



BOLSA FAMÍLIA – CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO SOCIOASSISTENCIAL

Julia Rocha Camargo ¹

Valdivan Leonardo dos Santos²

RESUMO

O principal objetivo desse Trabalho de Conclusão de Curso é analisar o Programa Bolsa Família – PBF tendo como foco as condicionalidades exigidas, conhecendo as discussões acerca do tema e indagando sobre sua configuração como direito socioassistencial. Assim sendo, concluímos com o presente estudo que o Programa Bolsa Família – PBF é viabilizado de forma contraditória a lógica do direito, qual seja: a política de assistência social como um direito não contributivo, ou incondicional a quem dela necessitar. Sendo a focalização das políticas de proteção social uma estratégia do Estado para manter intacta sua autonomia política. Nesse sentido, os principais autores estudados, entre outros não menos importantes, foram: Marilda Vilela Iamamoto, Ana Elizabete Mota e Beatriz Augusto de Paiva.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Condicionalidades .

ABSTRACT

The main objective of this Course Conclusion Paper, is to analyze the Bolsa Família Program - PBF focusing on the required conditionalities, knowing the discussions on the topic and asking about its configuration as a social assistance right. Therefore, we conclude with the present study that the Bolsa Família Program - PBF makes the logic of the law viable, namely: the social assistance policy as a non-contributory or unconditional right to those who need it. The focus of social protection policies is a strategy of the State to keep its political autonomy intact. In this sense, the main authors studied, among others no less important, were: Marilda Vilela Iamamoto, Ana Elizabete Mota and Beatriz Augusto de Paiva.

Keywords: Social Assistance Policy; Conditionalities; Universal access.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Tendo O tema tratado no presente trabalho é parte do estudo que aborda prioritariamente a configuração do Programa Bolsa Família - PBF e suas características na relação com os usuários da política pública de assistência social, tomando a situação brasileira como alvo de análise.

A escolha do objeto justifica-se pela notória complexidade que o Programa Bolsa Família apresenta na atual conjuntura do país, haja vista que o mesmo é

¹Bacharel em Serviço Social pela Faculdade Metodista Conexional , Licenciada em Pedagogia, Pós graduada em Pedagogia Empresarial, Gestão de RH e Gestão e Orientação Educacional ² Assistente Social, possuidor de vários cursos superiores, Mestre e Doutor, professor da Faculdade Metodista Conexional.



considerado um dos maiores programas de transferência de renda em curso no mundo. No Brasil, o PBF foi criado em 2003, com a perspectiva de transferência de renda, além de possuir algumas condicionalidades no sentido de acesso à educação e saúde dos usuários.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do poder público. O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias (www.mds.gov.br)

O objetivo central por onde plasma a presente pesquisa é analisar o Programa Bolsa Família - PBF tendo como foco as condicionalidades exigidas, indagando sobre sua configuração como direito socioassistencial. Desse modo, os objetivos específicos buscam:

- ✓ Conhecer as discussões acerca da categoria condicionalidade.

Para que tal objetivo seja alcançado propõem-se realizar uma pesquisa bibliográfica, tendo em vista a necessidade de conhecer o debate e as concepções teóricas que podem contribuir para uma maior e mais precisa interpretação do tema. O referencial teórico - metodológico partirá essencialmente da perspectiva materialista – dialética, em sintonia com o pensamento crítico das ciências sociais. Para Konder (2008, p. 7-8) dialética “*é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação*”.



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Política Nacional de Assistência Social – PNAS: Concepção:

Em outubro de 2004 foi publicada a nova Política Nacional de Assistência Social, que tem por objetivo incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que se refere à responsabilidade pública, com o propósito de tornar claras as diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (PNAS, 2004).

Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhadas (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços voltados para discussão, negociação e pactuação de instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (PNAS, 2005, p. 13).

O Sistema de Proteção Social, segundo a PNAS, deve ser direito de todos os cidadãos sem qualquer restrição, sendo subdivididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social para redução e preservação do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS 2005, p.90).

De acordo com a PNAS, os serviços de atenção social básica são executados por intermédio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Notadamente os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, organizados de maneira a atender os territórios mais demandados por proteção social, constituem uma importante ferramenta de trabalho socioassistencial.

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS 2004, p.29).



PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF

O Programa Bolsa Família – PBF foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003, transformado na Lei nº 10.836 em 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5209/2004. De acordo com o exposto na lei, o programa visa unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, principalmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219/ 2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAAL (Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada a Saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória de 2001 nº. 2.206-1), do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102 de 2002), e por fim, do Cadastro Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877 de 2001) (BRASIL, 2004).

