

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE OS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES

Resumo

O presente artigo é fruto de estudo realizado no Programa Bolsa Família (PBF) na cidade de Presidente Dutra-Ba entre os meses de setembro de 2015 e março de 2016. Tem como objetivo discutir a repercussão do descumprimento das condicionalidades previstas no PBF sobre as famílias. Destaca que o descumprimento das condicionalidades se pauta no pensamento de cariz liberal/neoliberal de responsabilização das famílias pela sua superação da pobreza. Tal pensamento reforça a ideia de que as condicionalidades previstas no Programa se constituem como instrumento de garantia ao acesso dos direitos de educação e saúde e, paradoxalmente, pelo caminho oposto, de ampliação de fatores de vulnerabilização daquelas famílias que não cumprem com regularidade as regras do Programa preestabelecidas por instâncias no âmbito federal.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Sociais. Programa Bolsa Família. Condicionalidades

Adilma Pinto Galvão

Mestre em Políticas Sociais e Cidadania. Graduada pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da UCSAL/Ba. E-mail: adilmapinto@hotmail.com

Maria de Fátima Pessôa Lepikson

Doutora em Educação pela UFBA; Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania e da Escola de Serviço Social da Universidade Católica do Salvador; E-mail: maria.lepikson@ucsal.br

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo discutir a repercussão do descumprimento das condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família sobre as famílias pauperizadas que residem no Município de Presidente Dutra.

Visando atender ao objetivo proposto, a primeira parte deste artigo introduz a questão da assistência como direito e a fragilização desses direitos a partir da intervenção estatal de caráter neoliberal, pautada em programas de transferência de renda condicionada e focalizados em famílias de extrema pobreza.

Após a apresentação do Programa Bolsa Família, o texto destaca a questão da transferência de renda com condicionalidades, relacionando-a com dados obtidos durante a pesquisa de campo realizada no município de Presidente Dutra-Ba entre os meses de setembro

de 2015 e maio de 2016. Por fim, apresenta o resultado da pesquisa de caráter qualitativo, enfatizando a discussão sobre a responsabilização das famílias.

Considerando as demandas reais das famílias beneficiários do PBF, a pesquisa pautou o presente artigo, que discute o paradoxo entre os direitos fundamentais relacionados à educação e à saúde e o fato do não cumprimento das condicionalidades acarretar a suspensão do benefício monetário. Com base nesta medida, buscou-se conhecer as repercussões da suspensão do benefício monetário previsto pelo PBF. Para tanto, além de uma pesquisa de caráter documental, foram entrevistadas duas famílias que sofreram a suspensão do repasse do benefício.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um expressivo avanço no que diz respeito à assistência social como direito. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993, por sua vez, enquanto lei complementar à Carta Constitucional, rompe com a ideia da assistência aos pobres como uma questão moral, filantrópica ou de caridade e a coloca como dever do Estado. Em seu primeiro artigo, define:

A Assistência Social direito do cidadão e dever do Estado é Política de Seguridade Social, que provê mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993)

A LOAS, no entanto, sofre o impacto da assimilação do Projeto Neoliberal. O Estado, então, passa a priorizar medidas de proteção ao mercado em detrimento das políticas sociais. Nessa conjuntura, para dar maior flexibilidade ao orçamento público e, pois, garantir um “bom ambiente para os negócios”, as políticas de assistência social passaram a ter caráter focalizado e seletivo, desencadeando, com isso, o processo de desmonte dos direitos sociais constitucionalmente conquistados. Com isso,

Opera-se uma reconversão do tratamento da “questão social”: de uma dimensão política universalista de caráter redistributivo mais amplo, com vistas à produção da justiça social, para privilegiarem-se ações estratégicas e focalizadas sobre seus “efeitos”, ou seja, medidas mitigadoras, setorializadas e focalizadas sobre alguns segmentos e grupos de pessoas submetidas às condições de pobreza, dentro de um modelo historicamente excludente. (IVO, 2008, p.150, grifos do autor).

No movimento do processo de neoliberalização mundial, permeado por avanços e retrocessos, a classe trabalhadora viu (sentiu) serem diluídos os direitos trabalhistas e sociais que havia conquistado. Ao longo desse processo, as relações de trabalho foram precarizadas e foi ampliado o risco do desemprego, que se converte na inserção informal no mundo do trabalho (trabalho desprotegido).

