. Antes, eram as avós que recebiam as cestas básicas, hoje, são as netas que recebem o Bolsa Família e outros programas municipais e estaduais. Só esse fato já seria suficiente para uma busca com o objetivo de entender melhor como as condicionalidades são percebidas na ponta – o que levou à necessidade de entrevistar algumas famílias beneficiárias do Programa e, também, a gestão local.

As condicionalidades do Bolsa Família são consideradas componentes fundamentais para a inclusão social da camada mais pobre da população, representando instrumentos de superação da pobreza, quando integradas à transferência de renda para famílias beneficiárias. As condicionalidades são entendidas como um compromisso para as famílias, que devem levar seus filhos à escola e ao acompanhamento de saúde, nutrição e pré-natal, e também um compromisso para o Poder Público, o de cumprir com a sua obrigação de ofertar o serviço e viabilizar o acesso das pessoas aos direitos de saúde, educação e assistência social. É com base nesse argumento que o Programa pressupõe o rompimento do ciclo de pobreza, apostando no capital humano, principalmente dos filhos das famílias beneficiárias.

Em defesa dessa visão, Ricardo Henriques, ex-secretário executivo do Ministério de Assistência Social, proponente do desenho inicial do Programa e um dos entrevistados para a realização da presente pesquisa, se inspirou na teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2000), a qual defende o potencial das capacidades básicas para o desenvolvimento humano e social. Sen (2000) acredita que, com as oportunidades sociais, representadas por serviços como os de saúde e educação, “os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (SEN, 2000, p. 26).

Em entrevista, Henriques resgata a extensa discussão nos anos que antecederam o início do Programa e confirma um vínculo com a teoria de liberdade de Sen (2000). Em defesa da emancipação de boa parte da população brasileira da pobreza, era necessário haver uma focalização sobre a pobreza, para criar uma agenda de direitos universal. Segundo Henriques, em entrevista realizada em agosto de 2018,

o elemento organizador do foco é a identificação da pobreza associada às condicionalidades, para garantir direitos sociais nas áreas de saúde e educação. [...] Isso dialoga integralmente com a ideia de emancipação, com a ideia de garantia de direitos que está em torno da liberdade do Amartya Sen.

As discussões atuais sobre pobreza a consideram como um fator social, multifatorial e multidimensional, não podendo o Estado deixar de intervir por meio de políticas públicas que visem não somente o crescimento econômico, mas também a inclusão social da camada mais vulnerável da população. Essa é a linha defendida por Sen (2000), a mesma utilizada por Henriques ao acreditar que um programa de transferência de renda com condicionalidades seria capaz de chegar a quase 25% dos brasileiros e, somado a medidas adotadas pelo governo (a exemplo do aumento real do salário mínimo, de créditos educativos, de construção de casa populares, de construção de cisternas, entre outras), apoiar no enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Para Sen (2000), a mudança de perspectiva em relação à pobreza é importante porque oferece uma visão diferente e relevante sobre ela, ao compreender que a pobreza não é apenas a privação da renda. A ausência de direitos e oportunidades também configura uma situação de pobreza.

Sen (2000) afirma que,

a privação de capacidades individuais pode estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: 1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição; e 2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. (SEN, 2000, p. 34)

Dessa forma, a visão de condicionalidades, que representa o tema central do estudo, está alinhada com a perspectiva de Sen, a qual considera não apenas a ausência de renda, mas associa à pobreza outros fatores, tais como a falta de acesso às escolas, a baixa frequência escolar de crianças e jovens, a insegurança alimentar e o não acompanhamento das famílias pelos profissionais de saúde. Os direitos de saúde e educação são oportunidades que podem causar uma mudança positiva na vida das famílias beneficiárias e promover a ruptura do ciclo de pobreza que seus filhos fatalmente estariam condenados. Por isso é uma aposta no futuro: os filhos dessas famílias, tendo acesso à educação e saúde, poderão vencer o ciclo de pobreza. Porém, o presente trabalho foi motivado pela existência de outras percepções das

condicionalidades e, em busca de quais percepções e o que pensa a população sobre essas condicionalidades, surgiu a instigação para a realização da pesquisa.

O trabalho foi realizado a partir de pesquisas teóricas e dados empíricos, obtidos por meio de trabalho de campo, através de entrevistas semiestruturadas e questionários. Como mencionado, o campo foi realizado em Caraguatatuba, município de grande porte do litoral norte de São Paulo, com entrevistas respondidas pelas três áreas de gestão do PBF – saúde, educação e assistência social –, e por beneficiárias e ex-beneficiárias do Programa. Já os questionários foram aplicados e respondidos por pessoas que aceitaram dar sua declaração sobre o Bolsa Família, a intenção era captar ideias da opinião pública sobre o assunto. Ao todo, a pesquisa realizou 16 entrevistas e aplicou 28 questionários.

Os estudos apontaram três diferentes percepções sobre as condicionalidades:

- 1) Como uma troca para merecer o benefício, logo, não passa de uma obrigação as famílias levarem seus filhos para a escola ou para o acompanhamento nas unidades básicas de saúde, o oposto da ideia do direito de cidadania e direito aos serviços de saúde e educação.
- 2) Como um processo administrativo, burocrático e punitivo, resultando num simples controle e registro de informações.
- 3) Como uma possibilidade para acessar os direitos de saúde e educação em busca de oportunidades para uma vida melhor. A ideia fundamental do Programa.

Essas três percepções foram notadas nas entrevistas com as beneficiárias e ex-beneficiárias, sendo que a maioria se aproximou mais da questão dos direitos, apesar de não serem enfáticas sobre esse conceito, mas tinham noção da importância de seus filhos não estarem nas ruas, aprenderem e terem um estudo, e não adoecerem, então concordavam com as condicionalidades no desenho do Programa. Levavam seus filhos para o acompanhamento nas escolas e nos postos de saúde independentemente da transferência de renda do PBF.

O curioso sobre essas percepções é que a gestão municipal nem mencionou a questão dos direitos, sendo que essa é a linha principal do Programa quanto às condicionalidades – uma possível ruptura do ciclo de pobreza entre as gerações das famílias beneficiárias. Esse resultado demonstrou a possibilidade de a gestão estar tão envolvida nos processos de trabalho, preenchimento de sistemas, registros de informações e soluções de emergência, que não conseguem planejar as políticas, fazer diagnósticos, articular com outras áreas e integrar ações. Medidas essenciais para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

Para discutir sobre pobreza, condicionalidades e Programa Bolsa Família, o presente trabalho está dividido em três capítulos e a conclusão.

O Capítulo 1, *Pobreza e desigualdade: algumas abordagens e estratégias de enfrentamento*, abre a dissertação com a discussão de pobreza, abarcando os temas sobre desigualdade e empobrecimento. Ao situar qual pobreza está sendo tratada, aborda sua visão mais atual – a de considerá-la como um fenômeno social, multidimensional e multifatorial –, superando a concepção de pobreza antes enfrentada por meio de caridade e clientelismo, e que tem hoje o Estado como o maior responsável em superá-la. Alguns estudos com dados empíricos sobre a percepção da população brasileira em relação à pobreza e a “avaliação” do PBF na sociedade, relatórios com avaliação de impacto dos programas sociais, entre outras pesquisas, foram utilizados como referência para contextualizar uma noção atual da discussão de pobreza, desigualdade e formas de enfrentá-la no Brasil.

Também foram apresentadas estratégias de enfrentamento da pobreza dos países México e Chile, que serviram de inspiração para o Brasil, além dos diferentes posicionamentos sobre as condicionalidades associadas à transferência de renda.

Este primeiro capítulo traz o posicionamento de alguns autores, todos com o mesmo argumento de a pobreza ser multidimensional, porém o autor principal para o diálogo presente na pesquisa, o qual será resgatado em outros capítulos, é Amartya Sen. A clássica obra de Sen, *Desenvolvimento como Liberdade* (2000), na qual ele desenvolveu sua teoria, define cinco tipos de liberdade sob o ponto de vista “instrumental”:

liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Cada um desses cinco tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. [...] Na visão do “desenvolvimento como liberdade”, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral. (SEN, 2000, p. 25)

Assim, a visão multidimensional de pobreza, exposta por Sen (2000), e as oportunidades sociais, vistas nos serviços de educação e saúde, podem promover a formação das capacidades humanas básicas. Sendo assim, essa linha serviu de inspiração para a pesquisa, porque entende-se que as condicionalidades podem auxiliar na formação das capacidades humanas, libertando o indivíduo do ciclo de dependência do Estado e da caridade, ao conseguir superar sua situação de pobreza.

O Capítulo 2, *O desafio da pobreza no Brasil e o Programa Bolsa Família*, é iniciado com um breve resumo sobre a história das políticas sociais, aborda a pobreza no Brasil, dando ênfase à estruturação das políticas sociais num contexto constitucional de proteção social, fato extremamente relevante, porque possibilita o não tratamento da pobreza de forma clientelista

e por meio de caridade e benevolência. Discute a preocupação do Estado brasileiro em assumir a responsabilidade de combate à pobreza e à desigualdade após a redemocratização, em 1988. Essa questão, de ser um compromisso estatal, é importante porque apresenta uma visão de pobreza, não como um fenômeno divino e de culpabilização da própria vítima, mas sim como um fenômeno social e um problema estrutural, devendo ser combatido com políticas públicas, que combinem crescimento econômico com inclusão social.

Após essa discussão, há um aprofundamento nas questões sobre o Programa, ao reservar um item para mostrar os impasses que existiam sobre o modelo de transferência a ser adotado pelo governo federal. Duas opções estavam na mesa: a renda básica de cidadania, bandeira do ex-senador Eduardo Suplicy desde a década de 1990, caracterizada como uma renda para todos e sem contrapartidas por parte dos beneficiários, e a renda mínima, um modelo focalizado em um determinado público e com contrapartidas aos beneficiários, a partir de um recorte de renda.

A entrevista com Ricardo Henriques foi muito rica. Confirmou a percepção das condicionalidades como direitos baseados nas capacidades de Sen (2000), o que deu um sentido ao trabalho, e também trouxe contribuições sobre a questão política enfrentada à época. O grau de dificuldade de entendimento e implementação do PBF em seus anos iniciais, após a unificação dos outros quatro programas de transferência de renda existentes (Bolsa Escola, Programa Nacional de Aquisição de Alimentos, Bolsa Alimentação, e Programa de Auxílio-Gás), foi elevado. Detalhes desses assuntos são abordados neste segundo capítulo.

Também apresentou-se o complicado contexto de implementação com relação às condicionalidades. Problemas de gestão e operacionais se tornaram foco de críticas e pressões da sociedade, da imprensa e do Congresso Nacional, expondo as fragilidades do governo e a falta de alinhamento sobre a direção do Bolsa Família.

Outro item, bem extenso, trata exclusivamente do Programa. Discute como o Bolsa Família é desenhado – com responsabilidades para os três entes federativos –, esclarece como funcionam as condicionalidades, e ainda traz alguns discursos da gestão nos anos iniciais do Programa, mostrando as diferentes falas de atores centrais na condução do PBF.

Finalmente, o Capítulo 3 é referente ao trabalho de campo, *Condicionalidades do PBF em Caraguatatuba (SP): percepções e práticas*, o qual apresenta as análises da pesquisa qualitativa e o resultado dos questionários. Os dados empíricos foram investigados com base nos levantamentos por meio de entrevistas semiestruturadas e questionários, nos quais tentou-se buscar as diferentes percepções sobre as condicionalidades na visão de técnicos da gestão

municipal das áreas de saúde, educação e assistência social – as três áreas envolvidas no PBF – de beneficiárias e ex-beneficiárias, e da “sociedade”, no Município de Caraguatatuba, no Estado de São Paulo.

Durante as entrevistas, houve relatos que não se restringiram apenas às condicionalidades, então, também foi possível trazer o que os entrevistados abordaram sobre a pobreza, o benefício do Bolsa Família e o futuro das famílias. O final do capítulo contém algumas reflexões sobre os achados na pesquisa.

Os dados qualitativos e alguns quantitativos – obtidos por meio do trabalho de campo no município, associados ao referencial teórico, a estudos e pesquisas utilizados como referência da pobreza e do PBF no Brasil, e somados à entrevista com Henriques – permitiram as reflexões finais sobre as diferentes percepções das condicionalidades de saúde e educação do Programa Bolsa Família na conclusão do presente trabalho.

CAPÍTULO I POBREZA E DESIGUALDADE: ALGUMAS ABORDAGENS E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO

Este capítulo aborda os temas da pobreza, da desigualdade e do empobrecimento, além de situar a discussão de pobreza feita na dissertação: como um fenômeno social, multidimensional e multifatorial. Também apresenta o posicionamento de alguns autores sobre o tema da pobreza, principalmente o de Amartya Sen. A visão multidimensional de pobreza, exposta por Sen (2000), e as oportunidades sociais, vistas nos serviços de educação e saúde, podem promover a formação das capacidades humanas básicas. Esse é ponto de relação com as condicionalidades do PBF.

A partir de pesquisas qualitativas sobre avaliações de programas para o enfrentamento da pobreza e percepções sobre pobreza, desigualdade e o PBF no Brasil, o capítulo apresenta brevemente os programas de transferência de renda do México e do Chile, os quais inspiraram o Brasil na implementação do Bolsa Família.

As diferentes opiniões sobre as condicionalidades, argumentos contra e a favor da contrapartida exigida das famílias de levarem seus filhos à escola ou aos postos de saúde também foram exploradas neste tópico.

1.1 Desigualdade, a problemática da pobreza e os processos de empobrecimento

A desigualdade presente nas sociedades modernas é inerente à própria modernidade que tem sido buscada com o sistema capitalista. Esse sistema econômico privilegia o mercado, impondo ao Estado que se organize para atender, prioritariamente, os princípios econômicos e, por consequência, as necessidades da sociedade acabam sendo terceirizadas ao próprio mercado. Uma das maiores preocupações relacionadas ao campo social é a desigualdade e a pobreza. Temas que eram tratados como fenômenos naturais, os quais eram relegados à Igreja e às entidades filantrópicas, passaram a ser preocupações do Estado a partir do processo de industrialização e modernização. Isso se deu devido às reivindicações, inicialmente, dos trabalhadores, que demandavam uma certa proteção social vinculada ao trabalho.

Porém, as demandas também ecoaram de outros setores da sociedade. Os conflitos sociais gerados a partir da adoção das economias capitalistas nas sociedades modernas culminaram em demandas por igualdade num contexto de luta pela democracia. De acordo com Jaccoud e Cardoso Jr. (2005),

os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que ampliou-se o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes. (JACCOUD; CARDOSO JR, 2005, p. 184)

Apenas para entender essa tendência no Brasil, pode-se interpretar que, após um Estado nacional-desenvolvimentista iniciado com os governos militares em 1964, com foco no crescimento econômico, o que basicamente reforçou a desigualdade e a pobreza, houve um Estado social-desenvolvimentista com o dever de atender as demandas sociais decididas durante a Assembleia Constituinte, em meados dos anos 1980, e representadas na Constituição Federal de 1988, apesar da matriz neoliberal do governo FHC. Posteriormente, em comum com outros países da América Latina no início do século XXI, o Brasil entrou numa onda neodesenvolvimentista, que por um lado articulava a inclusão social de grandes setores empobrecidos da população, a geração de empregos e a ampliação do consumo, mas por outro atuava sobre uma base produtiva principalmente extrativista.

A partir dessa interpretação, o Estado passou a construir sistemas de proteção social em busca da garantia de acesso a bens e serviços, inicialmente, nas áreas de educação e saúde, e, mais tarde, na área de assistência social, devido à expansão da pobreza e da vulnerabilidade dos grupos excluídos do processo de acumulação e produção de riquezas. Essa é a característica dos Estados de Bem-estar Social, reconhecidos por organizarem os sistemas de garantias legais fora da esfera privada e consolidados no século XX, em grande número de países, incluindo boa parte da Europa Ocidental.

Dessa forma, pode-se associar a redução da desigualdade com a garantia dos direitos sociais, pois o Estado passa a se preocupar com um conjunto de políticas e ações que estão relacionados à construção dos direitos sociais de educação, saúde e proteção social, identificados como base da cidadania social. Para Jaccoud e Cardoso Jr. (2005), o cidadão é fruto do Estado que busca construir uma nação e tem prerrogativas garantidas pelo próprio Estado. Na visão dos autores,

A cidadania social faz parte deste núcleo de prerrogativas, e permite ampliar a aderência entre direitos e obrigações implícitos a este pertencimento por intermédio da garantia de acesso a um conjunto de bens e serviços considerados essenciais. A cidadania social realiza, assim, uma ampliação do espaço público, deslocando para fora do mercado setores importantes da reprodução social e despolitizando os conflitos relacionados à desigualdade. (JACCOUD; CARDOSO JR, 2005, p. 187)

Para refletir sobre desigualdade no Brasil, é possível mencionar o estudo de Campello et al. (2018). Ao abordar a desigualdade como um fenômeno multidimensional e relacional, a autora traz essa reflexão a partir do fato de uma considerável parcela da população brasileira ser excluída de direitos básicos. Em seu estudo, ela considera o acesso a água, saneamento,

energia, educação, saúde, moradia e bens de consumo (como geladeira, telefone, computador, dentre outros) como direitos aos mais pobres. A relação com a redução da desigualdade nem sempre é feita de imediato. Por exemplo, a ampliação da rede elétrica com a aquisição de uma geladeira pode estar relacionada com a segurança alimentar e a redução da mortalidade infantil por diarreia: as pessoas podem planejar a compra de alimentos perecíveis e armazená-los com segurança. O acesso a celular ou computador com internet promove a inclusão digital e amplia o acesso à informação. Para a autora, “o acesso a bens de consumo representa melhorias objetivas, autoestima e oportunidades” (CAMPELLO et al., 2018, p. 38).

Diante do estudo, fica nítida a redução da desigualdade e da pobreza nos últimos anos. Para Campello et al. (2018),

Em 2002, os pobres crônicos no Brasil somavam 9,3% da população, enquanto que em 2015 o percentual é reduzido para o índice de 1%, mesmo o país já estando sob os efeitos da crise internacional. Ao contrário do que ocorreu em vários países que também reduziram a pobreza, no Brasil a pobreza crônica multidimensional caiu ainda mais acentuadamente do que a pobreza de renda, refletindo o esforço de superar privações históricas e estruturais como foi o caso da educação dos pais, acesso à água de qualidade, saneamento, energia e acesso a bens de consumo. (CAMPELLO et al., 2018, p. 69)

A autora defende a redução da desigualdade como projeto de um Estado democrático garantidor de direitos, “a desigualdade social é sempre uma relação política, passível de ser enfrentada pela ação do Estado e afirmada pelas lutas coletivas por direitos, cujo efeito democrático pode ser desestabilizador de privilégios historicamente reproduzidos pelas elites” (CAMPELLO et al., 2018, p. 14).

A pobreza, assim como a desigualdade, é um fenômeno social multidimensional. A partir dessa visão, o autor indiano Amartya Sen (2000) considera que o conceito de pobreza deve abarcar o fator da privação das capacidades básicas (como saúde, educação, nutrição), para além de seu critério tradicional de identificação, a ausência ou o baixo nível de renda. Isso coloca o “problema” da pobreza no centro da agenda de políticas públicas, tornando o Estado o principal responsável em enfrentá-la, além de retirar o caráter de caridade ou solidariedade, muito vinculados a Igreja e organizações sociais, dando uma visão de justiça social. Essa visão de desenvolvimento humano de Sen (2000), focado no desenvolvimento das capacidades, ganhou enorme visibilidade nos anos 1990 e trouxe diretrizes para muitos países que decidiram enfrentar a pobreza e a desigualdade social.

A preocupação com o tema da pobreza, da forma como é discutida hoje, ou seja, como um problema social, surgiu nos países desenvolvidos, no início do século XX. Por se tratar de um fenômeno complexo, de acordo com Rocha (2003), pode ser definido, de forma genérica, “como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada [...] ser pobre

significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (ROCHA, 2003, p. 10). Ainda que se tente definir o que é a pobreza, o conceito deve levar em consideração as especificidades, o contexto, o nível de desenvolvimento socioeconômico e as tradições culturais de cada país em que o assunto será debatido.

Genericamente, a pobreza pode ser conceituada como insuficiência de recursos (renda) que assegurem as condições básicas de subsistência e bem-estar de um indivíduo. Porém, alguns autores e estudos defendem que “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda” (SEN, 2000, p. 109). Essa definição não nega a ausência ou a privação da renda como uma das principais causas da pobreza, apenas agrega ao conceito que a falta de capacidades humanas básicas – a exemplo da dificuldade de superar o analfabetismo, a mortalidade infantil, a insegurança alimentar, a baixa expectativa de vida, ou a exposição à inadequação e a ausência de oferta de serviços públicos, ou seja, os fatores que influenciam no exercício dos direitos de cidadania – também é geradora de pobreza.

Ao entender a pobreza como um fenômeno multidimensional, vista como ausência não apenas da renda, mas também das capacidades básicas do indivíduo, Sen (2000) parte da crítica de igualdade entre os seres humanos, e desenvolve sua abordagem de desenvolvimento como liberdade, na qual o indivíduo escolhe viver sua vida como quiser, podendo ter igualdade no acesso às oportunidades. Sua análise do desenvolvimento “considera a liberdade dos indivíduos os elementos constitutivos básicos” (SEN, 2000, p. 32). Para ele, é muito importante a expansão das *capabilities* (capacidades somadas às habilidades) das pessoas, valorizando o tipo de vida que elas levam e com razão. Sen vai chamar atenção para a questão das políticas públicas nesse processo: as *capabilities* podem ser aumentadas pelas políticas públicas e a direção das políticas podem ser influenciadas pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo.

Para o autor, nesse processo de desenvolvimento como ampliação das liberdades humanas, é importante incluir a eliminação de privação da pessoa. A liberdade de qualquer pessoa para se expressar ou participar deve estar no centro da questão. Ele entende que a liberdade humana é o principal fim e meio do desenvolvimento (SEN, 2000). O exercício dessa liberdade será adquirido a partir das *capabilities*. É dentro dessa visão que o autor vai discutir a pobreza como privação das capacidades básicas e, sem dúvida, da renda.

Ao considerar, então, a pobreza como uma questão social que está relacionada ao processo histórico da modernidade, esse processo – associado à busca pelo desenvolvimento e

crescimento econômico, perspectivas que se impunham com a conjuntura econômica após a Segunda Guerra Mundial – acentuou os fenômenos da pobreza e desigualdade social no mundo todo. Desde a década de 1980, a pobreza tem sido tema recorrente nos estudos acadêmicos, nas agendas públicas de governo e preocupação de instituições multilaterais de desenvolvimento, como a CEPAL, a ONU e o Banco Mundial.

A pobreza e a exclusão social são consequências dos processos que geram desigualdades econômicas, políticas e sociais entre indivíduos, grupos, regiões e países no acesso a recursos (tais como poder, renda e prestígio). Esse processo de empobrecimento resulta em um desrespeito aos direitos humanos e a não igualdade das capacidades básicas reais das pessoas. É preciso refletir sobre um dos desafios da globalização e pensar uma alternativa ao modelo econômico neoliberal, o qual potencializa a produção e a reprodução das situações de pobreza e desigualdade.

Para Romano (2009), esse processo de empobrecimento é mais evidente em países em desenvolvimento,

A importância dos processos que geram desigualdades e reproduzem o empobrecimento fica muito evidente em países que apresentam um nível de desenvolvimento econômico intermediário, porém com marcadas diferenças na distribuição de renda e riqueza. É o caso do Brasil onde a proporção de indivíduos em situação de pobreza é três vezes maior de países com renda *per capita* similar. Assim, no Brasil, os processos que geram *desigualdade social* – e não a falta de recursos – são a principal causa da pobreza e da exclusão social. (ROMANO, 2009, p. 5)

O direito a uma vida digna para todo e qualquer cidadão é negado diante da pobreza. Dessa forma, pode-se defini-la também, além de um estado de negação de direitos, como um estado de desempoderamento. Conforme define Romano (2009),

Em situações de pobreza, os indivíduos não conseguem ter o poder suficiente para exercer o direito de acesso a recursos que lhes permitam manter um padrão mínimo de vida, porém digno, de acordo com as características historicamente estabelecidas na sua sociedade (pobreza relativa). Ou até de exercer o direito de ter acesso aos alimentos necessários ou aos recursos mínimos para sobreviver fisicamente (pobreza absoluta). (ROMANO, 2009, p. 4)

Conforme pode-se identificar, a pobreza está relacionada a situações de negação de direitos humanos e de restrição das capacidades básicas e das oportunidades reais de pessoas e grupos. Assim como Sen (2000), Romano (2009) entende as capacidades

como poderes para fazer ou deixar de fazer ações que permitam as pessoas escolher genuinamente os seus destinos. Por sua vez, as oportunidades não se restringem às disponibilidades de recursos, mas também à autoestima, ao acesso aos processos decisórios, ao poder de iniciativa e ao reconhecimento de sua voz na comunidade num determinado contexto histórico. (ROMANO, 2009, p. 4)

Diante da complexidade do tema, a discussão de como enfrentar a pobreza deve partir da consideração do que é a pobreza e que este fenômeno tem múltiplas faces. De acordo com

Romano (2009), ela pode ser considerada como uma situação, uma condição, um estado e uma vivência.

Quando fala-se de “situação de pobreza”, são ressaltados os processos sociais que criam e reproduzem a pobreza (a questão fundamental é: *o que produz e reproduz a pobreza?*). Quando fala-se de “condição de pobreza”, procura-se identificar os elementos de privação, associados a bens materiais e direitos sociais, que caracterizam a pobreza (a questão central é: *quais são os sinais da pobreza?*). Quando fala-se de “estado de pobreza”, é ressaltada a temporalidade da pobreza, uma vez que pessoas ou grupos mais vulneráveis podem entrar ou sair da pobreza em momentos particulares da sua trajetória social (a questão é: *quais são os momentos com mais risco de entrar na pobreza ou com mais potencialidades de sair dela?*). Quando fala-se de “vivência da pobreza”, recupera-se a dimensão vivida e existencial da pobreza. Para as pessoas que vivem na pobreza, ela é uma experiência de vida terrivelmente real e indivisível; ao mesmo tempo, os diferentes grupos têm uma concepção do que é a pobreza fundada em valores próprios (as questões colocadas aqui são: *como se compreende a pobreza? Como ela é vivenciada?*). Lutar pela superação da pobreza é também lutar contra uma visão tecnocrática que reduz as pessoas pobres a números abstratos ou segmentos estatísticos.

Entender as múltiplas faces da pobreza implica em reconhecer não só a diversidade de questões que ela coloca, mas também a complexidade das respostas.

O desafio é tanto reconhecer as diferenças e limites, como também criar sinergias das práticas que visam minguar os sofrimentos criados na vivência da pobreza, as propostas que procuram diminuir os riscos de entrar na pobreza, as ações que almejam reduzir os sinais da pobreza e as ações e políticas que pretendem mudar os processos estruturais que geram empobrecimento. (ROMANO, 2009, p. 6)

Pobreza e desigualdade são, então, faces da mesma moeda. A pobreza absoluta é gerada devido a extrema desigualdade na distribuição de renda, impactada pelas condições socioeconômicas de determinados países, como é o caso do Brasil.

Pode-se dizer que as noções de pobreza se deram a partir de discussões nos países desenvolvidos, onde a questão da sobrevivência física não era a preocupação, mas sim outras privações. Então, passaram a discutir a pobreza a partir de dois conceitos: a pobreza absoluta e a pobreza relativa. Nos países em desenvolvimento é comum se medir a pobreza por meio da pobreza absoluta, pela qual se diferencia os pobres dos não pobres a partir da renda. Nesses países a variável renda se mostra relevante como medida de bem-estar, lugares em que ainda é necessário se preocupar com a sobrevivência física dos seres humanos, ou seja, o não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (ROCHA, 2003). É o que acontece

no Brasil, por exemplo. O conceito de pobreza absoluta considera pobres “aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade” (ROCHA, 2003, 13).

Em relação à pobreza relativa, mais utilizada em países desenvolvidos, a questão da ausência ou baixa renda não é um fator predominante, mas a desigualdade de renda e outras privações levam as pessoas à exclusão social. O conceito de pobreza relativa “delimita um conjunto de indivíduos ‘relativamente pobres’ em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos” (ROCHA, 2003, 11). Logo a renda basicamente já garante a sobrevivência, porém aspectos culturais e de qualidade de vida interferem no bem-estar da sociedade.

Em síntese, é a diversidade de condições socioeconômicas e culturais de cada país que vai determinar qual conceito de pobreza será adotado para se discutir o problema. Assim, é importante discutir as suas dimensões quantitativa e qualitativa. A quantitativa é medida pela renda monetária e, na desigualdade, percebe-se um reflexo das iniquidades, que se relaciona a uma concepção de desenvolvimento, que quando superadas, aproxima os que têm menos dos que têm mais. Quanto à dimensão qualitativa, associada à pobreza relativa, a diversidade reflete o “ser diferente” em lugar do “ter menos”. São conhecidos ao menos quatro fatores de diversidades: humanas, cultural, institucional e natural. Quando a diversidade é incorporada no conceito de equidade social, passa-se a admitir diferentes respostas às iniquidades e pode-se formular distintas estratégias para superar a pobreza (MALUF, 2013).

Quanto aos enfoques para definir e medir a pobreza, Stewart et al. (2010) identificam quatro abordagens. O primeiro é o monetário, que define a pobreza como insuficiência de consumo ou renda em relação a uma dada linha de pobreza. As críticas a esse enfoque reforçam que a renda não é suficiente para medir a pobreza e nem se confunde com bem-estar, além disso, algum grau de arbitrariedade vai estar presente ao se diferenciar os pobres dos não pobres.

O segundo, definido pelas autoras, está embasado nas capacidades humanas, enfoque muito utilizado por Amartya Sen (2000). Na abordagem do autor, a pobreza é definida como privação de capacidade e o “desenvolvimento como expansão das capacidades das pessoas de disporem de várias combinações de modo de existência (de ser e de fazer)” (MALUF, 2013, p. 64). Nesse seu argumento, conforme já mencionado, ele valoriza as capacidades (*capabilities*) como requisito necessário para a liberdade de escolha dos indivíduos. Na sua visão do “desenvolvimento como liberdade”, as liberdades instrumentais (que são quatro: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, e garantias de

transparência) ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral.

O terceiro enfoque é o da exclusão social, originado nos países industrializados para descrever os processos de marginalização e privação, que podem emergir em países ricos com abrangente provisão de bem-estar. É uma percepção do “sentir-se excluído de”, porque a exclusão é medida por acesso, em sua maioria, dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, vistos também como direitos de cidadania. Para as autoras, nesse enfoque, é bastante característica a questão da multidimensionalidade da pobreza, que considera a pobreza como uma situação de privação e vulnerabilidade material, humana e social.

O quarto e último enfoque tem a ver com os métodos participativos. Nele, há um envolvimento direto das pessoas na conceituação e mensuração da sua própria condição de pobre, assim se pergunta às pessoas se elas se consideram pobres e por quê.

Diferentes abordagens do que se entende por pobreza resultam em diferentes caminhos, estratégias e alternativas para o seu enfrentamento. Algumas questões pertinentes sobre essa temática (assim como, qual é o corte de renda para se considerar que uma pessoa é pobre? Deve-se trabalhar o tema por indivíduo ou unidade familiar? Quanto tempo a pessoa ou o grupo familiar vai ficar como pobre?) conduzem a discussão a várias sugestões de como inserir o debate de enfrentamento da pobreza na agenda pública do governo. Aqui, é relevante considerar a pobreza para além da perspectiva monetária, associando algumas abordagens para definir e medir a pobreza, conforme demonstrou Stewart et al. (2010), que seriam: monetária, capacidades, exclusão social e participativa. As autoras apresentam cada abordagem considerando as limitações e as vantagens de cada uma, assim, associar as quatro é um desafio, mas também um ganho no entendimento da temática e, conseqüentemente, nas estratégias para enfrentá-la.

Estudos sobre percepções da pobreza, os quais ajudam a entender, diagnosticar e refletir sobre o problema e que estão diretamente relacionados com o tema da presente pesquisa, oferecem uma ideia de como a população brasileira enxerga a questão da pobreza. Um dos estudos analisados foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por meio do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)⁶. Os dados foram

⁶ O SIPS é uma pesquisa domiciliar com a finalidade de conhecer as percepções da população brasileira sobre bens e serviços públicos. A quarta rodada, a qual se refere a pesquisa analisada, realizada em 2011, incluiu o questionário da área de Assistência Social. Diferentemente dos questionários anteriores, a pesquisa na área de assistência não buscou conhecer a percepção sobre seus serviços, mas sim aferir a percepção da população a respeito da pobreza. Os dados foram coletados no período entre 8 e 29 de agosto de 2011.

coletados no período entre 8 e 29 de agosto de 2011, e alcançou uma amostra de 3.796 pessoas, em domicílio de municípios das cinco regiões do Brasil. O estudo não foi feito diretamente com beneficiários, porém, considerou na pesquisa pessoas que também conheciam beneficiários do PBF, e isso fez diferença nas respostas às perguntas, conforme visto na pesquisa.

De acordo com a pesquisa realizada em 2011, na opinião dos brasileiros, o maior problema do país era violência/insegurança (23%), acompanhado muito de perto pela saúde (22,3%). Corrupção e desemprego (com cerca de 13% cada) aparecem bem abaixo, como o segundo conjunto de problemas mais citado. Educação fica com apenas 8% e pobreza/fome foi mencionada por apenas 6,1% dos entrevistados. Esse resultado demonstra baixa visibilização do problema como uma grave questão no país.

Ao analisar os dados por regiões e nível de renda, verifica-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste identificam a saúde como o principal problema. Para as regiões Norte e Nordeste, é violência/insegurança que mais preocupa. O desemprego é mais importante para a região Nordeste e a corrupção, para o Sul.

Ao focar a análise por nível de renda, identifica-se que a população de baixa renda considera saúde (23,7%), violência/insegurança (22,6%) e desemprego (18,4%) como seus principais problemas. Já os mais ricos colocam em primeiro lugar a corrupção (27,8%), seguido da saúde (26%), sendo que violência/insegurança quase se equipara à educação em sua ordem de preocupação. Para ambos os grupos, a desigualdade não é vista como um grave problema, os de baixa renda a consideram um pouco mais que os de alta renda, chegando a 4,7% e 3,2%, respectivamente. O tema da pobreza/fome nem aparece nas pesquisas do grupo de maior renda, já para o grupo de baixa renda, apenas 7,5% a consideraram um problema relevante. Conforme pode-se notar, temas como desemprego, pobreza e fome não são muito considerados para os mais ricos.

