

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ACOMPANHAMENTO FAMILIAR NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: FAMILY ACCOMPANYING AT SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

RESUMO

O artigo analisa criticamente os formulários de Acompanhamento Familiar dos Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) em situação de descumprimento das condicionalidades na Educação. Os acompanhamentos foram realizados no período de doze meses (2011-2012) pela equipe técnica do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), do município de Riachão do Jacuípe no estado da Bahia. Trata-se de uma pesquisa de análise documental, com abordagem qualitativa, que explora alguns pontos de discussão em torno dos motivos da baixa frequência escolar de crianças e jovens beneficiários do PBF e do papel do CRAS no fortalecimento do vínculo familiar com a escola e a comunidade. O estudo sugere que há dissonâncias no registro dos motivos da baixa frequência escolar no Sistema Presença do MEC, o que compromete a acessibilidade, a permanência e qualidade do ensino, a intersectorialidade e o repasse financeiro às famílias. Ao final, discutem-se os principais desafios da sustentabilidade futura do PBF por meio da articulação em rede, ressaltando a importância do Acompanhamento Familiar como uma das ações que potencializa o acesso aos serviços públicos e consolida a cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família. Acompanhamento familiar. Escola. Intersectorialidade. Condicionalidades.

Maria das Graças de Oliveira Santiago - gracasanttiago@gmail.com

Graduanda em Psicologia, Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia. Técnica do CRAS, Município Riachão do Jacuípe/Bahia

Maria Vitória de Souza Dantas Gramacho - vic-gramacho@uol.com.br

Graduanda em Psicologia, Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia

Maria Virginia Machado Dazzani - dazzani@superig.com.br

Graduada em Psicologia pela Universidade Federal da Bahia (1994), mestrado em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2000), doutorado em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2004), pós-doutorado em Psicologia do Desenvolvimento pela Clark University, Estados Unidos (2009-2010). É professora Adjunta III do Instituto de Psicologia da Universidade Federal da Bahia. É professora do Programa de Pós-graduação em Psicologia/UFBA e do Programa de Pós-graduação em Educação/UFBA. Além disso, compõe a Câmara Básica de Assessoramento e Avaliação Científico-Tecnológica, na área de Ciências Humanas e Educação (março de 2013 a dezembro de 2014).

Artigo submetido no dia 31.07.2012 e aprovado em 01.05.2013



Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper critically analyzes the Bolsa Família Program's (PBF) Beneficiaries Monitoring Family in a situation of non-compliance with conditions in Education. The technical staff of the Social Assistance Reference Center (CRAS) of Riachão de Jacuípe, Bahia conducted the follow-ups in the twelve-month period (2011-2012). Therefore, it conducts a documental research that explores some points of discussion on the reasons for low attendance of children and young people beneficiaries of the PBF and the role of CRAS in strengthening family ties with the school and the community through home visits to families or through participation in living groups offered by CRAS and municipal projects. Finally, it discusses the main challenges in the future sustainability of Bolsa Família through networking and complementary programs aimed at empowering families and individuals.

KEYWORDS: Bolsa Família Program. Family accompaniment. School. Intersectorial. Conditions.

1. INTRODUÇÃO

Para combater a pobreza, países da América Latina têm adotado iniciativas estatais para intervir de maneira focalizada na promoção da cidadania, embora seja ela, nos termos de Wanderley Guilherme dos Santos (apud Bichir 2010, p. 116) uma “cidadania regulada”, que seguiu um padrão de políticas sociais de caráter regressivo, no período autoritário, até se expandir no sentido de universalizar-se, após a redemocratização do país.

A literatura que aborda temas relacionados aos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) é diversa e complexa. Especialistas e pesquisadores empenham-se para compreender e problematizar o processo de criação, implementação e efetivação dessa política pública de caráter social. Muitos estudos estão centrados no objetivo primordial dos PGRM: romper com o ciclo intergeracional da pobreza e promover a autonomização das famílias ao ampliar o acesso aos direitos básicos (saúde, educação, renda fixa, trabalho e moradia). A questão das condicionalidades é controversa para muitos deles e será explorada ao longo deste trabalho.