Dessa forma a Lei nº 10.836, apresenta o PBF com o propósito de atuar nas ações de transferência de renda à famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal até 70,00 per capita) e em situação de pobreza (renda mensal até 140,00 per capita), usando algumas condicionalidades ou contrapartidas como forma de combate a transmissão intergeracional da pobreza. A Lei direciona ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, a responsabilidade pela coordenação, pela gestão e pela operacionalização do PBF, além de outras atribuições que lhe forem indicadas.

No artigo 2º a Lei define família como “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004). Assim sendo, para ter acesso ao PBF a família precisa estar cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais, este por sua vez “é um instrumento de coleta de dados que tem como objeto identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País” .Para a família ter acesso ao benefício é realizada uma análise em relação a renda mensal per capita e ainda o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Os valores variam de R\$ 21,00 e R\$ 89,00 e quando acumulados podem chegar a R\$ 205,00.

O Programa Bolsa Família – PBF apresenta como propósito montar uma estratégia de intervenção com foco na eficiência do gasto público e na eficácia social, a medida que busca parcerias com estados, municípios e com a sociedade, um



controle e regras públicas de gestão, e o desenvolvimento de políticas voltadas para a conquista de uma autonomia para as famílias assistidas, no que se refere a geração de renda e no que chamam (erroneamente) de cidadania.

Carvalho e Fernandes (2009, p. 368-369) afirmam que essa estratégia parte da premissa de que programas de transferência de renda não constituem um fim em si mesmo, já que não representam, de forma isolada, um instrumento efetivo de superação da pobreza, apesar de que não se pode descartar a importância do mecanismo enquanto alívio imediato da pobreza e das condições de privação de certos segmentos da população estão submetidos. É necessário que esses programas estejam associados a ações complementares que transformassem efetivamente a situação dos usuários, garantindo-lhes o acesso aos serviços públicos de caráter universal, como educação e saúde, e uma melhor inserção social. Daí foi estabelecido que o acesso aos usuários do programa deveria estar ligado a condicionalidades, como uma espécie de “contrato” mediante a qual as famílias investiriam no desenvolvimento de suas capacidades, de forma que pudessem dispor de condições mínimas necessárias para garantir um processo sustentável de inclusão social.

A atual política de assistência social tem significativa responsabilidade no sentido de tornar o usuário integrante da ordem – na lógica de trabalho e renda para o consumo -, ao passo que viabiliza condições (certamente precárias) por intermédio da transferência de renda, como política compensatória, para que o usuário que tem suas necessidades negadas por intermédio do mercado, mediante seus salários, possa mesmo assim fazer parte da lógica da reprodução econômica e social.

Condicionalidades do PBF

As condicionalidades na área da saúde, são direcionadas a crianças menores de 7 anos de idade, a gestantes e mulheres em fase de amamentação. Os responsáveis por crianças menores de 7 anos de idade têm o dever de manter o calendário de vacinação da criança atualizado, de acordo com as diretrizes do Ministério da Saúde, e ainda, levar a criança à unidade de saúde com o propósito de realizar o acompanhamento nutricional e de desenvolvimento. As gestantes e nutrizes devem inscrever-se e comparecer às consultas do pré-natal, na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante. Dessa maneira, as



mulheres nessa situação devem participar das atividades educativas no sentido de aleitamento materno e promoção de alimentação saudável, viabilizadas pelas equipes de saúde, o propósito das atividades é abordar temas como:

- Aleitamento materno;
- Alimentação e nutrição da gestante;
- Alimentação e nutrição da criança;
- Estímulo ao consumo de alimentos regionais;
- Cuidados com a saúde da criança;
- Higiene dos alimentos;
- Importância do vínculo mãe-filho;
- Nutrição, crescimento e desenvolvimento;
- Alimentação saudável nas diferentes fases da vida.
- (Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc/2019)

As famílias devem ser acompanhadas pela Equipe de Saúde da Família, ou pela equipe mais próxima da residência, nesse sentido, a proposta é que os técnicos esclareçam as famílias à importância do cumprimento das condicionalidades. Assim sendo, a Secretaria Municipal de Saúde tem atribuições, das quais se destacam “Oferecer ações de pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento da criança e atividades educativas de saúde, alimentação e nutrição; ” e ainda, “Designar um responsável técnico preferencialmente um nutricionista, visando à coordenação do acompanhamento das famílias e a atualização das informações no Sistema Bolsa Família na Saúde” .