Apesar da baixa percepção sobre a importância da pobreza e fome como problemas, a população também encara esses dois problemas de forma diferente. Por exemplo, a pobreza em qualquer recorte que se analise é sempre vista como um problema maior que a fome. As mulheres dão maior valor a esses problemas que os homens. Para a população mais rica esses não são mais problemas, mas ainda são para os mais pobres. (IPEA, 2011, p. 4-5)

Ao analisar as causas da pobreza, o desemprego é percebido como o principal causador, pois de forma bastante expressiva 29,4% da população entende que esse problema é fundamental na geração da pobreza. Além do desemprego, mais duas causas foram bastante citadas: educação (18,4%) e corrupção (16,8%). Em seguida, também é lembrada a importância da má distribuição da renda (12%).

Se essa questão for analisada por nível de renda, entre aqueles que têm rendimento de até 1/4 do salário mínimo (os mais pobres), a grande maioria aponta o desemprego como a principal causa da pobreza (43,8%); a segunda menção mais frequente refere-se a acesso/qualidade do ensino, com apenas 11,6%, e a corrupção fica em terceiro, com 9,6%. Já a opinião daqueles com rendimentos acima de cinco salários mínimos *per capita* (os mais ricos) é que a educação representa a principal causa da pobreza (38,5%), ao lado da corrupção (18,5%) e do desemprego, mencionado por 15,4%.

Ainda que seja observada uma estreita relação entre a pobreza e causas individuais, como falta de esforço e iniciativas do próprio indivíduo, vícios, entre outros, o estudo apontou, em 2011, que as principais causas apontadas são de natureza estrutural e não individual: 2,8% da população mencionaram, espontaneamente, causas relacionadas a problemas individuais (preguiça/comodismo), e somente 3,9% mencionaram as drogas. Assim, a pesquisa apontou uma tendência maior de as repostas estarem relacionadas à falta de oportunidade de estudo e emprego. Lembrando que, para os de menor renda, o desemprego é o maior problema e está bem acima da preocupação com os estudos. Pode-se compreender, especificamente nesse ponto, que há uma dificuldade de entender a educação como um direito de cidadania, a qual é a principal base para uma consciência de escolhas de vida e a possibilidade de garantir um emprego digno.

Essa percepção impacta no papel do Estado sobre a atuação no tema para o enfrentamento da pobreza.

A tendência mais forte de vinculação da pobreza a causas de natureza estrutural, em detrimento da sua associação à esfera individual, tem uma implicação para as políticas públicas. Dessa percepção pode-se depreender que a saída da pobreza não depende apenas de esforços individuais. Ao se afastar da ideia de responsabilização do pobre pela sua própria situação, a sociedade reconhece o papel fundamental do Estado no enfrentamento da pobreza. (IPEA, 2011, p. 10)

Pode-se dizer que esse tenha sido um grande legado deixado pelos governos de Lula e Dilma Rousseff, iniciado em 2003 e findado em 2016 – a consciência da importância em investimento em políticas sociais, sem retrocessos.

Apesar da percepção de que a pobreza é um problema estrutural, a maioria dos entrevistados tendem a concordar que as pessoas são pobres porque têm muitos filhos, mesmo já sendo comprovado o contrário⁷, como argumenta o estudo. “Muito embora as famílias

⁷ Em média, as famílias beneficiárias do PBF têm dois filhos, segundo o resultado da PNAD de 2015. Além disso, houve uma queda de 15,7% no número de filhos até 14 anos entre as famílias 20% mais pobres do país, público do PBF. No Nordeste, esse número é ainda maior: a queda foi de 26,4%. A pesquisa, realizada com dados de 2003 a 2013, mostrou que a queda no número de filhos até 14 anos nas famílias brasileiras foi de 10,7%. (GOVERNO DO BRASIL, 2017)

pobres com maior número de filhos sejam as mais vulneráveis, não se pode estabelecer uma relação de causalidade entre o número de filhos e a situação de pobreza” (IPEA, 2011, p. 11). Argumentos que relacionam o fato de a pessoa ser pobre e ter muitos filhos já foram derrubados por algumas pesquisas. Dados da Pnad de 2015 (O GLOBO, 2015) demonstraram que a taxa de natalidade entre o público beneficiário do PBF teve queda de 15,7%, maior do que a aferida na população em geral, ou seja, os beneficiários tiveram menos filhos do que os não beneficiários. É possível que, indiretamente, o acesso aos serviços de saúde e educação tenham influenciado nesse resultado, porque as pessoas passaram a ter mais informações e cuidados com a saúde.

Também foram feitas perguntas direcionadas às possíveis ações que o governo poderia tomar em busca da redução da pobreza. A percepção geral da população volta-se para iniciativas no mundo do trabalho (43,5% das menções), que envolvem: aumentar o valor do salário mínimo; estimular empresas a contratar pobres; apoiar pequenos agricultores; e apoiar pequenos negócios. A educação vem logo em seguida com 39,4% das menções, incluindo: promover cursos profissionalizantes; dar bolsas de estudos para estudantes; e aumentar vagas nos cursos técnicos. A habitação foi lembrada por 11% da população e, por último, a transferência de renda, com 6%, envolvendo principalmente o aumento do valor do PBF e o aumento dos beneficiários do Programa. Esse baixo percentual pode ser associado ao pensamento majoritário na sociedade, de que não se deve dar dinheiro ao pobre sem que ele tenha uma contrapartida. A desigualdade de renda, rendimentos e riqueza dificilmente é notada como um problema histórico no país.

Resumindo, o estudo mostrou que, em 2011, pobreza, fome e desigualdade não aparecem como grandes problemas a serem enfrentados, de modo que os principais problemas nacionais para a população brasileira são violência, insegurança e saúde. Os temas desemprego e corrupção também aparecem, no caso do primeiro, surgiu entre a população pobre, e o segundo, entre a população rica. Quanto aos temas da pobreza e da fome, os mais pobres se preocupam mais, apesar de haver na população um sentimento de que “a pobreza vem diminuindo nos últimos cinco anos” (IPEA, 2011, p. 16). Ao analisar a percepção dos determinantes da pobreza, os dados demonstram que estão relacionados com questões mais estruturais do que individuais. Entre as questões estruturais, destacam-se o desemprego, com maior peso entre as variáveis, seguido pelos problemas na educação do país, a corrupção e, por fim, a má distribuição de renda. Essa percepção mostra que a população entende que apenas o crescimento econômico não é suficiente para resolver o problema da pobreza no

Brasil, sendo necessário investir em educação: promover cursos técnicos e profissionalizantes, ofertar bolsas de estudo, ampliar vagas. Ou seja, enfrentar o difícil desafio: inclusão social com crescimento econômico.

Outro interessante estudo analisado, relacionado à pobreza, porém mais direcionado à presente pesquisa, se refere à investigação feita pela Universidade de Brasília (UnB), “Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira” (CASTRO et al., 2009). A pesquisa teve como base uma amostra de 6.001 entrevistados na população brasileira. O objetivo foi identificar a percepção que a sociedade tem do PBF para avaliar se o Programa é bem aceito na sociedade. Assim, indicou que a população conhece o Programa e entende que ele está sendo realizado de forma adequada para atingir seus objetivos, mas considera problemas em sua execução. Foram entrevistadas pessoas que conhecem beneficiários do PBF e que não conhecem. Os que conhecem tiveram uma percepção mais positiva e fizeram menos críticas, uma vez que entendem melhor e possuem uma vivência sobre o funcionamento do Programa.

A pesquisa partiu do entendimento de que a sociedade em geral tem suas opiniões movidas pela comunicação de massa e não possuem um entendimento teórico e nem contextualizado (no âmbito da pobreza).

A mídia chama a atenção do público e faz pressão política sobre temas em particular. As coberturas dão o tom de interpretação e definem o caráter das questões como econômicos ou políticos, sociais ou pessoais, radicais ou conservadores. A seleção dos temas tem motivações difusas e as formas de noticiar possuem implicações sobre a mensagem que chega ao público. (CASTRO et al., 2009, p. 337)

Ideias como “o Programa gera um efeito-preguiça no beneficiário, ele não quer trabalhar”, “os beneficiários preferem ter mais filhos para receber mais benefício”, “o beneficiário está usando o dinheiro do Programa para pagar dentadura”, “há muitas fraudes e corrupção no Bolsa Família”, são afirmações feitas com base no senso comum que reforçam os argumentos negativos da opinião pública, e isso traz um certo preconceito ao Programa, mas principalmente para o que está sendo avaliado na presente pesquisa: a relação condicionalidades e beneficiários do PBF, pois isso se reflete na exigência e na cobrança das condicionalidades.

A pesquisa partiu de indagações sobre se o Programa fazia diferença para o Brasil e se trazia mais coisas boas ou ruins. No país, quase três a cada quatro respondentes (72%) consideraram que o Bolsa Família traz mais coisas boas para o país. A região Nordeste registrou o menor percentual de entrevistados que afirmaram que o Programa não faz diferença (10%), enquanto nas outras regiões esse percentual ficou na faixa de 13% a 16%. Os

maiores percentuais de pessoas que consideraram que o Bolsa Família traz mais coisas ruins ocorreram nas regiões Sul (17%) e Centro-oeste (13%). Na região Sudeste, 72,2% concordaram positivamente. A percepção positiva foi majoritária em todas as regiões.

Quando foram aprofundadas as questões, resultados interessantes surgiram com relação à percepção dos objetivos do PBF.

O objetivo de manutenção das crianças na escola foi o que a população mais frequentemente percebeu (83%). Por outro lado, a eficácia na melhora da saúde das gestantes, embora majoritária, foi a que apresentou menor frequência de concordância (64%), o objetivo de ajudar no combate à pobreza também foi menos assinalado (65%). (CASTRO et al., 2009, p. 340)

Essas percepções podem estar relacionadas ao resultado mais imediato que a educação traz às famílias. Em um curto período de tempo, foi possível notar como o abandono e a evasão escolar diminuíram e como a permanência na escola aumentou, aumentando também a relação idade-série dos alunos beneficiários. Na área da saúde, os resultados não são tão imediatos, é necessário um período maior de avaliação para que os impactos sejam notados. Porém, com a rotina do acompanhamento semestral de saúde, as famílias passam a ter mais informações sobre higiene, controle de natalidade e métodos contraceptivos, o que pode ter levado à redução das taxas de natalidade e mortalidade infantil. Estudos realizados em 2013 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2014), apontaram que uma maior proporção de crianças do PBF nasceu a termo e com peso adequado, as mães beneficiárias tiveram 1,6 visitas de pré-natal a mais durante a gestação, a taxa de cobertura vacinal melhorou entre as crianças do Programa e houve queda na mortalidade infantil nos municípios com maior e mais consolidada cobertura do PBF.

Ainda de acordo com esses estudos (BRASIL, 2014), os resultados em educação também são positivos, pois, com a transferência de renda, o PBF promove a matrícula e a frequência do aluno na escola. A taxa de abandono no Ensino Fundamental, em percentuais, é 2,8 para alunos PBF e 3,2 para alunos sem PBF. No Ensino Médio, é de 7,4 para alunos PBF e 11,3 para alunos sem PBF.

Ao retomar os resultados da pesquisa, quando as questões são direcionadas a entrevistados que conhecem beneficiários, a resposta que mais apareceu foi que o Programa ajuda a combater a pobreza, 69% dos entrevistados apontaram isso. Já entre os entrevistados que não conhecem beneficiários, apenas metade apontou essa resposta. Possivelmente por não vivenciarem de perto o problema da pobreza.

Outro dado interessante apontado pela pesquisa é quanto às críticas. As questões feitas pela pesquisa são as críticas mais comuns até hoje: inclui pessoas que não precisam (82%), as pessoas não querem trabalhar (67%), as pessoas têm mais filhos (56%). A pesquisa também

investigou sobre o uso do benefício. A compra de alimentos e material escolar apareceu com maior percepção, sendo 79% e 75% respectivamente, em comparação a comprar mais coisas pra casa (61%) e compra de objetos pessoais (58%).

Um resultado notável, relacionado ao trabalho de campo da presente pesquisa, feito com beneficiários, conforme será detalhado no último capítulo, confirma os resultados encontrados.

Mais uma vez, as percepções de acomodação no trabalho podem ser debitadas a conceitos tradicionais, do senso comum. Contradiz isso o resultado da Avaliação Nacional do Programa Bolsa Escola Federal (CASTRO et al., 2003), que constatou que os beneficiários em todo o país consideraram que é importante frequentar a escola, principalmente, para conseguir trabalho ou emprego (49,5%). Também foram bastante indicados os motivos de ter instrução (46,1%) e subir ou melhorar de vida (40,9%). Esses resultados demonstram que, mesmo para os mais pobres entre os pobres, o estudo e o trabalho apresentam-se como valores. (CASTRO et al., 2009, p. 349)

Tomando como referência essas pesquisas, o Brasil, um dos países mais desiguais do mundo, e demais países que carregam como marca a desigualdade social, passaram a intervir em prol dos pobres e das desigualdades sociais e regionais no período de redemocratização – no caso do Brasil, especificamente com a Constituição Federal de 1988, que passou a garantir direitos aos cidadãos após um longo período de autoritarismo.

A redemocratização permitiu a expressão de demandas reprimidas, entre as quais a busca pela igualdade nas dimensões política, civil e social. Com isso, a questão da pobreza ganha relevância, pois a cidadania pressupõe a afirmação da igualdade de todos os cidadãos. A partir disso, “a Constituição de 1988 espelhará os ideais universalistas acoplados a uma ideia ampliada de cidadania, em busca da expansão da cobertura de políticas sociais no que diz respeito a bens, serviços, garantias de rendas e equalização das oportunidades” (JACCOUD; CARDOSO JR, 2005, p. 193).

Podemos dizer, então, que a Constituição brasileira procurou instituir as bases para a organização de um sistema universal e garantidor de direitos, na perspectiva de alcançar a redução das desigualdades. Como exemplo, pode-se citar a existência de um dos objetivos da do art. 3, da Carta de 1988, “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). A partir desse dispositivo constitucional, os governos democráticos passaram a entender melhor as questões sociais, e os temas pobreza e desigualdade entraram nas agendas públicas.

Diversos fatores explicam a situação de extrema desigualdade do Brasil, entre eles, os

quase quatro séculos de escravidão, o passado colonial e mais de 500 anos de exclusão social, que geraram uma enorme distância entre regiões e pessoas. Ao tratar da desigualdade social, estão incluídas desigualdades entre pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens, e percebe-se que o desafio a ser enfrentado está para além da distribuição de renda e riquezas. De acordo com a pesquisa Pnad/IBGE de 2017 (AGÊNCIA IBGE, 2018), o país tem aumentado a desigualdade de acordo com índice de Gini⁸, o qual mede a concentração de renda da América Latina e Caribe. Ainda segundo a pesquisa, a maior parte de renda está concentrada no 1% mais rico, e mais de 16 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza (OXFAM BRASIL, 2017, p. 21).

A desigualdade salarial entre mulheres e homens é muito grande. De acordo com o estudo da OXFAM Brasil (2017), ao comparar a renda média do homem brasileiro em 2015, de R\$ 1.508,00, e a das mulheres, de R\$ 938,00, é possível identificar que as mulheres ganham quase 40% menos que os homens. Ao analisar as diferenças salariais entre brancos e negros, vê-se que os brancos ganhavam, em média, o dobro do que os negros em 2015: R\$ 1.589,00 em comparação a R\$ 898,00 por mês (OXFAM BRASIL, 2017, p. 28). Ou seja, a situação de desigualdade salarial é ainda maior.

Primeiramente, a desigualdade é perceptível na renda, porém ela se reflete no acesso a bens, serviços e oportunidades que afetam as condições de vida dos que têm menos renda e riqueza. A desigualdade também se reflete nas relações de poder, materializada na elitização da política nacional, com um enorme distanciamento entre o perfil da classe política e o perfil da sociedade brasileira, limitando a capacidade de a democracia reduzir desigualdades. “Em 2014, o Brasil elegeu o parlamento federal mais rico dos últimos 15 anos. Quase metade dos deputados da Câmara Federal tem patrimônio superior a R\$ 1 milhão, valor 17 vezes maior que a média de patrimônio *per capita* no Brasil” (OXFAM BRASIL, 2017, p. 70). Ao falar em raça e gênero, de acordo com o estudo da OXFAM (2017), nota-se que quase 80% dos parlamentares federais são brancos e cerca de 10% são mulheres. O que, certamente, não reflete a realidade da sociedade do país.

Nos últimos 15 anos, o Estado veio se movendo para garantir a ampliação e a universalização do acesso a alguns serviços sociais. Porém, devido a medidas tomadas pelos

⁸ O Coeficiente de Gini é um importante índice de medição das desigualdades sociais, em particular do nível de concentração de renda. Também chamado de Índice de Gini, ele pode ser usado para cálculos de concentração de determinadas características (renda, riqueza, terra etc.) em uma população específica. É um indicador que mede a distribuição de renda na população e que varia de 0 a 1, sendo mais desigual quanto mais próximo de 1. No Brasil, os dados de 2017 apontam que o índice foi de 0,549 – calculado com base na renda domiciliar *per capita*, segundo dados da Pnad/IBGE 2017 (AGÊNCIA IBGE, 2018).

atuais dirigentes, a pobreza voltou a crescer no país. Com isso, é notório que as desigualdades sociais são evitáveis, podendo ser consideradas, então, como “produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder” (OXFAM BRASIL, 2017, p. 43).

É preciso superar a enorme barreira que distancia a sociedade, a economia e o Estado brasileiros, uma vez que, da forma como esses três fatores estão organizados atualmente, apenas são perpetuadas as desigualdades. “O combate às desigualdades passa pela revisão da forma com a qual o Estado arrecada e distribui recursos, da forma com a qual ele cuida das pessoas de hoje e prepara os cidadãos e cidadãs de amanhã” (OXFAM BRASIL, 2017, p. 43).

1.2 Estratégias de enfrentamento da pobreza e debate das condicionalidades

Ao entender que pobreza, desigualdade e exclusão social são problemas históricos e estruturais, o Estado passa a assumi-los como desafios a serem enfrentados com políticas públicas. Um leque de opções se abre para as melhores escolhas de estratégias à mitigação da fome e miséria, fatores que ainda levam parte da população mundial à morte, especialmente em países da África, Ásia e América Latina.

Visões de Proteção Social (VPS), como renda básica e renda mínima, surgem como possíveis soluções adotadas pelos governos. A renda básica “é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho” (SUPLICY, 2012, p. 248), que deve ser paga em dinheiro, e não em bens ou serviços, para satisfazer necessidades básicas e sem restrição quanto ao seu uso. Seria uma forma de complementar e não de substituir a renda. É paga de forma regular e única, e não como uma indenização. Deve ser paga por um governo a partir de recursos controlados pelo poder público, a todos os membros que viverem no país e individualmente, e não a cada unidade familiar. Então, não depende de sua situação financeira, ou seja, não exige uma renda *per capita* para fazer jus ao benefício. Pode ser paga a ricos e pobres, independentemente de estar trabalhando ou ter disposição para trabalhar. (SUPLICY, 2012)

Diante de toda essa definição, pode-se perceber algumas diferenças em relação à renda mínima. Essa, geralmente, é paga à unidade familiar e não ao indivíduo, onde calcula-se a renda total da família, logo a renda *per capita* é levada em consideração. É condicional, ou seja, exige uma contrapartida do beneficiário para ter direito ao benefício, “o direito a uma renda mínima garantida não se restringe aos que trabalharam bastante no passado ou pagaram contribuições suficientes à seguridade social para ter direito a alguns benefícios do seguro [...]”

suas primeiras variantes estavam muitas vezes vinculadas à obrigação de realizar algum trabalho pesado” (SUPLICY, 2012, p. 263).

Conforme será visto com mais profundidade no próximo capítulo, basicamente, os programas de transferência de renda podem ser de dois tipos: “renda básica de cidadania” e “renda mínima garantida” (VANDERBORGHT; PARIJS, 2006).

O primeiro tipo – renda básica de cidadania – é a transferência regular de dinheiro realizada pelo Estado a todos os cidadãos, sem qualquer restrição social ou econômica. O exemplo mais conhecido é o do estado do Alasca, nos Estados Unidos, que introduziu, a partir de 1976, um programa de distribuição, para todos os cidadãos, de cerca de 6% do seu PIB (a fonte dos recursos, em grande parte, é a destinação de 50% dos *royalties* provenientes da exploração do petróleo no estado).

O segundo tipo – renda mínima garantida – tem como características gerais a focalização num público definido e a exigência de contrapartidas ou corresponsabilidades do beneficiário. O Programa Bolsa Família, criado no Brasil em 2003, é uma variante do segundo tipo, pois é um programa de transferência de renda com condicionalidades, conforme será explorado no decorrer da dissertação.

Assim, os governos passam a fazer escolhas sobre qual caminho seguir, dado seu contexto e realidade na qual se insere a pobreza. A alternativa que ganhou grande visibilidade, a partir das décadas de 1980 e 1990, foi a renda mínima com contrapartidas, ou corresponsabilidades, como é conhecida, e com foco em populações que estavam à beira da pobreza e miséria.

Dado o cenário das dificuldades econômicas enfrentadas pelos países, especialmente os em desenvolvimento, a opção da transferência de renda com contrapartidas, que exigia o trabalho ou disposição para tal, não parecia ser a mais adequada. Então, a saída foi associar o benefício à presença das crianças na escola, tirando muitas delas do trabalho infantil e as encaminhando para uma formação profissional, como possibilidade de emancipar as gerações futuras do ciclo estrutural de pobreza, preparando-as para a inserção no mercado de trabalho. Seria uma forma de investir no desenvolvimento do capital humano de grupos e pessoas que estavam fadados ao trabalho informal e precário, além de expostos às vulnerabilidades econômicas e sociais.

Essa visão compartilha da ideia de que crianças e adolescentes pobres – ao ampliarem a escolaridade e terem melhores condições de saúde e nutrição, adquiridos pela consequência dos estudos e de qualidade de vida proporcionadas pela saúde – podem tornar-se mais

habilidosas e capacitadas para terem melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho, com salários mais justos e menos desiguais. Então, “o rompimento do ciclo [de pobreza] seria em virtude do acesso à educação e saúde que ‘agregaria valor’ ao cidadão e o deixaria com melhores condições para competir por uma vaga no mercado laboral” (AGATTE, 2010, p. 24).

Assim, essa foi a ideia adotada por alguns países como uma linha aos programas sociais de enfrentamento da pobreza, uma maneira de promover a igualdade de oportunidades, conforme será visto a seguir.

1.2.1 Inspirações para o PBF – as práticas de México e Chile

A partir dos anos de 1980-90, houve uma inovação da política de proteção social em alguns países da América Latina. Pessoas não inseridas no mercado formal de trabalho passaram a ser vistas com um olhar de preocupação pelos governantes, dado o aumento do índice de pobreza, especialmente em áreas urbanas. Isso levou países, como México, Chile, Uruguai, Honduras e Brasil, a direcionarem recursos orçamentários públicos para a população pobre, ao entenderem a focalização como um norte na adoção de programas de transferência de renda com condicionalidades, a fim de alcançar dois objetivos: “alívio imediato da pobreza em curto prazo e quebra da transmissão intergeracional da pobreza em longo prazo” (SOARES, 2010, p. 140).

Ainda que não seja de interesse da presente pesquisa aprofundar as experiências em Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) de outros países, vale a pena trazer uma breve contextualização dos programas adotados no México e no Chile, pois o momento econômico e social era similar ao do Brasil. Experiências que, dado o êxito, atualmente também são utilizadas em países dos continentes africano e asiático.

O que há de comum nos programas são três características básicas: 1) existência de mecanismos de focalização; 2) exigências de contrapartidas por parte das famílias, para poderem receber o benefício; e 3) o benefício ser pago em dinheiro. O que também aproxima os programas é o fato de o titular do benefício ser preferencialmente a mulher e o foco ser o bem-estar das crianças. (SOARES, 2010, p. 140)

Uma das experiências pesquisadas pelo Brasil à época em que se implementava o PBF foi o *Oportunidades*, datado de 2001, antigo *Progresá* no México. Com discussões iniciadas ainda em 1994 e instituído em 1997, o *Progresá* representou uma evolução do *Programa Nacional de Solidariedad* (1989-1994), no qual as crianças pobres já recebiam bolsas de

estudo para frequentarem a escola, porém a sua cobertura era muito limitada e as seleções de beneficiários sofriam com as práticas corporativas e clientelistas tradicionais. Soares (2010) expõe algumas características do *Progesa*, bem similar ao que é observado no PBF.

Se, de um lado, a questão da focalização visava combater procedimentos clientelísticos na seleção dos beneficiários dos programas sociais, por outro, o enfoque no desenvolvimento das “capacidades das pessoas” a partir do investimento em capital humano das crianças, com garantia de acesso à educação, saúde, nutrição adequada, representava um alinhamento com objetivos de longo prazo de um PTRC, completando sua trinca de características: focalização, transferência de dinheiro e existência de corresponsabilidades a serem exigidas das famílias. (SOARES, 2010, p. 143)

O Programa começou atendendo as áreas rurais e foi se expandindo para as áreas semiurbanas e urbanas. Tal qual a cobertura de serviços nas áreas urbanas, também era necessário manter uma rede de infraestrutura de saúde e educação nas localidades rurais para serem exigidas as contrapartidas das famílias. Com particularidades quanto à periodicidade e valor das transferências de renda, em 2010, o *Oportunidades* alcançou 25% da população do país, alcançando sua meta de atendimento.

Outro programa também conhecido pelos implementadores do PBF é o *Chile Solidario*, criado em 2002. Diferente da proposta do Brasil e do México, o programa chileno não dá tanto valor ao benefício transferido, pois é uma quantia modesta (*Bono de Protección Social*). Desde os anos 1970, período da ditadura Pinochet, o Chile já tinha experiências com transferências monetárias focalizadas, “particularmente para crianças cujos provedores não fossem cobertos pela proteção garantida aos trabalhadores formais por meio de subsídios governamentais do sistema previdenciário chileno” (SOARES, 2010, p. 152).

De acordo com Soares (2010), a pobreza no Chile passou a não reduzir de forma significativa, o que levou a situação de miséria a se manter constante, “o que levou ao diagnóstico de que a indigência teria se tornado insensível ao crescimento econômico e que as políticas sociais tampouco logravam atingi-la” (SOARES, 2010, p. 153). Essa situação se refletiu na manutenção da desigualdade no país, “revelando que o crescimento econômico, mais que qualquer processo redistributivo, foi o principal responsável pela redução da pobreza durante esse período [1996 a 2000]” (SOARES, 2010, p. 187), porém sem atingir o núcleo duro da indigência.

Então, a partir de 2002, com o *Chile Solidario*, o país tentou reiniciar o processo de redução da pobreza, com foco na pobreza mais dura, insensível ao crescimento econômico e sem acesso aos serviços sociais. A ideia é fazer uma ponte (*puente*) entre as famílias na situação mais crítica de pobreza e os serviços públicos. Para isso, o programa tem três componentes em seu desenho: 1) apoio psicossocial às famílias; 2) acesso preferencial à

oferta pública de serviços e programas; e 3) acesso garantido aos subsídios monetários do Estado. Dessa forma é desenhada a proposta de um trabalho constante e muito próximo às famílias, com a presença do trabalhador social pelo período de dois anos, para um possível resultado positivo de enfrentar o núcleo duro da pobreza chilena.

Essa experiência no Chile serviu de modelo para o PBF estudar e enfrentar as dificuldades das famílias beneficiárias que descumprem as condicionalidades de saúde ou educação, pois entende-se que essas são as famílias mais vulneráveis que, além de não terem acesso aos serviços públicos, estão sem a renda do Programa. A partir de diagnósticos e estudos, o PBF aprimorou suas regras e reforçou a presença dos serviços socioassistenciais para o público em descumprimento, ao estabelecer protocolos de gestão para um atendimento mais dirigido, ou seja, com foco no suposto núcleo duro da pobreza do público do Bolsa Família.

1.2.2 Críticas ao modelo de transferência de renda adotado pelo PBF

Apesar de o PBF reforçar a proposta de transferência de renda com condicionalidades, relacionada a contribuir com o desenvolvimento das famílias beneficiárias e com a melhoria de oferta e acesso aos serviços públicos, visão alinhada ao desenvolvimento de capacidades (SEN, 2000) e capital humano, muitas críticas à exigência das contrapartidas sempre estiveram presentes. Uma crítica muito forte, estritamente relacionada com a questão de se transferir renda aos mais pobres para garantir o direito à alimentação e cobrar uma contrapartida, foi feita pelo Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), dado a tendência na América Latina desde os anos 1990 de se discutir o problema da pobreza a partir do combate à fome. No Quadro 1, são apresentadas as críticas contra e a favor das condicionalidades encontradas em pesquisas sobre o Programa.

Diante da polêmica existente em torno do tema, várias pesquisas foram e ainda são feitas para tentar entender o comportamento da sociedade em relação à concepção das condicionalidades. Conforme será visto mais ao final do trabalho, os resultados da pesquisa de campo apresentaram posições diferentes de quem é beneficiário e de quem não é. Realmente, ainda há uma imagem de que o beneficiário não tem interesse em trabalhar e prefere se manter dependente do Estado, isso reforça o argumento contra as condicionalidades, pois o estigma e a exclusão estão presentes nas percepções da sociedade em geral, como demonstrou as pesquisas do Ipea (2011) e da UnB (CASTRO et al., 2009) expostas no item anterior, e a pesquisa da UFRJ, que será apresentada a seguir.

Em relação aos estigmas sobre a pobreza, nota-se que, no Brasil, o preconceito com os pobres é muito arraigado. Um estudo⁹ realizado pelo Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2012), divulgado em dezembro de 2012, traz resultados que comprovam nossa afirmação. A pesquisa visou medir, em âmbito nacional, o grau de aversão à desigualdade da população brasileira através dos resultados do Bolsa Família, e teve como objetivo “apreender a percepção da população brasileira adulta, de 16 anos ou mais, sobre a recente redução da miséria, da pobreza e da desigualdade no país” (UFRJ, 2012, p. 13). Os valores selecionados (bem-estar, políticas sociais e políticas públicas em geral) foram abordados por discordância ou concordância, a partir de quatro temas: 1) apoio a políticas universais; 2) apoio ao papel do governo no combate às desigualdades e na promoção do bem-estar; 3) apoio à progressividade do sistema tributário; 4) apoio ao reconhecimento do direito, em caso de necessidade, à proteção de forma incondicional.

Quadro 1: Condicionalidades – argumentos contrários e favoráveis

Condicionalidades do PBF	Argumentos contrários	Argumentos favoráveis
<p>Art. 27 do decreto 5.209/2004 regulamenta as condicionalidades do PBF, previstas no art. 3 da Lei n. 10.836/2004, que representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:</p> <p>I – estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população;</p> <p>II – identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.</p> <p>Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Negação do direito de o indivíduo receber parte da riqueza produzida no país. • Condicionalidades dependem da disponibilidade e da qualidade dos serviços públicos. • Apenas reforçam obrigação moral e legal dos pais de levarem seus filhos à escola. • Custos de controle das condicionalidades são elevados para municípios e governo federal. • Não se deve impor contrapartidas a um direito humano, entendendo que o benefício do PBF é o recurso que deve prover o direito à alimentação (posicionamento do Consea). • Aumento do sentimento de estigma e humilhação das famílias beneficiadas. • Reforça a exclusão social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço dos direitos de cidadania (acesso à saúde e educação como previsto na Constituição Federal de 1988). • Fortalece a rede de proteção social a partir da pressão da demanda das famílias sobre a oferta dos serviços. • Contribui para o rompimento do ciclo de pobreza entre as gerações. • Pode orientar políticas sociais a partir do acompanhamento das condicionalidades. • Pode identificar a vulnerabilidade das famílias. • Desenvolvimento de capital humano*. • Aumento da frequência escolar. • Redução da mortalidade infantil. • Redução de abandono e evasão escolar. • Forma de emancipação do Estado. • Fortalece a relação entre direitos e deveres dos cidadãos, tornando os beneficiários protagonistas na busca de melhorias nas suas condições de vida*. • Desenvolvimento da capacidade humana*. • Constitui acesso aos direitos de educação, saúde e assistência social.

*Argumentos baseados em Amartya Sen (2010) e defendidos no presente trabalho.

Fonte: elaboração própria.

⁹ Relatório técnico final do projeto: medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira através dos resultados do Bolsa-Família, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, coordenado pela Professora Lena Lavinas (UFRJ, 2012).

Para a pesquisa da UFRJ, foram realizadas cerca de 2.200 entrevistas, sendo garantida representatividade nacional. De acordo com o plano amostral, o processo de seleção ocorreu em três estágios, envolvendo (i) seleção de 12 Unidades de Federação; (ii) seleção de 36 municípios oriundos das Unidades da Federação selecionadas, incluindo 12 capitais; e (iii) indivíduos selecionados de forma sistemática, seguindo uma abordagem intencional, para adequação e cobertura de uma tabela de cotas proporcionais de sexo e quatro faixas de idade. O perfil do universo da pesquisa foi: 63,7% de pessoas entre 25 e 59 anos, representando a população adulta em idade ativa; 60% de pretas ou pardas; 44% com o Ensino Médio completo; e 73,2% ocupadas no mercado de trabalho, sendo 42% empregadas com carteira assinada e 29,3% autônomas. De acordo com a pesquisa, no trabalho principal, 44% recebiam rendimentos de até R\$ 1.000,00 (71,1% até R\$ 2.000,00) e a renda familiar bruta da maioria também girava em torno desses valores (51,2% até R\$ 2.000,00). O grau de inserção no sistema de proteção social era relativamente elevado, uma vez que 49,7% contribuíam para a Previdência Social oficial; 20,6% tinham rendimentos de aposentadoria ou pensão e 10,9% eram beneficiários de algum programa de transferência de renda. (UFRJ, 2012)

A partir das análises dos resultados da pesquisa da UFRJ (2012), pode-se considerar algumas questões relacionadas ao presente trabalho. Quanto à pobreza, as razões da pobreza dividem a população brasileira: 23% concordaram totalmente que as pessoas permanecem na pobreza principalmente por falta de oportunidades, 24,4% mostraram-se neutras, e 27,2% estavam em total desacordo (logo, viam a permanência da pobreza por uma perspectiva de falta de interesse ou esforço individual de cada um em “correr atrás de trabalho”). Os homens são mais numerosos em identificar a pobreza como falta de esforço individual do que as mulheres, mas predomina a visão de que pobreza é falta de esforço individual, visão que responsabiliza, em primeiro lugar, os próprios pobres por sua condição social e não considera questões histórica e estrutural de desigualdades que levam à pobreza.

Quanto ao Programa que visa combater à pobreza – o Bolsa Família – a população está dividida no que tange ao apoio a um aumento do valor do benefício. Embora a maioria julgue que ele é baixo e, por isso, pouco contribui para retirar as pessoas da pobreza (apenas 16% acreditam que o Bolsa Família é eficaz e elimina a pobreza), 42% aprovam um aumento e outros 42%, desaprovam. Porém, 73,2% dos brasileiros adultos defendem a manutenção da transferência de renda (UFRJ, 2012).