Antes de iniciar uma análise específica dos PGRM, convém conhecer sua origem e o contexto histórico para entender seus condicionantes. A ideia de proporcionar uma renda para todas as pessoas como meio de sobrevivência é antiga. Eduardo Suplicy (2002) destaca essa proposta, feita por Thomas More, em seu livro *Utopia*, datada em 1516. No entanto, é somente com a *Speenhamland Law*, promulgada na Inglaterra (1795), que é possível falar da origem desse tipo de assistência

[...] Trata-se do primeiro programa de transferência de renda conhecido na Europa industrial e que marca uma inflexão na política social desenvolvida na Inglaterra desde 1536 sob a vigência das denominadas Leis dos Pobres. De acordo com Pereira, as Leis dos Pobres formavam “um conjunto de regulações pré-capitalistas que se aplicavam às pessoas situadas à margem do trabalho, como idosos, inválidos, órfãos, crianças carentes, desocupados voluntários e involuntários etc.” Neste contexto, os pobres “válidos” eram obrigados a aceitar qualquer tipo de trabalho, a mendicância era castigada e somente os incapacitados

tinham direito à assistência social (Monnerat et al. 2007, p. 1455).

A Lei dos Pobres, de 1834, substituiu a Speenhamland Law e, como resultado da concentração de renda, os governos são forçados a intervir, a partir do século XIX, no combate e enfrentamento ao ciclo intergeracional da pobreza ou, ao menos, minimizar seus efeitos. Monnerat et al. (2007) discutem a “incondicionalidade do direito”, considerando as críticas dirigidas aos PGRM levantadas por alguns autores:

Na contramão das críticas às propostas de transferência de renda aos pobres, Thomas Paine, um dos ideólogos da revolução francesa e pioneiro na formulação de uma renda básica incondicional, formulou, ainda no século XVIII, os argumentos segundo os quais todos teriam direito a usufruir da riqueza de uma nação. Entendeu que a origem da pobreza está na propriedade privada, o que justificaria a implementação de uma transferência de renda para todos. Entretanto, foi preciso esperar até o século XX para que os trabalhadores conquistassem direitos políticos e sociais (Monnerat et al. 2007, p. 1455).

Eduardo Suplicy, senador da República, é autor da Lei n. 10.835/2004, que instituiu uma Renda Básica de Cidadania (RBC) incondicional para todas as pessoas – não importa sua origem, raça, sexo, idade e condição civil ou mesmo socioeconômica – como um direito de todos a participar da riqueza da nação. A Lei instituiu a implementação por etapas, a critério do Poder Executivo, iniciando pelos mais necessitados, com a perspectiva de que se torne universal, o que tem sido uma prática adotada pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Em seus estudos sobre “redistribuição e desenvolvimento por meio da política do PBF”, Kerstenetzky (2009) salienta que “políticas redistributivas de renda tendem a redistribuir menos do que políticas de renda universais porque há uma tendência de haver menos a ser redistribuído”. Nesse sentido, sua análise tem ressonância com as ideias de Suplicy. A autora registra que, no âmbito nacional, houve um debate público em torno de dois pontos de vista em relação às contrapartidas do PBF:

[...] Alguns especialistas insistem que as condicionalidades se relacionam ao princípio de que “não há almoço grátis”, conseqüentemente cobrando do governo que monitore a obediência a elas, excluindo as famílias recalcitrantes. Outros observam que a não obediência às condicionalidades pode estar relacionada à precariedade dos serviços sendo, portanto, até certo ponto baseada em raciocínio coerente por parte dos recipientes (Kerstenetzky, 2009, p. 69).

Lavinas (2000) tem uma visão relativista. Entende que a prescrição das condicionalidades tem potencial para pressionar a demanda dos serviços de educação e saúde que pode representar aumento na oferta deles. “Por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigações, podem ser ameaçados os princípios de cidadania”. Outros autores vão dizer que as condicionalidades constituem excelente oportunidade de atacar, de uma só vez, várias dimensões da pobreza.

Estudos mais críticos que abordam a distância entre teoria e aplicação prática dos PGRM enfatizam a impossibilidade do

cumprimento integral das contrapartidas em razão de os serviços de educação, saúde, assistência social, moradia e trabalho serem escassos e precários, e haver desvio de recursos públicos e fragilidade institucional dos municípios e estados no exercício do acompanhamento das condicionalidades. Fato que desmobiliza a erradicação da pobreza e, conseqüentemente, das desigualdades sociais.