Freitas (2008, p. 58) faz um alerta ao afirmar que a saúde não está presente nos programas como direito. Há uma concepção restrita de saúde, reduzida ao grupo materno infantil, fato que expressa um lamentável retrocesso, já que não são introduzidos compromissos no sentido da integralidade da saúde (na lógica da responsabilidade coletiva e não individual) e principalmente por não direcionar a concepção de direito a saúde.

Vaitsman e Paes-Souza (2007) apud Carvalho e Fernandes (2009, p. 382) afirmam que as avaliações do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS informam que as crianças das famílias beneficiárias não apresentam vantagens no que tange à vacinação e que as mães se queixam das dificuldades e problemas referentes ao atendimento nos postos de saúde. Nesse sentido Monnerat et al (2007, p. 1461) alertam para o fato de que é importante também



investigar a capacidade dos serviços de saúde, no de diz respeito a absorver o aumento da demanda que possivelmente provocará, bem como, questionar a condição marginal que as ações ditas estruturais parecem representar. Nesse sentido, vale ressaltar que ambas as avaliações, que são representativas de uma visão crítica, colocam em questão a pretendida eficácia das condicionalidades, para além do controle já problematizado.

As condicionalidades na área da educação são direcionadas a crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos de idade. Os responsáveis pelo público-alvo das condicionalidades na área da educação, tem o dever de matriculá-las na escola, bem como garantir a frequência mínima de 85% das aulas. Se houver necessidade de faltas superior ao permitido o responsável técnico deve ser avisado, assim como a transferência para outra escola.

Jovens de 16 e 17 anos tem acesso ao Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), onde a condicionalidade é de frequência escolar de no mínimo 75% das aulas. O Ministério da educação desenvolveu uma ferramenta via internet chamada Sistema de Acompanhamento de Frequência Escolar, onde os municípios utilizam com o propósito de controlar a frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF.

Segundo a Portaria interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, de 17 de novembro de 2004; “o titular da Secretaria Municipal de Educação, deve ser o gestor do sistema no município e no estado deverá ser o titular da Secretaria Estadual da Educação.” Uma das atribuições direcionadas ao gestor do sistema de frequência escolar no município é indicar o Operador Municipal Máster, que será responsável pela coordenação do sistema, bem como, os registros das informações. O Operador Municipal Máster por sua vez poderá cadastrar o diretor da escola para que este possa informar via sistema os dados relativos aos beneficiários.

Caso a frequência do aluno seja inferior ao indicado (75% e 85%), o motivo do não comparecimento as aulas devem ser informadas via sistema. O sistema oferece algumas opções de motivos que podem levar o aluno a faltar, bem como, discrimina os motivos que causam ou não efeitos em relação ao recebimento do benefício, quais sejam:

Motivos que não geram efeitos no benefício:



- Doença do aluno;
- Doença / óbito na família;
- Inexistência da oferta de serviços educacionais (Educação Infantil, EJA presencial, abrigamento sem escolarização, Ensino Médio, Acampamentos);
- Fatores que impedem o acesso à escola (enchentes, ausência de transporte, violência urbana na área escolar e calamidades).
- Inexistência de serviço/ atendimento a pessoa com deficiência.

Motivos que geram efeitos no benefício:

- Gravidez;
- Escola não informou o motivo;
- Motivo inexistente na tabela;
- Violência/ Discriminação/ Agressividade no ambiente escolar;
- Motivos sociais familiares (negligência dos pais, mendicância/trajetória de rua, envolvimento com drogas, necessidade de cuidar dos filhos);
- Trabalho infantil;
- Trabalho do Jovem
- Exploração/ Abuso Sexual/ Violência Doméstica.
- (Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senar c/2009)

Entre as crianças das famílias beneficiárias a frequência escolar é quase tão elevada quanto a das demais crianças. Mas como no “contrato” estabelecido com as famílias o Estado não vem cumprindo sua obrigação no sentido de assegurar a qualidade do ensino, é fato que a simples presença está longe de assegurar uma elevação significativa no que se refere aos padrões da educação. Em maior ou menor grau, especialmente nas regiões menos desenvolvidas e nas áreas rurais, a escola pública a que esses alunos têm acesso ainda se caracteriza por instalações inadequadas, professores pouco qualificados, métodos de ensino tradicionais e por consequência passivos, carência de livros e material didático necessário e contextualizado e programas e planos de aula que têm muito pouca relação com o cotidiano dos alunos (CARVALHO e FERNANDES, 2009, p. 382).

Conforme destacam Monnerat et al (2007, p. 1461) mesmo supondo que o acompanhamento das condicionalidades aconteça diante de condições ideais é importante indagar sobre o alcance e qualidade da educação pública no que pese às exigências atuais do mercado de trabalho, com o propósito de promover a independência das famílias com relação aos benefícios. Este certamente é um dos aspectos das contradições que o tema sugere.