Quanto aos serviços públicos de educação e saúde, os quais também são as contrapartidas do Bolsa Família, cerca de 63% dos brasileiros julgaram que educação e saúde

devem ser bens públicos e universais, porém, um percentual semelhante desaprova a ideia de pagar mais impostos para ter mais saúde e mais educação gratuitas e de qualidade. Em paralelo, 1/3 da população adulta brasileira acredita que o serviço público deve destinar-se aos menos favorecidos na sociedade, o que pressupõe a provisão de serviços em escopo e qualidade limitados. Portanto, quem pode, paga pelo serviço, e quem não pode, ganha um serviço público ruim, de segunda linha, ao qual os beneficiários de programas sociais estão submetidos.

Uma pergunta mais direcionada ao presente estudo pode, no decorrer do trabalho, ser confirmada com as entrevistas realizadas no trabalho de campo. Os que mais apoiam a assertiva “é desnecessário obrigar as crianças pobres a frequentar escola e postos de saúde para receber o Bolsa Família” são, portanto, os mais contrários à aplicação de condicionalidades: homem, preto ou pardo, morador das regiões Sul e Sudeste. Já o contrário, os que mais apoiam as condicionalidades são: mulher, branca, vivendo nas regiões Norte e Nordeste. De qualquer forma, é importante realçar que a tendência predominante (para ambos os grupos) é de apoio à exigência das contrapartidas e condicionalidades para pagamento dos benefícios do Bolsa Família, e conforme será visto no trabalho de campo, essa exigência tem diferentes percepções.

Na pesquisa da UFRJ (2012), os indivíduos da raça preta ou parda são o único grupo da categoria cor/raça que se mostra contrário à adoção de condicionalidades. Essa afirmação não foi a constatada nas entrevistas feitas e analisadas para a presente pesquisa durante o trabalho de campo e, pelo fato da pergunta não ter sido aprofundada na pesquisa da UFRJ, não sabe-se porque apoiam ou não a exigência das condicionalidades.

Resultados da pesquisa da UFRJ (2012) apresentaram que o brasileiro médio não se mostra propenso a apoiar políticas universais, mas sim a focalizar as políticas de transferência de renda no combate à pobreza. Esse mesmo cidadão tende a apoiar majoritariamente as condicionalidades impostas aos beneficiários de programas como o Bolsa Família, além disso, mostra-se cético e desconfiado com relação aos beneficiários dos programas de renda, pois, apesar da queda constante da fecundidade em todas as classes de renda, inclusive entre os grupos mais desfavorecidos, acredita que as mulheres pobres não de querer ter mais filhos para aumentar o valor dos benefícios recebidos por criança. Esse perfil tem a visão do beneficiário como um oportunista, pois entende que políticas públicas de combate à pobreza devem ser condicionadas ao exercício compulsório de determinadas práticas por parte dos beneficiários, em lugar de ser entendido como um direito de cidadania.

Via de regra, não há uma associação, por parte da sociedade, entre a situação social e econômica precária a qual está submetida cerca de 25% da população brasileira aos processos históricos de exclusão social, negação de direitos e negligência à exposição de trabalhos infantis, insalubres e desumanos. E isso reflete os resultados de estudos e pesquisas sobre pobreza, desigualdade e transferência de renda no Brasil.

Ainda que o último relatório da OXFAM, de abril de 2019, aponte uma melhor percepção da sociedade brasileira quanto à necessidade de enfrentar a desigualdade por meio de políticas públicas garantidas pelo Estado, pois do contrário não será alcançado o progresso de acordo com o relatório, o apoio a programas como o Bolsa Família ainda é baixo dentro do grupo de pessoas que ganham mais. Os que ganham mais de cinco salários mínimos deram nota 6,4 para o enfrentamento da desigualdade com política de transferência de renda. Já o grupo de renda inferior, menos de um salário mínimo, deu nota 8,4 (OXFAM, 2019, p. 34). Existe uma enorme dificuldade das pessoas com maiores rendimentos se colocarem no lugar das pessoas vulneráveis à pobreza.

Este capítulo discutiu as maiores preocupações sociais da atualidade: pobreza e desigualdade. Estudos mostraram resultados positivos na redução da desigualdade em atuações do Estado por meio de políticas e programas. Foi exposto também a definição de pobreza utilizada nesta dissertação, como um fenômeno social multidimensional, no qual a ausência ou a baixa renda vem associada à privação de capacidades básicas. Este conceito ganhou visibilidade nos anos de 1990 com o economista indiano Amartya Sen (2000). Viu-se também a questão das pobrezas absoluta e relativa, que devem ser entendidas de acordo com o contexto de cada país. Diferentes abordagens para se definir e medir a pobreza, a partir dos enfoques monetário, das capacidades humanas, da exclusão social e de métodos participativos também foram brevemente apresentados. Estudos brasileiros mostraram o que nossa sociedade pensa sobre a pobreza e os assuntos a ela relacionados.

Foram abordadas algumas estratégias para o enfrentamento da pobreza como por exemplo as transferências de renda, e experiências como programas do México e do Chile foram resumidamente apresentadas. Conforme demonstrou o capítulo, a partir de 2003 o Brasil adotou o programa de transferência de renda, conhecido como Bolsa Família, uma das características desse programa é as condicionalidades, as quais se relacionam para a contribuição do desenvolvimento das famílias beneficiárias e para melhoria dos serviços públicos. Essa ideia não é unânime, as condicionalidades são vistas como componentes

positivos, mas também negativos. Também foi demonstrada uma pesquisa da UFRJ sobre percepção da população brasileira quanto a redução da pobreza e da miséria.

Para abordar a alternativa escolhida pelo governo brasileiro quanto ao enfrentamento da pobreza, o próximo capítulo está centrado nas questões do problema no Brasil e apresenta o Programa Bolsa Família.

CAPÍTULO II O DESAFIO DA POBREZA NO BRASIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O capítulo traz um breve histórico da política social antes de entrar nas principais questões discutidas como a relevância do tema da pobreza no Brasil, a preocupação com os problemas da desigualdade e exclusão social tendo como marco direitos previstos na Constituição Federal de 1988. A partir do momento em que o Estado passa a assumir a responsabilidade com a temática, duas propostas de transferência de renda capazes de amenizar o problema no Brasil são expostas no presente capítulo: a renda básica de cidadania, defendida pelo Senador Suplicy, sem contrapartida dos beneficiários; e a renda mínima, já existente em alguns países, com a exigência de contrapartida dos beneficiários.

Alguns discursos de pessoas que estiveram à frente do PBF também foram explorados aqui, como do ex-Secretário Executivo do Ministério de Assistência Social, Ricardo Henriques, um dos propositores iniciais do PBF, que em sua entrevista apresentou o contexto político de surgimento do Programa, as dificuldades de implementação e operacionalização e os problemas iniciais de gestão. Algumas falas do Presidente Lula, Ministro Patrus e Secretária do PBF Rosani Cunha no início de implementação do Programa também foram consideradas nas análises.

Ainda neste capítulo discutiu-se como o Bolsa Família é desenhado – com responsabilidades para os três entes federativos. E esclarece o que são e como funcionam as condicionalidades de saúde e educação: responsabilidade do Poder Público em ofertar e das famílias de cumprirem, visando a ruptura do ciclo de pobreza entre as gerações – investimento no capital humano por meio das condicionalidades.

2.1 Breve histórico do surgimento das Políticas Sociais

Não se tem como precisar o surgimento das políticas sociais. Como um processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Seu aparecimento foi gradual e diferenciado entre os países. Podemos situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações de forma mais ampla, planejada e sistematizada e com caráter de obrigatoriedade.

Como demonstram Behring e Boschetti (2007), o que demarca a emergência de políticas sociais são as lutas da classe trabalhadora do século XIX. Na Alemanha, em 1883, as

políticas sociais são orientadas pela lógica do seguro social, depois passam a ampliar a ideia de cidadania e desfocalizar suas ações antes focadas apenas na pobreza extrema.

Em meados do século XIX, os trabalhadores alemães organizaram caixas de poupança e previdência. Bismarck, chanceler alemão, instituiu o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório em 1883, com a intenção de prestações de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou incapacidade. O modelo bismarckiano de previdência é identificado como sistema de seguros sociais.

As políticas sociais se multiplicaram lentamente ao longo do período depressivo, que se estende de 1914 a 1939 e se generalizavam no início do período de expansão após a II Guerra Mundial e segue até fins da década de 1960.

Após a recessão de duas guerras mundiais, a saída para as crises foi dada pelo economista britânico Keynes, que defendeu a intervenção do Estado por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais. A intervenção estatal tinha em perspectiva um programa fundado em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social.

Diante das crises advindas com o pós-guerra, os países passaram a implementar políticas sociais por meio da intervenção estatal. A Inglaterra, a partir do Plano Beveridge, por exemplo, estruturou seu *Welfare State* com base nos seguintes princípios: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego, prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação, e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência.

Particularmente no Brasil, as políticas sociais se deram com a luta pelos direitos sociais que se iniciou na década de 1930, um momento em que havia grande preocupação com problemas trabalhistas e sociais. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social que culminou na Consolidação das Leis do Trabalho de 1943 (CARVALHO, 2004).

Ao final dos anos 1960, expandiu-se a cobertura da política social brasileira, como uma forma de expandir os direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos. No período militar houve expansão e modernização de políticas sociais. A ditadura, no mesmo passo em que impulsionava políticas públicas restritas quanto ao acesso, abria espaços para a saúde, previdência e educação privadas (BEHRING & BOSCHETTI, 2007).

Nos anos de 1980, teve destaque a Constituição Federal de 1988, que contemplou avanços aos direitos sociais. Introduziu o conceito de seguridade social articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social e dos direitos a elas vinculados. O artigo 6º da Constituição prevê como direitos sociais a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

A discussão sobre direitos sociais não foi iniciada de imediato. Para Castro e Ribeiro (2008), a gestão de Fernando Collor, eleito democraticamente em 1990, no campo social foi marcada “pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988” (CASTRO e RIBEIRO, 2009, 31). Essa obstrução estava relacionada à consolidação de preceitos constitucionais que dependiam de tramitação legislativa complementar. Com o *impeachment* de Collor no final de 1992, o processo de desconstrução dos direitos sociais fica parado, porém com graves consequências para programas e políticas, como “fragmentação, clientelismo, centralização dos recursos no nível federal, com baixo poder de combate à pobreza e à desigualdade” (CASTRO e RIBEIRO, 2009, 32).

No período gerenciado por Itamar Franco, a área social também não foi beneficiada. “algumas áreas perderam recursos, principalmente a educação e as políticas de apoio ao trabalhador” (CASTRO e RIBEIRO, 2009, 33). As políticas de saúde também sofreram com o fim dos repasses de contribuições arrecadadas pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para o atendimento médico hospitalar, isso desencadeou uma imobilização na implantação do SUS por alguns anos.

O primeiro governo FHC (1995 – 1998) estava voltado para conciliar os objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a eficiência das políticas públicas. Ainda assim, com restrições, o governo “teve de dar sequência à política de direitos sociais básicos” (CASTRO e RIBEIRO, 2008, 34). Durante seu primeiro mandato e o mandato (1999 – 2002), “algumas importantes medidas foram iniciadas no governo FHC — como a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social e a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por meio da Emenda Constitucional n. 31, de dezembro de 2000. Essas duas iniciativas foram centrais em termos de construção de capacidades de financiamento das ações de assistência, bem como instituição de mecanismos de repasse de recursos para estados e municípios” (BICHER, 2016, 17).

Conforme aponta Bichir (2016), é a partir do governo Lula (2003 – 2010), com uma agenda de políticas sociais direcionada para combater a pobreza e a desigualdade, que “a assistência social avança na sua institucionalização e os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade” (BICHIR, 2016, 17).

2.2 O enfrentamento da pobreza no Brasil após a volta do Estado democrático: a pobreza como agenda pública

Ao considerar o contexto brasileiro diante do quadro de pobreza, identifica-se que ela está relacionada ao histórico de colonização, industrialização e dependência econômica, o que levou boa parte da população a viver na miséria, diante de um quadro de desigualdade econômica e social. Em diferentes épocas e contextos, a pobreza sempre esteve presente nas áreas rurais e urbanas do país.

As formas que assumiram tanto a urbanização acelerada a partir dos anos 1950, no século passado, como também o modelo agrário de modernização conservadora no meio rural desde os anos 1970, durante os governos militares, continuaram reproduzindo fortemente a pobreza, a exclusão social e as desigualdades. Com a democratização, a sociedade brasileira passou por mudanças no campo político e econômico, e isso trouxe reflexos na área social. Incluir socialmente as pessoas em situação de pobreza passou a ser um desafio para os governos democráticos desde o fim da ditadura em 1985.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF), os temas desigualdade social e pobreza passaram a ser problemas públicos no Brasil. A Carta Magna reconfigurou o sistema de proteção social no país, e a assistência social começou a ser vista como política pública integrante da seguridade social e, independente de contribuição, será prestada a quem dela necessitar. Organizada com base na descentralização político-administrativa, as normas gerais da assistência social ficam a cargo da esfera federal e a coordenação e execução de programas são atribuições das esferas estadual e municipal.

Ainda que a Constituição defina como uma das competências comuns dos entes federativos, no art. 23, “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988), não há legislação que estabeleça procedimentos e instrumentos necessários para uma ação das três esferas,

na prática, o modelo de competência comum para políticas sociais, adotado pela CF de 1988 em decorrência da adoção do federalismo cooperativo, implica que a União possua poderes de financiamento e regulamentação, enquanto os governos subnacionais, sobretudo os municípios, ficam com o poder de implementação. (LÍCIO, 2012, p.16)

Em relação à oferta dos serviços de educação, saúde e assistência social, a CF trouxe atribuições e responsabilidades para cada ente. Quanto aos serviços de educação, os governos municipais e estaduais são responsáveis pela educação básica: os municípios se responsabilizam por garantir a oferta adequada da Educação Infantil e Fundamental, enquanto os estados se responsabilizam pela oferta do Ensino Médio. O Ensino Superior fica a cargo do governo federal.

No caso dos serviços de saúde, desde os anos 1990, a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) deve ser compartilhada entre União, estados e municípios. A União formula, normatiza, fiscaliza, monitora e avalia as políticas e ações em saúde. Já os estados participam da formulação das políticas e ações de saúde e prestam apoio aos municípios. Quanto aos municípios, são responsáveis pela implementação da política de saúde: planeja, controla, avalia e executa as ações e os serviços de saúde.

Finalmente, quanto à oferta de serviços socioassistenciais, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente por formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas pela Norma Operacional Básica (NOB/Suas). No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e o funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais. O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), presente atualmente em quase 100% dos municípios, atua na gestão do Cadastro Único e encaminha as famílias para os serviços especializados, quando necessário, representando o equipamento necessário para o atendimento das famílias que buscam a assistência social.

Recapitulando, com a preocupação em relação à desigualdade social que se encontrava o país, a Constituição de 1988 reconfigurou o sistema de proteção social no Brasil, que até então era instituído para proteger os trabalhadores assalariados urbanos dos riscos sociais (JACCOUD, 2010). Essa reconfiguração passou por uma definição da assistência social como política pública que integra a seguridade social no Brasil e, independente de contribuição, será

prestada a quem dela necessitar. Organizada com base na descentralização político-administrativa, as normas gerais da assistência social ficam a cargo da esfera federal, e a coordenação e execução de programas são atribuições das esferas estadual e municipal.

Porém, no Brasil, é apenas a partir de meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, que as políticas públicas sociais passaram a ter uma visão multidimensional da pobreza, e começaram a considerá-la para além da ausência ou insuficiência de renda. Desde 1995, os programas de transferência de renda têm sido discutidos como estratégia de combate à pobreza. Até então, o sistema de proteção social no Brasil, ainda que seja definido constitucionalmente como universal, excluía um segmento da população que era invisível ao Estado: a população pobre e vulnerável, pois, diante dos diversos contextos em que ela está inserida, pode não ter acesso a políticas e programas.

Para entender a dimensão do que está sendo falado em números, a população brasileira, estimada pelo IBGE 2017, é de 207.660.929, porém os dados sobre pobreza ainda estão relacionados ao último Censo do IBGE de 2010. Cerca de 8% (mais de 15 milhões de pessoas em 2010) da população vivia em extrema pobreza no Brasil. Esse é o público estimado considerado na pobreza crônica. E é para esta população e para aqueles em situação de pobreza que as políticas sociais vêm direcionando seus programas e ações, com o objetivo de enfrentar a pobreza e a desigualdade no país.

Vários fatores influenciam as políticas públicas. É verdade que a decisão política tem um enorme peso para que um projeto seja implementado. Ao refletir sobre “soluções” para o enfrentamento da pobreza, percebe-se que a preocupação é recorrente desde a redemocratização. No governo Itamar Franco, já se preocupava com a fome no país, tanto que foi instituído o Consea. O governo Fernando Henrique se inspirou nos programas de transferência de renda condicionada, pois entendia que quanto mais programas, maior era a chance de abranger a população vulnerável. Mas é a partir de 2003, sob a gestão federal do Partido dos Trabalhadores (PT), que o tema passa a ser prioridade política e associa o problema da fome e pobreza às “soluções” de transferência de renda integrada aos serviços públicos.

Ao reconhecer que boa parte da população brasileira vive abaixo da linha de pobreza, de 2003 a 2015, esse tema, incluindo suas causas, consequências e estratégias de enfrentamento, foi prioridade no núcleo de políticas públicas governamental tanto do governo de Lula como de Dilma.

As eleições presidenciais de outubro de 2002 no Brasil elegeram um candidato de oposição, que defendia o fim da miséria e a inclusão social. Filho de família pobre do agreste pernambucano, ex-torneiro mecânico e sem nível superior, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito o novo Presidente da República, foi o candidato mais votado na história da democracia brasileira até então.

Defensor de um projeto reformista, baseado em políticas redistributivas, Lula, em seu governo inicial, “manteve a ordem neoliberal estabelecida nos mandatos de Collor e FHC. Decidido a evitar o confronto com o capital, Lula adotou política econômica conservadora” (SINGER, 2012, p. 5). Nessa linha, Lula aumentou os juros, anunciou um corte no orçamento público e enviou ao Congresso Nacional um projeto de reforma conservadora para a Previdência Social, que propunha, entre outras coisas, o fim da aposentadoria integral dos futuros servidores públicos.

As tristes consequências dessa postura, conforme aponta Singer (2012), foi a queda no crescimento do PIB, o aumento do desemprego e a queda na renda média do trabalhador, porém, as instituições financeiras somente lucraram com isso. Esse cenário desolador para a população brasileira apresentou uma mudança radical a partir da segunda metade de seu primeiro mandato e, após oito anos de governo, os resultados positivos eram notórios: queda nos juros, aumento do salário mínimo acima da inflação, expansão do crédito e 12 milhões de famílias de baixa renda recebendo a transferência de renda do Programa Bolsa Família, iniciado em 2004. Conforme aponta Singer (2012),

As consequências dessas medidas, voltadas para reduzir a pobreza, ativando o mercado interno, foram igualmente lógicas. O crescimento do PIB, em 2010, pulou para 7,5%. O desemprego, em dezembro, havia caído para 5,3%, taxa considerada pelos economistas próxima ao pleno emprego. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, foi de 0,5886 em 2002 para 0,5304 em 2010. Entrevistada em novembro de 2010, a economista de origem portuguesa Maria da Conceição Tavares afirmava: “Eu estou lutando pela igualdade desde que aqui cheguei [1954]. E só agora é que eu acho que estamos no rumo certo”. Um ano antes, Conceição assinalava que o governo Lula estava “tocando três coisas importantes: crescimento, distribuição de renda e incorporação social”. (SINGER, 2012, p. 7)

Conforme apresentou André Singer (2012), dicotomias, como acumulação truncada e desigualdade “sem remissão” (segundo Oliveira Vianna) e desenvolvimento com distribuição de renda (para Conceição Tavares), ainda ficam sem explicação diante do contexto. Para o autor, há um realinhamento eleitoral, que surge com o fenômeno *lulismo*, após a crise do Mensalão de 2005, mas que não é um fato isolado. Associado a isso, a orientação era para a adoção de políticas de redução da pobreza e ativação do mercado interno, sem confronto com o capital. “O aparecimento de uma base lulista, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implantação do modelo

‘diminuição da pobreza com manutenção da ordem’ esboçado no primeiro quadriênio” (SINGER, 2012, p. 8).

Dentre outras propostas adotadas pelo governo petista para que o caminho da redução da pobreza tivesse êxito, o Programa social Bolsa Família, com visibilidade internacional, trouxe às políticas públicas a preocupação com uma parcela da população e regiões antes esquecidas pelos governantes.

Assim, pensando em uma forma de atender às demandas do povo no governo Lula, o tripé formado pelo Bolsa Família, pelo salário mínimo e pela expansão do crédito, somado aos referidos programas específicos e com o pano de fundo da diminuição de preços da cesta básica, foram medidas que resultaram na diminuição da pobreza a partir de 2004, quando a economia voltou a crescer e o emprego a aumentar (SINGER, 2012).

É perceptível que a presença do PT no governo federal organizou-se ao redor de dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988 e tentou-se avançar na direção de um Estado de Bem-estar Social, com aumento do emprego, transferência de renda para os mais pobres, e progresso na construção de sistemas públicos de saúde e educação. Durante o governo Lula, o sentido de democratização radical influenciou a realização de dezenas de Conferências Nacionais, tentando garantir a participação social.

Nas conferências, milhares de cidadãos mobilizaram-se em torno dos temas mais diversos – desde o meio ambiente aos direitos dos homossexuais –, dando continuidade ao processo de participação aberto na primavera democrática (1978-88), do qual o próprio PT foi um dos frutos. Se os resultados práticos das conferências são discutíveis, não se pode negar serem elas espaços de exercício da cidadania. (SINGER, 2012, p. 97)

Ao colocar o país nos rumos de uma “sociedade de classe média”, Lula sofre críticas e rejeições da “pequena burguesia às políticas de inclusão, que ela julga financiar com os seus impostos, e se intensifica conforme a ascensão dos pobres relativiza a superioridade social da classe média” (SINGER, 2012, p. 134). Assim, seu governo passa a ter dificuldades para eliminar a miséria e atuar nas três frentes prioritárias: inclusão produtiva, ampliação dos serviços sociais e continuação da ampliação da rede de benefícios.

As políticas “reformistas” colocadas em prática pelo *lulismo* vão na contramão das políticas neoliberais que não necessitam de um pleno emprego para continuar se mantendo, pois “é o tamanho do exército industrial que garante ao capital a possibilidade de rebaixar os salários e aumentar a jornada de trabalho. O tamanho da população trabalhadora superempobrecida permanente no Brasil deixa a fração do proletariado que está integrada aos setores dinâmicos da economia à mercê do capital” (SINGER, 2012, p. 74). Assim, é necessário manter uma massa de trabalhadores desempregados, porque, a partir dela, se torna

necessário terceirizar os serviços e a mão de obra, e flexibilizar as relações contratuais de produção, que fortalecem o neoliberalismo e enfraquecem a democracia.

Priorizar os temas da fome e da pobreza e alternativas para seu enfrentamento com políticas públicas, entendendo que isso é um problema histórico e estrutural, não é característica de qualquer governo. Esse tipo de preocupação é mais alinhado aos governos populares, porém, essa forma de governar, que o Brasil vinha seguindo desde 2003, foi interrompida em 2016 com o *impeachment* da presidente Dilma.

As análises de Dellatorre (2013) apontam um forte papel da mídia em contraposição aos governos populares. Conforme ele demonstra, em toda América Latina, os grupos que dominam os meios de comunicação usam a mídia para se colocarem contra os governos populares, os quais executam políticas de transformação e devolução de direitos de cidadania. Hoje, esses meios são onipresentes, estão em todas as áreas e horários, e têm alcance planetário.

Em países como Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela fica claro como os monopólios midiáticos exercem sua posição dominante, “como operan sobre la percepción pública de la realidad cotidiana para amoldarla a sus intereses, como descalifican determinadas propuestas o a ciertos personajes públicos para desarticular acciones políticas” (DELLATORRE, 2013, p. 135). Para o autor, é claro que a batalha desses grupos em toda América Latina é contra as políticas transformadoras dos governos populares.

Esses grupos são capazes de influenciar os processos de transformação política, econômica e social, além de penetrar na população a partir de outras formas, como jornais, rádios, televisão aberta ou a cabo. Esses meios utilizam de frases e discursos para desqualificar a palavra oficial ou taxar os governos negativamente.

Além de terem uma tendência a posturas antidemocráticas, assumem uma visão elitista, desqualificando e colocando em dúvida as capacidades dos dirigentes populares por suas condições de origem (por exemplo: operário, indígena, mulher). Outra estratégia desses meios é estigmatizar os representantes populares para gerar, na população, dúvidas sobre sua honestidade e sinceridade, abrindo espaço para surgir novos “personagens” no cenário político. Para contrapor os líderes de governos populares, os meios dominantes criam um estereótipo de novo referente na política – os novos “personagens” – geralmente identificado com jovens empresários, de boa família, com inclinações progressistas e propostas adaptadas a uma linguagem sem tanta ideologia, “um personaje que representaria ‘lo nuevo’ frente a las

referencias de una ‘vieja política’, de la cual los actuales gobiernos serían parte” (DELLATORRE, 2013, p. 140), ou seja, os famosos *outsiders* da política.

Esses grupos não atuam individualmente e nem por decisão própria e, para Dellatorre (2013),

Responden a una política coordinada que busca agrietar las políticas de transformación que han caracterizado la salida de la crisis del neoliberalismo en la región, y tienden a colocar a los medios de prensa más concentrados en el eje de la construcción de una alternativa que devuelva la relación de fuerzas al estado vigente hasta la década del 90 (el poder económico dominante en el control de las políticas públicas y los recursos estratégicos). (DELLATORRE, 2013, p. 143)

A partir das análises de Dellatorre (2013), fica claro que a ameaça desses meios de comunicação não é contra determinadas políticas, leis ou medidas de governo, mas sim contra a democracia como sistema de inclusão e participação popular, livre e informada.

No caso do Brasil, essa democracia, materializada na inclusão social por meio da erradicação da miséria e na conquista de resultados positivos com as políticas sociais, estava sendo perseguida pelos governos de Lula e Dilma como um objetivo a ser alcançado. Porém, foi interrompida em abril de 2016, resultando em retrocessos para o avanço de capital humano, que requer gerações para se desenvolver e promover a quebra do ciclo estrutural de pobreza.

2.3 A escolha do PBF para o enfrentamento da pobreza

Relacionado a outras mazelas como desigualdade e injustiça social, o ser humano sempre refletiu sobre suas causas, consequências e formas de enfrentar a pobreza. A questão de assegurar a todos o mínimo necessário (*basic needs*) para uma sobrevivência digna é uma “solução” recorrente nos debates sobre o tema. Porém, sempre há controvérsias sobre a forma e o meio de implementar uma proposta que possa contribuir para cortar o círculo vicioso da pobreza e garantir não apenas o mínimo, mas o básico para uma vida digna.

Uma das propostas, que ganhou espaço nos debates sobre o enfrentamento da pobreza no mundo todo, é a Renda de Cidadania. Os primeiros debates públicos ocorreram a partir de 1918, após a Primeira Guerra Mundial, momento em que o filósofo inglês Bertrand Russel (1872-1970) passa a defender um modelo de sociedade que pretende combinar as vantagens do socialismo e do anarquismo, o qual inclui a atribuição de uma renda modesta, suficiente para cobrir as necessidades primárias, a todos, quer trabalhem ou não. (VANDERBORGHT; PARIJIS, 2006, p. 49)

Uma referência clássica para as medidas que buscam a equidade na sociedade é a teoria de justiça, do filósofo John Rawls (1921-2002), que no decorrer do século XX teve

grande influência nos debates sobre liberdade e justiça social. Segundo Suplicy (2012), Rawls desenvolveu os princípios que devem caracterizar uma sociedade justa:

1) toda pessoa tem direito ao conjunto mais extenso de liberdades fundamentais que seja compatível com a atribuição a todos desse mesmo conjunto de liberdades (princípio de igual liberdade); 2) as desigualdades se justificam se contribuírem para melhorar a sorte dos membros menos favorecidos da sociedade (princípio da diferença) e; forem ligadas a posições que todos têm oportunidades equitativas de ocupar (princípio da igualdade de oportunidades). (SUBLICY, 2012, p. 123)

E a partir disso, seus seguidores, tais como Amartya Sen, Philippe Van Parijs e Celso Furtado, passaram a refletir sobre a busca pela equidade e erradicação da pobreza no mundo.

Na década de 1970, a Europa começa a discutir o abono universal, com os países do norte europeu se destacando na discussão. Porém, foi na França, só em 1988, que o debate público sobre a instauração de uma renda garantida é ampliado, criando o mecanismo nacional de Renda Mínima de Inserção, o RMI (VANDERBORGHT; PARIJIS, 2006). Esse modelo é um mecanismo de transferência não contributivo, mas que exige comprovação de renda e tem contrapartida: a pessoa deve estar disposta a trabalhar.

As discussões sobre uma solução para as iniquidades geradas pelo processo econômico ficavam muito em torno do formato da renda, se seria uma renda mínima garantida, que possui algumas particularidades: “são reservados aos mais pobres, levam em conta a situação familiar dos beneficiários, e estão condicionados ao esforço para uma inserção no mercado de trabalho ou a disponibilidade para trabalhar”. Ou se seria uma renda básica de cidadania (abono universal) “é garantida a todos, ricos e pobres (sem comprovação da renda), em termos individuais, e sem nenhuma exigência de contrapartida” (VANDERBORGHT; PARIJIS, 2006, p. 32).

No caso da renda mínima, percebe-se que havia uma enorme preocupação sobre a contrapartida do beneficiário, o qual tinha o dever de trabalhar para merecer a renda mínima. Com relação à renda básica já era diferente, as defesas desse tipo de benefício são favoráveis a não contrapartida e criticam a ideia da ociosidade com a renda, pois é natural do ser humano querer progredir, além de defender também o direito de todas as pessoas partilharem da riqueza da nação através de uma modesta renda, suficiente para atender as necessidades básicas do ser humano.

Embora os mecanismos de renda para enfrentar a pobreza variem muito, eles buscam criar “uma rede de último recurso para os mais desfavorecidos, garantindo-lhes o acesso a um mínimo de meios de subsistência” (VANDERBORGHT; PARIJIS, 2006, p. 41). Assim, as propostas foram se multiplicando nos países capitalistas desenvolvidos e em desenvolvimento.

No caso do Brasil, a proposta de renda básica ganhou destaque pelas mãos de Eduardo Suplicy, que, em 1991, como senador do Estado de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores, com o apoio de Antônio Maria da Silveira – autor da primeira proposta para garantir uma renda mínima a todos os brasileiros através de um imposto de renda negativo, escrita para uma revista acadêmica – apresentou o primeiro projeto de Lei propondo instituir, no Brasil, uma renda mínima garantida através de um imposto de renda negativo. Em agosto do mesmo ano, em uma reunião com cerca de 50 economistas em Belo Horizonte (Minas Gerais), o

professor José Márcio Camargo mencionou que o rendimento mínimo garantido era uma boa proposta, mas que deveria ser pago, apenas, às famílias pobres com crianças, de modo que os pais pudessem encaminhá-las a escola, em vez de enviá-las para trabalhar em uma idade muito precoce. Isso contribuiria para cortar o círculo vicioso da pobreza. (SUPLICY, 2012, p. 17)

Após essa ideia, prefeitos e governadores passaram a implementá-la em seus estados e municípios, dentre eles, Cristovam Buarque (PT) no Distrito Federal, e José Roberto Magalhaes Teixeira (PSDB) em Campinas.

Ainda em defesa de seu projeto, o senador, em agosto de 1996, levou o professor Philippe Van Parijs para uma audiência com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Ele explicou as vantagens da renda básica incondicional, mas mencionou que iniciar um rendimento mínimo garantido, relacionando-o com as oportunidades educacionais, seria um bom começo, uma vez que significaria um investimento em capital humano (SUPLICY, 2012).

A partir disso, segundo Suplicy (2002),

o presidente deu luz verde para o Congresso Nacional aprovar proposições que deram origem à Lei n. 9.544/1997, que o congressista Nelson Marchezan e outros cinco parlamentares apresentaram, de forma semelhante, para permitir ao Governo Federal financiar 50% das despesas dos municípios que iniciassem programas de garantia de renda mínima relacionados às oportunidades educacionais. (SUPLICY, 2002, p. 18)

Então, em 2001, se iniciou o Bolsa Escola e a União passou a financiar 100% das despesas de todos os municípios que participassem desse Programa, que atendia, com um complemento de renda, famílias com renda abaixo de meio salário mínimo *per capita*, desde que seus filhos de sete a 14 anos estivessem na escola. Em 2002, foi criado o Bolsa Alimentação, com o mesmo critério de renda do Bolsa Escola, para as crianças de zero a seis anos, desde que fossem levadas por seus pais para tomar as vacinas necessárias no Sistema de Saúde Pública, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde. Na oportunidade, o governo federal criou também o Programa Auxílio Gás, responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, para oferecer uma ajuda de custo às famílias pobres na compra do gás de cozinha.

Em 2003, o presidente Lula assume o governo com a preocupação de erradicar a fome em nosso país, defendendo que cada cidadão deveria ter o direito de se alimentar três vezes ao dia. Seu programa social, à época, era o Projeto Fome Zero, comandado pelo ministro José Graziano, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. No primeiro ano de governo, em fevereiro de 2003, o presidente Lula instituiu o Programa Cartão Alimentação, por meio do qual cada família pobre, com renda abaixo de meio salário mínimo *per capita*, teria o direito a um cartão de crédito de R\$ 50,00 por mês, que poderia ser gasto apenas com alimentos. Segundo Henriques, em entrevista concedida em 2018, “esse programa já estava sendo pensado antes de 2003, e estava ancorado numa cesta de produtos alimentícios em que o beneficiário não poderia consumir outra coisa, ele não tinha liberdade de escolha, não tinha uma visão emancipatória”.

Mesmo o governo já tendo identificado a necessidade de unificar os programas de transferência de renda e apresentar um único programa do governo, e não mais cada ministério ter o seu, no decorrer de 2003, além do Cartão Alimentação (Fome Zero), ainda foram mantidos os programas sociais da época do presidente Fernando Henrique Cardoso, são eles Bolsa Escola, Vale Gás e Bolsa Alimentação. A diversidade de programas era vista como “uma virtude na busca por portas de entrada diferentes, uma concorrência, quanto mais portas de entrada, educação, saúde, energia, maior era a chance de se chegar na pobreza”, de acordo com Ricardo Henriques. Alguns formuladores de políticas sociais viam essa pulverização de benefícios de forma negativa. Dentro dessa visão, em 2003, Ricardo Henriques, então Secretário Executivo do Ministério de Assistência e Previdência Social (MAPS) que coordenou o projeto do PBF, defendia que, “se deve coordenar o processo, radicalizar o processo de foco para se garantir direitos sociais”. A partir disso, o debate universalização *versus* focalização estava posto.