Os Programas de Transferência Condicional de Renda têm sido amplamente utilizados, especialmente pelos países em desenvolvimento. Alguns se tornaram fonte de inspiração para os demais, a exemplo do *Chile Solidário* (Chile) e *Oportunidades* (México). Este último é conhecido por priorizar o objetivo de longo prazo de acumulação de capital humano e assegurar a frequência escolar das crianças. O *Chile Solidário* concentra-se em famílias em extrema pobreza, disponibilizando, além das transferências monetárias, suporte psicossocial. Ambos incorporam a ideia de “portas de saída” por meio de programas complementares e articulam-se com a rede de proteção social, com o propósito de assegurar outros direitos e romper com o ciclo intergeracional da pobreza, promovendo a emancipação das famílias.

O Programa Bolsa Família foi criado em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória n. 132, instituído pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209/2004. Tem por característica principal a transferência de dinheiro com condicionalidades, propondo-se o enfrentamento da fome e da miséria e a emancipação das famílias, embora tenha dificuldade para efetivar integralmente tais propostas. Suas principais dimensões

são: transferência condicionada de renda, acompanhamento das condicionalidades e articulação de programas complementares. Conectado com os três níveis de governo por meio de pactuações, a gestão do PBF exercita duas características importantes na gestão da política pública: a. descentralização de recursos e poder; b. intersetorialidade.

Para alcançar seus objetivos, o Governo Federal tem atuado de maneira coordenada nos três níveis de governo e em diversos setores governamentais e não governamentais, promovendo ações articuladas com outras políticas públicas, nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, setor agrário, trabalho, entre outras. Um estudo feito por Fonseca e Viana (2006) sobre tensões e avanços na descentralização das políticas sociais revela que o lançamento do PBF se deu antes mesmo de formalizar-se a participação dos demais entes na gestão do programa. Logo, essas pactuações são consideradas tardias e trouxeram conseqüências negativas para todos os atores em virtude de não ter havido planejamento prévio.

Para Senna *et al.* (2007, p. 90), a descentralização, a intersetorialidade e o controle social são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação que se pretende levar a cabo por intermédio do PBF e das ações complementares. O referido autor aponta o caráter estrutural da necessária reforma das políticas sociais brasileiras que urgem pela efetivação plena da rede de proteção social. Para tanto, assevera que estudos de autores como Arretche, 2000; Souza; Carvalho, 1999,

têm salientado que a descentralização provocou um aumento da autonomia

das instâncias subnacionais de governo, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em relação aos programas sociais. Ao mesmo tempo, reconhecem que as desigualdades existentes no Brasil se refletem também em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de estados e municípios, afetando sua capacidade de resposta às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são atribuídos. Nesse sentido, talvez um dos maiores obstáculos seja a persistência de uma lógica de relacionamento intergovernamental fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas (Senna et al. 2007, p. 91).

Os documentos oficiais do PBF consideram o caráter transversal e multidimensional da pobreza; entende que saúde e educação são direitos fundamentais e prioritários a qualquer nação que deseja ver-se desenvolvida. No entanto, a realidade dos serviços brasileiros não condiz com as leis arregimentadas pelo referido programa, pondo-o em confronto com os próprios regulamentos e leis. A baixa frequência escolar, por exemplo, tornou-se um problema recorrente no país, e a ênfase na permanência de crianças e adolescentes nas escolas faz parte das condicionalidades do Bolsa Família, ProJovem Adolescente e Peti (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

Destaca-se que o fracasso escolar, observado pelo Estado, em razão da evasão e/ou baixa frequência, envolve aspectos sociais, históricos e geográficos. Nos bastidores de muitas histórias, está o preconceito racial e social, além de estigmas e rótulos. O fracasso não pode ser pensado apartado das condições de vida da população, muito menos o Estado deve ser desonerado de suas obrigações

relacionadas aos processos escolares e educacionais (Patto, 1999, p. 163). Ainda sobre essa questão, Conrado Ramos (2011) assevera que Patto se coloca atenta ao caráter ideológico das políticas públicas atuais, denunciando o quanto elas são

[uma] “estratégia ideológica de legitimação da ordem capitalista que despolitiza a maioria da população” na medida em que “o Estado intervencionista escamoteia os direitos civis e políticos de cidadania e desenvolve ações que, longe de atingirem as fontes estruturais da desigualdade social, limitam-se a diminuir os riscos sociais que ela traz” (Patto, 2009, pp. 16-17, apud Ramos, 2011, p. 514).