Em situação de subemprego ou de desempregado, ao ter subtraído os meios de sobrevivência conquistados através do seu trabalho (mesmo que em situação de exploração), o trabalhador viu ampliada sua dependência em relação aos serviços públicos, que passavam a ser sucateados em favor do avanço do capital privado em áreas potencialmente lucrativas, como saúde e educação, e em relação às políticas sociais de proteção social.

O processo de neoliberalização das políticas sociais nos países periféricos, e não fugindo a eles, o Brasil, foi pautado no receituário das agências multilaterais, que preconizava ser função primordial do Estado permitir ambiente adequado para a retomada do crescimento econômico. Em tese, esse crescimento transbordaria para toda sociedade.

Era imperioso, então, flexibilizar o orçamento público para que o Estado pudesse dirigir suas atenções ao ponto que impedia um bom ambiente para os negócios: o suposto risco de insolvência da dívida pública. Se era necessário flexibilizar o orçamento, as políticas sociais de cunho universal eram um obstáculo a ser transposto. Daí serem substituídas por políticas focalizadas de redução da pobreza extrema.

Com base nesse receituário, o Brasil implantou programas de transferência de renda¹, dentre eles, o Programa Bolsa Família (PBF). Este se propõe a romper o ciclo intergeracional da pobreza através de dois eixos fundamentais: alívio imediato da fome através da transferência de renda direta para as famílias e imposição de condicionalidades para os beneficiários.

¹ No âmbito nacional, a primeira experiência de programa de transferência de renda articulada a uma política básica aconteceu em 2001, com a implantação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação. Nesse mesmo ano, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, com o objetivo de dar continuidade às políticas de enfrentamento à pobreza. “Esse Fundo passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento, consideradas áreas de maior impacto sobre a pobreza. Os programas de transferência de renda passam a constituir o eixo central da proteção social no país, com ampliação de programas federais.” (SILVA, 2010, p.139)

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Correspondendo aos ditames do ideário neoliberal, o PBF fundamenta-se no princípio da eficiência e, daí, a intervenção estatal de forma seletiva e focalizada na gestão da pobreza (IVO, 2004).

O PBF, regulamentado pela Lei nº 10.836/2004², objetiva a superação do ciclo de reprodução intergeracional da pobreza nas famílias por meio da transferência de renda com condicionalidades impostas a famílias em condições de pobreza absoluta. Nesse Programa, são inseridas as famílias que atendem aos critérios de elegibilidade que se submetem às condicionalidades aí definidas.

O público alvo do PBF é delimitado pela renda. Os valores do benefício variam de acordo com a renda apresentada por elas, bem como de acordo com o número de crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes que as compõem. Esses valores são distribuídos em duas categorias: benefício básico e benefícios variáveis³.

O Quadro (1) abaixo sintetiza os benefícios pagos, os valores e os critérios para recebimento de cada benefício:

Quadro 1 - Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família⁴

Tipo de Benefício	Valor do Benefício	Critério/Perfil da família	Limite de benefícios por família
Benefício Básico	R\$ 77,00	Famílias com renda mensal por pessoa per capita de até	Não se aplica

² Decreto nº 5.209 de 09 de janeiro de 2004, que cria e dá outras providências, ao Bolsa Família, Artigo 4º que dispõe dos objetivos básicos do PBF em relação aos beneficiários.

³ O benefício básico é único e designado para as famílias extremamente pobres com renda per capita de 77,01 com o valor de repasse de R\$ 77,00. Os benefícios variáveis são pagos no valor de R\$ 35,00, dependendo da renda familiar. Relevante destacar que o recebimento dos benefícios variáveis está restrito a apenas quando as famílias possuem crianças, adolescentes, nutrizes e gestantes. Cada família pode acumular no máximo cinco benefícios variáveis. Os benefícios variáveis são divididos em: (i) Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de até 15 anos na escola; (ii) Benefício Variável Vinculado ao Jovem (Adolescente); (iii) Benefício Variável Vinculado à Gestante; (iv) Benefício Variável Vinculado à Nutriz; e (v) Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

⁴ Os valores correspondentes ao período da pesquisa.