Quando fala-se em universalização a respeito de transferência de renda, uma referência é a renda básica de cidadania, já mencionada anteriormente e muito defendida pelo Senador Suplicy. Com relação ao debate da focalização, a referência é a recomendação do Banco Mundial: traçar uma linha de pobreza através da renda *per capita*. Entre esses dois polos, está a proposta do Programa Bolsa Família, que, de acordo com Ricardo Henriques, “a equipe estava desenhando uma agenda que não estava nem em um campo e nem em outro: focalização como instrumento para alavancar direitos”.

Fazendo aqui um breve resgate sobre o debate da focalização, a defesa dos organismos internacionais (basicamente Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM e

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) era de se redefinir o papel do Estado em direção ao Estado mínimo, adotando medidas neoliberais, como privatizações e abertura econômica. Acreditava-se que a liberalização comercial seria suficiente para os países em desenvolvimento reduzirem seus níveis de pobreza. Estudos apresentados pela CEPAL e FAO, à época, divergiam desse discurso. “Los estudios sobre el tema advierten que para que la apertura tenga un impacto positivo sobre el bienestar tendría que estar acompañada de medidas que permitan mejorar las condiciones de los pobres, especialmente en las áreas de salud y educación, y por medidas de política que mejoren el clima para la inversión, la infraestructura y el funcionamiento eficiente de los mercados locales” (PAZ, 2010, 59).

O PBF, centralizado no governo federal – o qual não tinha o discurso de reduzir o tamanho do Estado – foi desenhado para garantir transferência de renda e reforçar o direito aos serviços públicos. Focalizado sim em um público com determinada faixa de renda, porém com a intenção de expandir o Programa e cobrir a estimativa de pobreza, além de universalizar o acesso aos serviços básicos de saúde e à matrícula e frequência escolar aos seus beneficiários.

Ricardo Henriques e sua equipe sustentavam que, para garantir os direitos, era necessário ter uma estratégia radicalizada de foco, e entender a pobreza, o que se diferenciava tanto da herança do governo Fernando Henrique como da alternativa que estava dentro do governo atual – o Projeto Fome Zero, gerenciado pelo Ministro Graziano. Segundo Henriques, em entrevista,

o elemento organizador do foco é, evidentemente, a identificação da pobreza, associada às condicionalidades, ou seja, eu não tenho como fazer uma plataforma de mudança estrutural da situação de vulnerabilidade social que a gente tinha, se eu não conseguisse associar à educação e saúde condicionantes para essa população vulnerável. (ENTREVISTA HENRIQUES, 2018)

Diante dessa afirmação, Henriques mostrava preocupação em como unificar os diversos programas pela vulnerabilidade, citando como exemplo os beneficiários do Vale Gás. O critério de vulnerabilidade era territorial e isso dificultava a atribuição de vínculo entre o desenho macro da política social e a situação de enfrentamento da pobreza. Segundo Henriques,

para isso era fundamental produzir uma outra fase do Cadastro Único¹⁰, colocar todo mundo num programa de transferência de renda condicionada. Primeira mudança estrutural: aumentar o foco para poder colocar numa única referência da política pública todos os pobres, e daí para uma agenda de política social mais certa... Isso está dialogando integralmente com a ideia de emancipação, com a ideia de garantia de direitos, que está em torno da liberdade, do Amartya Sen. (ENTREVISTA HENRIQUES, 2018)

¹⁰ O Cadastro Único foi criado em 2001, durante o Governo FHC.

Com uma visão de focalizar o público com base em uma renda definida para universalizar os serviços públicos, o PBF vem com uma proposta de emancipar os beneficiários por meio do acesso aos direitos. Assim, era necessário organizar o campo da política social através das informações de pobreza, e o Cadastro Único seria o instrumento de maior potencial. Foi necessário investir em tecnologia de informações e, posteriormente, investir em geração de conhecimento. Logo, dentro desse contexto, aconteceu a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação no Ministério de Assistência Social.

A partir disso, o cenário político estava preparado para a implementação do Programa, que tinha uma proposta não apenas de transferir renda, mas de ser a fonte de dados e informações sobre a pobreza no Brasil. Então, o que importava não era o Programa em si, mas os beneficiários. Desde o início, a preocupação era a transferência de renda imediata por meio do benefício e, de acordo com Henriques,

uma aposta no futuro com os elementos de condicionalidades pela saúde e educação. No entanto, desde o primeiro dia, a questão estratégica que estava colocada era o potencial do Programa Bolsa Família, dado o Cadastro servir de plataforma para coordenar política social. Era essa minha visão estratégica. (ENTREVISTA HENRIQUES, 2018)

Então, em outubro de 2003, o presidente Lula unificou os quatro programas de transferência de renda, que resultou no Programa Bolsa Família. Esse Programa chegou em quase mais dez milhões de famílias, além das que já se beneficiavam com programas de governos anteriores. Saltou de 3,5 milhões de famílias beneficiadas em dezembro de 2003, para mais de 13 milhões de famílias em janeiro de 2013. Apesar do Bolsa Família não ter se tornado a “plataforma de coordenação da política social”, conforme comentou Henriques, ele é considerado um Programa eficiente no alívio da pobreza, consome cerca de 1% do PIB brasileiro e, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU de 2015, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Bolsa Família foi essencial para a redução da pobreza multidimensional, por promover acesso à saúde, educação e assistência social. Para Andréa Bolzon, coordenadora do Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil, “o conceito de pobreza multidimensional é mais sensível à abordagem do Bolsa Família. Com as condicionalidades, ele cria uma situação de bem-estar que não está somente ligada à renda e isso diminui as privações das famílias” (GOVERNO DO BRASIL, 2015). Essa visão traduz perfeitamente o papel das condicionalidades integradas à transferência de renda.

2.4 O Programa Bolsa Família

Quando o presidente Lula toma a decisão de criar um Programa que chegasse a toda a população pobre do país, a questão herdada institucionalmente girava em torno das três hipóteses colocadas no item anterior: a ideia que o Ricardo Henriques representava (sua proposta voltada para o desenvolvimento humano com emancipação das famílias), a ideia que o José Graziano representava (o programa Fome Zero com um cartão que possibilitava a compra de alimentos), e os programas existentes, instituídos no governo Fernando Henrique (Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Alimentação, Peti¹¹), vinculados a diferentes ministérios.

Diante desse cenário, prevaleceu o entendimento de que, segundo Henriques,

qualquer que fosse a agenda de emancipação, inclusive se a gente fosse pensar a desigualdade, eu precisava ser capaz enquanto política estruturada do governo federal, de dar conta de acessar de forma *stricta*, a população pobre, ou seja, eu precisava de uma focalização sobre a pobreza. Isso era incontornável, para poder fazer uma agenda de direitos universal. (ENTREVISTA HENRIQUES, 2018)

Assim, a proposta de um programa de transferência de renda condicionada para a população em situação de pobreza e extrema pobreza foi colocada em prática. Logo, nota-se que não se criou mais um programa, e sim foi feito um programa que, de certa forma, unificasse os programas já existentes, ampliasse o público beneficiário e continuasse transferindo uma complementação de renda às famílias que se encaixavam no perfil estabelecido.

Vale destacar que, apesar do Bolsa Família não ter sido inspirado na proposta de renda básica, ele teve como sua primeira dirigente Ana Fonseca, que em 2003 assumiu a Secretaria Executiva do Programa, a qual ainda estava vinculada à Casa Civil da Presidência da República. O curioso disso era o fato de Fonseca ser, nas palavras de Eduardo Suplicy, “uma das mais importantes apóstolas da batalha pela garantia de uma renda suficiente para a existência digna de todas as pessoas em nosso país” (SUBLICY, 2001 apud FONSECA, 2001, p. 11), além de fazer parte do grupo de pesquisa da Unicamp, que acompanhou a implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRM) no município de Campinas, e ser gestora do mesmo programa em São Paulo, no governo da Marta Suplicy.

Pode-se dizer que cinco fatores possibilitaram a execução do PBF: o Cadastro Único, a Caixa Econômica Federal, a municipalização, a estrutura de serviços de saúde e educação, e a vontade do presidente Lula. Com os dados de pobreza em um cadastro federal, alimentado pelos municípios, foi possível realizar as transferências bancárias via Caixa Econômica, que

¹¹ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, criado em 1996 e orientado ao combate do trabalho infantil, que por sua vez esses tipos de trabalhos são considerados perigosos, penosos, insalubres ou degradantes.

tem capilaridade nas localidades municipais. A estrutura pública de saúde e educação possibilitou a integração da transferência de renda ao acesso a esses serviços. Desse modo, Lula “costurou” politicamente com os governos estaduais e municipais a importância do Programa e o assumiu como prioridade de seu mandato. A partir daí, foi estruturada a Secretaria de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pelo Cadastro Único e pelo Programa Bolsa Família, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹².

O PBF é um programa de transferência de renda condicionada que passa a dar visibilidade às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, estabelecendo que elas tenham acesso à garantia do direito aos mínimos sociais: segurança de renda, acesso à saúde, educação e assistência social. O Programa está ancorado em três eixos básicos: alívio imediato da pobreza (por meio do acesso à renda); ruptura do ciclo intergeracional da pobreza (com o acompanhamento das condicionalidades); e desenvolvimento das famílias (por meio da articulação com outras ações que contribuem para a superação da situação de vulnerabilidades e pobreza).

O decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa, apresenta, em seu art. 4, os objetivos básicos em relação aos seus beneficiários. São eles:

- I. promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II. combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III. estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV. combater a pobreza;
- V. promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

A criação do Programa não foi tarefa fácil e nem pacífica. O que estava posto, antes da sua formatação pelo decreto de regulamentação, era o questionamento sobre qual seria a melhor maneira de transferir recursos do Estado aos pobres, sendo que o que já existia eram os programas de transferência de renda mencionados anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Cartão Alimentação). Ainda que se unificassem, como foi proposto (e

¹² O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em janeiro de 2004, após a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, de modo que suas atribuições foram unificadas em conjunto com as responsabilidades do Ministério de Assistência Social, por tratarem de pautas relacionadas: o combate à fome e à pobreza no país. A partir de janeiro de 2019, o MDS se tornou Ministério da Cidadania, por meio do Decreto n. 9.674, de 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019a).

feito), pairavam as seguintes dúvidas: abordar o beneficiário individualmente ou por família e domicílio? O dinheiro seria de livre utilização ou receberia um cupom alimentar? Seria por corte de renda *per capita*? Era necessária condicionalidade para receber a transferência? Isso tudo foi mais que suficiente para as disputas políticas da época.

No início, os PTRs foram muito criticados no âmbito da política de assistência social, a qual defende a inclusão das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade por meio do Programa de Assistência Integral à Família (PAIF), e associam os PTRs “às reformas neoliberais dos anos de 1990, simbolizando a retração do papel do Estado na garantia de direitos sociais” (MOURA, 2012, p. 84). Diante da proposta da política de assistência social, criar um novo PTR não teria diferença, dado que “existiam graves problemas de focalização na política social brasileira, tanto do ponto de vista do desenho quanto do ponto de vista da implementação, gerando enorme desperdício de recursos” (MOURA, 2012, p. 86). Isso era constatado pela sobreposição de ações (vários PTRs de políticas diferentes) e assimetria no acesso às políticas para segmentos da população que estavam na mesma condição social, ou seja, eram os mesmos pobres que recebiam as diversas transferências de renda.

Outro ponto a ser enfrentado na operacionalização era a unificação dos diferentes cadastros de beneficiários, que seria um enorme desafio, pois a responsabilidade do Cadastro Único não era do MDS, mas da Caixa Econômica Federal (Agente Pagador dos PTRs). Vale ressaltar que acessar esse cadastro representaria um ganho de focalização, adequação, eficácia e eficiência para a política social.

Sendo assim, a partir de um longo e extenso debate sobre a melhor forma de enfrentar a pobreza, foi instituído o Programa Bolsa Família. Inicialmente, pode-se dizer que foi concebido apenas politicamente, uma vez que a questão operacional foi um outro desafio.

O PBF utiliza informações sociais do Cadastro Único (criado em 2001) e tem as condicionalidades desde a sua origem. As condicionalidades fazem parte do desenho do Programa e são compromissos assumidos, especialmente, pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de saúde e educação. O objetivo central é contribuir para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações, tendo como características: 1) ampliar o acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social; e 2) identificar, revelar e atuar sobre as situações de vulnerabilidade social das famílias beneficiárias.

O PBF é um marco na discussão da pobreza como um dos temas centrais do sistema de proteção social no Brasil. Com 15 anos de existência, o Programa está presente em todos

os 5.570 municípios do país e, de acordo com dados de setembro de 2017, transferiu renda a cerca de 13,5 milhões de famílias, que precisam cumprir com um calendário de acompanhamento de condicionalidades para continuarem recebendo o benefício.

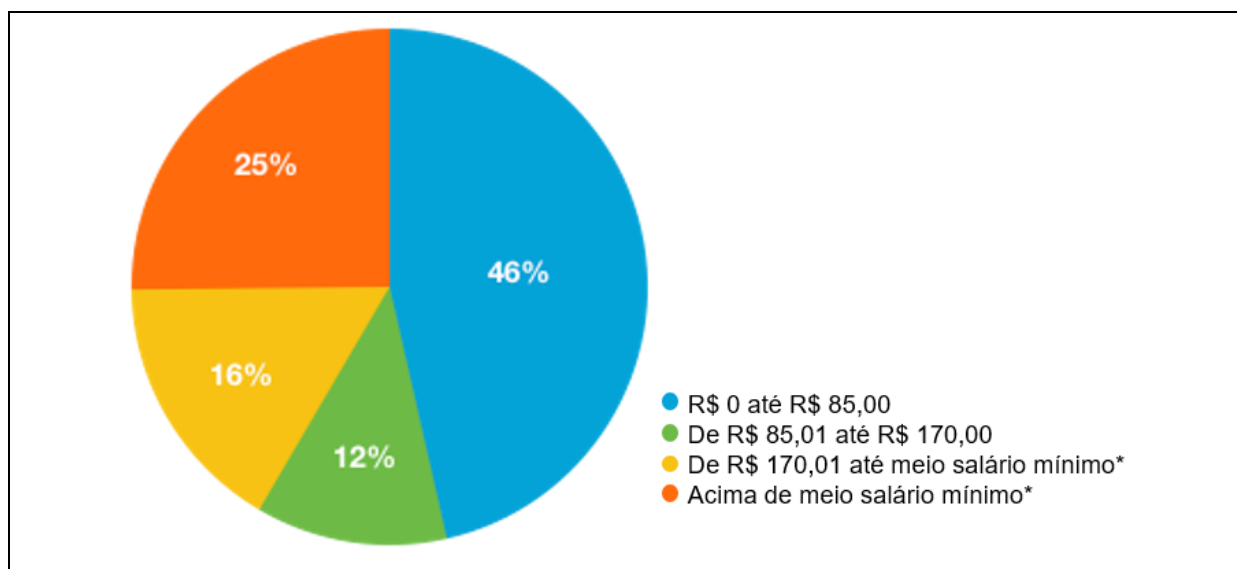
Ao incluir as condicionalidades, desde a sua criação, o PBF entende que a pobreza é multidimensional. Considera que, além da ausência de renda, as famílias têm dificuldades para acessarem os serviços de educação e saúde, e a renda pode materializar esse acesso, seja na alimentação das crianças, na compra de material ou uniforme escolar, ou da forma que as famílias entenderem que é necessário aplicar o benefício. O PBF não exige a comprovação de onde o dinheiro é aplicado. Isso pode ser visto como um êxito do Programa, pois dá autonomia às famílias beneficiárias. Mais um ponto que caracteriza o PBF é a recomendação, prevista na legislação que o criou, do benefício ser pago preferencialmente à mulher, sendo que ela é vista como a responsável familiar pelo PBF.

Sua gestão compartilhada entre os três entes federativos e intersetorial se empenha em garantir a oferta e o acesso dos serviços básicos de educação, saúde e assistência social às famílias beneficiárias, para que elas possam usufruir da renda na medida em que enfrentam sua situação de pobreza. A premissa básica do Programa é a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza, ao apostar na integração de renda aos serviços básicos de educação e saúde. No caso de descumprimento das condicionalidades, o serviço socioassistencial é fundamental para apoiar as famílias na superação de suas vulnerabilidades.

Com o objetivo de atender a demanda dessas famílias, é necessário ter escolas, unidades básicas de saúde e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), para fazerem e atualizarem seus cadastros, garantirem a matrícula e a frequência escolar de seus filhos, estarem com a vacinação em dia, realizarem o acompanhamento nutricional e terem o pré-natal, em caso de gestantes, além de unidades bancárias ou lotéricas para sacarem o benefício.

Ao tratar da população que será abordada no decorrer do trabalho, ou seja, a população pobre, serão utilizadas as informações registradas das famílias no Cadastro Único. Com referência no Cadastro de abril de 2018, foram identificadas 27.073.383 famílias cadastradas. O Gráfico 1 mostra como está a divisão dessas famílias a partir do recorte de renda.

Gráfico 1 – Distribuição das famílias do Cadastro Único pela renda



* Salário Mínimo em abril de 2018 era de R\$ 954,00 (CONTÁBEIS, 2019).

Fonte: Brasil (2018).

Nem todas as famílias do Cadastro Único fazem parte do perfil PBF. O Programa atende famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 170,00, logo os 25% e os 16% representados no gráfico não recebem o Bolsa Família.

Quanto às informações sobre o PBF, do total de famílias cadastradas, 13.919.429 foram beneficiárias do Programa em maio de 2018, recebendo um benefício médio mensal de R\$ 178,46 para cada família (BRASIL, 2018a). Esse número significa 21,11% da população. Ou seja, fala-se de mais de 1/5 de cidadãos brasileiros vivendo em situação de pobreza ou extrema pobreza no país.

Ao analisar o perfil de renda das famílias beneficiárias, com base nos dados do Cadastro Único apresentados no Gráfico 1, nota-se que a maior parte das famílias estão em situação de extrema pobreza, ou seja, cada membro da família recebe até R\$ 85,00. Conclui-se disso que a maior parte de famílias beneficiárias o PBF está em extrema pobreza, dado que 46% do gráfico representa 12.571.495 famílias (BRASIL, 2018a). Não se pode afirmar que todas as famílias com o recorte de renda para o PBF são beneficiárias do Programa por uma série de razões e regras, mas com certeza é um número expressivo da população que, potencialmente, é dependente de algum benefício do governo.

2.4.1 Estrutura organizacional – gestão e responsabilidades compartilhadas

Após as discussões na Câmara de Políticas Sociais (CPS) no início do governo Lula, sobre o futuro da unificação dos PTRs, qual desenho seria mais apropriado e quem

comandaria o novo Programa, o PBF, enfim, foi lançado em outubro de 2003, sob a Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003¹³. Ficou como uma Secretaria Executiva na Casa Civil, sob responsabilidade da Secretária Executiva do Bolsa Família, Ana Fonseca, grande simpatizante da proposta de renda básica de cidadania. Porém, diante dos problemas que as gestões municipais passaram a apresentar com a migração dos outros PTRs já existentes ao PBF, e sem respostas de seus ministérios antigos, logo percebeu-se que o Bolsa Família ainda não tinha capacidade organizacional para ser implementado, ele havia sido concebido apenas politicamente.

Ao reconhecer a incapacidade operacional para tal desafio, no início de 2004, o governo decidiu unificar as estruturas administrativas de três órgãos (MAPS, MESA e Secretaria-Executiva do Bolsa Família) em um único órgão: o MDS, responsável então pelas políticas de assistência social, segurança alimentar e transferência de renda. Assim, o Ministro Patrus Ananias (ex-prefeito de Belo Horizonte pelo PT/MG) assumiu a nova pasta, a qual teve como Secretária Executiva Ana Fonseca.

Conforme mencionado no item anterior, uma secretaria foi criada para assumir a gestão do PBF. Como Ana Fonseca era a responsável pela sua condução, ela então indicou André Teixeira para o cargo de Secretário e a direção do Cadastro Único ficou sob a responsabilidade de Cláudio Roquete.

Durante o ano de 2004, o Programa foi vitrine e vidraça do governo Lula. Fiscalizações por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), e matérias de rádio, jornais e televisão demonstravam as divergências que o Programa apresentava. Isso gerou conflito dentro do governo e essa exposição do PBF levou o Ministro Patrus a substituir os três dirigentes da área de transferência de renda: a Secretária Executiva, Ana Fonseca, o Secretário da Senarc e o diretor do Cadastro Único (MOURA, 2012).

Em dezembro de 2004, o nome de Rosani Cunha foi anunciado para assumir a Senarc e conduzir o PBF. Rosani, servidora pública da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, tinha experiência na articulação federativa e no diálogo com estados e municípios, pois era a responsável pela área técnica do Comitê de Articulação Federativa, situado na Secretaria de Coordenação Política da Presidência da República. Além disso, exerceu o cargo de diretora da área responsável pelo Cadastro Nacional de Saúde e do Cartão Nacional de Saúde durante o segundo mandato de FHC. Por trabalhar na Presidência da República, tinha total conhecimento das dificuldades que o governo vinha enfrentando com a

¹³ A mencionada Medida Provisória de criação do PBF foi convertida na Lei no 10.836, em janeiro de 2004.

operacionalização do PBF (MOURA, 2012).

O desafio da nova Secretária era enorme diante de tantos problemas: a relação com a Caixa Econômica (Agente Operador do PBF), com os municípios e com os ministérios parceiros, a questão de formalizar a exigência da frequência escolar dos beneficiários, as acusações da imprensa, e a pressão dos órgãos de controle. Pouco tempo depois de assumir seu comando, Rosani e sua equipe elaboraram um documento para nortear a gestão e as responsabilidades compartilhadas do Bolsa Família,

O presente documento consolida os elementos básicos que constituem o Programa Bolsa Família, abrangendo a sua concepção, referências normativas, instrumentos de gestão, papel dos atores envolvidos na sua operacionalização, no controle social e na fiscalização de sua implantação, além de alguns resultados obtidos ao longo desses 14 meses de existência. Este documento pretende ser, fundamentalmente, uma referência para a gestão do programa, com foco no detalhamento das responsabilidades de cada esfera de governo. (BRASIL, 2005b, p. 5)

Ao tratar do compartilhamento de responsabilidades, o documento faz menção à Constituição de 1988, que define a formação da República Federativa do Brasil pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dando autonomia a todos os entes federados. Além de definir os objetivos fundamentais da República Federativa, o texto constitucional também estabelece os direitos fundamentais e as responsabilidades compartilhadas entre os três entes, por meio do art. 23, o qual determina para que sejam efetivos os processos de cooperação e coordenação federativas. De acordo com o documento de gestão, o PBF está ancorado na Constituição,

o enfrentamento da pobreza e da exclusão social e a proteção e promoção da família, por exemplo, são definidos como objetivos fundamentais da República, como direitos sociais e como responsabilidade partilhada entre as três esferas de governo. É nesse contexto que o Programa Bolsa Família deve ser compreendido, como estratégia cooperada e coordenada entre os entes federados para o enfrentamento da pobreza, para a promoção da equidade e da inclusão social e para apoio às famílias em situação de vulnerabilidade. (BRASIL, 2005b, p. 13)

O PBF, resumidamente, tem quatro ações básicas: cadastramento das famílias, gestão de benefícios, acompanhamento de condicionalidades, e fiscalização. Em todas elas, as três esferas de governo têm atribuições e responsabilidades. Além do compartilhamento, outras duas características principais do Programa são a intersetorialidade e a descentralização, “os princípios norteadores da gestão compartilhada do Programa Bolsa Família consideram a necessidade de uma execução com caráter intersetorial, descentralizada, onde haja a conjugação de esforços entre os entes federados, com participação da sociedade e sob controle social” (BRASIL, 2005b, p. 25). O Quadro 2 apresenta as atribuições de cada ator nos processos de gestão do PBF.

Quadro 2: Matriz intersetorial do PBF

	União	Estados*	Municípios*	Famílias
Cadastro	<ul style="list-style-type: none"> • Manter atualizadas as normativas. • Formar os multiplicadores sobre as orientações. • Garantir a performance do Cadastro Único, com uma base atualizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar e estimular o cadastramento pelos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastrar famílias público do Cadastro Único. • Manter os dados do Cadastro atualizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a veracidade das informações prestadas. • Manter o Cadastro atualizado.
Gestão de benefícios	<ul style="list-style-type: none"> • Manter atualizadas as normativas. • Formar os multiplicadores sobre as orientações. • Garantir a performance do Sistema de Benefício. • Pagar o benefício. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder à gestão dos benefícios concedidos na localidade (bloqueio, desbloqueio, ou exclusão, de benefícios do Programa Bolsa Família), observada a legislação vigente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sacar o benefício. • Contatar a gestão municipal sobre bloqueio, suspensão ou cancelamento. • Nunca repassar o cartão ou a senha.
Acompanha- mento de Condicionali- dades	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer diretrizes técnicas e operacionais sobre as condicionalidades. • Manter atualizadas as normativas. • Formar os multiplicadores sobre as orientações. • Garantir a performance dos sistemas de condicionalidades (Sistema Presença/MEC, Sistema Bolsa Família na Saúde/MS, e Sicon/MDS). • Analisar dados consolidados para orientação de políticas e articulação com outras áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar os municípios na coleta e no registro das informações sobre o acompanhamento da agenda de saúde e da frequência escolar. • Analisar os dados consolidados para orientação de políticas e articulação com outras áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir o acesso dos beneficiários aos serviços de educação, saúde e assistência social. • Coletar e registrar informações sobre o acompanhamento da agenda de saúde e da frequência escolar. • Analisar os dados registrados para orientação de políticas e articulação com outras áreas. • Identificar as famílias em descumprimento e buscar soluções em conjunto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matricular e manter os filhos na escola. • Levar as crianças para vacinar, pesar e medir. Fazer o pré-natal. • Buscar a gestão municipal caso tenha dificuldades em cumprir as condicionalidades.
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> • Manter atualizadas as normativas. • Compôr Conselho Gestor Interministerial do PBF (arts.4º e 5º da Lei n. 10.836/2004). • Formar os multiplicadores sobre as orientações. • Prestar informações e esclarecimentos quanto às irregularidades. • Realizar auditorias. • Fazer batimentos com outros cadastros, a exemplo do RAIS**. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir órgão de controle social de caráter paritário e intersetorial, ou delegar competências ao órgão já existente, nos termos do art. 9 da Lei n. 10.836/2004. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir órgão de controle social de caráter paritário e intersetorial, ou delegar competências ao órgão já existente, nos termos do art. 9 da Lei n. 10.836/2004. • Promover apuração e/ou encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis, sobre irregularidades na execução do Programa Bolsa Família no município. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar de instâncias de controle social.

*Estados e municípios devem indicar um gestor para promover articulação com o governo federal, e também estadual no caso dos municípios, para responder pelas ações do Programa Bolsa Família no seu âmbito de atuação. Ou seja, todo estado ou município que aderir ao Termo de Adesão ao PBF deve indicar um gestor estadual ou municipal do Programa Bolsa Família e Cadastro Único. ** Relação Anual de Informação Social.

Fonte: elaboração própria.

De acordo com as informações sobre a quantidade de beneficiários, sabe-se que cerca de 2/3 da população brasileira não é beneficiária do PBF, porém, dependendo da faixa de renda, pode ser público-alvo do Cadastro Único, então essas pessoas também podem ajudar a melhorar a gestão não só do Programa, mas também da política social como um todo, procurando as gestões municipais e fazendo seu cadastro. Outra forma de participar é tendo um papel de participação social e atuar nas instituições existentes, sejam Instâncias de Controle Social, Conselhos Municipais ou Conferências. Essa recomendação também vale para a população que não se encaixa no perfil do Cadastro Único e Bolsa Família, pois pode contribuir com a melhora do Programa se fazendo presente nesses *locus* de discussão.

Sobre a questão intersetorial, o PBF traz uma inovação às formas de transferir recursos aos entes federados. Um modo de materializar a intersetorialidade é o resultado do trabalho em conjunto das áreas de assistência social, saúde e educação com o resultado do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Ele consiste no apoio financeiro aos governos subnacionais, a partir da gestão por resultados. Em 2006, o MDS passou a apoiar financeiramente os municípios em suas atividades de gestão do PBF. No caso dos estados, o apoio ocorreu em 2008.

O IGD é um indicador apurado mensalmente, que varia de 0 a 1 e mede quatro variáveis, duas relativas ao cadastramento (qualidade e atualização do Cadastro Único) e duas relativas ao acompanhamento das condicionalidades (resultado semestral de saúde e resultado bimestral de educação).

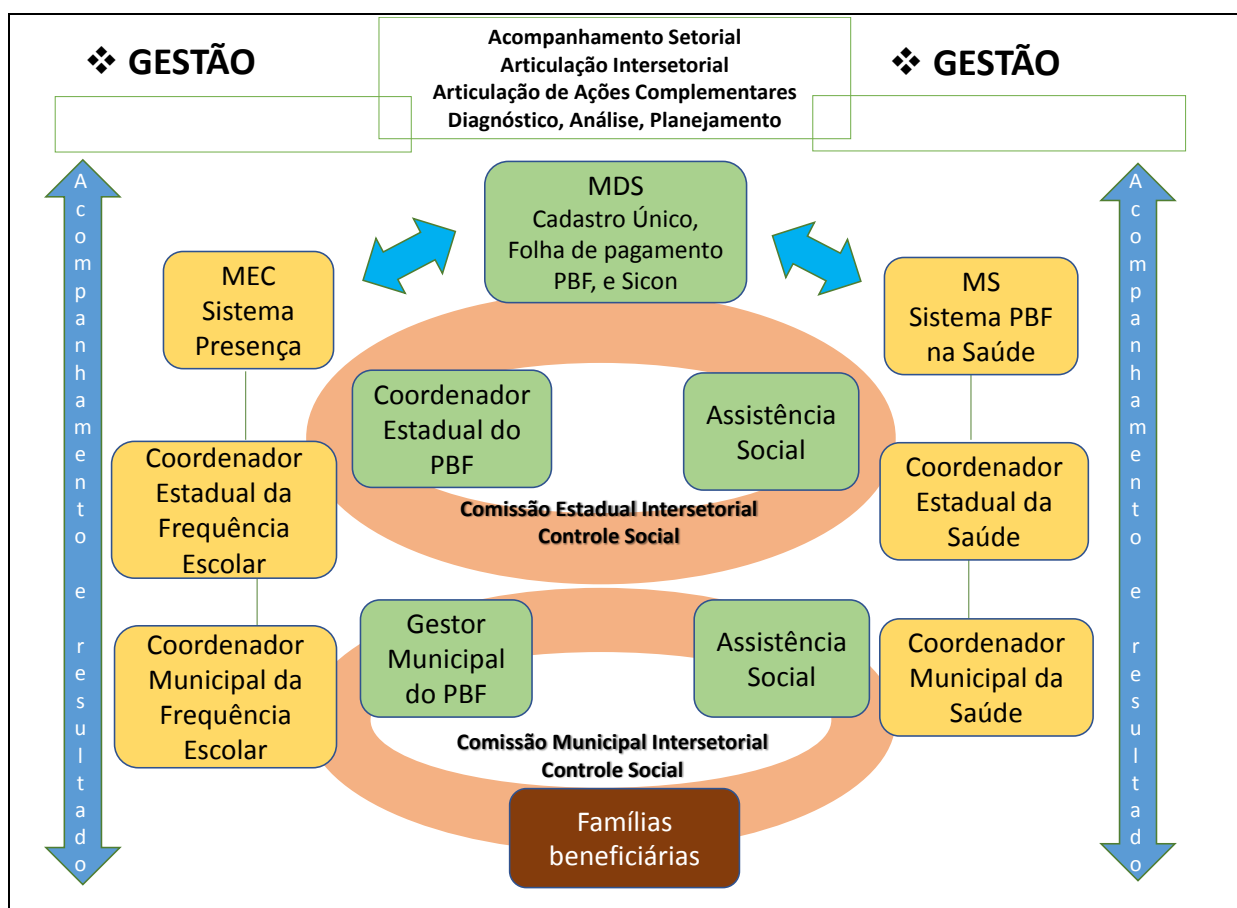
Mensalmente, o MDS apura o IGD de cada ente federado e o multiplica pelo teto de recursos previsto para o mesmo, fixado segundo a quantidade de famílias pobres. Esse repasse é feito para as áreas de assistência social, mas os recursos também podem ser gastos pelas áreas de saúde e educação, desde que aplicados na gestão do PBF. No entanto, sua prestação de contas é feita pelos conselhos de assistência social. É significativa a soma transferida aos entes federados desde a criação do IGD, em 2006, na ordem de R\$ 2 bilhões a Municípios e Estados. (LÍCIO, 2013, p. 314)

Essa forma de gestão do PBF trouxe uma contribuição que é o federalismo cooperativo, pois fortalece o papel dos governos locais para o enfrentamento da pobreza, ao especificar os papéis de cada nível de governo e criar incentivos para atuação conjunta, a partir de estratégias de coordenação federativa. Pode-se citar três principais estratégias de coordenação federativa: (1) pactuação federativa para integração de programas de transferência de renda dos governos subnacionais ao PBF; (2) formalização da adesão dos entes federados (estados e municípios) ao PBF, que assumem responsabilidades de implementação; e (3) apoio financeiro à gestão descentralizada, por meio do IGD. (LÍCIO, 2013).

Todas essas particularidades, e outras que não foram tratadas aqui, são necessárias para abordar um assunto multidimensional e multifatorial que é a pobreza. O trabalho intersetorial e o compartilhamento de responsabilidades e atribuições são diferentes formas de atuação na política social, então, pensar em novos formatos e arranjos para a gestão de projetos e programas sociais é um desafio a ser superado.

A Figura 1 apresenta um mapeamento intersetorial do PBF com os atores envolvidos na gestão. Pode-se dizer que há corresponsabilidade das gestões e das famílias, e colaboração e parceria da sociedade (por meio do controle social), ainda sob a governança da gestão da transferência de renda do PBF.

Figura 1: Mapeamento intersetorial do Programa Bolsa Família



Fonte: Departamento de Condicionalidades/Secretaria de Renda de Cidadania/MDS (2019).

2.4.2 Condicionalidades – um componente na estratégia de redução da pobreza

O Capítulo 1 apresentou um quadro com as críticas presentes até hoje sobre a discussão de condicionalidades: as contrapartidas por parte das famílias beneficiárias. Agora,

serão apresentadas algumas percepções surgidas no início do Programa, que, conforme demonstrado a seguir, não era consenso nem dentro do Programa.