Considerando o entrelaçamento das áreas de educação, saúde e assistência social da política do PBF, este trabalho tem como objeto a análise crítica dos Formulários de Acompanhamento Familiar do SUAS (Sistema Único de Assistência Social). Em atenção a esse caráter intersetorial, propõe-se aqui investigar os Formulários de Acompanhamento Familiar de Beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF), em situação de descumprimento das condicionalidades na área da Educação.

Trata-se de um estudo de análise documental, com abordagem qualitativa, que explora alguns pontos de discussão em torno dos motivos da baixa frequência escolar de crianças e jovens do PBF e do papel do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no fortalecimento do vínculo familiar com a escola e a comunidade. Ao final, discutem-se os principais desafios da sustentabilidade futura do PBF por meio da articulação em rede e dos programas complementares que visam à emancipação

das famílias e dos indivíduos. Ressalta-se ainda a importância do Acompanhamento Familiar como uma das ações que potencializa o acesso aos serviços públicos e consolida a cidadania.

2. OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A aplicação do PBF prevê o repasse mensal de valores em dinheiro para indivíduos e famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007, cuja gestão é disciplinada pela Portaria n. 177, de 16 de junho de 2011. O CadÚnico “é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda”, e deve ser obrigatoriamente utilizado para selecionar beneficiários e integrar os programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (BRASIL, 2007).

O PBF prevê cinco tipos de transferência financeira: a) *Básico*, de R\$ 70,00 pagos apenas às famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a esse valor; b) *Variável*, de R\$ 32,00 pagos pela existência de crianças de 0 a 15 anos na família (inclui o Benefício Variável Nutriz e Benefício Variável Gestante (limitado a cinco crianças por família); c) *Variável Vinculada ao Adolescente*, de R\$ 38,00 pagos pela existência de jovens entre 16 e 17 anos na família. É limitado a dois jovens por família; d) *Variável de Caráter Extraordinário*, com valor calculado caso a caso; e) *Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP)*, de R\$ 70,00 pagos por pessoa.

O BSP, que começou a ser pago em maio de 2012, volta-se à erradicação da extrema

pobreza na primeira infância (assegura renda mínima de R\$ 70,00 por pessoa a todas as famílias do PBF com crianças entre 0 e 6 anos) e compõe um dos eixos da *Ação Brasil Carinhoso – Primeira Infância do Plano Brasil Sem Miséria (BSM)*. Segundo o Governo, a criação do BSP implica aumento do valor médio repassado pelo PBF a, aproximadamente, 1,96 milhão de famílias beneficiárias. Com isso, a estimativa estatal é de que haverá uma redução da extrema pobreza em torno de 40% até 2014.

3. ESTRATÉGIAS PARA REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) têm desenvolvido ações interministeriais e com os Estados em busca de uma redução no agravamento das vulnerabilidades sociais. São as chamadas Mesas de Situação, espaços criados para expor as necessidades/dificuldades dos bens/serviços públicos oferecidos à população, assim como as *pactuações estaduais*, em que os Estados se propõem a assumir as demandas das famílias e dos indivíduos. Estimativas do Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontaram a existência de 800 mil famílias que atendiam aos critérios do PBF, mas não recebiam o benefício nesse mesmo ano. Localizar essas famílias por meio da Busca Ativa passou a ser a meta do MDS (Campello, 2012).

Ações estão sendo potencializadas também por meio do BSM, que está organizado em três eixos: *garantia de renda*, cujo objetivo é obter alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços, para melhorar as condições de educação/saúde/assistência

e cidadania; *inclusão produtiva*, cujo propósito é aumentar as capacidades/opportunidades de ocupação e geração de renda entre as famílias extremamente pobres (Schroder, 2012).