		R\$ 77,00	
Benefício Variável (criança ou adolescente)	R\$ 35,00	Famílias com renda mensal per capita de até R\$ 154,00 com crianças e adolescentes de até 15 anos.	Até 05 benefícios
Benefício Variável Jovem (BVJ)	R\$ 42,00	Famílias com renda de até R\$ 154,00 com adolescentes de 16 e 17 anos.	Até 02 benefícios
Benefício Variável à Gestante (BVG)	Nove parcelas de R\$ 35,00	É vinculado ao Número de Identificação Social (NIS) da gestante beneficiária do PBF, podendo ser concedido mais de um benefício na mesma família.	Durante a gestação
Benefício Variável à Nutriz (BVN)	Seis parcelas consecutivas de R\$ 35,00	Famílias que tenham crianças com até seis meses de vida.	Até 05 benefícios
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Valor variável, que corresponda ao necessário para a superação de R\$ 77,00 mensais por pessoa	Famílias que, mesmo após receberem os benefícios financeiros do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (ou seja, menos que R\$ 77 por pessoa).	Apenas o complemento, enquanto a família permanecer na extrema pobreza

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do MDS (2015).

Para que as famílias recebam o benefício, é necessário o cumprimento de uma série de compromissos, ou melhor, de condicionalidades. Em situações em que as condicionalidades não são cumpridas pelas famílias, estas são submetidas aos chamados efeitos do descumprimento (antes chamados sanções): advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício monetário.

As famílias que descumprem as condicionalidades pela primeira vez recebem uma advertência. Na segunda vez, o benefício é bloqueado por 30 dias e, se permanecerem em situação de descumprimento, têm o benefício suspenso por 60 dias, com posterior cancelamento e desligamento da família no Programa, caso as situações persistam.

As condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família se pautam em três áreas da política social brasileira: saúde, educação e assistência social. (MONNERAT e SOUZA, 2014). Essas, no entanto, têm sido alvo de discussões quanto a sua pertinência.

AS CONDICIONALIDADES: DISCUSSÕES E CONTROVÉRSIAS

As condicionalidades, enquanto meio de acesso às políticas sociais de saúde e educação, têm sido objeto de discussões. Visando sistematizar as diferentes linhas de interpretação, Silva e Carneiro (2016) apresentam três concepções: a oficial, a negação de direitos e a conservadora moralista.

A concepção de caráter oficial justifica a importância das condicionalidades na medida em que as entende

[...] como mecanismos para combater a transmissão intergeracional da pobreza, enquanto inversão em capital humano ao articular o alívio imediato à pobreza, eixo compensatório de transferência monetária para famílias pobres e extremamente pobres, com políticas estruturantes, com maior relevância nos campos de Educação, Saúde e Assistência Social. (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 102)

Nessa perspectiva o Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família/MDS esclarece que,

O pressuposto é o de que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que seus pais tiveram, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas. O principal objetivo das condicionalidades é, portanto, a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos. (MDS, 2010, p.09)

Sem contestar a importância de uma política de caráter intergeracional, a concepção relacionada às condicionalidades como negação de direitos é explicada por Silva e Carneiro como uma infração ao direito de sobrevivência, isto porque não se deve impor condicionalidade a um direito. As condições de sobrevivência devem ser assumidas pelo Estado, “[...] não podendo qualquer programa social determinar exigências ou contrapartidas que possam gerar medidas punitivas” (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 103)

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004), as condicionalidades, ao mesmo tempo em que permitem o acesso às demais políticas sociais, são contrapartidas das famílias para receberem o benefício.

Nesse sentido, esses programas se apresentam com uma dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir à sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 132)

As condicionalidades, como uma “questão política e imposição moralista conservadora”, são entendidas por Silva e Carneiro sob o ponto de vista negativo. Isto porque “[...] ninguém, principalmente os pobres, pode receber um benefício ou transferência do Estado sem contrapartida direta” (2016, p 103). O pobre, sob essa ótica, deve “andar na linha”, para a superação de sua fraqueza pessoal e individual (PEREIRA, 2008). Nessa perspectiva, Pereira afirma que

Dos pobres, portanto, exige-se, sistematicamente, o máximo de trabalho, de força de vontade, de eficiência, de prontidão laboral e de conduta exemplar, até quando não contam com o mínimo de provisão como direito devido; E qualquer deslize cometido por eles será fatal, sob todos os aspectos. (PEREIRA, 2008, p.34)