As condicionalidades, mesmo sendo um tema polêmico, estavam presentes desde a concepção do PBF. É o que confirma Henriques, “as condicionalidades como condição para receber o benefício já era desde o início da discussão, bebia das ‘boas práticas’, tanto no Brasil, como fora, o Bolsa Escola, por exemplo”.

Porém, conforme observado em Moura (2012), houve uma divergência de narrativas na implementação do Programa. Ele foi pensado e discutido a partir da exigência das contrapartidas das famílias numa visão de emancipação e desenvolvimento humano, porém, como já dito, a equipe que o chefiou no primeiro ano, liderada por Ana Fonseca, defendia a visão de proteção social vinculada à ideia de renda básica, tal qual o programa que ela coordenou em Campinas (SP). No início do Programa Bolsa Família, o acompanhamento de condicionalidades não tinha um controle sobre a frequência escolar, isso deu margem às críticas da imprensa. O ministro à época, Patrus Ananias, relacionou essa deficiência a um problema operacional – administrativo e gerencial – porém, de acordo com Moura (2012), o problema maior se deu pelo fato de Fonseca não ser defensora das contrapartidas exigidas das famílias, por entender a transferência de renda incondicional a melhor alternativa, pois evitava uma estigmatização dos beneficiários e um risco de não abrangência de toda a pobreza,

Ana Fonseca era então defensora dos PGRMs de caráter universal, destinado a todos os indivíduos, e via nos programas de renda com condicionalidades para famílias pobres um retrocesso, uma discriminação e uma visão mais restrita aos PGRMs universais, que posteriormente passou a ser conhecido como Renda Básica de Cidadania – RBC. (MOURA, 2012, p. 158)

A defesa dessa visão de proteção social de Fonseca, pode ter trazido menos empenho para operacionalizar o acompanhamento das condicionalidades, já que ela não apoiava a ideia de exigir uma contrapartida das famílias que receberiam a transferência de renda, pois entendia que a renda básica universal e incondicional era a melhor forma para incluir socialmente os mais pobres. Talvez pelo fato da lei de criação do PBF ter sido aprovada quase no mesmo dia da lei de renda básica incondicional¹⁴ do Senador Suplicy gerava nas pessoas uma intenção de que o governo expandiria a transferência de renda de forma universal sem contrapartidas. Segundo Moura (2012),

Grosso modo, a proposta da RBC resulta numa operação bem mais simples do que aquela implicada num PTR como o Bolsa Família: basta identificar o cidadão (por exemplo pelo CPF) e realizar os pagamentos periodicamente. Ao mesmo tempo em que Ana Fonseca era contrária

¹⁴ Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Prevê um direito de renda básica de cidadania a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, há pelo menos cinco anos, não importando condição socioeconômica, a ser instituído a partir de 2005.

às condicionalidades e ao estabelecimento de critérios complexos para recebimento da renda pelos cidadãos (por exemplo a necessidade de pertencer a uma família), o Governo sinalizava que o PBF era um passo inicial para a futura implementação da RBC. Muito embora fosse responsável por um programa com condicionalidades e cujo pagamento era vinculado à família, e tivesse clareza quanto a isso, era natural que Ana Fonseca avaliasse que mais à frente o PBF se transformaria na RBC, de pagamento incondicional e universal. A perspectiva de que o PBF se transformasse na RBC apontava para a desarticulação, no futuro, dos procedimentos e regras relacionados à gestão de condicionalidades e critérios muito complexos de pagamento de benefícios. Mesmo que isso jamais tenha sido explicitado nesses termos, certamente um defensor das condicionalidades e da focalização teria um tipo de disposição diferente e um interesse maior em implementar tais mecanismos do que teria um defensor da RBC, como era o caso de Ana Fonseca. (MOURA, 2012, p. 112)

Conforme visto no Capítulo 1, a presença de condicionalidades num programa de transferência de renda tem diferentes posicionamentos. Alguns autores defendem que a população pobre deve receber o benefício livremente, pois é seu direito captar parte da riqueza produzida no país. Essa visão é mais alinhada ao projeto original da Renda de Cidadania proposta por Suplicy. Outros autores ainda defendem que o PBF não se configura como um direito, não pela presença de condicionalidades, mas porque está condicionado às possibilidades orçamentárias do governo federal, podendo não ter continuidade ao longo dos diferentes mandatos presidenciais. Além disso, ainda existem autores que defendem as condicionalidades, por elas oferecerem a oportunidade de o beneficiário acessar outros direitos, como o de saúde e educação, tal como é a premissa do Programa (BICHIR, 2010).

No PBF, a necessidade das condicionalidades é defendida por “sua suposta contribuição ao desenvolvimento de capital humano no longo prazo, perspectiva que aborda a pobreza para além da simples insuficiência de renda, sendo que, no curto prazo, o alívio imediato da pobreza é realizado por meio das transferências monetárias” (BICHIR, 2010, p. 123).

Ao longo dos 15 anos de transferência de renda com condicionalidades por meio do PBF, foram alcançados muitos resultados positivos que tiveram impacto na vida das milhões de pessoas que se beneficiam com o Programa. O reflexo se deu também na oferta de serviços públicos de educação, saúde e assistência social. O acompanhamento de condicionalidades proporciona uma visão abrangente da oferta dos serviços de educação e saúde disponíveis à população pobre atendida pelo Programa.

A presença das condicionalidades é o que tira o caráter assistencial do Programa e o coloca para além de uma visão de proteção social, o deixando numa perspectiva de desenvolvimento social, ao entender que o aumento do capital humano pode interromper a transmissão intergeracional do círculo vicioso de pobreza. A condicionalidade de saúde aponta para a garantia das condições físicas e nutricionais adequadas, visando o

desenvolvimento cognitivo na primeira infância, condição inicial e primeira para o desenvolvimento da criança com reflexo no rendimento escolar. A condicionalidade de educação aponta para a garantia dos adequados processos de alfabetização e instruções primária e secundária, condições fundamentais para a continuidade do aprendizado e formação profissional. Assim, as crianças do PBF são acompanhadas desde o ventre materno até completarem os dezoito anos de idade.

As condicionalidades de saúde e educação podem auxiliar, portanto, para que as pessoas não entrem de forma precária no mundo do trabalho, pois traz condições de igualdade, uma vez que, sem o desenvolvimento na primeira infância e dos demais níveis de educação, essas pessoas estariam condenadas ao subemprego ou a vínculos precários de trabalho, perpetuando o ciclo de pobreza.

A transferência de renda associada às condicionalidades pode ser vista como política promotora de processos emancipatórios. Para Sen (2000), a pobreza é também privação das capacidades, então, os fatores sociais de educação e saúde, ligados ao PBF por meio das condicionalidades, podem oferecer às pessoas as oportunidades para enfrentar as situações com coragem e liberdade, ou seja, elas adquirem capacidade, uma certa forma de potencialidade, para viverem suas vidas da forma que escolherem e com razão.

As condicionalidades, além de promover o acesso dos beneficiários aos direitos de saúde e educação, sinalizam vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias e podem apresentar deficiências na gestão de oferta e acesso dos serviços de educação, saúde e assistência social ao público do PBF.

Por meio do processo de acompanhamento das condicionalidades, bimestralmente, as redes municipais e estaduais de educação recebem do governo federal um público com cerca de 17 milhões de crianças e jovens, de seis a 17 anos, para que acompanhem a frequência escolar dos beneficiários. As áreas de saúde municipais têm seis meses para realizarem o acompanhamento da atenção básica e o registro de cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias: gestantes devem realizar o pré-natal e crianças até sete anos devem ter a caderneta de vacinação atualizada e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento nutricional realizado. O Quadro 3 apresenta a atual agenda de condicionalidades do PBF.

Quadro 3: Agenda de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

	Condicionalidades e compromissos	Público	Período
Educação (inclusão e permanência escolar)	Matrícula e frequência mensal mínima de 85%	Beneficiários de 6 a 15 anos	Bimestral
	Matrícula e frequência mensal mínima de 75%	Beneficiários de 16 e 17 anos	Bimestral
Saúde (prevenção e promoção em saúde)	Vacinação e acompanhamento nutricional	Crianças até sete anos	Semestral
	Acompanhamento do pré-natal	Gestantes	Semestral

Fonte: elaboração própria.

Com referência na agenda dos compromissos expostos no quadro, é possível registrar os dados do acompanhamento nos sistemas da Educação e da Saúde e, ao final de cada período, extrair os resultados.

A partir de um histórico dos resultados de acompanhamento, pode-se afirmar que uma média anual dos resultados de condicionalidades apresenta que cerca de 15% do público acompanhado na condicionalidade de educação pode não ter acesso ao serviço, porque não teve o registro do acompanhamento da frequência escolar ou descumpriram o percentual de frequência, a depender do motivo de baixa frequência escolar registrado no acompanhamento da condicionalidade. Pouco mais de 25% não têm acesso aos serviços básicos de saúde, nesse caso, identifica-se que a maioria que não tem acesso é por deficiência da cobertura de saúde nos municípios. Isso evidencia uma preocupação que os gestores de políticas públicas devem ter quanto à cobertura dos serviços públicos e seus acessos. O diagnóstico feito a partir dos dados coletados durante o acompanhamento de condicionalidades faz parte do processo de melhoria de oferta e acesso aos serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Porém, os resultados apresentados com as condicionalidades não são suficientes para a inexistência de críticas em torno delas no desenho do Programa. Conforme mencionado, em seus primórdios, o PBF foi muito criticado por ser um programa de transferência de renda focalizado, associado às políticas universais de educação e saúde. Os debates, sejam eles a favor ou contra, ficavam em torno de racionalidades orçamentárias, de estigmas à população mais vulnerável, direito de acesso às políticas sociais, ou ainda, o que mais tenha se sustentado, “a focalização é entendida como critério de priorização dentro de um esquema universalista, em uma estratégia de focalização no universalismo” (BICHIR, 2010, p. 122). Pode-se entender essa focalização como uma forma de enfrentamento das desigualdades em busca da equidade social.

Resultados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) apontam que o Programa segue direcionando as transferências de renda aos mais pobres, o que vai ao encontro da estratégia de focalização, informação relatada durante uma palestra na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em 4 maio de 2018 pelo Secretário Nacional de Renda de Cidadania, Tiago Falcão, constata os resultados do PBF:

os dados divulgados pela PNAD mostram que o Bolsa Família chega a 62,3% dos 20% mais pobres do país e que 89,6% das famílias atendidas pelo programa estão entre os 40% de domicílios mais pobres da população brasileira. Isso reforça a percepção de que o programa é o gasto mais bem focalizado dentre todas as transferências federais, e nos coloca entre os melhores programas do mundo no quesito de alcance aos mais pobres. (BRASIL, 2018b).

Ainda segundo Falcão (BRASIL, 2018b), o estudo comprovou que os mecanismos de focalização do Programa (autodeclaração de renda, qualificação permanente do Cadastro Único, e cruzamentos das bases do Cadastro e do Bolsa Família com outros registros administrativos) são transparentes, baratos e eficazes.

Agora, com dados mais precisos, podemos comprovar de forma inequívoca a qualidade do trabalho que vem sendo desenvolvido. Os ótimos resultados apresentados revelaram o acerto da utilização do Cadastro Único como mecanismo de indução para o direcionamento de políticas sociais aos mais pobres e como garantia de que outros programas possam estabelecer os beneficiários do Bolsa Família como público prioritário. (BRASIL, 2018b)

Atualmente, o debate da focalização parece ter sido superado, mas as críticas em torno das condicionalidades continuam bem presentes, desde propostas para a criação de mais condicionalidades como propostas para sua extinção. As questões colocadas evidenciam os problemas enfrentados, como os gastos com o “excessivo” controle necessário ao acompanhamento de condicionalidades de educação e saúde; a exigência de contrapartidas que nega o direito de uma fatia da população receber parte da riqueza socialmente produzida no país; a qualidade da provisão dos serviços de educação e saúde; o reforço à obrigação legal dos pais de manterem seus filhos na escola; ou ainda questões morais baseadas na ideia de que o pobre não pode receber dinheiro do Estado sem ter uma contrapartida, remetendo à velha ideia meritocrática de “fazer por merecer”.

Diante desse debate político, econômico e moral, as condicionalidades continuam fazendo parte do Programa, não foi acrescentado nenhum outro compromisso às famílias e, internamente, no âmbito da burocracia, os processos de implementação e avaliação vêm sendo aprimorados continuamente.

Uma peculiaridade muito forte do Bolsa Família, e que requer esforço por parte dos três níveis da federação e da articulação com as políticas de educação e saúde, é a intersetorialidade necessária para o desenho da transferência de renda condicionada. Apenas para reforçar essa questão, o Ministério da Cidadania (antigo Ministério do Desenvolvimento

Social) responsável pelo PBF, repassa mensalmente os recursos financeiros aos entes federados, para que sejam investidos e aplicados na gestão intersetorial do Programa, é o IGD, já descrito na seção anterior.

Ainda que a Constituição de 1988 defina como uma das competências comuns dos entes federativos, no art. 23, “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, não há legislação que estabeleça procedimentos e instrumentos necessários para uma ação das três esferas, “na prática, o modelo de competência comum para políticas sociais, adotado pela Carta em decorrência da adoção do federalismo cooperativo, implica que a União possua poderes de financiamento e regulamentação, enquanto os governos subnacionais, sobretudo os municípios, ficam com o poder de implementação” (LÍCIO, 2012, p.16).

Para Hill (2006), a implementação ocorre de duas formas: “de cima para baixo” (*top-down*) e “de baixo para cima” (*bottom-up*). O PBF se baseia em uma implementação “de cima para baixo”, essa perspectiva tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção nítida entre a formulação e a implementação de políticas. A formulação do PBF é claramente centralizada no governo federal e a implementação descentralizada aos governos locais, que se encarregam dos arranjos necessários ao acompanhamento das condicionalidades, de forma que se deva garantir a oferta e o acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social à população beneficiária, além de cumprirem a agenda de acompanhamento das condicionalidades, ou seja, coleta e registro a cada dois meses da frequência escolar, e atendimento da agenda de saúde e registro semestral.

Como a transferência de renda é destinada a uma parte da população que atende aos critérios de renda, sabe-se que é próprio desse segmento de beneficiários da política o pouco conhecimento de direitos de cidadania. Além dos direitos básicos de saúde e educação, reforçados pelas condicionalidades do PBF, a assistência social se faz presente na medida em que aborda a questão da proteção social em uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social, que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e condições dignas de vida (BRASIL, 2005a).

A oferta do serviço socioassistencial é muito presente no cadastramento das famílias beneficiárias, na orientação sobre as regras do PBF e no acompanhamento familiar, que deve ser ofertado prioritariamente às famílias que estão em descumprimento de condicionalidades, conforme determina as normativas do PBF. A oferta dos serviços de educação e saúde deve

ser assegurada pelo Poder Público, para que as famílias possam cumprir as condicionalidades na perspectiva de garantirem seus direitos e superarem a situação de pobreza.

Já que o estudo pretende refletir sobre as *capabilities*, relacionadas no caso específico aos fatores de saúde e oportunidades de educação, resultados de efeitos na vida das famílias são relevantes. Estudos realizados em 2013 apontam que uma maior proporção de crianças do PBF nasceu a termo e com peso adequado, as mães beneficiárias tiveram 1,6 visitas de pré-natal a mais durante a gestação, a taxa de cobertura vacinal melhorou entre as crianças do Programa e houve queda na mortalidade infantil nos municípios com maior e mais consolidada cobertura do PBF (BRASIL, 2014).

Os resultados em educação também são positivos, pois o PBF, com a transferência de renda, promove a matrícula e a permanência do aluno na escola. A taxa de abandono no Ensino Fundamental, em percentuais, é 2,8 para alunos com PBF e 3,2 para alunos sem PBF. No Ensino Médio, é de 7,4 para alunos com PBF e 11,3 para alunos sem PBF. Porém, sem uma análise mais aprofundada, não será possível fazer a relação das *capabilities* para o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

Então, a partir de uma perspectiva mais abrangente de pobreza e do contato com as gestões locais e famílias beneficiárias, é possível refletir se as medidas do Programa enfrentaram as causas estruturais da pobreza, para que ele possa seguir mais como uma política de enfrentamento da pobreza do que como um programa de transferência de renda. Essa questão será abordada no próximo capítulo, o qual apresentará os resultados do trabalho de campo.

São inegáveis os ganhos com a presença das condicionalidades no decorrer dos anos de atuação do Programa e isso já seria suficiente para não haver retrocesso em políticas desse tipo. Mesmo após a mudança de governo em 2016, o Programa Bolsa Família e as condicionalidades continuaram mantidas e sem alterações nas regras. O número de famílias beneficiárias praticamente tem se mantido igual, pois, à medida que famílias saem, outras entram.

O que houve foi uma mudança na quantidade de beneficiários, isso mostra uma mudança na composição familiar e no comportamento das famílias, levando a pensar que famílias sem filhos estão sendo formadas. Por exemplo, uma pesquisa realizada pela Senarc apresentou que, em 2018, 17,2% de crianças até cinco anos saíram do Programa e 11,8% entraram. Ainda não foi feito um estudo de porquê as famílias com crianças nessa faixa etária saíram, o fato é que a Secretaria, por meio do Departamento de Condicionalidades – Decon,

vem aperfeiçoando os processos de averiguação e faz com frequência as rotinas de batimento, conferindo o perfil das famílias para permanecerem beneficiárias do Programa.

Atualmente, a dúvida é se o PBF vai continuar desenhado como foi proposto em seu início: na perspectiva de que as famílias que recebam o benefício conseguirão romper com o ciclo de exclusão social. Para isso, conforme já mencionado, a aposta é na presença das condicionalidades na estrutura do Programa.

2.4.3 Discursos sobre as condicionalidades do PBF

Em consonância com o que está sendo analisado no presente trabalho, existe uma preocupação em identificar os discursos do presidente Lula e de dois principais dirigentes do Programa Bolsa Família no início de sua implementação, Patrus Ananias e Rosani Cunha, a fim de estabelecer uma relação à teoria de Sen (2000) e com o que foi dito por Ricardo Henriques, conforme apresentado no início deste capítulo.

Apenas para retomar, a primeira Secretária Executiva do Programa foi Ana Fonseca e, conforme visto, era uma referência na luta contra desigualdades sociais e na defesa de programas de renda básica. Especialista, pela Unicamp, em programas de transferência de renda, foi uma das idealizadoras do Bolsa Família, porém, devido sua trajetória, não defendia a cobrança das contrapartidas pelas famílias.

Para começar, será resgatada parte do discurso do presidente Lula sobre o Programa Bolsa Família em 20 de outubro de 2003. Essas foram as palavras ditas sobre o que se refere às condicionalidades durante a cerimônia de unificação dos programas sociais do governo e anúncio da criação do Bolsa Família, por Luís Inácio Lula da Silva:

[...] O resultado é um programa muito mais justo, racional e eficiente, tanto para os beneficiados, quanto para o Estado e o país.

Mas o mais importante de tudo é que o Bolsa Família transfere renda, mas estabelece obrigações coletivas para que a família, com seu próprio esforço, crie condições para sair da situação em que vive. O Bolsa Família aumenta os benefícios, mas aumenta também o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas com o seu próprio futuro.

Faço questão de sublinhar algumas obrigações das famílias que vão receber o Bolsa Família. Para continuar no Programa, cada família terá que manter em dia a vacinação dos seus filhos. Vou repetir: para continuar no Programa, cada família terá que manter em dia a vacinação dos seus filhos. Terá de comprovar a presença das crianças na escola. Isso é fundamental, porque cada pai, cada mãe, por mais pobre que seja, tem que ter a responsabilidade de garantir que seu filho frequente a escola. Terá de comparecer periodicamente aos postos de saúde. Isso é uma obrigação, para que as pessoas possam efetivamente se cuidar. Terá de participar de atividades de orientação alimentar e nutricional. E terá ainda de tomar parte, quando for o caso, em cursos de alfabetização, profissionalizantes e outros.

E por que estamos fazendo isso. Estamos fazendo isso porque queremos que as pessoas aprendam a pescar, pesquem seus peixes e possam comer, sem precisar, a vida inteira, depender do Governo. É por isso que queremos que as pessoas se cuidem, vão para a escola e, ao mesmo tempo, os adultos possam fazer cursos profissionalizantes e se alfabetizarem.

Isso é fundamental. Todo mundo, embora tenha direito, quer retribuir de alguma forma os benefícios que recebe. E ninguém deve subestimar a capacidade de realização das pessoas mais humildes do Brasil. Nunca me esqueço dos versos que Luiz Gonzaga já cantava, quando eu era ainda menino lá no Nordeste, expressando um sentido forte de cidadania. Dizia a música de Luiz Gonzaga: "...uma esmola, para um homem que é são, ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão...". Todo mundo sente orgulho de fazer por merecer.

E nós sabemos que as obrigações estabelecidas pelo Bolsa Família, na verdade, são direitos de cidadania. Alimentação sadia. Educação básica. Saúde preventiva.

A garantia desses direitos aumenta também a responsabilidade do Estado. As redes públicas vão ser muito mais solicitadas e terão que ser cada vez mais fortalecidas e ampliadas.

Com o tempo, o benefício recebido e o exercício desses compromissos vão fortalecer o grupo familiar, aumentando a sua autonomia e criando condições para que as famílias obtenham a própria renda ou se integrem ao mercado de trabalho. [...] (FOLHA ONLINE, 2003)

Percebemos que a fala do presidente sobre as condicionalidades está na linha de emancipação social das famílias, preocupação com o desenvolvimento do capital humano dos beneficiários, conforme defendeu Henriques em sintonia com a teoria de Sen (2000).

Mas, como descrito anteriormente, seriam necessárias articulações com os ministérios parceiros (saúde e educação), com estados e municípios, e um tempo para implementação dos processos de acompanhamento e checagem das informações de condicionalidades. Fato que não ocorreu durante os quase dois primeiros anos do Bolsa Família.

Em meio às críticas que o Programa vinha sofrendo por não cobrar as contrapartidas das famílias, menos de um ano depois, já quando o Programa estava vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e não mais à Casa Civil, inicialmente, o Ministro Patrus dava algumas declarações que pareciam responder a cobrança da opinião pública e ao mesmo tempo deixava clara sua posição quanto ao direito à alimentação.

"A lista de presença é um dos critérios importantes, mas não é um critério essencial. Quando nós resolvemos fazer (o Bolsa Família), cumprindo determinação do presidente Lula, optamos por fazer um programa para atender até 2006 todas as famílias que estejam abaixo da linha de pobreza"

[...] Mais tarde, em entrevista ao "Jornal Nacional", da Rede Globo, Patrus afirmou que o governo quer reforçar o controle do Programa.

"Nós reconhecemos, sem nenhum constrangimento, que há deficiência no controle. Mas é uma opção que o governo fez. Não estamos abandonando a condicionalidade de que as pessoas que recebam o auxílio devam manter os filhos na escola. Vamos cumprir a lei, inclusive vamos aperfeiçoá-la, incorporando outros atores na regulamentação. Estamos trabalhando nisso intensamente", disse o ministro. "É claro que nós vamos corrigir essa distorção. Mas aprendi lá em Minas que é no andar da carroça que as abóboras vão se ajeitando sob a hera. Só não faz coisas incompletas quem não ousa".

Pela manhã, o ministro dissera que, para o governo, a questão prioritária era impedir que as famílias resvassem para a mendicância, indigência, alcoolismo, perda da auto-estima e identidade.

"Queremos garantir a essas famílias o direito sagrado à alimentação", disse.

[...] "Estamos fazendo um trabalho sério para garantir a funcionalidade do Bolsa Família, que hoje atende a cinco milhões de famílias. Sabemos que a fome não pode esperar e estamos consolidando o Programa com muita determinação e dedicação". (DIMENSTEIN, 2004a)

Essas declarações de Patrus fazem sentido quando entendemos sua trajetória profissional. Foi vereador e prefeito de Belo Horizonte (MG) em 1989 e 1993,

respectivamente, além de deputado federal por Minas Gerais, vencendo as eleições de 2002 como o deputado mais votado na história do estado. Durante toda sua carreira, atuou em projetos de combate à fome e à desnutrição. Com isso, foi convidado pelo presidente Lula a assumir o Ministério do Desenvolvimento Social em 2004. Então, ele ainda mantinha seu discurso de trabalhar pela erradicação da fome, porém, se tratava de um projeto maior, de continuidade, de médio e longo prazo: o enfrentamento da pobreza. Dessa forma, percebe-se que para Patrus, a transferência de renda do PBF estava voltada ao alívio imediato da pobreza. As pessoas utilizariam o benefício para comprar alimentos e o rompimento do ciclo de pobreza, por meio do desenvolvimento de capital humano representado pela cobrança das contrapartidas pelas famílias, ainda não estava presente em seus discursos. Ainda assim, Patrus enfrentou o enorme desafio de liderar os temas sociais que se unificaram em 2004 num único ministério: assistência social, segurança alimentar e transferência de renda e ainda dialogar sobre pobreza com as áreas de educação e saúde.

Em 25 de novembro de 2007, Lula reforçou a importância das condicionalidades para a ruptura do ciclo de pobreza entre as famílias beneficiárias. Assim, traz um ponto que dialoga com o que Henrique, durante entrevista, coloca sobre a necessidade de haver as contrapartidas das famílias no Bolsa Família. Seu discurso durante a entrega do 2º prêmio Práticas Inovadoras de Gestão, 1º Prêmio Nacional de Estudos, 1ª Mostra Nacional de Estudos e Prêmio Josué de Castro de Boas Práticas em Gestão de Projetos em Segurança Alimentar e Nutricional mostra isso, como pode-se perceber com o trecho a seguir:

Trata-se, sim, de dar o peixe, porque ninguém, em sã consciência, pode admitir a existência de seres humanos famintos, tão desnutridos que já não encontram forças para lutar pela própria sobrevivência. Mas trata-se também de ensinar a pescar, de gerar oportunidades, de garantir às parcelas mais pobres da população direitos e oportunidades que lhe foram historicamente negados, e de interromper o ciclo de pobreza que passa de pai para filho, geração após geração, feito um mal hereditário. (BRASIL, 2008)

O governo federal demonstrava preocupação com o tema. Em setembro de 2004, Patrus apresentou as novas estratégias do governo para garantir que as exigências das contrapartidas fossem cumpridas pelas famílias beneficiadas, à época, eram 4,5 milhões de famílias que recebiam a transferência de renda:

Estamos determinados a garantir que as crianças e adolescentes dessas famílias estejam na escola. [...] Vamos cumprir todas as condicionalidades (pré-requisitos). Queremos pedir, inclusive, que as prefeituras e as pessoas em geral se tornem parceiras e nos ajudem a fiscalizar os cadastros. (NUNES, 2004)

A preocupação com o “controle” das condicionalidades parecia ser central para o presidente Lula. De acordo com o divulgado pelo site da Folha, em 10 de setembro de 2004, o porta-voz da Presidência da República, André Singer, abordou o assunto e relatou que, em

reunião com Patrus, o presidente cobrou a solução de falhas e o aprimoramento do controle das exigências nas áreas de saúde e educação. Singer disse também que Patrus recuou, concordando com a necessidade do cumprimento das contrapartidas e garantiu que o governo tomaria medidas vigorosas para assegurar que as crianças atendidas pelo Programa frequentassem a escola e passassem por acompanhamento médico. (DIMENSTEIN, 2004b)

Ainda segundo Singer, “O presidente determinou que seja realizada uma reunião, sob a coordenação da Casa Civil, com o objetivo de aprimorar o controle, por parte do governo federal, das condicionalidades estabelecidas no programa” (DIMENSTEIN, 2004b). A matéria ainda relatou que o presidente determinou que o Chefe da Casa Civil, José Dirceu, assumisse o comando das discussões internas para resolver as falhas na execução do Bolsa Família, executando o papel de coordenador de reunião com os três ministérios envolvidos no Programa – do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde – a fim de discutir as formas de solucionar o problema da falta de controle da frequência escolar entre as crianças de famílias beneficiadas pelo Programa.

Em resposta às críticas, o governo federal passou a divulgar que implementaria o controle digital da frequência escolar dos alunos de escolas públicas até dezembro de 2005. O porta-voz dessa iniciativa era o ministro Patrus, “nós vamos dar um atendimento privilegiado na expansão do Bolsa Família para as prefeituras que estiverem fornecendo no tempo devido as informações solicitadas sobre o controle da frequência escolar” (DOURADOS NEWS, 2004). Ainda sobre o assunto, segundo Patrus, “as crianças terão um cartão, ao entrar na escola eles passarão esse cartão e imediatamente haverá uma comunicação com uma central de informações em Brasília” (PSDB SOCIAL DEMOCRACIA, 2004).

As respostas cobradas dos dirigentes do Programa sobre um posicionamento quanto o controle das condicionalidades, dava margem às críticas da imprensa e pressão da sociedade e do Congresso Nacional, então diante do contexto, o governo federal precisou tomar medidas e soluções, o que levou a uma mudança na gerência do PBF.

Conforme exposto, no início de 2005, houve uma mudança na direção do Programa. O Secretário Nacional de Renda de Cidadania, o qual gerenciava o PBF, foi substituído por Rosani Cunha. A nova Secretária tinha um discurso bem direcionado com a preocupação das condicionalidades, não necessariamente no sentido de cobrança em troca do benefício, mas em direção à importância dos direitos de saúde e educação na vida das famílias beneficiárias. Conforme demonstra a sua fala em 10 de outubro de 2005, para o jornal o Estado de São Paulo, “nossa intenção não é simplesmente punir, mas recolocar essas crianças na escola”

(PORTAL APRENDIZ, 2005). Na mesma linha, em 12 de dezembro de 2005, para a Agência Brasil (EBC), Rosani defende que, “mais do que punir a família, queremos que a criança volte à escola” (AQUINO, 2005).

Já em 2007, dois anos após assumir a direção do Programa, Rosani confirmou alguns impactos positivos em decorrência do Bolsa Família e das condicionalidades na vida das famílias beneficiárias. O portal Estadão apresentou resultados da pesquisa Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família, a qual demonstrou as características socioeconômicas da população de baixa renda do país, que naquele ano eram 48,5 bilhões de brasileiros, 24,1% da população. Sobre a pesquisa, Rosani comentou: “o perfil demonstra que o programa está chegando às famílias mais pobres do país, mas também que precisamos integrar o Bolsa Família a outras políticas públicas” (ROCHA FILHO, 2007), e complementou dizendo que “as famílias estão se alimentando melhor e reduzindo a desnutrição. O Programa está permitindo que as famílias se alimentem mais e melhor” (MARTELLO, 2007).

Abaixo, o trecho de uma notícia também da Agência Brasil (EBC) demonstra a preocupação de Rosani com os instrumentos necessários à implementação das condicionalidades. A fala dela é uma resposta à declaração do secretário executivo do Ministério da Educação, o qual esclarece que os municípios que não informarem a frequência escolar dos alunos, ficarão sem os recursos de transferência voluntária, repassados por meio de convênios para reformas ou compra de ônibus escolar. “Será que eles têm acesso ao computador, ao mecanismo de transmissão de dados?”, questiona a secretária. ‘Ao longo do tempo todo nosso movimento foi de apoio e cobrança’, acrescenta” (AQUINO, 2006).

Para ela, já havia um entendimento de que, se não houvesse um apoio aos municípios, haveria prejuízo para o acompanhamento das condicionalidades, o que obviamente se refletiria no futuro dos beneficiários.

De acordo com o declarado por Henriques na entrevista, para o Programa, Rosani vai na mesma direção, ela afirmou que o Bolsa Família “faz diferença porque as famílias têm obrigações diante do programa: o filho tem que estar na escola, tem que buscar serviço de saúde. Então, o programa permite que se reduza a pobreza para a geração seguinte” (REBELO, 2005).

Como é possível notar, esses discursos aqui analisados referem-se aos anos iniciais do PBF. Hoje, a noção de condicionalidades já está mais consolidada. Existem regras operacionais para estados e municípios, rotinas de geração de público e acompanhamento na

saúde e na educação, falas da burocracia de médio e baixo escalão, mobilizando as gestões municipais para a visão das condicionalidades como um direito. De alguma forma, foi possível transmitir o discurso do direito e ele tem chegado às famílias que, conforme será abordado no Capítulo 3, dão importância à exigência das contrapartidas no Programa.

Ao fazer essa retrospectiva e entender como o Programa está hoje, considerando os resultados positivos que as condicionalidades trouxeram para os filhos das famílias beneficiárias, percebe-se que houve um amadurecimento no entendimento das cobranças. Mesmo que vistas por boa parte das pessoas que não apoiam programas de distribuição de renda e defendem a necessidade de as famílias retribuírem pelo dinheiro que recebem Estado, os dirigentes souberam aproveitar as condicionalidades para promover o acesso das famílias aos serviços de saúde e educação.

Em síntese, o capítulo trouxe um breve resumo sobre política social e situou o problema da pobreza e da desigualdade no Brasil, com destaque para seu enfrentamento após a redemocratização, em 1988, quando os direitos sociais foram garantidos na Constituição Federal, mesmo momento em que se reconfigura o sistema de proteção social brasileiro, reconhecendo a assistência social como política pública.

Foi apresentado um contexto político favorável à implementação de políticas e programas direcionados ao enfrentamento da pobreza, como aconteceu nos governos Lula e Dilma. Também foi discutido neste capítulo, a forma como a mídia trata os governos populares que adotam políticas reformistas em busca de soluções para problemas que atingem as populações mais vulneráveis.

Este capítulo ainda apresentou as duas propostas de transferência de renda debatidas antes da criação do Programa Bolsa Família: uma de renda básica sem contrapartidas e a outra de renda mínima com contrapartidas aos beneficiários. Por fim, demonstrou a criação do PBF, caracterizado a partir de algumas falas de um dos seus propositores, explicou a estrutura do programa e abordou aspectos sobre as condicionalidades. Um ponto muito importante destacado aqui foi a questão da percepção das condicionalidades como um direito, e nem sempre os discursos dos dirigentes do Programa refletem isso. É evidente que os discursos dos gestores federais são reproduzidos pelos gestores que atuam na ponta, nos municípios, os quais lidam diariamente com as famílias beneficiárias. Os discursos também influenciam a forma como a sociedade enxerga a política pública e avalia como entende a sua necessidade. Além dessas duas percepções de condicionalidades apresentadas até aqui, as ideias de direito e obrigação (fazer por merecer o benefício), o próximo capítulo trará também a percepção de

uma visão apenas administrativa, burocrática, ou seja, a necessidade de controlar, dar informação e de prestar contas. Uma percepção bem notada na gestão das áreas de saúde, educação e assistência social do município escolhido para o trabalho de campo.

CAPÍTULO III CONDICIONALIDADES DO PBF EM CARAGUATATUBA (SP): PERCEPÇÕES E PRÁTICAS

O presente capítulo tem a finalidade de trazer à presente pesquisa o ponto central investigado sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, a percepção dos atores envolvidos no processo de acompanhamento de condicionalidades (gestão, beneficiárias e ex-beneficiárias) e da “sociedade” que, de certa forma, se relaciona com a questão.