As condicionalidades na área de assistência social são direcionadas a crianças e adolescentes menores de 16 anos que se encontram em risco de trabalho infantil ou que foram retiradas dessa situação. Dessa forma, devem cumprir a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Além do cumprimento das condicionalidades relativas a saúde e educação.

Conforme Padilha (2008, p.202) o PETI reproduz, incorpora e ainda apresenta traços dos programas tradicionais de combate a pobreza no Brasil, tais como: focalização, a seletividade e o caráter temporário. Incorpora ainda o sentido compensatório em oposição a políticas universais e permanentes, onde o critério de elegibilidade é a retirada das crianças e dos adolescentes do trabalho precoce.

Sendo assim, são pequenos os efeitos dos arranjos coercitivos das condicionalidades, deixando em aberto questões que possam explicar a natureza destas polêmicas medidas.

As Condicionalidades do PBF em Debate

Em que pese as condicionalidades do Programa Bolsa Família – PBF há duas principais vertentes de discussão: (I) uma no sentido de que as condicionalidades são necessárias para o combate intergeracional da pobreza, referência utilizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, com vistas a atender as indicações do BM e do FMI; (II) a outra perspectiva segue a legislação legal vigente, e que portanto se contrapõe às condicionalidades, reafirmando que a política de assistência social é um direito não contributivo, ou seja, incondicional a quem dela necessitar. Nesse sentido, consideram as condicionalidades do PBF contraditórias com a política de assistência social, já que impõe condições indevidas de acesso a um direito, que deve ser para todos que dela necessite, independente de contribuição prévia. Assim define a Constituição Federal:

Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;



V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (Constituição Federal do Brasil, 1988).

Por política não contributiva entende-se aquela que não estabelece condições ou contrapartidas no seu processamento. Na grande maioria das vezes, são políticas distributivas - distribuidoras de benefícios e serviços, a partir de um fundo público constituído para esse fim, ou redistributivas - redistribuidoras de bens e serviços mediante a retirada de recursos de quem os possui para entregá-los a quem não os tem, tendo como foco viabilizar a cidadania ao usuário, e não fórmulas contratuais estabelecidas formalmente (PEREIRA, 2008, p.25). Mais grave do que a exigência de contrapartidas é a punição de um portador de direito, especialmente a exclusão de um beneficiário do programa pelo não cumprimento das condicionalidades. Isso constitui uma grave violação aos direitos humanos, uma vez que, como se indicou acima, um direito humano não pode estar atrelado ao cumprimento de exigências e outras formas de conduta (ZIMMERMANN, 2006, p.155).

Segue a tabela explicitando o que é descrito pela legislação do referido programa.

Tabela 1:

Área	Usuários	Compromissos
Saúde	Crianças menores de 7 anos	Acompanhar o cartão de vacinação bem como o crescimento e desenvolvimento.
	Mulheres de 14 a 44 anos	Realizar o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê.
Educação	Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos	Estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85%.
	Adolescentes entre 16 e 17 anos (BVJ)	Frequência de no mínimo 75%.
Assistência Social	Crianças e adolescentes com até 15 anos, em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI*	Devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI, e obter frequência mínima mensal de 85%.

*PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil Fonte: Dados: sítio eletrônico www.mds.gov.br



Segundo o exposto pelo MDS, as condicionalidades foram elaboradas como uma forma de garantir o acesso dos usuários aos direitos básicos, tendo como finalidade a responsabilização conjunta dos beneficiários bem como do poder público. Assim sendo, cabe ao Estado o acompanhamento gerencial a fim de identificar os motivos que direcionaram os usuários ao não cumprimento das condicionalidades. Dessa maneira, são realizadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento.

MDS orienta que as famílias que estiverem com dificuldades em cumprir as condicionalidades busquem auxílio junto ao gestor municipal, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou a equipe de assistência social do município. O propósito das instituições é auxiliar a família no sentido de superar as dificuldades postas, para que possam acessar adequadamente o programa.

Ainda se mediante o auxílio as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades forem uma constante, a família pode ter o benefício do PBF bloqueado, suspenso ou mesmo cancelado, como expõe o MDS. Conforme previsto na Lei nº 10.836, as Condicionalidades do PBF são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do programa em conjunto com o poder público, cujo propósito é ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos.

Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.
(<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>).