Em maio de 2012, o MDS divulgou o documento *Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados*, que apresenta dados de todos os eixos de atuação. Sobre o Eixo 1, Garantia de Renda, informou que 687 mil novas famílias extremamente pobres foram incluídas no CadÚnico por meio da Busca Ativa de junho de 2011 a março de 2012 e já recebem o PBF, o que supera a meta de 640 mil famílias prevista para dezembro de 2012. Dessas famílias, 39% estão em municípios com mais de cem mil habitantes e 75% em centros urbanos. Quatorze por cento das inclusões fazem parte de um público específico composto de indígenas, quilombolas, agricultores familiares, assentados, acampados, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, catadores de material reciclável, população em situação de rua e outros (BRASIL, Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados, pp. 6-7).

O orçamento do PBF aumentou em 40% de 2010 a 2012, passando de 0,38% para 0,46% do Produto Interno Bruto (PIB). Os recursos adicionais destinaram-se ao reajuste dos benefícios e ao aumento do número de famílias beneficiárias e da quantidade de auxílios por família, o que elevou o valor médio repassado. Em maio de 2012, o PBF atendia a 13,5 milhões de famílias. O valor do benefício médio do PBF passou de R\$ 97,00 para R\$ 134,00, um aumento de 38% com o BSM. Com a ampliação do limite de filhos a serem incluídos no cálculo do benefício (de três para cinco crianças/adolescentes por família), foi gerado 1,3 milhão de novos benefícios, além do auxílio direto a gestantes e nutrizas (BRASIL, Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados, p. 8-9).

O Eixo 2, *Inclusão Produtiva*, está voltado à área rural e objetiva apoiar as famílias a produzir mais e melhor e comercializar seus produtos. Também foi criado o Bolsa Verde, com um milhão de atendimentos realizados e benefícios estendidos a 263 mil famílias em extrema pobreza que vivem no campo; foi ainda oferecido o *Programa Luz Para Todos* e ampliado o *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*, que prevê a compra da produção dos agricultores familiares em extrema pobreza (Brasil, Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados, p. 16).

O Eixo 3, *Acesso a Serviços*, trata da expansão das redes de proteção básica e especial de assistência social, que envolve a ampliação da oferta de cofinanciamento para serviços, a construção de CRAS/CREAS, a implementação de equipes volantes e de CRAS Itinerantes (lanchas e barcos) para chegar à população extremamente pobre, e novos Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua e vagas de acolhimento para pessoas nessa situação. Espera-se um reforço na área educacional por meio do Programa Mais Educação.

A meta do BSM é concentrar a expansão do programa em escolas nas quais a maioria dos estudantes seja membro de família beneficiária do PBF. Em 2012, mais de 33 mil escolas aderiram ao *Mais Educação*, das quais 17 mil (53%) contam com grande parte de estudantes do PBF. Como educação e saúde são áreas que se interpenetram, pontua-se a expansão das Unidades Básicas de Saúde, iniciada em 2011, com o repasse de recursos federais aos municípios (Brasil, Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados, p. 28-29).

4. MÉTODO

Nesta investigação, a escolha pela análise dos Formulários de Acompanhamento Familiar (FAF) fundamentou-se nos pressupostos da pesquisa qualitativa, na qual “o fator determinante na seleção dos objetos de estudo é a sua relevância ao tema da pesquisa; eles não são selecionados por constituírem uma amostra estatisticamente representativa da população geral” (Flick, 2009, p. 96). Nesse sentido, a amostra foi dimensionada de modo a permitir a saturação teórica e a subsequente compreensão da produção simbólica e subjetiva desenvolvida na relação estabelecida entre a escola, o CRAS e as famílias beneficiárias do PBF.

4.1. Participantes

Compôs a amostra um total de 65 FAF dos beneficiários do PBF, em descumprimento de condicionalidade em Educação. No município pesquisado, há 37 escolas municipais, 13 privadas e seis estaduais, um CREAS e um CRAS, com psicóloga, estagiária de psicologia e duas assistentes sociais, responsáveis pelas visitas domiciliares que resultaram nos referidos formulários. Com base nos critérios de amostragem qualitativa, os documentos deste estudo correspondem à subamostra dos relatórios (foram excluídos 11 formulários de Busca Ativa do inquérito quantitativo por não atenderem à estrutura da análise das condicionalidades). A suficiência da amostra foi atingida a partir do quinto formulário, quando se verificaram incoerências de informações registradas no *Sistema Presença*, do MEC, e no Sicon (Sistema de Condicionalidades), do MDS.