Os dados empíricos trabalhados foram resultado de entrevistas semiestruturadas com a gestão do PBF, a qual envolve as áreas de saúde, educação e assistência social, e com beneficiárias e ex-beneficiárias do Programa. Para os dados coletados da “sociedade”, foi elaborado um questionário, o qual não estava previsto inicialmente, e continham perguntas pessoais, sobre o Programa e sobre as condicionalidades. O trabalho de campo foi realizado durante quase todo o mês de outubro de 2018, no município de Estância Balneária de Caraguatatuba, litoral norte de São Paulo.

O método utilizado para a captação das informações foi o de entrevista semiestruturada e a escolha das pessoas a serem entrevistadas não ocorreu aleatoriamente. Como a pesquisadora conhece bem a estrutura do Programa, fez contato diretamente com as áreas e solicitou as entrevistas com pessoas que atuam na gestão do PBF. Na gestão, foram realizadas seis entrevistas com os seguintes atores: Secretário de Desenvolvimento Social, gestora do PBF, vice-presidente do Conselho de Assistência Social, técnica da área de saúde, ex-agente comunitária de saúde, e técnica da área de educação.

Com relação às informações coletadas para compreender a percepção das famílias, foi possível fazer dez entrevistas com beneficiárias e ex-beneficiárias do PBF, provavelmente as responsáveis familiares.

Durante o trabalho de campo, sentiu-se a necessidade de entender o que pessoas não envolvidas com o Programa pensavam sobre as condicionalidades, uma forma de, ainda que superficialmente, capturar a percepção da opinião pública. Assim, foram aplicados 28 questionários com perguntas fechadas, específicas sobre os temas de saúde e educação.

3.1 O município e a gestão do PBF de Caraguatatuba – atores envolvidos e suas percepções sobre pobreza

O trabalho de campo com pessoas beneficiárias, ex-beneficiárias, atores envolvidos na gestão do Programa e a “sociedade” realizou-se no município de Caraguatatuba, litoral norte de São Paulo. O local tem extensão de 485 quilômetros quadrados, sendo que 175 quilômetros

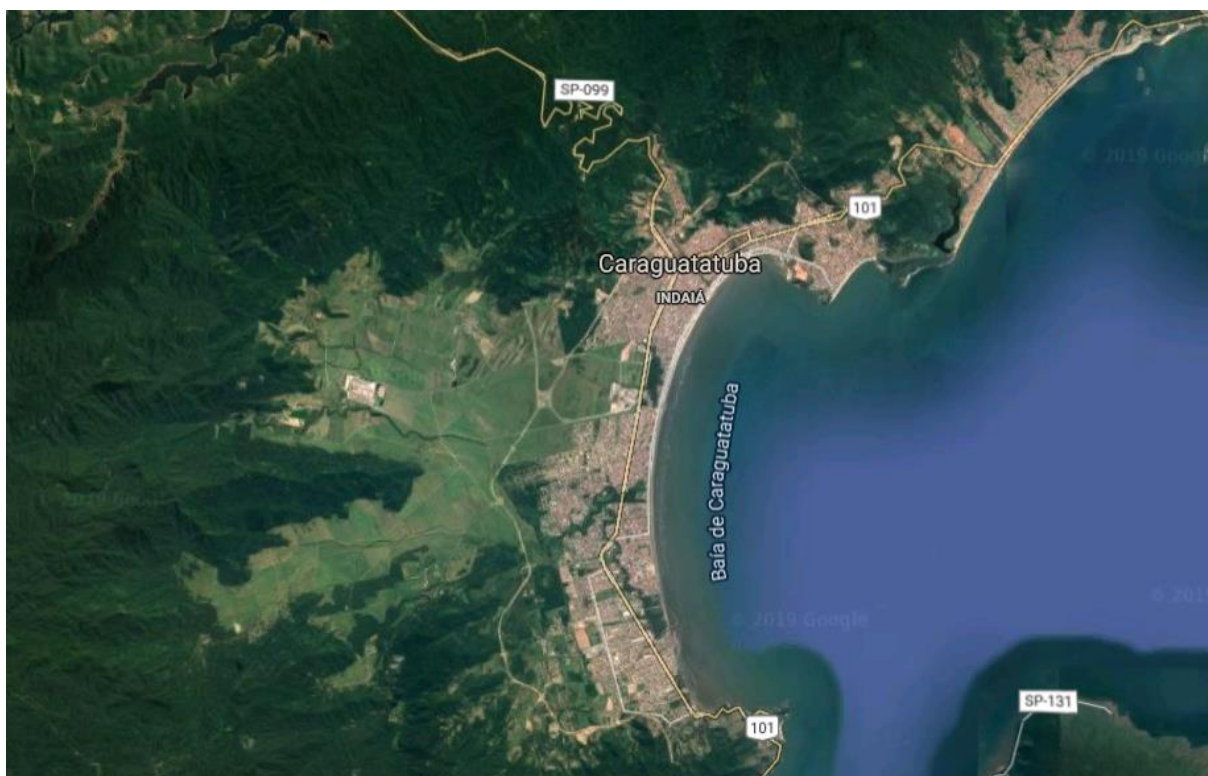
o distanciam da capital do estado. Em 2013, foi considerado o 75º município mais populoso do estado e o 269º mais populoso do país.

Considerado de grande porte, possui 100.840 habitantes, de acordo com o Censo IBGE 2010 e, segundo estimativas do IBGE de 2017, possui 116.786 habitantes. Ainda de acordo com o Censo IBGE 2010, 2.908 pessoas foram consideradas em situação de extrema pobreza. Pelas informações do Censo, 96% da população é urbana e 4% é rural. Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), é o 169º maior do estado, com índice de 0,769, mais alto que o do país (0,759).

Assim como a maioria das cidades litorâneas brasileiras, em épocas de veraneio, sua população praticamente quadriplica e faz com que apresente muitas características peculiares às cidades turísticas, tendo impacto na economia local e na dinâmica social.

A Figura 2 demonstra a geografia do município. Grande extensão de mar e muito próximo à Serra do Mar, o que obriga as construções urbanas ficarem espalhadas no território.

Figura 2: Visão satélite do município de Caraguatatuba (SP)



Fonte: Google Maps (2019).

O município foi escolhido pelo fato da familiaridade da pesquisadora com o local, facilidade em permanecer na cidade durante o trabalho de campo e porque Caraguatatuba reflete, em percentuais, a quantidade de famílias pobres em relação ao nível nacional, como

está demonstrada na Tabela 1.

Tabela 1: Dados sobre pobreza

	População	Famílias Cadastro Único	Relação população (%)*	Famílias do PBF	Relação população (%)*
Brasil	207.700.000	27.073.383	65,17	13.919.429	21,11
Caraguatatuba	116.786	15.777	67,54	4.984	21,33

*Número multiplicado por 5, pois é a média considerada na composição familiar.

Fonte: Cadastro Único Nacional de abril de 2018, PBF Nacional maio de 2018, IBGE 2017 (IBGE, 2018).

A partir do relatório de informações da SAGI/MDS (BRASIL, 2018a), em abril de 2018, 15.777 famílias estavam cadastradas no Cadastro Único, 3.768 delas tinham renda de R\$ 0 até R\$ 85,00, e 2.408 tinham renda de R\$ 85,01 até R\$ 170,00, ou seja, representam as famílias pobres com perfil para serem beneficiárias do Programa Bolsa Família. Com relação às informações sobre o PBF, em maio de 2018, 4.984 famílias receberam a transferência de renda, com um benefício médio mensal de R\$ 145,79 por família, totalizando R\$ 726.623,00 de valor repassado às famílias beneficiárias. Vale lembrar que a transferência de renda do PBF não tem a pretensão de substituir a renda da família e sim de complementá-la.

Quanto a algumas particularidades do município, pode-se notar que não há famílias quilombolas e indígenas no Cadastro Único (dados de abril de 2018). Existem quatro famílias relacionadas ao meio rural, consideradas como famílias de agricultores, sendo duas beneficiárias do PBF. Estão cadastradas 219 famílias em situação de rua e 183 delas são beneficiárias do Programa. Também estão cadastradas 16 famílias de catadores de material reciclável e oito são beneficiárias do PBF.

Outro fato que chamou a atenção para a definição do município diz respeito à forma de implementação e organização do Programa. De acordo com o relatado na abordagem de campo prévia em visita ao município, Caraguatatuba apresenta uma gestão do PBF bem comum ao identificado em uma pesquisa anterior (ARSKY, 2013), a qual demonstrou que, em 93% dos municípios brasileiros, a gestão do Programa é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, ou similar, no caso em questão, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania (Figura 3).

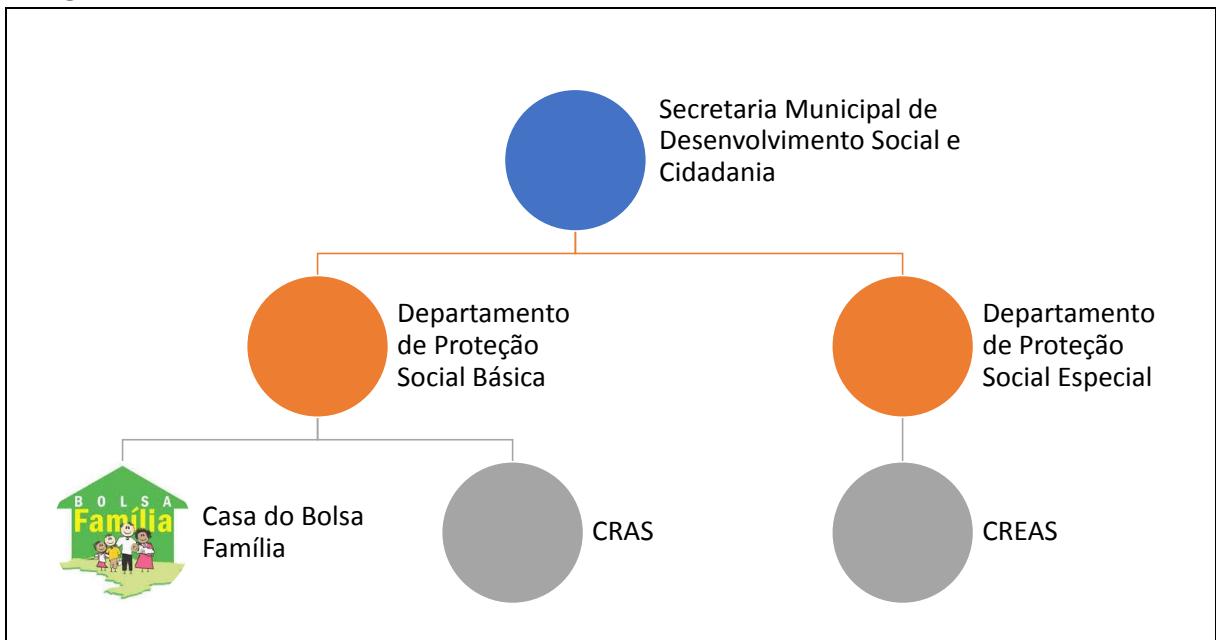
Ainda identificada mais uma semelhança aos resultados da mencionada pesquisa, a qual constatou que, em 74% dos órgãos gestores da assistência social, há uma subdivisão administrativa da gestão municipal do Bolsa Família. O município tem uma “Casa do Bolsa Família”, com uma equipe administrativa própria. Para compreender melhor, foi elaborado um organograma da gestão do PBF do município de Caraguatatuba (Figura 4).

Figura 3: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania de Caraguatatuba



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 4: Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania de Caraguatatuba



Fonte: elaboração própria

A Casa do Bolsa Família tem uma sede própria, próxima à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania. Lá, está localizada toda a gestão administrativa do PBF e do Cadastro Único, local onde também trabalha o gestor municipal do Programa, nomeado pelo Prefeito, conforme as determinações federais. A pessoa responsável pelo registro do acompanhamento da frequência escolar também trabalha no mesmo local e não na Secretaria

Municipal de Educação.

Figura 5: Casa do Bolsa Família de Caraguatatuba



Fonte: arquivo pessoal.

O atendimento às famílias beneficiárias é descentralizado para os CRAS, no qual também são feitos os registros das informações das famílias no Cadastro Único. Os casos de violação de direitos são atendidos nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), de modo que o município conta com cinco CRAS e um CREAS.

Figura 6: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Caraguatatuba



Fonte: arquivo pessoal.

Como o trabalho tem interesse no estudo sobre a pobreza, algumas percepções em relação ao tema investigado junto aos atores¹⁵ entrevistados foram captadas por meio das entrevistas semiestruturadas, com representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, com uma ex-Agente Comunitária de saúde (ACS) e com a vice-presidente do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e funcionária da ONG que viabilizou as entrevistas com beneficiárias e ex-beneficiárias. Então, as entrevistas realizadas abordaram o tema da pobreza no município e sua relação com o PBF, além do tema das condicionalidades, que será exposto mais ao final do capítulo.

Com relação à pobreza em Caraguatatuba, dois atores entrevistados demonstraram preocupação quanto à particularidade que o município tem de ser um local turístico, conforme pode ser visto no trecho a seguir:

Caraguá é complicado, a gente escuta muito falar que tem que dar a vara e ensinar a pescar, mas a gente sabe que, na realidade, não tem emprego pra todo mundo. De repente eu dou várias oportunidades que tem nos CRAS do município de Caraguá, existem vários cursos de qualificação pras pessoas se aprimorarem em alguma profissão, mas eu te pergunto, tem emprego pra esse povo? Não tem. Às vezes falam: a pessoa tá no Bolsa Família por comodidade. Não é gente, é por necessidade. Claro que tem as irregularidades... Mas eu acho necessário porque a pobreza aqui é muito grande também. A gente vê o centro da cidade, a parte bonita do município [...]. (ENTREVISTA GESTÃO 1)

A entrevista com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania foi mais ampla do que o tema Bolsa Família. Ele demonstrou muita preocupação com uma particularidade de municípios turísticos e litorâneos, caso de Caraguatatuba. Durante as temporadas, a cidade chega a ficar com quase 800 mil habitantes. Aumenta o número de moradores de rua, pois muitos vêm de fora. Segundo o Secretário, no município quase não tem moradores de rua. Então, os trabalhos de proteção social são feitos com pessoas de fora (ENTREVISTA GESTÃO 2).

Já em relação ao Programa Bolsa Família ser uma alternativa para a redução da pobreza no município, duas entrevistas apontaram positivamente a importância do benefício:

É um grande benefício pra muitas famílias, é lógico que a gente sabe que não sai da situação de pobreza porque a gente sabe quanto que é, mas é de grande ajuda... Aqui, é cidade litorânea, então é na temporada que eles conseguem trabalhar... Nós temos aqui o serviço público, o comércio e o trabalho informal. (ENTREVISTA GESTÃO 3)

Aqui, eu percebo que algumas famílias conseguiram sair até da condição do Bolsa, eu até tenho relato de uma pessoa que trabalha comigo e era usuária do PBF, e saiu porque as condições de vida melhoraram. (ENTREVISTA GESTÃO 1)

Como se trata de um programa intersetorial, as áreas de saúde e educação também estão envolvidas nos trabalhos necessários ao acompanhamento das famílias beneficiárias. Em

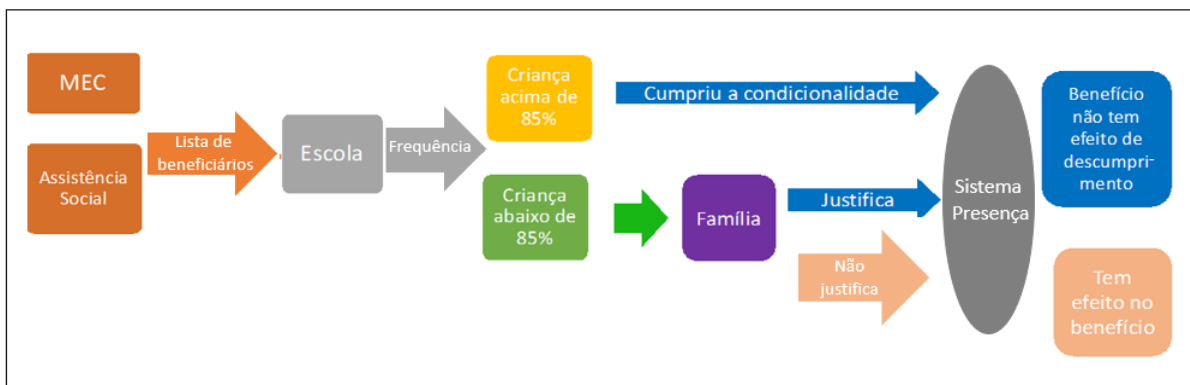
¹⁵ As entrevistas com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania e com a ex-Agente Comunitária de Saúde não foram gravadas.

entrevistas com representantes das áreas, percebe-se como é o envolvimento das áreas nos processos de acompanhamento. Na educação, a pessoa entrevistada descreveu o seguinte:

Funciona assim: nós recebemos da assistência social quem são as famílias do programa, do próprio MEC, quem são as famílias que são beneficiárias. Nós temos um controle mensal dessa criança, de acordo com a frequência, elas recebem o Bolsa Família. Elas têm que ter 85% de frequência na escola, quando isso não acontece, quando acontece da criança estar faltando por algum outro tipo de problema, a gente chama a família pra saber o que está acontecendo. Se tem um atestado médico, qual a justificativa pra gente poder colocar. Se o pai não justifica, o benefício é cortado, entendeu? Porque é a obrigatoriedade dele mandar a criança pra escola. Então, assim, a gente tem um controle bem grande disso. Na Secretaria [de Educação], tem um departamento de Bolsa Família que envia a planilha de alunos para as escolas marcarem a frequência, aí depois de preenchida volta pra Secretaria colocar no sistema [Presença-MEC]. (ENTREVISTA GESTÃO 3)

Para ilustrar melhor o que foi mencionado pela entrevistada, a Figura 7 apresenta um fluxo do acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF em Caraguatatuba.

Figura 7: Fluxo para acompanhamento da frequência escolar em Caraguatatuba



Fonte: elaboração própria.

Figura 8 – Secretaria Municipal de Educação de Caraguatatuba



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 9 – Escola Municipal de Caraguatatuba



Fonte: arquivo pessoal.

Quanto ao processo de acompanhamento na área de saúde, a entrevistada da Secretaria de Saúde, responsável pelo Programa, relatou que faz duas vezes o processo de organizar as listas de acompanhamento do PBF, a partir do público de beneficiários que já está no Sistema da Saúde para acompanhamento no município. Ela realiza o processo de separação por bairros no início e no meio de cada vigência, organiza as informações em diferentes cadernos e marca uma reunião para distribuí-los e explicar aos ACS, que são vinculados às Unidades Básicas de Saúde e atendem os bairros. Os ACS fazem as visitas, preenchem o caderno e devolvem à Secretaria para as informações serem registradas no Sistema. (ENTREVISTA GESTÃO 4)

Figura 10 – Secretaria Municipal de Saúde de Caraguatatuba



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 11 – Unidade Básica de Saúde de Caraguatatuba



Fonte: arquivo pessoal.

Também foi entrevistada uma ex-agente comunitária, que relatou com mais detalhes o trabalho desse ator no acompanhamento de saúde das famílias. De acordo com a entrevistada, o ACS é sempre uma pessoa que reside próximo ao bairro no qual vai atuar. O nível de escolaridade mínimo é o Ensino Médio. Os Agentes sempre vão em dupla, não podem agendar consultas e nem levar remédios nas visitas. As mães precisam ir até o posto para fazer isso. À época em que trabalhava, eram 10 ACS na equipe. Relatou que havia lugares no município em que eram proibidas de entrar para visita, devido ao tráfico de drogas.

Se recordou de como era o processo de acompanhamento da saúde para o PBF no tempo em que era agente comunitária. Os ACS recebiam o mapa de acompanhamento (a relação de famílias a serem acompanhadas) e iam nas casas das famílias beneficiárias ou não. Quando começou o acompanhamento do PBF, em 2004, era uma vez por ano ou duas, ela não recordou ao certo. Disse que já fazia parte da rotina, então bastava preencher as informações do acompanhamento das famílias do PBF no caderno (mapa de acompanhamento) e entregar para a enfermeira (coordenadora do grupo de ACS da região).

Ela lembra de levar balança nas casas para pesar e metro para medir as crianças. Para saber das vacinas, ela olhava o cartão de vacinação. Quando notava algo diferente (sobrepeso, desnutrição, necessidade de vacina) avisava sua coordenadora, que era uma enfermeira. Disse que costumava orientar as famílias sobre alimentação adequada, pois quando entrava nas casas observava os alimentos disponíveis.

Percebeu que as visitas rotineiras às famílias mudavam a realidade de muitas delas, presenciando verdadeiras transformações depois que passou a acompanhar as famílias. Ela elogiou bastante o trabalho do ACS, porém reforçou que precisa ter um perfil bem humanitário para essa profissão. A ex-ACS entrevistada relatou um fluxo para o acompanhamento das crianças do Bolsa Família:

- 1. Identificação das crianças-famílias** – a partir do mapa de acompanhamento (caderno espiral feito e distribuído por técnico da Secretaria de Saúde).
- 2. Acompanhamento** – visita à casa das famílias com observação e orientação da carteira de vacinação.
- 3. Vacinação** – encaminha para a enfermeira-chefe, para agendar a vacinação das crianças no posto.
- 4. Pesagem e medição** – leva balança e metro nas visitas, quando identifica desnutrição e sobrepeso, avisa a nutricionista e a enfermeira (nesse caso, a entrevistada relatou que já passava algumas orientações durante a visita).
- 5. Estratégia para “conquistar” as mães e pais para pesarem e medirem os filhos** – “levava pirulito, lanchinho quando percebia que tinha muita criança que as mães não levavam no posto, e reunia as mães e as crianças embaixo da árvore” (ENTREVISTA GESTÃO 5).
- 6. Resultado** – preenchimento do mapa de acompanhamento e entrega à coordenadora.

A Figura 12 apresenta um fluxo com o processo de acompanhamento da saúde, com base nas informações das duas pessoas entrevistadas da área de saúde.

Assim, os processos, tanto na educação quanto na saúde, são rotineiros e já fazem parte do dia a dia dos profissionais ao promover o acompanhamento de condicionalidades das famílias beneficiárias.

Sobre os dados do acompanhamento de condicionalidades de Caraguatatuba, a última informação pública disponível traz que o público de acompanhamento da educação tem 4.410 beneficiários de seis a 15 anos, e 821 beneficiários de 16 e 17 anos¹⁶. Sobre o público de acompanhamento de saúde, o qual são consideradas famílias com crianças de até sete anos, e mulheres de 14 a 44 anos, são 3.578 famílias¹⁷. (BRASIL, 2018a)

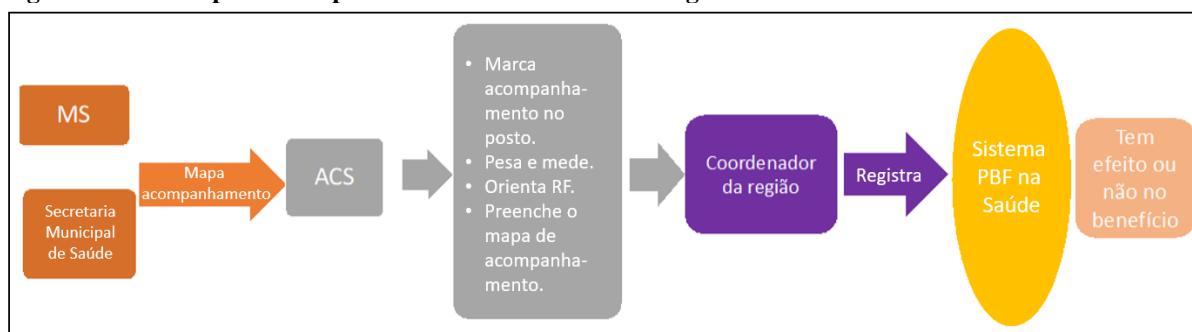
Das 4.410 crianças do público, 4.020 foram acompanhadas na educação (91,15%). Quanto aos jovens, dos 821 do público, 638 foram acompanhados (77,71%). Sobre a saúde,

¹⁶ Dados consultados em novembro de 2017 (BRASIL, 2018a).

¹⁷ Dados consultados em dezembro de 2017 (BRASIL, 2018a).

das 3.578 famílias do público, 2.456 foram acompanhadas (68,64%). Esses dados já apontam que não houve 100% de acompanhamento por parte da gestão municipal. Sobre as famílias acompanhadas, pode-se dizer ainda, de acordo com informações de novembro de 2017, que 333 delas tiveram algum efeito no benefício por descumprimento de condicionalidades e 92 jovens de 16 e 17 anos, que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ), tiveram efeito no benefício por descumprimento de condicionalidades. Não se pode afirmar que as demais famílias ou jovens que foram acompanhadas não tiveram descumprimento, no entanto, é possível dizer que apenas não tiveram os efeitos do descumprimento, porque, de acordo com as regras do Programa, há uma relação de motivos de baixa frequência escolar que, de certa forma, justificam a não frequência do aluno PBF, dentre eles estão doença do aluno, falta de merenda escolar, violência na área de moradia etc. Essas são informações que enriquecem as análises de vulnerabilidades vivenciadas por essas famílias e orientam o poder público na busca por soluções aos problemas.

Figura 12 – Fluxo para acompanhamento de saúde em Caraguatatuba



Fonte: elaboração própria.

Uma maneira de trabalhar essas informações de descumprimento foi brevemente mencionada na conversa com a gestora municipal do PBF durante a visita prévia ao município. Ela informou que Caraguatatuba está fazendo parcerias com o Senac para que as famílias com indicativos de descumprimento tenham membros familiares realizando cursos para cuidador de idosos. A gestão identificou a necessidade desse tipo de serviço no município e se organizou para encaminhar essas famílias ao curso. (ENTREVISTA GESTÃO 6) Porém, não foi possível entrar nesse assunto, pois não houve espaço para aprofundar as questões com a gestão.

3.2 Abordagem para além da gestão do PBF

Antes de iniciar as análises sobre o ponto central deste capítulo, que trata da percepção das beneficiárias e outros atores entrevistados em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família, é importante relatar o processo de abordagem e a escolha da amostra para a pesquisa.

Inicialmente, foi feito um contato com a gestora do Programa e agendada uma pesquisa prévia, a partir da qual foi confirmado o interesse em fazer o trabalho de campo no município por ter muitas características também presentes em boa parte dos municípios do país. Cerca de seis meses depois, a pesquisadora voltou ao município para iniciar o trabalho de campo, porém teve certa dificuldade em fazer contato com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania e foi orientado que seria necessário protocolar um requerimento na Prefeitura para ter acesso à gestão. Esse fato atrasou um pouco o início dos trabalhos.

Uma semana depois, o trabalho de campo realmente começou. Primeiro, pensou-se em conhecer de perto o dia a dia do acompanhamento das famílias pelas três áreas envolvidas com o Bolsa Família e realizar visitas às casas das famílias, mas algumas dificuldades prejudicaram uma pesquisa mais próxima a essas realidades. Durante as quase quatro semanas do mês de outubro de 2018 que a pesquisadora permaneceu no município, não foi possível fazer visita à casa das famílias e também não houve visita para acompanhar o atendimento de beneficiários nos serviços públicos.

Acredita-se que esse empecilho foi decorrente do período eleitoral, outubro de 2018. Mesmo não havendo eleição municipal, a gestão estava envolvida com as eleições federal e estaduais. Notou-se também um certo receio em permitir um olhar aprofundado nas informações e nos processos do município. Apesar disso, foi possível conversar com as três áreas envolvidas na gestão do Bolsa Família, beneficiárias e pessoas que já atuaram na gestão do Programa, mas sem observar os processos de trabalho com as famílias. Vale destacar que o contato de famílias e beneficiários com a gestão ocorre nos CRAS (onde é feito o Cadastro Único e o atendimento de benefícios do PBF), nas escolas em que as crianças beneficiárias estudam, em Unidades e Postos de Saúde, e em visitas às casas das famílias, de modo que não houve oportunidade de conhecer essa realidade, pois dependia de um “de acordo” para acompanhar o trabalho dos profissionais dessas áreas.

Durante o trabalho de campo, a pesquisadora sentiu a necessidade de fazer uma abordagem com pessoas que não eram beneficiárias do PBF, as quais são denominadas de

“sociedade” neste trabalho. As pessoas desse grupo foram escolhidas aleatoriamente e não tinham um perfil determinado. Algumas eram conhecidas da pesquisadora outras não. Isso não estava previsto no início da pesquisa, então foi aplicado um questionário para entender a percepção que elas têm sobre a relação dos beneficiários com as condicionalidades. Foram obtidos 28 questionários, com as seguintes características: 20 deles foram respondidos por mulheres e 8 por homens. Apesar de haver preferência para não beneficiários responder, coincidentemente, dois questionários foram respondidos por beneficiárias. Pouco mais de 60% tinha renda acima de três salários mínimos. Quanto ao restante, para metade, a renda varia de 0 a 1 salário mínimo e a outra metade varia de 1 a 3 salários mínimos. Apenas um dos questionados disse não conhecer o Programa e metade dos questionários foi respondido por pessoas que conhecem beneficiários do Bolsa Família.

Quadro 4: Questionário aplicado – dados pessoais

Idade	Quantidade de questionários
Abaixo de 30 anos	1
Faixa dos 30 anos	11
Faixa dos 40 anos	4
Faixa dos 50 anos	2
Faixa dos 60 anos	6
Acima de 70 anos	1
Não respondeu	3

Quadro 5: Questionário aplicado – dados sobre as condicionalidades de educação

Condicionalidade de educação	Quantidade de questionários*
Porque na escola as crianças têm merenda	6
Para estudar, aprender e, no futuro, ter uma vida melhor	11
Para não perder o benefício do Bolsa Família	7
Obrigação dos pais de levarem os filhos para a escola	1
Porque os pais precisam trabalhar e na escola sabem onde os filhos estão	4

*Um dos questionários apresentou mais de uma resposta.

Quadro 6: Questionário aplicado – dados sobre as condicionalidades de saúde

Condicionalidade de saúde	Quantidade de questionários*
Para evitar que os filhos fiquem doentes	14
Para não perder o benefício do Bolsa Família	9
Porque é dever dos pais	6

*Um dos questionários apresentou mais de uma resposta.

Quanto ao ponto central para a aplica o dos questionários – a percep o das condicionalidades – percebe-se que a sociedade da amostra selecionada tem feito menos julgamento de valor sobre os beneficiários. Tanto para educa o quanto para saúde, a maioria entende que os beneficiários se importam com o futuro dos seus filhos. Porém, outra parte, no

caso da condicionalidade de educação, cerca de 1/4 e quase 1/3, no caso da condicionalidade de saúde, ainda acredita que as famílias cumprem as condicionalidades em troca do benefício.

A entrevista com pessoas beneficiárias também foi semiestruturada e por não conseguir chegar até às famílias por intermediação da gestão do Programa, houve a necessidade de recorrer à ONG¹⁸ Associação de Proteção e Assistência a Maternidade e Infância no Período Neonatal (APAMI), que recebe pessoas encaminhadas pelos CRAS, para serem atendidas no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a fim de complementar o trabalho social com as famílias acompanhadas na assistência social.

Então, o critério de seleção dos entrevistados foi definido a partir da condição da pessoa, ou seja, ser ou já ter sido beneficiário do Programa. Quem selecionou as pessoas foi a direção da Organização escolhida, a APAMI. As entrevistas foram todas individuais e feitas na sede da organização, com agendamento prévio pela direção da ONG. Apenas uma entrevista foi feita fora da Associação. Além disso, uma beneficiária que trabalhava em uma Unidade Básica de Saúde visitada pela pesquisadora (por conta própria) também foi entrevistada.

O ponto principal da entrevista era tentar capturar a percepção que os beneficiários têm sobre as condicionalidades e como as enxergam dentro de um determinado grau de importância para a vida de seus filhos.

Foram entrevistadas dez mulheres, entre 22 e 48 anos. Uma delas negra, duas brancas e as outras sete pardas. Todas já eram mães e quatro delas estavam grávidas. Até o momento da entrevista, duas tinham um filho cada, cinco tinham dois filhos e três tinham três filhos. Quase todos os filhos estavam em idade escolar ou de atendimento na saúde (calendário de vacinação e acompanhamento nutricional).

Apenas três das entrevistadas não são mais beneficiárias do PBF. Uma informou ao CRAS que não precisava mais do benefício porque ela e o marido estavam trabalhando. A outra teve o benefício cancelado porque, como o marido começou a trabalhar com carteira assinada, a renda ficou acima do permitido pelo PBF. A última não sabia ao certo porque não estava recebendo, seu benefício foi bloqueado quando os filhos concluíram a educação, com isso ela recebeu um aviso da assistência social para comparecer ao CRAS, atualizar o

¹⁸ A ONG foi escolhida devido à proximidade da pesquisadora com a gestão, por conhecer o trabalho desenvolvido e o público atendido (maioria composta por beneficiários do PBF). A Associação de Proteção e Assistência a Maternidade e Infância no Período Neonatal (APAMI) tem como objetivo o desenvolvimento de ações complementares de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos na faixa etária de 18 a 59 anos, com o oferecimento de oficinas operativas (Projeto Fortalecendo Laços).

Cadastro Único e ver se ainda se encaixava no perfil do Programa, mas ainda não tinha visto isso.

Quase todas as beneficiárias entrevistadas trabalham, boa parte na informalidade fazendo faxinas. As que relataram sobre o emprego dos maridos ou companheiros, também deixaram a entender que estariam trabalhando no mercado informal (como pedreiro, *motoboy* etc.). Todas disseram que o dinheiro do PBF é uma boa ajuda, contribui desde a compra de alimentos e coisas para as crianças até no pagamento de água e luz. Os resultados da entrevista serão apresentados mais à frente do trabalho.

Figura 13: Logotipo da APAMI



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 14: Atendimento na APAMI (grupo de trabalho)



Fonte: arquivo pessoal.

Figura 15 – Atendimento na APAMI (encerramento do trabalho de campo)



Fonte: arquivo pessoal.

3.2.1 Percepção dos entrevistados quanto às condicionalidades – gestão, beneficiárias e ex-beneficiárias

3.2.1.1 Gestão

A entrevista semiestruturada com representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, com uma ex-Agente Comunitária de saúde (ACS) e com a vice-presidente do Conselho Municipal de Assistência Social e funcionária da ONG que viabilizou as entrevistas

com beneficiárias e ex-beneficiárias, além de abordar a pobreza e o Bolsa Família, se aprofundou no tema das condicionalidades, a fim de captar a percepção da gestão sobre o assunto no desenho do Programa e na vida dos beneficiários.