Além disso, a ausência de registro do resultado do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas de informação, definidos pelos ministérios da educação e saúde, poderá também acarretar bloqueio e perda do benefício, a critério do MDS. Conforme a legislação as famílias serão excluídas do programa somente quando ficar comprovado que o cumprimento das condicionalidades foi prejudicado em razão de problemas relativos à oferta de serviços por parte dos municípios.

Considerando que são prerrogativas dos municípios manter atualizado o sistema de informação e ofertar os serviços relativos às condicionalidades, pode-se imaginar que inúmeros problemas relativos às diferentes capacidades financeira e



gerencial dos municípios interferirão no atendimento de tais requisições. Assim, deve-se evidenciar a possibilidade de que famílias sejam punidas em razão da incapacidade de muitos municípios em manter atualizado o repasse de informação para o MDS. Com efeito, a literatura que trata do processo recente de descentralização das políticas sociais no Brasil, dentre os quais se destaca o estudo de Arretche (2000), assinala que, em geral, os municípios brasileiros ainda têm apresentado muitas fragilidades na oferta de serviços de educação e saúde, comprometendo o processo de implementação das condicionalidades do PBF (SENNA et al, 2007, p. 90-91).

O programa enfatiza a necessidade de relação de paridade entre governo e sociedade no propósito de estimular as famílias nos cuidados com a saúde e a educação. O governo por sua vez deve viabilizar o atendimento a esses serviços. Desta forma o programa esclarece:

Direitos: o acesso aos serviços de saúde e educação está garantido pela Constituição Federal. Deveres: para receberem o benefício mensal, as famílias devem atender a todas as condicionalidades, garantindo assim escola para crianças e jovens e saúde para todos os membros da família. (Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc/2009).

Nesse sentido é válido destacar que, embora o município assine um termo de adesão ao Programa comprometendo-se a ofertar adequadamente os serviços básicos previstos nas condicionalidades, a legislação não prevê ações de responsabilização e punição para os municípios inadimplentes. Sendo assim, as famílias beneficiárias é que são responsabilizadas pela ineficácia municipal, tendo seu direito negado.

Conforme expõe o MDS o Programa Bolsa Família – PBF é um programa que visa à transferência de renda diretamente as famílias pobres e extremamente pobres que, diante da lei que vigorou, vincula o recebimento do benefício ao cumprimento pela família de compromissos (condicionalidades) nas áreas de saúde, educação e assistência social. Diante dessa perspectiva, as condicionalidades são entendidas como um caminho que visa elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio da indução da oferta e da demanda por serviços de saúde, educação e assistência social. Ao estabelecer as condicionalidades que a família deve cumprir nesse programa, o Estado, em suas três esferas do governo, assume o compromisso de, por um lado, assegurar as condições para que esses serviços estejam disponíveis e,



por outro, induzir e reforçar o direito de acesso das famílias tradicionalmente excluídas a eles

De acordo com a formulação do MDS, o acompanhamento das famílias no sentido de cumprimento das condicionalidades não representa o exercício da vigilância e controle sobre os beneficiários, mas sim o papel pró-ativo do poder público em assegurar o acesso e a garantia de direitos. O não cumprimento deve ser observado como um sinalizador para a atuação prioritária do Estado na busca da garantia do acesso a direitos de cidadania preconizados na Constituição Federal vigente. Ora, se a família não cumprir com o “contrato” - estabelecido somente por parte do Estado -, esta será excluída do programa tendo seu direito negado, qual outra lógica seria a não ser o da vigilância e punição? Para o Estado o não cumprimento será um “sinalizador”, no entanto, o usuário da política será o único a ter seus direitos violados.

Essa perspectiva indica que as condicionalidades devem ser entendidas como uma forma de conectar a demanda a oferta de serviços públicos, ou seja, as famílias beneficiárias a medida que cumprem as condicionalidades acessam um direito, que por sua vez contribuiriam para a redução intergeracional da pobreza. No sentido do poder público, as condicionalidades servem para “estimular” a ampliação da oferta desses serviços públicos ao passo que monitoram as políticas públicas executadas em âmbito municipal e identificam as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, com o propósito de encaminhá-las a serviços específicos de acompanhamento. Tal identificação é inócua, sabemos, na medida em que a falência dos serviços públicos não encontra sanção por parte dos poderes fiscalizadores e a população é ainda muitas vezes débil na mobilização política para a pressão reivindicativa.