Ainda sob a ótica da responsabilização dos pobres pela superação de sua condição de pobreza, destaca-se a visão moralista conservadora pautada na suposição de que “os pobres não são capazes de tomar decisões racionais e de que necessitam cumprir determinadas condicionalidades de forma a “adequar” seu comportamento àquele esperado pela sociedade.” (COBO, 2012, p.57)

Essa concepção distingue o pobre merecedor do não-merecedor e fundamenta a ideia das condicionalidades: “Só merecem receber “assistência” do Estado aqueles que levam seus filhos à escola, aos postos de saúde e aqueles que estão trabalhando ou buscando trabalho.” (COBO, 2012, p. 256, grifos do autor).

Tal compreensão desconsidera, inclusive, a precariedade dos serviços básicos disponibilizados por grande parte dos municípios brasileiros e

obriga o cidadão ao que ele não pode cumprir plenamente, pela própria deficiência institucional. Nesse sentido, pode representar uma “quebra de contrato” por parte do governo, já que a obrigação entre as partes torna-se unilateral. (IVO, 2008, p.196)

Ao destacar a complexidade, a multidimensionalidade da pobreza e carência das famílias, Cobo enfatiza que as condicionalidades devem superar a ideia de cobrança e punição, abrangendo a consolidação do direito no sentido da “assistência pública e seus distintos encaminhamentos” (COBO, 2012, p. 252).

Por fim, diante das discussões e controvérsias sobre a pertinência das condicionalidades, entende-se que estas ferem os direitos consagrados na Carta Constitucional. Em consonância com Silva e Carneiro, defende-se a ideia de que,

Numa contraposição ao caráter punitivo das condicionalidades, o que destacamos é seu caráter educativo, devendo ser consideradas recomendações às famílias beneficiárias do BF e apresentadas como dever do Estado na proteção social de seus cidadãos e no oferecimento de serviços sociais básicos de qualidade e suficientes para atender às necessidades das famílias, com destaque à educação e à saúde [...] (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 106).

Dito isto, acredita-se que a forma como se concebe e se regulamenta as condicionalidades tem impacto direto na vida dos beneficiários do PBF. Como poderá ser constatado, no item seguinte, estudos realizados em um município de pequeno porte apontam que os beneficiários do PBF sofrem drasticamente as consequências da não escolarização e das poucas oportunidades que lhes são disponibilizadas em relação às possibilidades de emprego, renda e vida digna. São assim, duplamente afetados por concepções formais e conservadoras moralistas que perpassam os efeitos (punitivos) decorrentes do descumprimento das condicionalidades.

O PBF NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE DUTRA: EFEITOS DOS DESCUMPRIMENTOS DAS CONDICIONALIDADES

O município de Presidente Dutra-Ba localiza-se na Chapada Diamantina Setentrional e, apesar de se situar no polígono das secas, a agricultura é responsável por grande parte dos empregos diretos e indiretos no período que vai do plantio à colheita. O maior empregador no município é a Prefeitura, logo o setor de serviços.

Trata-se de um município de pequeno porte e sua população, de acordo com o último censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010⁵, era de 13.750 habitantes e, conforme

⁵ Os dados da pesquisa têm como referência o censo do IBGE 2010 e os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano realizados em 2010

dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de março de 2016 (MDS), 18,7% da população do município era beneficiária do PBF (2.578 famílias), sendo que, deste percentual, 17,5 p.p. têm renda per capita inferior a R\$77,00. Dessas, 107 famílias possuíam renda *per capita* entre R\$ 77,01 até R\$ 154,00, representando 0,7% do total da população e 66 famílias beneficiárias do PBF possuíam renda entre R\$ 154,01 e meio salário mínimo (R\$ 440,00), representando 0,48% da população residente no município.

Considerando o estado civil das responsáveis legais do PBF, foi possível constatar que oito beneficiárias possuíam cônjuge ou companheiro e seis mulheres⁶ beneficiárias apresentaram-se como solteiras e responsáveis pela família.

Todas as famílias submetidas ao efeito do descumprimento das condicionalidades por suspensão possuíam como representantes legais as mulheres, sendo que 13 delas se declararam como pardas.