Com base nas entrevistas, foi muito perceptível a visão da gestão de vincular o benefício à obrigação de estar na escola ou vacinar, pesar e medir as crianças, ou seja, cobrar as condicionalidades, uma questão de controle de cumprimento ou não dos compromissos. As falas a seguir mostram isso.

Eu acho que tem que ter esse controle, tanto da questão da saúde, como da educação, eu acho que é muito importante ter esse controle, até por uma questão cultural, social, às vezes por ser uma questão social mais inferior, não vê a necessidade de levar a criança pra escola, de levar a criança no médico, e a partir do momento que você tem a obrigação pra que você não perca esse benefício, eu acho que tá reforçando pra que as coisas caminhem de uma maneira melhor, porque se não tivesse que levar meu filho pra pesar, seu eu não tivesse que ter a frequência escolar, eu acho que a evasão escolar seria maior, o número de crianças sem vacinação, eu acho que isso reforça pra que as condições dessas crianças sejam melhores. (ENTREVISTA GESTÃO 1)

De repente, se não tiver uma obrigação, as coisas correm frouxo. Geralmente, quando você classifica essas famílias, o índice de escolaridade é baixo, dos pais, de repente não tem aquela visão do quanto é importante a educação. Se não for uma coisa obrigatória vai acabar... Gera um sentimento de obrigação, mas consequentemente vai ter um futuro melhor pra essa criança. [...] Eu trabalho num projeto em uma instituição, onde são encaminhadas famílias inclusive do Bolsa, porque as famílias são referenciadas pelo CRAS, o índice de escolaridade é muito baixo, dos pais, eu acho que isso (acompanhamento de condicionalidades) deve ser verificado mesmo, eu vejo que é, porque a mãe vem aqui e fala, 'bloquearam meu benefício porque meu filho faltou muito na escola, aí acionou o Conselho Tutelar... Eu acho isso muito importante, e no município de Caraguá é, isso é acompanhado bem de perto. (ENTREVISTA GESTÃO 1)

A fala da gestão a seguir acha que as famílias não entendem a importância de levar para o acompanhamento, imagina que eles entendam ser uma obrigação para as famílias. Ao ser questionada sobre as condicionalidades serem uma oportunidade aos beneficiários, a entrevistada responde: “de repente, eles [os beneficiários] não entendem a oportunidade dessa forma. Talvez pra eles parece que é só cobrança”. (ENTREVISTA GESTÃO 1)

A fala a seguir é mais direcionada ao acompanhamento da frequência escolar: “se o pai não justifica, o benefício é cortado, entendeu? Porque é a obrigatoriedade dele mandar a criança pra escola. Então, assim, a gente tem um controle bem grande disso... As mães ficam bravas quando corta o benefício! A diretora é ruim, mas aí a criança não está frequentando” (ENTREVISTA GESTÃO 3).

Quanto ao acompanhamento de saúde, a ideia não diverge sobre a condicionalidade ser uma obrigação às famílias e, quando os beneficiários não queriam levar seus filhos no posto ou não deixavam fazer o acompanhamento nutricional, a entrevistada usava o discurso “se não levar, vai perder o Bolsa Família. E perdia mesmo”. Afirmou que nem quando organizava pesagens e medições de modo coletivo, com distribuição de pirulitos para as

crianças, conseguia a adesão de algumas famílias, “as mães eram preguiçosas e não iam” (ENTREVISTA GESTÃO 5).

Algumas falas trazem a ideia de um pré-julgamento da família, por serem muito pobres, a família acha que é uma obrigação, ou ainda, sobre crianças com dificuldades de aprendizado: “então não é a escola, o problema tá na família” (ENTREVISTA GESTÃO 6).

Esses argumentos foram coletados de pessoas que trabalham com as famílias e deviam reforçar que a autoestima é fundamental para as famílias buscarem um futuro longe da pobreza, o que, pelo observado e constatado nas entrevistas, não era feito nos atendimentos aos beneficiários.

Essa questão de cobrar o cumprimento das condicionalidades pode ser confirmada a partir dos relatórios de descumprimento, aferidos pelo MDS durante o ano de 2018, e apresentados no Quadro 7.

Quadro 7: Descumprimento de condicionalidades em Caraguatatuba

Mês	Frequência escolar BFA e BVJ em %	Agenda de saúde* (crianças até 7 anos em %)
Março	9,23	
Abril	12,64	
Mai	15,33	
Junho	13,37	
Julho	11,97	0,55
Agosto	15,48	
Setembro	11,51	
Outubro	12,58	
Novembro	12,34	
Dezembro		1,69

*Acompanhamento de saúde é semestral.

Fonte: elaboração própria.¹⁹

Apenas a título de comparação, ao observar o mês de março de 2018, o mais baixo percentual de descumprimento de Caraguatatuba foi de 9,23, já o percentual Brasil foi 4,19, da região Sudeste, 6,97, e do estado de São Paulo, 6,81. Se analisar o mês de maior percentual de descumprimento em Caraguatatuba, o mês de agosto foi de 15,48, Brasil, 5,93, da região Sudeste, 11,61, e do Estado de São Paulo, 14,21. (BRASIL, 2019c).

Ao comparar os dados de saúde, a tendência segue igual para o segundo semestre de acompanhamento. O Estado de São Paulo teve 0,37 de descumprimento e Brasil 0,34, diante

¹⁹ Dados consultados no Sistema de Condicionalidades (Sicon), utilizado pelas gestões PBF e por pessoas que trabalham com o Programa que tenham sido cadastradas para terem acesso às informações contidas no sistema, acessado na página do MDS (BRASIL, 2019c).

de 1,69 de Caraguatatuba. Mas o primeiro semestre não seguiu a tendência nos percentuais de descumprimento, uma vez que o município estudado teve 0,55 Estado de São Paulo, 0,80, e Brasil, 1,15. O percentual do 2º semestre está bem elevado no município, possivelmente devido ao impacto da implementação de um novo sistema de acompanhamento na saúde em meados de 2018. É possível que, pelo sistema apresentar um novo *layout*, os técnicos tenham tido dificuldades com o registro dos dados.

Ainda que na saúde, no primeiro semestre do ano analisado, não tenha havido uma forte marcação de descumprimento das crianças, percebe-se que existe uma preocupação por parte da gestão de Caraguatatuba quanto ao descumprimento, e não foi notado nas entrevistas um interesse em fazer um trabalho para reduzir esse número.

No entanto, houve preocupação com relação ao futuro de famílias beneficiárias. A pessoa entrevistada não trabalha na gestão de acompanhamento, mas atua com famílias beneficiárias. Assim, diante da premissa de que o Programa com a presença das condicionalidades em seu desenho rompe com o ciclo intergeracional de pobreza, uma preocupação muito relevante, porém não aprofundada na presente pesquisa, está relacionada à “porta de saída” da pobreza. Questão que ainda requer esforços dos gestores públicos sobre como implementar ações que dialoguem com as necessidades do público beneficiário.

A entrevistada disse haver gerações de famílias beneficiárias de programas sociais em Caraguatatuba:

Eu já acho que é uma questão a nível Brasil, é a questão [de] falta da oportunidade de emprego, já não acho que é a questão de que transfere de pai pra filho, é a questão da realidade estrutural mesmo, para pessoas mais esclarecidas já está difícil, imagina pra essa parcela dessa clientela, que não tem educação, que tá defasado em tudo, passa por essa questão. Sinceramente, eu não sei te falar como resolver isso hoje. É triste eu te falar isso... É triste a realidade no social de que dez anos a mesma família pegando uma cesta básica. Aí eu pergunto, o que eu contribuí pra melhorar? Você fica feliz porque você vê um ou dois que saem dessa situação [...] Não vou conseguir emancipar as famílias do Bolsa, mas não posso desestimular essas famílias, tem que continuar tentando, buscando alternativa, que é o que a gente tenta fazer, fica buscando possibilidades, procurando projetos do que está acontecendo no mercado no momento, investindo em coisas novas, procurando cursos novos, tentando de alguma forma ajudar, mas não existe uma fórmula milagrosa que eu vou conseguir mudar tudo. (ENTREVISTA GESTÃO 1)

3.2.1.2 *Beneficiárias e ex-beneficiárias*

A entrevista semiestruturada com beneficiárias e ex-beneficiárias do PBF teve três temas de interesse: condicionalidades, Bolsa Família e expectativa para o futuro.

Sobre as condicionalidades, notou-se uma dificuldade das pessoas entrevistadas em associar a palavra condicionalidade com ter frequência escolar ou realizar o pré-natal, o acompanhamento nutricional e a vacinação. Percebeu-se isso em relação à pergunta se a

pessoa entrevistada sabia quais eram as condicionalidades. Boa parte respondia “não” e depois complementava dizendo que sabia que o filho tinha que estar na escola e ter vacina.

A maioria informou que teve informações da gestão do Bolsa Família sobre o acompanhamento de saúde e educação quando fizeram o Cadastro Único ou quando se tornaram beneficiárias. Sobre a orientação do PBF: “esse Bolsa família é uma ajuda pras crianças, a gente podia comprar as coisas pras crianças... Não podia faltar aula, essas coisas né, avisaram tudo” (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 2).

Uma das entrevistadas, quando passou a ser PBF, disse que foi informada da presença, sobre ir ao posto pesar todos os meses, mas a agente de saúde ia na casa e levava o informativo para avisar que tinha pesagem do Bolsa Família.

Então a gente ia, marcava, a gente ia lá, pesava eu, pesava as crianças, aí depois de um tempo tinha que ir de novo. Tem que ter frequência na escola, não pode faltar, porque se faltar corta, e corta mesmo, já cortaram de um bocado de gente que eu conheço, de amiga minha por causa das crianças que faltavam na escola. A criança tem que tá ali bonitinho. (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 3)

Porém, percebeu-se que as orientações não reforçavam a importância em relação ao direito e aos impactos positivos de seus filhos serem atendidos pela saúde, terem frequência escolar e acompanhamento socioassistencial, mas sim a consequência relacionada apenas ao benefício: se não tiver frequência escolar ou vacina, perde o benefício. Esse tipo de relato foi praticamente unânime entre as entrevistadas no grupo das beneficiárias.

Eu fiquei até chateada, ah porque você vai perder o Bolsa, o importante pra mim é a educação da minha filha não é o Bolsa Família, o Bolsa Família me ajuda bastante, mas o importante em primeiro lugar é a educação da minha filha, aí eles ficaram quietos, tudo é o Bolsa, eles ameaçam, eu não acho certo isso, eu sou meio boca dura então já falo logo. (ENTREVISTA beneficiária 1)

Outra entrevistada não acha importante cobrar a frequência das crianças com o argumento do Programa:

Porque eles jogam pro Bolsa Família, falam que vai perder, se eles entrassem na parte da educação aí sim, mas eles nunca lembram da educação, eles só falam que vai perder o Bolsa Família, só isso, então eu não acho importante eles estão lembrando isso... Como se estivesse indo pra escola por causa de um dinheiro que o governo dá, eu não acho isso certo. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 1)

Mais argumentos criticando a postura de cobrança da gestão surgiram, assim como: “se faltar dois dias, a Bolsa Família não vem no mês”, e “escola disse que se faltar perde o Bolsa Família, né?” (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 2).

Durante as entrevistas, duas beneficiárias defenderam a importância do controle por parte da gestão no acompanhamento das condicionalidades:

Acho um absurdo a pessoa reclamar porque precisa levar pra pesar, é o seu filho, é o seu direito, vai lá, corre atrás... Como é que vai saber pra que tá usando o Bolsa Família, pra

comprar cigarro? Se você não leva pra pesar, como é que você vai saber se seu filho tá ganhando peso, como é que eles vão ter noção que o dinheiro que você tá recebendo, que você tá pagando alimentação mesmo, as pessoas não entendem isso, eu já tenho essa noção de que eles fazem isso por causa disso [...] Você tá ganhando dinheiro do governo e você ainda tá reclamando. É obrigação dela levar para o médico. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 5)

Mais uma entrevistada seguiu na mesma linha:

Tem que tá na escola as duas crianças, a carteirinha de vacinação tem que tá completa, não pode ter nenhum atraso, então todo ano eu tinha que levar a declaração escolar mais a carteirinha de vacinação, é uma exigência que eles pedem... Eu acho porque assim é meio que obriga as mães relapsas, né, a ter um tipo de obrigação. E, assim, a declaração só vem dependendo das faltas. Escola avisa sobre as faltas, pelo menos aqui, dependendo da quantidade de faltas, o Conselho Tutelar já vai, por exemplo, tem reforço, se a criança não vai o Conselho Tutelar já intervém. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 6)

Ainda que as entrevistadas tenham apresentado esses relatos, que comprovam o que foi notado também durante as entrevistas com a gestão das áreas, elas dão importância para o fato de as crianças estarem na escola e serem atendidas pelos profissionais de saúde. Os relatos sobre isso foram unânimes tanto no grupo de beneficiárias quanto no de ex-beneficiárias.

Uma entrevistada acha que ir para a escola é o futuro da filha:

Eu quero pra ela o que eu não tive. Eu sou faxineira, então eu falo pra ela, se você quer ser alguém na vida tem que estudar mesmo. É esquecer de sair com as amigas, e ficar estudando, é o que eu estou falando pra ela. Ela fala que não quer trabalhar pra ninguém, então se você não quer trabalhar pra ninguém tem que estudar muito, porque eu acho que estudo é tudo na vida. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 1)

Outra deu muito valor às netas estarem na escola:

Quando elas faltam é só quando não pode mesmo, se tiver doente... Porque tem que aprender, né? Porque a gente já é pobre, e se ficar menina em casa sem estudar, tem que ir pra escola, acho que é uma obrigação, coisa que eu não me formei nada, mas eu quero que elas estudem, né? (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 2)

A mesma entrevistada também relatou o que as netas pensam sobre a educação:

A de 11 anos mesmo pensa de estudar, só que ela não é muito boazinha na escola não, assim, pra aprender, aí mandou levar no psicólogo porque disse que ela tinha pograma [sic] de aprender, minha filha ficou levando, só que depois, minha "fia" com o bucho grande né, ficava incomodando... E a gordinha que é a mais nova, ela é bem estudiosa, ela brinca de escolinha tudo em casa. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 2)

Uma das entrevistadas comentou sobre a preocupação com a escola, "não pode pensar que a frequência é só pra cortar o benefício, eles têm que estudar e aprender". Ela disse incentivar o filho mais velho a ler, e senta com ele para estudar a tabuada. Falou que a professora da escola elogiou que ele está lendo. Ela chegou a comprar um jogo de tabuadas para o filho, mas, na época, ele não quis e agora está fazendo falta. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 3)

Outros relatos também reforçam a frequência escolar e o atendimento na saúde como um valor na vida dos filhos das beneficiárias entrevistadas.

As crianças precisam aprender e na escola ela sabe onde elas estão. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 4)

A única coisa que a gente pode dar de melhor pro nossos filhos é a educação... Eu sempre tô correndo atrás. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 5)

Com certeza, porque é essencial pra ela né. Se não vacina fica doente, às vezes, pega uma doença a gente não sabe nem porquê. Na escola, é que já aprende alguma coisa, já me ajuda pra mim trabalhar também, na escola ela já nem falta, porque eu precisava fazer faxina, aí eu botava na escola, quando eu botava na creche era o dia todo, era melhor ainda, aí quando já tá meio período, tem que pagar os outros pra pegar ela e ficar até a hora que eu chego da faxina. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 7)

Ao questionar uma entrevistada sobre se a filha estaria na escola se não existisse o Bolsa Família, ela respondeu: “ia tá na escola, ela não vai pra escola só por causa do Bolsa Família, é pra ela aprender as coisas, ser alguém na vida também, aprender alguma coisa que preste, agora que é importante é, né?” (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 7).

As ex-beneficiárias entrevistadas tiveram o mesmo entendimento:

É importante porque, eu acho assim, porque tem que ir pra escola, né? Eles tão ali aprendendo, vai ser educado, aprender tudo bonitinho. Vacinar, é importante, né? Vacinar a criança, quanta doença tem aí e com a vacina a gente fica imune dessas coisas, evita as doenças, desnutrição também. É importante ter educação, ser alguém melhor na vida... Mesmo sem o benefício, porque na verdade os meus, desde pequenininho, eu não comecei a pegar [o benefício] desde que eles eram pequenos, meus filhos já estavam na escola. [...] Meus filhos não eram de faltar, não por causa do Bolsa Família, desde cedo foram pra escola, sempre foi assim, todos terminaram, só o menino que não quis fazer nada. (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 3)

É importante a gente ter um acompanhamento da criança, eu digo desde saúde, até educação, é bom pra formação dela, para o desenvolvimento, eu acho importante. [...] Se hoje eu estivesse recebendo, eu não ia mandar eles pra escola por causa do benefício, eu ia mandar eles pra escola porque eles têm que aprender é por isso, a frequência é uma consequência pra eu receber o benefício, mas eu não quero que isso vire uma obrigação. Então, se eu recebesse hoje, eles iriam, mas eu mandaria eles, e eles iriam cientes que era para aprender, pra estudar, não porque vai porque eu preciso do Bolsa Família, não, não quero isso. (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 2)

Uma delas relatou também que sua irmã é beneficiária e não tem a mesma visão:

Ela manda o meu sobrinho [pra escola] porque ela tem que receber o Bolsa família, se tá estudando, se tá fazendo tarefa ou não, é irrelevante pra ela, é importante ir para não deixar de receber o benefício, e é triste porque ela fala isso pro meu sobrinho, vai porque a mamãe precisa receber no final do mês. (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 2)

Como não se tratou de uma pesquisa com entrevistas estruturadas, durante a abordagem de como era a vida antes do Programa, as entrevistadas acabaram comentando assuntos relacionados ao benefício do Bolsa Família, a exemplo da beneficiária que conta com o dinheiro para comprar coisas para casa e para os filhos: “o benefício ajudou bastante,

muitas vezes estou sem dinheiro pra comprar leite, botijão de gás, e o Bolsa veio na hora que a gente tava precisando, então ajuda muito” (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 1).

Uma entrevistada disse que, com o dinheiro do PBF, ela compra um lanche e material para a filha ir para a creche (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 4). Outra entrevistada fez críticas ao suposto comportamento de mães beneficiárias: “tem mãe que vai toda tatuada lá [no CRAS], elas [pessoas que trabalham no CRAS] já sabem que o dinheiro não é pra criança, é pra mãe” (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 5).

Uma das entrevistadas comentou que, antes, tinha seu trabalho como faxineira e sua vida era melhor, pois ela trabalhava, fazia as “correrias”, as faxinas, tinha o dinheiro dela, não precisava do Bolsa, mas depois que casou, parou de trabalhar e precisou do Bolsa, porque o marido não ajuda muito e o dinheiro do Bolsa sim, de modo que ela fica com o dinheiro, gastando com ela e com a filha (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 7)

As ex-beneficiárias relataram que hoje não recebem mais, porém, quando recebiam, era uma grande ajuda. Também relataram usar o dinheiro para comprar coisas para as crianças, material escolar, sapato, roupa, fazia compras parceladas dentro das condições e de acordo com o valor do benefício. (ENTREVISTAS EX-BENEFICIÁRIAS 1, 2)

Uma das ex-beneficiárias disse que, por meio do PBF, pôde ter direito às casinhas populares e que o Programa promoveu o contato com as políticas de educação e saúde. A mesma relatou que os filhos não sofriam preconceito nem no bairro e nem na escola por serem beneficiários, porque a maioria do bairro é beneficiária do PBF (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 1).

Uma questão importante também foi abordada durante as entrevistas, o que imaginavam para o futuro. A fala de ter um futuro melhor por meio das entrevistas esteve muito presente, tanto entre as beneficiárias quanto ex-beneficiárias.

Nunca parei pra pensar, mas eu acredito que vai melhorar, dentro de casa, o convívio com todo mundo lá dentro, eu, meus filhos e meu marido, uma criança é uma benção na vida da gente. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 1)

Eu penso assim, delas estudá, né, pra arrumá um emprego bom, né, que eu achei que aqui é mais fácil... Aqui, a gente vai lá na CRAS, recebe uma cesta (básica), né, uma cesta um mês sim outro não. Lá em Pernambuco, não recebia nada, aí já ajuda, aí recebo a cesta, o Bolsa Família, compro as coisinha pra elas. (entrevista beneficiária 2)

Oriento meus filhos a estudar porque eu e meu marido não estudamos. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 3)

Terminar os estudos e ter uma vida melhor. Quero que minha filha estude para ter um emprego digno. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 4)

Estabilidade financeira, tá tão difícil... Meu marido é *motoboy* do Habibs, sem segurança, sem direitos. (ENTREVISTA BENEFICIÁRIA 5)

Pessoal fala assim, porque o Bolsa Família é de gente preguiçosa, não sei o que. Olha, mas ajuda bastante viu, mesmo sendo pouquinho é uma caixa de leite, é uma fruta, sabe, é assim, eu acho que se for bem usado é bacana... Nós, mães, é a gente carrega a culpa se não fizer um bom uso desse dinheiro que é direcionado pros nossos filhos. (entrevista beneficiária 6)

Quero que meus filhos tenham um bom estudo. Tenham faculdade, sejam pessoas dignas e honestas. (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 1)

Eu quero que eles estudem. Hoje, eu invisto em mim pra no futuro eu ter condições de investir neles, mas se eu não tiver essas condições que eu penso em ter, eu vou correr atrás que nem minha mãe fez pra mim e meus irmãos. Ela não tinha condições de pagar escola, um curso pra gente, ela ia atrás dos benefícios que a cidade proporcionava, dos programas que eles tinham. Eu fiz quatro anos de inglês porque minha mãe foi atrás... Tenho noção desses benefícios como um direito e, se é um direito, eu vou correr atrás. (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 2)

Eu imagino que, daqui pra frente, eu quero que meus filhos continuem bem, que a que está fazendo faculdade termine, que meu marido arrume um trabalho melhor, que a gente continue com saúde, minha família reunida. (ENTREVISTA EX-BENEFICIÁRIA 3)

3.3 Reflexões sobre as condicionalidades para os três diferentes públicos questionados – gestão municipal do PBF, “sociedade” e beneficiários

O trabalho de campo trouxe três diferentes percepções para as condicionalidades do PBF. A primeira como uma obrigação para merecer o benefício, notada dentro do grupo de entrevistados de beneficiárias e ex-beneficiárias, da própria gestão, e na aplicação dos questionários. A segunda como um processo administrativo e burocrático, uma prestação de contas, inclusive porque o município e o estado recebem um recurso pelo desempenho da gestão – o já falado IGD, no Capítulo 2 –, notada nas falas da gestão de todas as áreas. A terceira como uma possibilidade para acessar os direitos de saúde e educação, e oportunidades para uma vida melhor, notada nas falas de todas as beneficiárias e ex-beneficiárias entrevistadas, e em metade dos questionários aplicados. De modo que esta última percepção está totalmente alinhada com a premissa do Programa.

As gestões municipais entrevistadas estão tão envolvidas em rotinas e processos diários, que não refletem e nem questionam o que estão fazendo. Além disso, nota-se um certo julgamento para o comportamento dos beneficiários em algumas das falas da gestão ao afirmar que deve haver a obrigação das contrapartidas “para não correr frouxo” (ENTREVISTA GESTÃO 1). A falta de capacitação com as equipes que atendem famílias vulneráveis talvez amenizasse esse entendimento. Acreditamos que devido a esses fatores, nenhuma das gestões mencionou a percepção de condicionalidades como direito dos beneficiários, inclusive houve relato de gestores de que as famílias não entendem as condicionalidades como oportunidades, porque são pobres e sem estudo, logo não teriam discernimento para isso.

Assim, ficou bem evidente que as condicionalidades são reforçadas, não para um investimento no futuro da educação dos “filhos” do Bolsa Família, mas para um discurso que vai em direção a algo que se assemelha a uma moeda de troca e, assim, a educação usa a exigência da frequência para a criança não faltar e, se faltar, perde o benefício. Nesse mesmo tom de ameaça às famílias, a saúde, por meio dos ACS, também usa desse argumento. É aquela ideia de punição e de que “nada se dá de graça”.

No caso das entrevistas com beneficiárias e ex-beneficiárias, percebeu-se que as famílias entendem a importância da educação para o futuro das crianças, logo, a cobrança da frequência escolar é uma consequência. Não acham correto que a área de educação use o argumento de perda do benefício do PBF para as crianças estarem na escola, o argumento deveria ser estar na escola para estudar, para aprender. Quanto à área da saúde, houve relatos sobre a importância de levarem seus filhos no acompanhamento de saúde para não adoecerem ou ficarem desnutridos, ou seja, há uma percepção de cuidados com a saúde dos filhos.

O fato de cobrar as condicionalidades gera, para as famílias, ou cria nas famílias, um sentimento de importância no acompanhamento de educação e saúde, tanto que mesmo sem o benefício continuam levando suas crianças para a escola e para as unidades ou postos de saúde.

Pelo que foi observado durante as entrevistas com as beneficiárias, a maioria não faz o vínculo da palavra condicionalidades com a exigência de contrapartidas em saúde e educação, acreditando que “condicionalidades” são as condições que o Cadastro Único aborda para ser beneficiário do PBF, porém sabem que o Programa exige frequência escolar e vacina dos filhos. É possível que isso também dificulte a comunicação com o que está por trás da exigência das contrapartidas, ou seja, a questão do desenvolvimento humano para a ruptura do ciclo de pobreza. Ainda que não haja, por parte das famílias, um vínculo direto das condicionalidades com direitos e cidadania, as pessoas entrevistadas consideraram importante que o PBF exija que as crianças estejam na escola e sejam acompanhadas na saúde, isso também foi notado quando elas abordaram, durante as entrevistas, o que pensam para o futuro.

Nas análises dos questionários, boa parte deles demonstrou esse mesmo entendimento. Algumas pessoas responderam que acham que os beneficiários percebem a importância do acesso à escola e aos postos de saúde para o desenvolvimento das crianças. Porém, nas entrevistas com a gestão, essa percepção não apareceu. Conforme já dissemos, é possível que as rotinas as quais absorvem muito tempo dos funcionários, a falta de capacitação e de

entendimento de que viver na pobreza não é uma escolha das famílias beneficiárias, não permitam uma maior reflexão de que saúde e educação são direitos para qualquer cidadão, e quando a situação é de pobreza e vulnerabilidade, é imprescindível associar uma renda que permita às pessoas a não se sujeitarem a um trabalho precário, infantil, informal e exercerem o direito de estudar, ter acesso a medicamentos e tratamentos, orientações sobre cuidados com saúde e higiene, e conviverem com um mundo distante da pobreza.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa procurou buscar a percepção das condicionalidades do Programa Bolsa Família em diferentes contextos. Para isso, foi trazido um panorama sobre pobreza, desigualdade e transferência de renda a partir de referências bibliográficas e de estudos e pesquisas que mostraram as percepções da sociedade brasileira.

A discussão atual de pobreza considera vários fatores para além da renda baixa, ausência de renda ou má distribuição de renda e riqueza. O não acesso aos serviços básicos, acesso às oportunidades, são fatores que compõe uma definição mais atual de pobreza. Sen (2000) torna notória a relação da pobreza com a ausência de capacidades:

Embora seja importante distinguir conceitualmente a noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades. E, como maiores capacidades para viver sua vida tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidade conduzisse a um maior poder de auferir renda, e não o inverso. (SEN, 2000, p. 112).

A partir desse conceito de pobreza e da sua relação com renda e capacidades, pode-se dizer que o Programa Bolsa Família, conforme está previsto, como programa de transferência de renda integrada ao acesso aos serviços públicos básicos, por meio das condicionalidades, persegue a definição mais atual sobre o assunto, apostando nos filhos das famílias beneficiárias, os quais sejam capazes de romper com o ciclo de pobreza e se tornar indivíduos autônomos para conduzir suas próprias vidas.

Ainda dialogando com o conceito de pobreza, viu-se que a pesquisa do Ipea (2011), comentada no Capítulo 1, evidencia a dificuldade de alinhamento quanto à percepção de pobreza. A quantidade de pessoas que elencaram a pobreza como um problema no país foi baixa (6,1% dos entrevistados), e a questão de associá-la à má distribuição de renda também não foi evidente (12% dos entrevistados). Isso pode dificultar um apoio à implementação de políticas voltadas para a redução da pobreza, como demonstrou o relatório de 2019 da OXFAM, boa parte das pessoas com maior poder aquisitivo têm dificuldades em apoiar programas de transferência de renda.

Foi exposto que, antes do início do Programa, as alternativas para enfrentar a pobreza já iam em direção a transferir renda para pessoas pobres. Então, a partir de 2003 o governo federal decidiu pelo formato do Programa Bolsa Família – uma transferência de renda com condicionalidades, focalizado em um público que se encaixava em determinada renda – e que

fazia parte de uma ampla visão de proteção social, com uma segurança de renda para muitas pessoas que estavam à margem do mercado formal de trabalho.

A unificação dos quatro programas de transferência de renda existentes antes do PBF possibilitou aos municípios e estados o diálogo com um único órgão (antes MDS e hoje Ministério da Cidadania), reduziu as complexidades do governo em lidar com diversos programas e ainda consolidou o Cadastro Único como instrumento principal para o registro de informações das pessoas de baixa renda no país.

Principalmente no início de sua implementação, o PBF sofreu muitas críticas e foi sendo ajustado. A participação dos estados e municípios no desenho do PBF foi acontecendo aos poucos, já que os processos de transferência de renda não passam por esses entes federativos. O que fortaleceu as parcerias foi o Índice de Gestão Descentralizada. A gestão compartilhada e intersetorial é uma característica do Programa, o que concretiza uma preocupação que vai além da transferência de renda. A transferência de renda se torna transversal e presente nas áreas de saúde, educação e assistência social. Ainda que o Programa esteja vinculado às áreas de assistência social ou afins nos estados e municípios, as três áreas passam a ter um olhar às famílias que vivem num contexto de pobreza e vulnerabilidade, e a materialização do previsto no decreto de regulamentação do PBF se torna necessário, como por exemplo o incentivo ao acesso às redes de serviços públicos, a promoção da segurança alimentar, a estimulação da participação sustentada das famílias e o trabalho intersetorial. A forma como o PBF foi concebida deu visibilidade ao quadro de pobreza, desigualdade e exclusão social do Brasil e visibilizou que cerca de ¼ da nossa população está em condições precárias, e até miseráveis, de sobrevivência. Após quinze anos de existência pode-se dizer que ele cobre grande parte de pessoas que vivem na pobreza e vulnerabilidade em nosso país.

Para entender melhor sobre as percepções das condicionalidades dentro dessa visão multidimensional da pobreza, a pesquisa de campo, abordada no capítulo 3, se deu a partir de três contextos diferentes. O primeiro contexto é o dos atores envolvidos na gestão municipal do Programa, do município escolhido para o trabalho de campo – Caraguatatuba, litoral de São Paulo. Foram entrevistados representantes das áreas de saúde, educação e assistência social na intenção de investigar o que os técnicos dessas áreas entendem por condicionalidades no desenho do Bolsa Família e quais percepções têm. O segundo contexto foi o de beneficiárias e ex-beneficiárias, para levantar o que os responsáveis familiares pensavam sobre as condicionalidades. Um terceiro contexto foi levantar a percepção sobre condicionalidades de pessoas que, preferencialmente, não estavam em nenhum desses dois

grupos, não trabalhavam com a implementação do Programa e nem eram ou tinham sido beneficiárias. A ideia de escolher esses três grupos diversos teve como objetivo captar as percepções de pessoas com diferentes interações com o Programa.

A partir da ideia principal de condicionalidades – a de contribuir para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações, tendo como características ampliar o acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social, além de identificar, revelar e atuar sobre as situações de vulnerabilidade social das famílias beneficiárias – surgiram as formulações para o trabalho de campo, tendo como inspiração a teoria de Sen (2000).

A proposta de seguir essa linha foi incentivada por Ricardo Henriques, ex-Secretário executivo do Ministério da Assistência Social e um dos defensores da formulação inicial do PBF, que confirmou, em entrevista concedida em agosto de 2018, que um programa de transferência de renda com os elementos de condicionalidades em saúde e educação seria uma aposta no futuro dos filhos das famílias beneficiárias. Com a presença das crianças na escola, vacinação em dia e acompanhamento do desenvolvimento nutricional, as gerações futuras seriam capazes de romper com o ciclo de pobreza, por meio do acesso às políticas públicas básicas, direito de todo e qualquer cidadão, além de se tornarem visíveis para outras políticas públicas que contribuiriam para que essas famílias superassem a situação de exclusão social.

Ainda na entrevista, Henriques evidencia a intenção de o Programa, juntamente com o Cadastro Único, ser uma plataforma de políticas sociais. Então, em 2003, foi criada uma secretaria de avaliação²⁰ no âmbito do Ministério de Assistência Social, e

tinha como função maior a geração de conhecimento não para a política de assistência social, mas sim para a política social do governo como um todo, portanto, se tem uma plataforma em que educação, saúde e assistência pudessem ser coordenadas em torno da garantia de direitos para a população mais vulnerável. Essa é a hipótese que está por trás, mas nunca ficou de pé... A hipótese é que, ao fazer condicionalidades num volume de famílias e pessoas que cobrisse o espectro da pobreza, eu criava condições para alavancar esse campo de direitos, desse ponto de vista o Bolsa Família tinha uma intenção de ser uma plataforma. (ENTREVISTA HENRIQUES, 2018)

Henriques foi enfático ao dizer que as condicionalidades já estavam no conceito original do PBF como uma contrapartida das famílias e, caso as descumprissem, não receberiam o benefício. Fazer um vínculo com a teoria de Sen (2000) já estava pensada desde o começo, para ele “isso não é a cabeça da maioria das pessoas que estava e nem que operou [o PBF]”. Esse fato foi constatado nas análises realizadas no Capítulo 2.

²⁰ Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

A visão de condicionalidades, na forma de direito ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, não foi vista em boa parte das entrevistas e questionários aplicados no Município de Caraguatatuba. Majoritariamente, os atores selecionados para as entrevistas na gestão municipal – representantes das três áreas envolvidas no Programa (saúde, educação e assistência social) – apresentaram uma percepção oposta ao que pretende que seja reproduzido aos beneficiários, ou seja, a visão do direito de acesso às políticas públicas.

Os representantes das gestões entrevistados mostraram se preocupar muito com o preenchimento de sistemas, com a questão do controle no acompanhamento e com a obrigação das famílias em cumprirem as condicionalidades porque recebiam um dinheiro do governo. Nenhum dos entrevistados das gestões mostrou algum trabalho com as famílias que descumprem as condicionalidades, logo não aproveitavam esse indicador como uma possível vulnerabilidade enfrentada pela família. A não reprodução do discurso de condicionalidades como um direito é explicada pela falta de alinhamento no discurso da gestão federal com o discurso da gestão municipal, sendo esse o principal interlocutor da política com o beneficiário. Isso acarreta uma dificuldade em se trabalhar com as informações de descumprimento, já que para a gestão, o acompanhamento de condicionalidades é visto como um meio para a família receber ou não o benefício. Logo, não se dá continuidade e nem aproveitamento das informações coletadas durante o período de acompanhamento, de forma a melhorar os serviços ou a buscar junto às famílias alternativas para as situações de vulnerabilidades vivenciadas. O caminho para uma possível superação da pobreza de quem a vivencia.