O conteúdo punitivo desta legislação é bastante surpreendente porque, até então, o conjunto de dispositivos legais permitia imaginar que a concepção em torno das condicionalidades tinha caráter primordialmente estratégico, no sentido da ampliação do acesso dos beneficiários aos serviços sociais. No entanto, uma questão crucial colocada pelo Bolsa Família é a conhecida fragilidade da institucionalidade pública para acompanhar o cumprimento das condicionalidades, o que permite que se questione a capacidade dos municípios para realizar esta tarefa a contento. Diante do reconhecimento de que a implementação descentralizada de programas sociais tende a produzir, no nível local, interpretações singulares e muitas vezes diferentes dos objetivos enunciados pelos formuladores do programa, o governo federal optou por adotar a estratégia de incentivar financeiramente os municípios que mantiverem determinado nível de qualidade da gestão do programa. Para



isso, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que agrupa quatro variáveis, sendo que uma delas mede o grau de controle das condicionalidades do PBF (MONNERAT et al 2007, p.1460).

Decerto, é provável que um grande contingente de usuários passe a fazer uso dos serviços obrigatórios (mesmo que distante da ótica da cidadania) pelas condicionalidades, e que por sua vez provoque a ampliação do acesso a esses serviços por uma fração da população que, conforme apontam alguns estudos, de fato historicamente apresentam baixo poder de utilização desses serviços. No entanto, conforme indicam Monnerat, et al (2007, p 1471) se o incentivo do governo federal para promover o acompanhamento das condicionalidades se resumir ao financiamento, “há o risco de disseminação de uma concepção restrita da questão, cuja consequência é o desenvolvimento de mero controle da frequência escolar e da adesão às ações de saúde”.

Ademais, entendemos que o poder público não deveria necessitar de “estímulos” para prover a proteção social, já que esta é um dever do Estado, por tratar-se de um bem público, com funções definidas na atual Constituição. Dessa forma,

Enquanto proteção social é um dever do Estado, por tratar-se de um bem público cuja efetivação depende, antes, do seu reconhecimento como direito social inscrito na agenda de compromissos do Estado. A proteção social universal, pública, no Brasil, pertence ao domínio do Estado e integra suas funções constitucionalmente definidas (CAMPOS, 2006, p.117).

Alguns autores acreditam ser irrelevante o fato de existir as condicionalidades nos programas de transferência de renda, haja vista que do ponto de vista moral estas condicionalidades exigem das famílias algo que já é legalmente determinado, ou seja esses pesquisadores entendem que tal contrapartida não afeta a vida privada dos sujeitos em questão, como se estes além de serem sumariamente explorados não tivessem a capacidade de decidir seus anseios.

Do ponto de vista moral, as condicionalidades exigem das famílias algo que já é determinado legalmente, portanto não se pode acusar o PBF de intrusividade na vida privada para além do que já determina a lei. Do ponto de vista da relação entre custo e benefício, o fato é que, até o momento, não se sabe exatamente quão necessárias são elas e qual é o custo de seu controle (MEDEIROS; BRITTO; SOARES,2007, p.28).

O que se percebe com o estudo é que há uma constante preocupação com o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias, sem fazer uma reflexão acerca no necessário acompanhamento destas no sentido de questionar acerca dos



serviços prestados pelo Estado, para além de avaliações meramente quantitativas, pois sabemos que independente da qualidade do serviço o poder público não sofrerá nenhum tipo de punição.

O tempo de permanência no Programa não é estipulado, mas a legislação do PBF (Portaria Interministerial 551 de 9 de novembro de 2005) é muito clara quanto aos motivos de desligamento das famílias, sendo um deles justamente o descumprimento das condicionalidades (MONNERAT, et al, 2007, p. 1459).

Conforme Monnerat, et al (2007, p. 1459), o MDS recomenda a adoção de programas complementares, tais como voltados a geração de emprego e renda; cursos profissionalizantes; microcrédito; compra de produção agrícola familiar, entre outros. No entanto, essas ações não integram, o conjunto de condicionalidades imposto no programa, fato que nos leva ao questionamento acerca do alcance das contrapartidas no sentido de estratégia do que chamam de inclusão social, tal como enunciado em documentos oficiais do programa.

Em consonância com o pensamento de Mattei (2010), em relação a literatura especializada sobre o tema há ainda uma defasagem acerca do sistema de acompanhamento e monitoramento desses programas. Por exemplo, muito se fala acerca da expansão do número de matrículas na educação básica após a implementação das transferências, mas poucos são os estudos, bem como documentos acerca da permanência das crianças nas escolas, e menos ainda se discute em relação a qualidade do ensino que está sendo ministrado. Ou seja, o que tem prevalecido na maioria dos casos são avaliações quantitativas, que são importantes, mas insuficientes no contexto de uma política global de combate a pobreza (MATTEI, 2010 mimeo).