Em relação ao nível de escolaridade, nove das catorze mulheres responsáveis pelo recebimento do benefício, tinham completado o ensino fundamental, quatro tinham o nível médio incompleto. Apenas uma delas, havia concluído o nível médio.

No que diz respeito ao trabalho, nove das beneficiárias não estavam inseridas no mercado de trabalho e cinco realizavam trabalhos temporários e autônomos na zona rural.

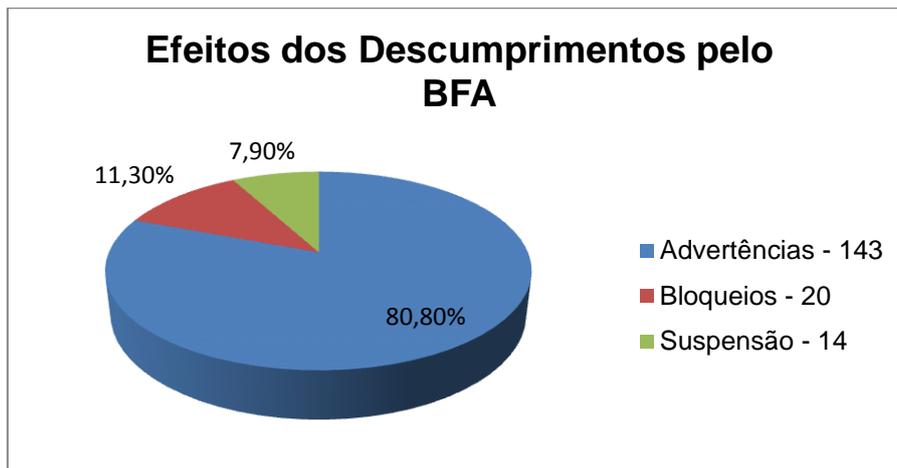
Como já mencionado, Presidente Dutra é um município predominantemente agrícola, com sua produção dependente de chuvas. A escassez delas, portanto, contribui para a diminuição do número de postos de trabalho, impactando diretamente na renda das famílias, que contam com a renda do PBF como sua única renda fixa.

Dados do Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades - SICON revelam que 229 famílias inseridas no Programa, no período analisado, se encontravam em situação de descumprimento de condicionalidades. Esse quantitativo de famílias representava 8,8% do total de famílias beneficiárias do PBF no Município.

⁶ Essa tendência da mulher como referência na família faz parte do aumento, no Brasil, das famílias chefiadas pela mulher. De acordo com Gelinski e Moser (2015), o número de mulheres no Brasil dobrou na última década, passando para 22.242.88 em 2010: “Em 1985 as mulheres eram responsáveis por 18,2% dos lares, percentual que se elevou para 27,3% em 2001 e 38,7% em 2010. Portanto só nos últimos dez anos houve um acréscimo de 11,4 pontos percentuais.” (GELINSKI e MOSER, 2015, p. 139)

O Gráfico 1, a seguir apresentado, indica os tipos de efeitos aplicados pelo descumprimento das condicionalidades no período em que se procedeu a pesquisa em pauta.

Gráfico 1- Efeitos dos Descumprimentos pelo BFA



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do SICON (2016)

Esses dados revelam que, no período em análise, 34 famílias em descumprimento de condicionalidades não tiveram acesso à transferência de renda. Dessas, doze tiveram o benefício suspenso por descumprimento em relação à educação (frequência escolar), enquanto duas tiveram o benefício suspenso por descumprimento na área da saúde, relacionado à vacinação.

Em entrevista realizada com uma das catorze famílias que sofreram o efeito de suspensão do benefício, foi possível identificar a situação de precariedade e de risco vivenciados pelas mesmas.