No entanto, mesmo não sendo o esperado diante das críticas ao Programa e da postura da gestão municipal em cobrar o cumprimento das condicionalidades, as beneficiárias e ex-beneficiárias entrevistadas percebiam uma relação da exigência das condicionalidades de saúde e educação com uma oportunidade para um futuro melhor aos seus filhos. Muitas mães mostraram não querer que seus filhos tivessem a mesma vida de pobreza. Algumas relataram que não levavam seus filhos ao acompanhamento de saúde e educação porque recebiam o Bolsa Família, independentemente do benefício, levavam suas crianças para a escola e postos de saúde porque sabiam da importância para o futuro dos filhos. Vale destacar que todas as entrevistadas reclamaram que existe uma cobrança das áreas, notada principalmente nas falas sobre acompanhamento da frequência escolar, quanto à obrigação das condicionalidades em

tom de ameaça sobre a perda do benefício, caso descumpram “as regras” de acompanhamento do Programa.

Já o grupo denominado “sociedade” teve diferentes percepções sobre as condicionalidades. A maioria das pessoas entende como um direito, porém, boa parte interpreta como uma obrigação de levar na escola e nos postos de saúde para receber um benefício em troca. Situações como, “os pais levam porque na escola as crianças têm merenda”, “porque os pais precisam trabalhar” e na escola sabem onde os filhos estão”, “porque é dever dos pais levar os filhos para vacinar”, também apareceram, mas em número bem inferior. O questionário abordava se a pessoa que o respondeu conhecia algum beneficiário. Ao criar essa questão, pensou-se que haveria uma tendência de essas pessoas responderem de forma mais alinhada à percepção das beneficiárias e ex-beneficiárias, ou seja, a perspectiva de um futuro melhor para seus filhos, porém não é possível afirmar isso. Dos 14 questionários que disseram conhecer beneficiários, apenas oito avaliaram que “as famílias levam seus filhos para a escola para aprender”. Na saúde, o alinhamento já foi maior. Desses mesmos 14 questionários, dez responderam que “as famílias levam seus filhos aos postos de saúde para evitar doenças”. Então, o fato de conhecerem beneficiários não induziu as repostas como previsto.

Nas próprias falas analisadas sobre os anos iniciais do Bolsa Família, nota-se que a visão macro da pobreza – a qual considera várias dimensões para além da renda e como um problema não relacionado diretamente à vontade do indivíduo – não foi imediata. Houve um processo de amadurecimento sobre o tema. Inicialmente, nos primeiros anos do Programa, os discursos eram mais relacionados ao combate à fome, um grande problema social à época. Era visível a necessidade do governo em atender às críticas da opinião pública, que clamavam para um controle das famílias beneficiárias, pois o Programa ainda não estava consolidado e era gerenciado por um governo popular, que necessitava de credibilidade da sociedade civil.

A decisão por essa estratégia de enfrentamento e combate à pobreza abrange inúmeras frentes, tanto que o PBF não vem somente com o discurso de transferir renda aos mais vulneráveis, mas sim exigir a presença das crianças na escola e nos postos de saúde, uma forma de o Estado estar próximo às futuras gerações e conectar o Bolsa Família aos programas complementares, traçando estratégias com outras políticas para priorizar o público do PBF como beneficiário de outros programas, resumindo, o Programa trabalha na promoção de igualdade de oportunidades.

Transmitir uma visão atual sobre a pobreza, ainda convivendo com as velhas práticas clientelistas para combatê-la, não é tarefa fácil, pois 5.570 municípios, distribuídos em 26 estados mais o Distrito Federal, formam a unidade da federação brasileira. Pactuar com cada ente federativo requer um enorme esforço de integração de serviços e articulação de políticas. Fazer todos os envolvidos na formulação e implementação do Programa reproduzirem o mesmo discurso não é simples, muito menos imediato, representando um processo de médio e longo prazo.

Convencer a mídia e a sociedade da importância de um programa com capilaridade nacional, presente em todos os municípios, mobilizando ao menos três áreas de políticas públicas e transferindo renda para mais de 14 milhões de famílias, pareceu ser uma missão quase impossível, mas buscada desde os meses iniciais do PBF. Notou-se que está longe de haver um consenso de que pobreza e a desigualdade são prioridades. Percebeu-se que há muitos estigmas e preconceitos com relação aos beneficiários, então fica difícil “convencer” a população da necessidade de o Estado destinar esforços para um público historicamente excluído de direitos. Parece que, com a presença de condicionalidades no desenho do PBF, o Programa ganha mais adesão, embora o trabalho de campo tenha trazido as já mencionadas diferentes percepções sobre elas.

Apesar de reconhecer os prós e os contras às condicionalidades, viu-se que a maioria dos entrevistados apoia a cobrança dessas condicionalidades, o que está em consonância com os achados na pesquisa da UFRJ (2012). Porém, viu-se diferentes motivos para aceitá-las no Programa. Para os beneficiários, não é a cobrança por uma visão de obrigação para merecer o benefício, mas sim porque é digno ter oportunidade para alcançar sua liberdade, para seguir sua própria vida e escolher um futuro melhor, fazendo aqui um paralelo com a teoria de Sen (2000). Com a renda do PBF e acesso e permanência na escola, segurança alimentar e nutricional, e realização de pré-natal, as gerações futuras terão a condição que seus pais não tiveram, isso está em direção ao que pressupõe o desenvolvimento social na perspectiva de emancipação social.

O que, pelas pesquisas consultadas como referência no presente trabalho e pela pesquisa realizada no município, não é possível confirmar é se a visão da “sociedade” em geral (a que não é beneficiária) compartilha da mesma visão do grupo de beneficiárias e ex-beneficiárias, pois ainda paira a dúvida de se a sociedade vê as contrapartidas como um meio para merecer o benefício e, assim, defende o acompanhamento de saúde e educação. Com base nos dados do presente trabalho, acredita-se que ainda prevaleça esse argumento, mesmo

que no trabalho de campo a maioria não tenha respondido positivamente, ao analisar os estudos utilizados como referência para esta pesquisa, as tendências são nesse sentido.

Ao refletir sobre os estudos, nota-se um forte traço de estigma no discurso da pobreza, o qual culpabiliza o indivíduo pela situação. Preocupações com o mérito, ou a visão de que o pobre é vagabundo e oportunista, não quer trabalhar para continuar recebendo o Bolsa Família, ou de que os beneficiários têm mais filhos para receber mais benefícios, reforçam a estigmatização.

Diante das análises dos estudos, das pesquisas e do trabalho de campo no município de Caraguatatuba, é possível concluir três diferentes percepções para as condicionalidades: 1) as famílias entrevistadas imaginam a exigência das condicionalidades pela importância de estudar, aprender, estarem livres de doenças, uma visão de direitos; 2) a gestão entende as condicionalidades como uma questão burocrática e administrativa, implicando na perda ou não do benefício, trazendo uma visão das condicionalidades como punição e controle; e 3) boa parte da “sociedade” vê as condicionalidades sob duas formas majoritariamente, como uma maneira de as crianças estudarem e estarem livres de doenças, assim como relataram as famílias beneficiárias, e uma parte defende as condicionalidades dentro de uma visão de merecimento, como uma obrigação a cumprir para merecer o benefício.

Viu-se que o direito à saúde e educação é um valor para todas as famílias das beneficiárias e ex-beneficiárias entrevistadas. A transferência de renda do PBF pode proporcionar a liberdade das famílias em optarem ou não por manter seus filhos com matrícula e frequência na escola e fazer o acompanhamento de saúde, porque conseguem fazer a relação da importância desses fatores para o futuro de seus filhos. Isso foi comprovado nas dez entrevistas realizadas no município, principalmente quando as entrevistadas faziam uma ponte entre educação e trabalho.

A ideia do Programa é oportunizar, às famílias pobres, uma alternativa à mendicância, à exploração da mão de obra, ao trabalho infantil, ao trabalho precarizado. É um Programa que incentiva e promove o acesso aos direitos básicos de saúde e educação, viabilizados por meio de uma transferência de renda. O que se notou durante o tempo de existência do Bolsa Família foi a possibilidade de os beneficiários terem acesso a um conjunto de políticas maior, dado que isso é importante para o enfrentamento da pobreza, tratando-a como um problema social, estrutural, multifatorial e multidimensional.

Entende-se que o registro de informação é fundamental para operar a política pública, além de possibilitar a melhoria na qualidade dos serviços ofertados. Assim, as informações

devem servir de instrumento para planejar a política, não se pode cair no erro de o acompanhamento de condicionalidades ser um fim em si mesmo. Logo, é como entende Henriques, “uma coisa é o registro de informações do Programa Bolsa Família virar um sistema de registro como uma operação para viabilizar o controle, a outra coisa é entender o registro [de informação] como uma organização incontornável para seguir e alavancar uma política social para além da transferência de renda”.

É notavelmente reconhecido o avanço que se teve nas políticas sociais a partir dos anos 2000. Não é aceitável, frente aos problemas sociais ainda presentes, uma interrupção em futuros avanços para redução de pobreza e desigualdades em nosso país. Pesquisas e estudos que discutam formas e melhorias de políticas e programas para o futuro dos “filhos” do Bolsa Família devem continuar existindo. Não se pode perder a chance de investir nessas crianças que serão, em breve, adultos e chefes de família, uma vez que a orientação e a educação que recebem serão reproduzidas dentro de suas casas e nas comunidades onde vivem. Após 15 anos de PBF, já se pode falar em oportunidades de trabalho para as gerações as quais foram formadas e acompanhadas pelas áreas de saúde e educação no Programa. Apenas não se pode esquecer que não se trata de “porta de saída” do Bolsa Família, mas sim “porta de saída” da pobreza, visando o desenvolvimento do capital humano. É o que se almeja para um desenvolvimento como liberdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGATTE, J. **Condicionalidades do Programa Bolsa Família**: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista. Universidade de Brasília, 2010.
- AGÊNCIA IBGE. PNAD Contínua: 10% da população concentravam quase metade da massa de rendimentos do país em 2017. **Agência IBGE**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>>. Acesso em: 5 jul. 2019.
- ALKIRE, S. **Human development**: definitions, critiques and related concepts. Oxford (UK) QEH/University of Oxford, 2010, 56 p. (OPHI, Working Paper n 36; background paper for the 2010 HDR/UNDP).
- AQUINO, Y. Cerca 25 de mil famílias podem perder Bolsa Família se frequência escolar de 85% não for respeitada. **Agência Brasil**, 2005. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-12-13/cerca-25-de-mil-familias-podem-perder-bolsa-familia-se-frequencia-escolar-de-85-nao-respeitada>>. Acesso em: 5 jul. 2019.
- _____. Apenas 15 municípios do país não entregaram ao MEC dados de frequência escolar. **Agência Brasil**, 2006. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-01-25/apenas-15-municipios-do-pais-nao-entregaram-ao-mec-dados-de-frequencia-escolar>>. Acesso em: 5 jul. 2019.
- ARRETCHE, M. T. da S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARSKY, D. S. **A integração do Programa Bolsa Família e da Assistência Social** – um olhar sobre a gestão municipal do Programa. Monografia (Especialização em Gestão de Pública) 8. Ed. Brasília: ENAP, 2013.
- AVENDAÑO, T. “O futuro não ia ser assim”: Pobreza extrema volta a crescer no Brasil. **El País**, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/22/politica/1526941832_202640.html>. Acesso em: 5 jul. 2019.
- BEHRING, E. & BOSCHETTI, I. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, 2010, n. 87, p. 115-129.

BICHIR, R.M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte, 2016.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Disponível em:

<http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Casa Civil. **Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Casa Civil. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Casa Civil. **Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Bolsa Família – Gestão e Responsabilidades Compartilhadas**. Brasília, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005b. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. **Documento do CONSEA – Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada. Recomendações ao Programa Bolsa Família**. Brasília, 2005c.

_____. Secretaria de Imprensa. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante entrega do 2º prêmio Práticas Inovadoras de Gestão, 1º Prêmio Nacional de Estudos, 1ª Mostra Nacional de Estudos e prêmio Josué de Castro de Boas Práticas em Gestão de Projetos em Segurança Alimentar e Nutricional**. Secretaria de Imprensa.

Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/25-11-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-entrega-do-2o-premio-praticas-inovadoras-de-gestao-1o-premio-nacional-de-estudos>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Condicionalidades do programa bolsa família**: Concepção, Desenho e Resultados, 2014. Disponível em: <https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/apresentacao_condicionalidades_do_programa_bolsa_familia_concepcao_desenho_resultados.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatórios de Informações Sociais – SAGI**. Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria do Desenvolvimento Social. Palestra mostra alcance do Bolsa Família no Brasil e a participação dos beneficiários no mercado de trabalho. **MDS**. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/maio/palestra-mostra-alcance-do-bolsa-familia-no-brasil-e-a-participacao-dos-beneficiarios-no-mercado-de-trabalho>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Casa Civil. **Decreto n. 9.674, de 2 de janeiro de 2019**. Brasília, 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Página Inicial. **MDS**, 2019b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria do Desenvolvimento Social. Sistema de Condicionalidades – Sicon. **MDS**. Brasília, 2019c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CAMPELLO, T et al. Faces da Desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam pra trás. **Saúde debate**, 2018, v. 42, n. 3, p. 54-66. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v42nspe3/0103-1104-sdeb-42-spe03-0054.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, sexta edição, 2004.

CASTRO, C. H. de O. et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**. Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009, p. 333-355.

CASTRO, J. & RIBEIRO, J. A. “As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquista e desafios”, in: IPEA, *Políticas Sociais – acompanhamento e análise (Vinte anos da Constituição Federal)*, 17 – Introdução. Brasília: 2009.

CONTÁBEIS. Tabelas salário mínimo de 1994 a 2019. **Contábeis**, 2019. Disponível em: <<https://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CUNHA, R. E; PINTO, B. C. **O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação**. Brasília, 2008.

DELLATORRE, R. Un golpe mediático transnacional. **Debates y Combates**, n. 5, a. 3, jul-ago. 2013, p. 133-144.

DIMENSTEIN, G. Patrus: controle sobre Bolsa Família é deficiente. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 2004a. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd080904.htm>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. Dirceu vai assumir controle do Bolsa Família. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 2004b. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/cbn/comunidade_100904.shtml>. Acesso em: 5 jul. 2019.

DOURADOS NEWS. Governo vai implantar controle eletrônico de frequência escolar.

Dourados News, 2004. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br/noticias/governo-vai-implantar-controle-eletronico-de-frequencia-escolar-91a8af/211488/>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

EVANS, P. Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen’s Development as Freedom. **Studies in Comparative International Development**, Summer 2002, v. 37, n. 2, p. 54-60.

FOLHA ONLINE. Leia a íntegra do discurso de Lula no lançamento do Programa Bolsa-Família. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 2003. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

FOLLARI, R. La batalla interminable. Neopopulismo y medios hegemónicos. **Debates y Combates**, n. 5, a. 3, jul-ago. 2013, p. 117-132.

FONSECA, A. M. M. da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOOGLE MAPS. Caraguatatuba (visão de satélite). Google, 2019. Disponível em:

<<https://www.google.com/maps/place/Caraguatatuba,+SP/@-23.638597,->

45.5038242,11z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x94cd639daab97a29:0x965051c5272e303e!8m2!3d-23.6255903!4d-45.4241453>. Acesso em: 5 jul. 2019.

GOVERNO DO BRASIL. Beneficiárias do Bolsa Família têm em média 2 filhos. **Governo do Brasil**. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/reducao-do-numero-de-filhos-e-maior-entre-familias-cadastradas?TSPD_101_R0=351ddec5d4a66b5a4e328b18c99b003bn620000000000000000cd39b3b3ffff000000000000000000000000000005ccae26a007093333b08282a9212ab20000e684ed8d88d343ff9e8ebaf808e1b6a4e039a3e3f48e87ebc0b38aaa053c30908398a4ee20a28009da1487fc9f62119ba9955a311064850411894c558ea5993347bf053aaf54a2d7c54b726532cdc98>. Acesso em: 5 jul. 2019.

GOVERNO DO BRASIL. ONU destaca Bolsa Família como essencial para redução da pobreza. **Governo do Brasil**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/12/onu-destaca-bolsa-familia-como-essencial-para-reducao-da-pobreza>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.).

Políticas públicas. Coletânea. Brasília: Enap, 2006, v. 2, p. 59-110.

HOFLING, E. M. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. In: Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página inicial. Rio de Janeiro, 2018.

Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Volumes 1 e 2. Brasília, 2010.

_____. Sistema de Indicadores de Percepção Social. Assistência Social. **Percepções sobre pobreza: causas e soluções**. Brasília, 2011.

JACCOUD, L. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, J. A.; MODESTO L. (orgs). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010.

_____. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

JACCOUD, L.; CARDOSO JR. J. C. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

KANG, T. H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3, 2011.

LAVINAS, L. et al. **Medindo o grau de aversão da população brasileira através dos resultados do Bolsa Família**. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

LÉGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. **Trabajo y producción de la pobreza en América Latina y el Caribe: estructuras, discursos y actores**. Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005.

LÍCIO, E. C. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. Tese (doutorado). Instituto de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

_____. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 64, n. 3, jul-set. 2013, p. 309-326.

MALUF, R. S. Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, 2000, p. 53-86.

MALUF, R. S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão sócio produtiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: LEITE, S. P. (org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013.

MARTELLO, A. Bolsa Família atende 45 milhões de pessoas, diz governo. **G1**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL91371-5601,00-BOLSA+FAMILIA+ATENDE+MILHOES+DE+PESSOAS+DIZ+GOVERNO.html>>.

Acesso em: 5 jul. 2019.

MOURA, C. D. de. **O Programa Bolsa Família no Campo das Políticas Públicas**. Dissertação (mestrado). Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NUNES, J. C. Patrus apresenta estratégias para o Bolsa Família e promete rigor na fiscalização. **Agência Brasil**, 2004. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-09-09/patrus-apresenta-estrategias-para-bolsa-familia-e-promete-rigor-na-fiscalizacao>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

O GLOBO. Queda no número de filhos é maior entre beneficiárias do Bolsa Família. **O Globo**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/queda-no>>.

numero-de-filhos-maior-entre-beneficiarias-do-bolsa-familia-1-15754647>. Acesso em: 5 jul. 2019.

OLIVEIRA, R. B. de. Características regionais da pobreza rural no Brasil: algumas implicações para políticas públicas. In: **A nova cara da Pobreza Rural** – desenvolvimento e a questão regional. Brasília: IICA, 2013, v. 17.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une** – um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

_____. **Nós e as desigualdades**. São Paulo, 2019. Disponível em:

<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_nos_e_as_desigualdades_datafolha_2019.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

PANIZZA, F. Introducción. In: PANIZZA, F. (org.). **El populismo como espejo de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PAZ, Jorge Augusto. **Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica y impactos sobre la pobreza en la región**. Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2010.

PORTAL APRENDIZ. Faltosos podem perder o Bolsa-Família. **Portal Aprendiz**, 2005.

Disponível em: <<https://portal.aprendiz.uol.com.br/content/faltosos-podem-perder-o-bolsa-familia>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

PSDB SOCIAL DEMOCRACIA. Sem rumo social, mas de longo alcance eleitoral. **PSDB Social Democracia**, 2004. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/sem-rumo-social-mas-de-longo-alcance-eleitoral/>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

REBELO, M. Especial 2 – Para beneficiados, Bolsa Família é boa ajuda, mas ainda não alcança todos que precisam. **Agência Brasil**, 2005. Disponível em:

<<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-09-26/especial-2-%E2%80%93-para-beneficiados-bolsa-familia-e-boa-ajuda-mas-ainda-nao-alcanca-todos-que-precizam>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

ROCHA, S. **Pobreza**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROCHA FILHO, M. F. Bolsa Família alcança 24,1% dos brasileiros. **Estadão**. São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsa-familia-alcanca-24-1-dos-brasileiros,38476>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

ROMANO, J. O. Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza. In: ROMANO, J. O.; ANTUNES, M. (orgs.). **Empoderamento e Direitos no Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

_____. Pobreza: o problema e a construção de soluções. **Revista Agriculturas**, v.5, 2009, p. 4-8.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, T. F. (org.). **Bolsa Família 15 anos 2003-2018**. Brasília: Enap, 2018.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**. Reforma Gradual e Pacto Conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, F. V. Para onde caminham os programas de transferências condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010, v. 2.

STEWART, F.; LADERCHI, C.R.; SAITH, R. Introduction: four approaches to defining and measuring poverty. In STEWART, F.; SAITH, R.; HARRIS-WHITE, B. (eds.). **Defining poverty in the developing world**. Hampshire (GB): Palgrave MacMillan, 2010.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania – a saída é pela porta**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez Editora, 2012.

TREVISANI, J. de J. D. **Avaliação da implementação das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família e seu papel no cuidado à saúde – estudo de caso do município do Rio de Janeiro**. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Relatório Técnico final do Projeto: Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira Através dos Resultados do Bolsa-Família**. Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2012.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. **Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

WWP. World Without Poverty. Página Inicial. **WWP**. Disponível em: <<http://wwp.org.br>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

ANEXOS

Anexo A – Roteiros para entrevistas aplicadas com beneficiárias e ex-beneficiárias, gestão e “sociedade”

Anexo B – Questionário estruturado para aplicação com não beneficiários do PBF

Anexo C – Tabelas de motivos da educação e da saúde para o acompanhamento das condicionalidades

ANEXO A – ROTEIROS PARA ENTREVISTAS APLICADAS COM BENEFICIÁRIAS E EX-BENEFICIÁRIAS, GESTÃO E “SOCIEDADE”

Roteiro para entrevista com Ricardo Henriques

Local: Rio de Janeiro, Instituto Unibanco, Rua Uruguaiana 94, 9º andar

Data: 20/08/2018, às 15 horas

1. Quais eram as principais propostas, que estavam em debate, no momento da discussão para um programa de transferência de renda?
2. Por que venceu a proposta da transferência de renda com condicionalidades?
3. O PBF já foi pensado em articular saúde e educação em torno dos direitos sociais?
4. As condicionalidades já foram desenhadas como um compromisso das famílias?
5. Já havia um entendimento de que o acesso à saúde e educação podem levar ao rompimento do ciclo de pobreza?
6. E sobre o tema da desigualdade dentro do Programa, houve alguma reflexão?

Roteiro para entrevista com a Gestão Municipal

Perguntas gerais

1. Nome/quanto tempo trabalha(ou) na gestão?

Perguntas específicas

1. Nome/quanto tempo trabalha na gestão do Programa?
2. Como avalia a pobreza em Caraguatatuba?
3. Como você entende as condicionalidades no desenho do Programa?
4. Por que você acha que o beneficiário leva seu filho para vacinar, ou leva para a escola, ou faz o pré-natal?
5. O que você faz quando identifica uma família que não está cumprindo as condicionalidades?
6. Você vê as condicionalidades como oportunidades pros beneficiários?
7. Há alguma ação no município direcionada às famílias do PBF?
8. Você acredita que o PBF fez alguma diferença para a redução da pobreza?

Roteiro para entrevista com as famílias

Perguntas gerais

2. Nome/idade?
3. Quantidade de filhos/idade?
4. É beneficiária/desde quando?
5. Cria os filhos sozinha?
6. Como soube do PBF?
7. Como fez o cadastro?
8. Teve informação de condicionalidades?

Perguntas específicas para beneficiários

1. Você sabe quais são as condicionalidades?
2. Para que servem?
3. Você acha importante a exigência de condicionalidades? Por quê?
4. Antes do PBF, como era a sua vida?
5. O que imagina pro futuro?

Perguntas específicas para ex-beneficiários

1. Você sabe quais são as condicionalidades?
2. Para que servem?
3. Você acha importante a exigência de condicionalidades? Por quê?
4. Por que não é mais beneficiária?
5. Antes do PBF, como era a sua vida?
6. O que imagina pro futuro?

ANEXO B – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO PARA APLICAÇÃO COM NÃO BENEFICIÁRIOS DO PBF

O Bolsa Família transfere renda para cerca de 5 mil famílias em Caraguatatuba. Para receber, essas famílias precisam ser pobres (cada pessoa da família não pode ter renda maior que R\$ 178,00 por mês). Se tiver gestante na família, precisa fazer o pré-natal, se tiver criança até sete anos, precisa levar pra vacinar, pesar e medir. Se tiver criança de 6 a 15 anos, precisa estar na escola com frequência, e se tiver adolescente de 16 e 17 anos, também precisa ter a frequência escolar.

1. Você é beneficiário do Bolsa Família? () sim () não
2. Sexo? () feminino () masculino
3. Sua idade: [resposta aberta]
4. Sua renda familiar: () de 0 a 1 salário mínimo () de 1 a 3 salários mínimos () acima de 3 salários mínimos
5. Você conhece o Programa Bolsa Família? () sim () não
6. Você conhece algum beneficiário do Bolsa Família? () sim () não
7. Por que acha que os **beneficiários** levam seus filhos para escola (responder apenas uma):
 - () Porque na escola as crianças têm merenda.
 - () Para estudar, aprender e, no futuro, ter uma vida melhor.
 - () Para não perder o benefício do Bolsa Família.
 - () Obrigação dos pais levarem os filhos para a escola.
 - () Porque os pais precisam trabalhar e, na escola, sabem onde os filhos estão.
8. Por que acha que os **beneficiários** levam seus filhos para vacinar, pesar e medir (responder apenas uma):
 - () Para evitar que os filhos fiquem doentes.
 - () Para não perder o benefício do Bolsa Família.
 - () Porque é dever dos pais.

ANEXO C – TABELAS DE MOTIVOS DA EDUCAÇÃO E DA SAÚDE PARA O ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES

EDUCAÇÃO

COM VÍNCULO ESCOLAR
Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno 1 a - Doença/problemas físicos 1 b - Doença/problemas psicológicos/mentais 1 c - Pós-parto/gravidez de risco/TPM
Doença na família/óbito na família/óbito do aluno 2 a - Óbito do aluno 2 b - Doença de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola 2 c - Óbito de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola
Fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola 4 a - Enchente 4 b - Falta de transporte 4 c - Estradas intransitáveis 4 d - Violência na área onde mora 4 e - Inexistência de pessoa para levar à escola 4 f - Grande distância entre a residência e a escola 4 g - Outro
Concluiu o Ensino Médio 6 a - Sabe-se que ingressou no Ensino Superior 6 b - Sabe-se que ingressou no Ensino Técnico Profissionalizante ou outro curso 6 c - Não se sabe se houve continuidade nos estudos
Suspensão escolar 7 a - Com tarefas domiciliares 7 b - Sem tarefas domiciliares
EJA Semipresencial 8 a - Com acompanhamento regular 8 b - Sem acompanhamento regular
Situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos 9 a - Férias escolares 9 b - Greve 9 c - Calamidade pública que atingiu a escola ou exigiu o uso do espaço como abrigo 9 d - Escola sem professor 9 e - Reforma geral da escola 9 f - Escola fechada por situação de violência 9 g - Falta de merenda escolar 9 h - Outro

Participação em jogos estudantis/atividade escolar extraclasse 10 a - Considerada atividade escolar 10 b - Não é considerada como atividade escolar
Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying 11 a - A escola está agindo no enfrentamento do problema 11 b - A escola ainda não está agindo no enfrentamento do problema
Ausência às aulas por respeito às questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas: 12 a - Indígenas 12 b - Circenses 12 c - Ciganos 12 d - Opções religiosas 12 e - População de rua
Gravidez 51 a - Gravidez de risco (sistema lançará para o motivo 1) 51 b - Não é gravidez de risco
Situação de rua 52 a - A escola sabe que o aluno conta com o acompanhamento da rede de proteção local (Cons. Tutelar/CRAS/CREAS) 52 b - A escola não sabe se conta com acompanhamento da rede de proteção social.
Negligência dos pais ou responsáveis 53 a - A escola examinou a questão com as famílias 53 b - A escola não abordou esta questão com as famílias
Trabalho infantil 54 a - A escola sabe que o aluno conta com atenção da rede local de proteção e/ou participa do PETI 54 b - A escola não sabe se o aluno conta com acompanhamento da rede de proteção local
Motivo da baixa frequência não foi informado 58 a - A escola não procurou saber o motivo junto à família 58 b - A escola esclarece que a família não informou o motivo 58 c - A escola, apesar de solicitada, não informou o motivo 58 d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela

<p>Violência/Agressividade no ambiente escolar 60 a - A escola está atuando no enfrentamento da situação 60 b - A escola ainda não está atuando no enfrentamento da situação</p>
<p>Trabalho do Jovem 62 a - Emprego formal (a partir de 16 anos) 62 b - Estagiário sem vínculo empregatício 62 c - Trabalho informal</p>
<p>Exploração/Abuso Sexual 63 a - A escola sabe que a rede de proteção local já foi acionada/comunicada 63 b - A escola não sabe se a rede de proteção foi acionada/comunicada</p>
<p>Desinteresse/Desmotivação pelos estudos 64 a - A escola vem agindo para identificar as causas dessa situação 64 b - A escola não tem procurado identificar as causas dessa situação</p>
<p>Abandono Escolar/ Desistência 65 a - A Escola vem agindo para identificar as causas desse comportamento 65 b - A Escola não tem conseguido agir em relação a essa situação</p>
<p>Questões sociais, educacionais e/ou familiares 68 a - Separação dos pais 68 b - Necessidade de cuidar de familiares (idoso, criança, pessoa com deficiência) 68 c - Viagem com a família (trabalho sazonal/agricultura temporária/colheita/outros) 68 d - Casamento do(a) Aluno(a) – Atualizar cadastro familiar 68 e - Falta de uniforme/calçado/roupa adequada 68 f - Pais “sem domínio” dos filhos/relação familiar precária 68 g - Família desconhece as faltas da criança às aulas 68 h - Aluno com deficiência/necessidades especiais sem apoio/estimulação para permanecer na escola</p>
<p>Envolvimento com drogas/atos infracionais 70 a - A escola sabe que foi encaminhado aos órgãos competentes 70 b - A escola não sabe se houve encaminhamento adequado</p>
<p>Violência Doméstica 71 a - A escola sabe que a criança já foi encaminhada à rede de proteção social 71 b - A escola não sabe se a criança foi encaminhada à rede de proteção social</p>

<p>SVE – SEM VÍNCULO ESCOLAR</p>
<p>Beneficiário sem vínculo/matricula escolar por uma das situações abaixo caracterizadas:</p>
<p>72 a - Inexistência de ensino fundamental na comunidade em que mora</p>
<p>72 b - Inexistência de ensino médio no território onde mora</p>
<p>72 c - Inexistência de serviços educacionais para acampados/ciganos/circenses/itinerantes</p>
<p>72 d - Inexistência de serviços educacionais em situação de internação/privação de liberdade</p>
<p>72 e - Inexistência de escola indígena no território onde mora</p>
<p>72 f - Concluiu o ensino fundamental/EJA e inexistente oferta imediata da etapa seguinte</p>
<p>72 g - Beneficiário concluiu o Ensino Médio</p>
<p>72 h - Inexistência de atendimento educacional especializado para beneficiário com deficiência/necessidade educacional específica.</p>
<p>72 i - Inexistência de transporte/locomção acessível à escola para beneficiário com deficiência/necessidade especial.</p>
<p>72 j - Questões de resistência da família para que o beneficiário com deficiência/necessidade especial frequente a escola.</p>
<p>72 k - Inexistência de acessibilidade no ambiente escolar para o beneficiário com deficiência/necessidade especial</p>
<p>72 l - Negativa da escola em receber a criança com deficiência/necessidade especial, alegando falta de vaga</p>
<p>72 m - Transferência em andamento/pendente – permanecendo sem solução/aceite, após o encerramento de 02 (dois) períodos de coleta, o beneficiário será lançado como Não Localizado no município de origem do cadastro familiar.</p>
<p>72 n - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi encontrado, mas não quer mais estudar.</p>
<p>72 o - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi identificado em condição de óbito (falecido).</p>
<p>72 p - Beneficiário com dados errados impedindo a identificação pela escola (nome errado/data de nascimento errada/NIS duplicado)</p>

SAÚDE

Tabela de Motivos de Descumprimento de Condicionalidades

Somente para os beneficiários crianças (menores de 7 anos)	Motivos de Descumprimento das Informações nutricionais
	Condições de saúde que impedem a ida à UBS.
	Fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência no território, etc.).
	Horário de atendimento na UBS inviável para o(a) responsável/beneficiário(a).
	Responsável/Beneficiário(a) não cumpriu as condicionalidades por questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas.
	Condições de saúde que dificultam a coleta dos dados nutricionais (edema, amputação, acamado(a), cadeirante, etc.).
	Falta de equipamentos antropométricos (balança, antropômetro, etc.).
	Falta de profissionais capacitados para realizar a coleta dos dados nutricionais.
	Responsável/Beneficiário(a) foi informado (a) pessoalmente de que deveria comparecer à UBS para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, mas não o fez.
	Houve recusa em realizar o acompanhamento das condicionalidades dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde.
	Indícios de situação de risco social tal como negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar ou outras.
	Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa.

Tabela de Motivos de Descumprimento de Condicionalidades

Somente para os beneficiários crianças (menores de 7 anos)	Motivos de descumprimento de vacinação
	Condições de saúde que impedem a ida à UBS
	Fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência no território, etc.)
	Horário de atendimento na UBS inviável para o(a) responsável/beneficiário(a)
	Responsável/Beneficiário(a) não cumpriu as condicionalidades por questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas
	Responsável/Beneficiário(a) foi informado (a) pessoalmente de que deveria comparecer à UBS para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, mas não o fez
	Houve recusa em realizar o acompanhamento das condicionalidades dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde.
	Indícios de situação de risco social tal como negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar ou outras.
	Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa
	Criança com condição específica de saúde que necessita de vacina especial (CRIE)
	Falta de oferta de vacina ou de insumos necessários para vacinação (seringas, luvas, algodão, etc.)
	Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa.

Tabela de Motivos de Descumprimento de Condicionalidades

Somente para as beneficiárias gestantes	Motivos de descumprimento de Pré-Natal
	Condições de saúde que impedem a ida à UBS.
	Fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência no território, etc.).
	Horário de atendimento na UBS inviável para o(a) responsável/beneficiário(a).
	Responsável/Beneficiário(a) não cumpriu as condicionalidades por questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas.
	Responsável/Beneficiário(a) foi informado (a) pessoalmente de que deveria comparecer à UBS para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, mas não o fez.
	Houve recusa em realizar o acompanhamento das condicionalidades dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde.
	Indícios de situação de risco social tal como negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar ou outras.
	Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa.
	Falta de oferta de serviço de pré-natal.