Diante do fato de ser a assistência social uma política não contributiva, compreendemos que essa insígnia de exigir contrapartidas para sua legal execução não deve existir, pois, perpetua a visão elitista de que para o povo qualquer “ajuda” é suficiente, abolindo o direito social de ter acesso a política de assistência social, como ela deve ser.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo que impulsionou os estudos desenvolvidos no presente trabalho referiu-se à análise do Programa BOLSA FAMÍLIA – PBF com foco nas suas condicionalidades, indagando acerca da configuração do programa enquanto um



direito socioassistencial, conforme estabelece a legislação vigente. Nesse sentido, certificamo-nos que tal programa é viabilizado de forma contraditória à lógica do direito, qual seja: a política de assistência social como um direito não contributivo, ou, incondicional a quem dela necessitar. A contraditoriedade do programa acontece à medida que exige dos usuários uma série de contrapartidas, responsabilizando-os pelo cumprimento das mesmas que por sua vez não são problematizadas pelo Estado. Tal contradição, todavia, não aponta para a conflitualidade requerida pela luta de classes, a qual se deteria sobre a disputa real pelo excedente econômico, fazendo avançar ainda mais a universalização da proteção e seu impacto na vida das famílias, bem como num desenho democrático e estrutura não-discriminatória.

Atualmente, as políticas sociais no Brasil traduzem-se em uma sutil forma - extremamente contraditória - de viabilizar o mínimo de direito conquistado via Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”. Como se pode verificar, nossa lei maior conta com algumas vitórias conquistadas por intermédio de setores da esquerda organizada, no entanto, é visível a ineficácia que essa legislação disponibiliza nesse terreno histórico de pouco mais de vinte anos de precária atuação. O que se conclui é que a burguesia e o Estado não aprenderam a conviver respeitosamente com a normalidade constitucional. Então, esses bem escritos e contraditórios artigos são facilmente manipulados, ao encontro da ideologia dominante deixando a classe trabalhadora a mercê das migalhas do Estado.

Na análise das políticas sociais em uma dimensão voltada para a totalidade, tomando a perspectiva da luta de classes pelo excedente econômico como eixo de análise, verificamos que desde o início da trajetória histórica das políticas de proteção social estas são marcadas pela focalização estratégica, sempre procurando responder os interesses do Estado em detrimento do coletivo de trabalhadores. Essa lógica segue a responsabilização mais da sociedade pela condição de subalternidade do que do próprio Estado, que desenvolve a gestão da questão social com políticas de proteção social, somente limitadas a oferecer respostas paliativas à classe trabalhadora.

Os usuários atendidos pela política de Assistência Social certamente vivem à margem da riqueza socialmente produzida, não têm acesso de forma alguma ao que chamam de cidadania tão erroneamente mencionada nas políticas de combate a pobreza. Ora, cidadania só é possível a partir do momento em que os sujeitos têm



acesso à riqueza social e à participação nas esferas de decisão e de poder, com autonomia crítica para decidirem sobre suas próprias vidas, de forma livre e sobre a coletividade, democraticamente. O que certamente não é o caso, pois em nossa análise percebemos que a única liberdade que as famílias dispõem, assim como toda a nossa classe trabalhadora, é a de serem explorados, que por sua vez não é uma escolha e sim uma submissão, para tentar acessar o mínimo de dignidade, advindo de sua responsabilidade. Já que o Estado é impotente e/ou omissivo para empreender as grandes transformações que a sociedade brasileira requer, ao lado de classes dominantes indiferentes e alheias aos temas e necessidades populares da classe trabalhadora.

Claro que a sociedade reproduz o discurso de que é necessário que a família desempenhe com êxito as suas funções, ou seja, aos olhos da sociedade amparada pela ideologia burguesa, cabe à família tornar-se independente do Estado, que por sua vez acaba naturalizando a desigualdade social. Essa delegação de responsabilidades é um grande argumento para a perpetuação do sistema vigente, que até então se mostrou a todo momento ineficaz no sentido de combater a questão social.

Diante do exposto, entendemos que o Serviço Social tem como princípios fundamentais ferramentas anticapitalistas que precisam inspirar a nossa atuação, com o lúcido objetivo de responder de forma genuína a necessidade de pôr em prática a tendência por uma sociedade onde a justiça social supere a mera aplicação de direitos fragmentados e focalizados, e que possamos enfim deflagrar impiedosamente com essa vigorosa insígnia de exploração da sociedade capitalista.



REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. Para além dos direitos. Cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2008.

ALVES, Adriana. A. F. Assistência Social: História, análise crítica e avaliação. Curitiba Juruá Editora. 2009

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Acesso ao site http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf, no dia 04 de outubro de 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Editora, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Editora UNB. Brasília, 2006.