Em relação à condicionalidade ligada à saúde, foi constatado o risco pertinente a questões de higiene - contaminação por doenças, vivenciadas pelos beneficiários do PBF. Segundo afirmou uma entrevistada, “é muito ruim morar em uma casa que o banheiro tem que dividir com todo mundo. Tenho medo de pegar doença. É nojento” (Beneficiário A). A mesma situação foi apresentada por outra beneficiária, residente em quarto de aluguel: “Nos quartins

(referindo-se aos quartos), o banheiro fica sujo o tempo todo e tem que usar rápido porque senão dá uma confusão.” (Beneficiária B)

Em entrevistas realizadas, foi possível identificar as barreiras encontradas pelas responsáveis legais em relação ao mercado de trabalho:

Eu não posso trabalhar nem em casa de família, trabalho pesado. Eu tenho problema de coluna. Toda vez que trabalho fico doente, piora tudo e não tenho dinheiro para comprar os remédios. Também não tenho com quem deixar meus filhos, e esse negócio de trabalhar em casa de família tem que ser o dia todo. (Beneficiário A)

Ao perguntar para outra responsável sobre a questão da sua inserção no mercado de trabalho, obteve-se a seguinte resposta:

Como mulher? Eu tenho um filhinho de colo de 01 ano e não tenho onde deixar. Sabe? Não tem com quem ficar. Não tenho parente aqui na cidade. O pai às vezes fica, mas não vivo com ele e ele não fica todo dia. Homem não tá nem aí para filho. (Beneficiária B)

Retomando a questão da inserção no mercado de trabalho, a maioria da população masculina trabalha na agricultura, em trabalho temporário. A falta de postos de trabalho fixo e regulamentado contribui para os baixos e irregulares rendimentos dos companheiros/esposos das beneficiárias.

Para essas famílias, o repasse do benefício monetário é, portanto, de extrema relevância para o atendimento das necessidades mais elementares. Tal afirmação pode ser constatada na fala de uma das entrevistadas:

Esse bolsa família é o que sustenta minha família. Se eu imagino ... eu ficar sem ele? Eu nem sei o que vai ser de mim ..., não sei mesmo. Olhe, eu pago aluguel com esse dinheiro. Eu pago minha conta de água e luz com esse dinheiro ...eu compro as coisas de comer, compro cesta básica e pago com esse dinheiro. Eu nem imagino se eu ficar sem. Agora mesmo, que eu não estou recebendo. A minha sorte é as pessoas que me ajudam, que colaboram, me ajudam no aluguel. (Beneficiário A)

No que diz respeito ao acesso à água e à luz, as famílias beneficiárias relataram dificuldades para pagar as contas quando tiveram o benefício suspenso: “Atrasou tudo. Fiquei sem dinheiro pra pagar água e luz. Cortou as contas aqui” (Beneficiária B). Não menos grave foi a resposta obtida nessa mesma entrevista: “Se não fosse o Bolsa nós passava fome. O

dinheiro do bolsa é que ajuda nas coisas que compro aqui em casa para as meninas. Eu compro mais comida e pago as contas de água e de luz e aluguel.” (Beneficiária B)

Como pode ser constatado, a situação de pobreza dessas famílias torna o benefício monetário imprescindível para que elas tenham acesso à alimentação e ao atendimento (mesmo que deficiente) das necessidades básicas de todo núcleo familiar. Sendo assim, a suspensão do benefício acresce dificuldade de sobrevivência.

O descumprimento das condicionalidades traz à tona, inclusive, as dificuldades encontradas pelas famílias no cotidiano para que sua “contrapartida” pelo repasse do benefício seja cumprida.

Nas entrevistas, foi possível identificar as dificuldades no que se referem à complexidade que envolve a vida das famílias e os motivos em relação ao descumprimento das condicionalidades no que tange à frequência escolar:

[...] elas perdem aula, aí falam que vão para a escola. Não vai, chegam do portão, volta. Aí fica ruim para elas quanto para mim também. As meninas estavam bagunçando, brigando. Por elas bagunçar lá, brigam, e aí fica aquele tumulto. E aí Venço (diretor da Escola), vem conversar comigo: Chama elas e conversa. Elas chegam, eu digo: “ Por favor meninas, não façam isso, estudam direitinho, não brigam, não bagunçam que aí fica difícil para mim, para vocês que são crianças, principalmente, para vocês que são crianças. O cartão vai lá e cancela. (Beneficiária B)

No depoimento de outra entrevistada, a gravidez e a maternidade precoce das filhas foi o motivo do descumprimento das condicionalidades:

Eu acho que foi por causa de duas filha minha que não foram mais, e aí, elas são de menor, né. E aí elas não foram mais para a escola. [...] uma já tá grávida de 6 meses e a outra já tem uma menininha. [...] É pesado, a de 14 anos disse que vai voltar a estudar agora. A outra nem fala. A de 16 já tem uma menininha... Ela disse que não pode ir por causa que não tem com quem deixar a menina, imagine pra ir voltar a estudar. (Beneficiária A)

A suspensão da transferência de renda, por sua vez, incidiu, conforme relata uma das entrevistadas, diretamente na alimentação e nos custos com moradia:

Ficou muita dívida sem pagar. Ficou faltando as coisas de casa, comida. Fiquei sem pagar aluguel, sem pagar água, luz. Tomei um dinheiro emprestado e aluguei um quatinho [...]. Fui obrigada sair da casa do

homem. Hoje estou pagando R\$ 100,00 reais num quartinho desse tamanho. (Beneficiária A)

Acompanhando as mesmas dificuldades de subsistência da família, outra entrevistada acrescentou que: “Aí eu preciso do alimento dentro de casa e não tem como. E o jeito é pegar e, correr, para dar providência de colocar tudo em dia e vem tudo de novo. Aluguel, bujão... tudo.” (Beneficiária B)

Diante dessas respostas, traz-se aqui a “imprevidência” dos efeitos em razão do descumprimento das condicionalidades. O ideário (neo)liberal que fundamenta a responsabilização das famílias, através do pacto benefício proveniente do Estado x contrapartida das famílias, é exposto a partir da pesquisa em pauta como uma dupla penalização das famílias pauperizadas. A primeira delas está relacionada a sua condição de pobre “dependente” de políticas focalizadas na extrema pobreza e a segunda relativa à “responsabilização” que lhes é atribuída quando “perdem o direito” de receber os benefícios que lhes são imprescindíveis para a sobrevivência imediata.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza decorrente das contradições capitalistas demanda ações e políticas públicas voltadas para o enfrentamento das situações de extrema pobreza.

Na sociedade moderna, o enfrentamento da pobreza tem se pautado na minimização da intervenção estatal e, em função disso, em medidas focalizadas que responsabilizam e culpabilizam os indivíduos e as famílias. São, portanto, desconsideradas as bases e o contexto socioeconômico que geram e intensificam a pobreza.

Pautadas nesse ideário, as políticas de enfrentamento das múltiplas manifestações da questão social têm se restringido a ações de caráter seletivo, transitório, emergencial e focalizadas em situações de extrema pobreza.

Em um contexto de crescimento da pobreza absoluta e, daí decorrente, dentre outras manifestações da questão social, do fenômeno da fome, são implementados Programas de Transferência de Renda Condicionada. Neles, a transferência de renda é atrelada a condicionalidades, como é o caso do Programa Bolsa Família.

Se o objetivo é realmente interromper a transmissão intergeracional da pobreza, esses programas deveriam ter como foco primeiro, e incondicionável, o combate à fome e à miséria para, assim, poder promover a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

A pesquisa que pautou o presente artigo, no entanto, confirmou a questão da responsabilização da família pela proteção e observância de direitos de seu núcleo familiar, sem que sejam consideradas suas condições de vida.

Ao condicionar o repasse do benefício ao cumprimento das condicionalidades nas áreas da educação e da saúde de forma descontextualizada das particularidades e das circunstâncias vivenciadas pelas famílias, retoma-se a ideia da moralização da pobreza e da responsabilização do pobre em relação à superação de sua condição de pobreza. Reforça-se, inclusive, a ideia de que existem pobres “merecedores” e os pobres “não merecedores” da “ajuda” do Estado.

Sob essa ótica, mesmo em um ambiente de pauperização, de exíguo mercado de trabalho e com má prestação de serviços públicos, inclusive os relacionados às condicionalidades, só são detentores do direito de receber o benefício monetário que atende (precariedade) apenas às necessidades mais básicas, aquelas famílias que conseguem manter-se na condição “pobres merecedores”, o que, como fica claro nas entrevistas e na realidade observável, não é tão simples.

Tal vinculação entre direitos e responsabilização das famílias não considera a complexidade da vida das famílias pauperizadas e, assim, desconsidera o direito à proteção social devida pelo Estado.