_____, Ivanete et al. Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez 2008.

CAMPOS, E. B. Assistência Social: do descontrole ao controle social. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 88, 2006.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; FERNANDES, Cláudia M. Algumas considerações sobre o Bolsa Família. In Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 98, p. 362-387,



abr/jun. 2009.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma Equação Possível? São Paulo, Cortez. 2004.

CRESS, Conselho Regional De Serviço Social. Código de Ética do Assistente Social: Lei 8662/1993 de regulamentação da profissão. CRESS - SP 2006.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Brasília, 2009.

GIMENES, Valéria da Silva Barbosa. Política Nacional de Assistência Social: perspectivas para o exercício profissional do assistente social. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2009.

GUERRA, Yolanda. O conhecimento crítico a reconstrução das demandas profissionais contemporâneas. In: Prática Profissional do Assistente Social: teoria, ação, construção do conhecimento. V. 1, São Paulo: Veras Editora, 2009. p. 79-106.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na cena contemporânea. In: Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. Brasília CEFESS/ABEPSS, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Serviço Social em tempo de capital fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social. 2ª edição, São Paulo: Cortez, 2008.

KONDER, Leandro. O que é Dialética. Editora Brasiliense, 2008

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARIANI, Edio João. A trajetória de implantação do neoliberalismo. In. Revista Urutagua, revista acadêmica multidisciplinar (2007).

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. In: Revista Katálysis. Florianópolis: Editora da UFSC v. 10, n.1, p. 35-43, jun./dez. 2007.

MARTINS, Valter. O Processo de Implementação e Gestão do Programa Bolsa Família em Florianópolis. Dissertação para Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. UFSC, 2008.

MATTEI, Lauro. Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina. Texto para Discussão. IELA/UFSC, 2010.

MEDEIROS, Marcelo, et al. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. Brasília, 2007.



MONNERAT, Giselle L. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. In: *Ciência e Saúde Coletiva*, 12 (6): 1453-1462, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo, Editora Cortez, 1995.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, César Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, Ana Elizabete. (org.). *O mito da Assistência Social*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *O mito da Assistência Social*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

PADILHA, Miriam D. Assistência Social, Trabalho Infantil e Família. In: *O Mito da Assistência Social*. MOTA, Ana E. (org), São Paulo, Cortez, 2008. p. 201-255.

PAIVA, Beatriz. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, ano XXVII, n. 87, p. 5-24, set./dez.2006.

PAIVA, Beatriz et al. *Família e Participação Popular: Antinomias dos modelos de Proteção Social na América Latina*. [Relatório de Pesquisa 2007- 2009].

_____. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da teoria marxista da dependência. In *Ser Social*, Brasília, v. 12 n. 26, p. 147-175, jan/jun. 2010.

PAIVA, Beatriz; OURIQUES, Nildo. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? In *Revista Katálysis* v.9 n.2 jul./dez. 2006, Florianópolis SC, p. 166-175.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: Subsídio à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo, Editora Cortez, 2008.

REPÚBLICA DO BRASIL: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social*. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

_____: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

_____: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/> acesso em junho de 2011.

_____: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/



programa_ajuste_fiscal.asp. acesso em junho de 2011.

_____: (1993) Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8742, 8 de dezembro de 1993.

_____: (2004) Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

_____: Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.

Brasília.

_____: Guia de Políticas e Programas do Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2008).

Revista do Instituto Humanistas. Acesso ao sítio eletrônico http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3290&secao=333, dia 20 de outubro de 2011

SENNA, et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? In: Revista Katálysis Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANI, Geraldo di. A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. Previdência Social: Um direito a ser conquistado. Brasília. Editora gráfica Agnus, 1977. Capítulo II, p. 31-60.

SILVEIRA, Jumeri I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e progressos interventivos. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.98, p. 335-361, abr./jun. 2009.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: O Mito da Assistência Social. MOTA. Ana E. (org), São Paulo, Cortez, 2008. p. 147-179.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2ª edição, São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

SCHWARTZMAN, Simon. Alienação Política. Publicado em Mosaico 4, revista do Diretório Central dos Estudantes da Universidade de Minas Gerais, maio de 1961, p. 104-113.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselho de Políticas Públicas: Evidentemente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.) Revista Pólis. São Paulo: Polis, nº37, p. 97-119, 2000.



REVISTA METODISTA FACOM 2022

TELES, Vera da Silva. Questão Social: afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95.

ZIMMERMANN, Clóvis R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. In Revista Internacional de Direitos Humanos. nº 4, ano 3, 2006, p. 144-159.