O descumprimento das condicionalidades, inquestionavelmente, segundo as famílias entrevistadas, tem como repercussão o agravamento da situação de extrema pobreza das famílias do PBF. A suspensão do benefício monetário, por sua vez, evidenciou a dificuldade de as famílias obterem alimentação, acesso à moradia digna, o acúmulo de dívidas, os atrasos no pagamento do aluguel e o não pagamento de contas de água e luz.

Tal constatação impõe uma cuidadosa e responsável reflexão: até que ponto as punições relativas aos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades do PBF podem se

tornar um reforço à desresponsabilização do Estado e o retorno (neo)liberal” à culpabilização das famílias por sua condição de pobreza?

Tem-se aqui, mais do que uma repercussão dos efeitos das condicionalidades, a própria fragilidade desta estratégia. Tal conclusão se sustenta no propósito do Programa no que diz respeito ao rompimento intergeracional da pobreza. Isso porque os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades levam as famílias “descumpridoras” a uma maior vulnerabilidade.

A suspensão do benefício tem repercussões de rebatimento para as próximas gerações. A falta de cuidados com a saúde e a baixa escolaridade, inexoravelmente, repercutem na ampliação dos múltiplos fatores determinantes do complexo fenômeno da pobreza.

As condicionalidades, nesse sentido, reforçam o trato neoliberal que vem sendo dado à pobreza. É, assim, um reforço com repercussões culpabilizadoras, excludentes e de repercussão intergeracional. O PBF inclusive se caracteriza como temporário, embora esteja vinculado às políticas sociais – educação, assistência e saúde. Como bem coloca Sposati (2002), ao fazer referência a programas públicos sociais, estes não têm perspectiva de consolidação do direito, até mesmo porque o direito à “transferência de renda” não é permanente. Para as famílias do PBF, esse necessário “não direito” se constitui como uma ameaça, e não como direito/dever.

BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: A STUDY ON THE EFFECTS OF BREACHING CONDITIONALITIES

Abstract

This article is the result of a study conducted in the Family Grant Program (FGP) in the city of Presidente Dutra-Ba, between the months of September and March 2015, 2016. It aims to discuss the repercussion of non-compliance with the conditionalities of FGP on the families. The article points out that the non-compliance with conditionalities is based on the thoughts of liberal/neo-liberal nature, which makes families responsible for their overcoming poverty. Such thinking reinforces the idea that the conditions provided in the FGP constitute as an instrument of effective control and, paradoxically, a factor of expansion of vulnerability of those families that do not comply with Program rules regularly, as set by the federal authorities.

Keywords: Poverty. Social Policies. Family Allowance Program. Conditionalities.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Institui o Programa Bolsa Família.
- _____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta o programa Bolsa Família.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**, 2010.
- COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.
- GELINSKI, C.R.O.G.; MOSER, L. Mudanças nas famílias brasileiras e a proteção desenhada nas políticas sociais. In: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo: Direitos e Cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.
- IBGE. Censo demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 06 abr. 2016.
- IVO, A.B.L. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablumer, 2008.
- _____. A reconvenção do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **Revista em Perspectiva**. V.18, nº 2. São Paulo, 2004.
- MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Brasília, 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/fichadescritiva_12.pdf> Acesso em 18 jan. 2016.
- _____. **SICON**, 2016. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/>> Acesso em: 06 abr. 2016.
- MONNERAT, G.L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência e saúde coletiva**, dez. 2007, v.12, n. 6, p.1453-1462.
- MONNERAT, G.L; SOUZA; R. G. de. Intersetorialidade e políticas sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, L; ALMEIDA, M. L. T. de; SOUZA; R. G. de. (Org.). **A Intersetorialidade na Agenda das Políticas Sociais**. São Paulo: Papel Social, 2014.
- PEREIRA, P.A. **Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano**, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/ranking-idhm-municipios-2010.aspx>> Acesso em 10 abr. 2016.
- SILVA, M.O.S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez., 2010.

SILVA, M.O. da S.; CARNEIRO, A. M. F. Condicionalidades do Bolsa Família: Controvérsias e Realidade. In: SILVA, M.O. da S. (Coord.). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, M.O.S.; YAZBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, S.M.P.S. Dimensões qualificadoras dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 327 - 337, ago./dez. 2015.

SPOSATI, A. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Guatemala, p. 8-11 Oct, 2002.