4.2. Instrumento e procedimentos de coleta de dados

Este trabalho teve como objeto a análise

crítica dos Formulários de Acompanhamento Familiar (SUAS), dos beneficiários do Bolsa Família em situação de descumprimento das condicionalidades na educação. Pretendeu explorar alguns pontos de discussão em torno dos motivos da baixa frequência escolar de crianças e jovens do PBF e do papel do CRAS no fortalecimento do vínculo familiar com a escola e a comunidade.

O estudo sugere que há dissonâncias no registro dos motivos da baixa frequência escolar no Sistema Presença do MEC. Tais dissonâncias foram identificadas por meio da visita técnica da equipe do CRAS, na época da realização do Acompanhamento Familiar. Essas dissonâncias constituem graves entraves à implementação do SUAS, pois comprometem a acessibilidade, a permanência e qualidade do ensino, bem como o repasse financeiro às famílias, e tocam em um dos principais eixos do recente processo de reforma das políticas sociais brasileiras: descentralização e intersectorialidade.

Diante desse cenário, algumas perguntas são necessárias para ampliar a discussão em torno do alcance, da efetividade e da qualidade das ações previstas pelo PBF, em consonância com outras práticas. Questiona-se, então, como o programa pode responder a essas incoerências sistêmicas e às demandas emergentes das famílias e dos indivíduos por meio dos programas complementares nos níveis federal, estadual e municipal, a fim de que sua efetividade ultrapasse a garantia de uma renda mínima e possa, além de tudo isso, estimular o público-alvo a acessar direitos básicos, de forma permanente e satisfatória.

O material empírico utilizado foi submetido à leitura transversal, para permitir a integralidade de cada acompanhamento e a identificação

das unidades temáticas feita por meio do processo de categorização. Indicativas das várias dimensões presentes nas narrativas das famílias e da equipe técnica do CRAS, essas unidades formam os dois eixos de significação da análise, que buscou discutir os motivos da baixa frequência escolar das crianças/jovens do PBF e suas implicações práticas no benefício, na convivência sociofamiliar, no rendimento e na evasão escolar. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi devidamente assinado pelos responsáveis pelas instituições CRAS e CREAS e os acompanhamentos realizaram-se de março de 2011 a março de 2012 pela equipe técnica do CRAS.

4.3. Análise dos dados

Após a leitura dos formulários, foram criadas categorias para organizar os dados e facilitar a análise. As categorias apresentam os motivos que resultaram no descumprimento das condicionalidades do PBF (códigos identificados pelas tabelas do MEC e SUAS), assim como as consequências desses descumprimentos, os Efeitos da Condicionalidade: Advertência, Bloqueio, 1ª Suspensão, 2ª Suspensão e Cancelamento de Benefício. A análise aconteceu em quatro etapas: *tabulação dos*

formulários, construção de uma tabela com o conteúdo dos formulários para que cada família fosse visualizada em suas singularidades, cálculos percentuais e elaboração de gráficos representativos. Os percentuais foram obtidos com a aplicação da fórmula matemática para cálculo de porcentagem sobre o total dos casos estudados. A discussão dos resultados foi feita com base nas informações obtidas pela equipe do CRAS, relacionando-se com o tema e com a literatura disponível pesquisada.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste estudo, pretendeu-se identificar as convergências e divergências entre a perspectiva dos profissionais ligados à escola e o que é detectado nas visitas domiciliares da equipe técnica do CRAS e do CREAS. As tabelas 1 e 2 apresentam os códigos de classificação de motivo de baixa frequência à escola estabelecidos pelo MEC (que norteia a avaliação das escolas) e os desenvolvidos pelo MDS (que busca representar o contexto encontrado pela equipe técnica do CRAS e do CREAS) nas visitas domiciliares.

Tabela 1 - MEC (Ministério da Educação) - Codificação dos Motivos da Baixa Frequência – Versão 2010

Código	Descrição do Motivo (resumida)
1	Ausência por questão de saúde do aluno
2	Doença/óbito na família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais
4	Fatos que impedem o deslocamento à escola
5	Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais
6	Conclusão do Ensino Médio
7	Suspensão escolar
8	EJA Semipresencial
9	Situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos
51	Gravidez
52	Mendicância/trajetória de rua
53	Negligência dos pais ou responsáveis
54	Trabalho infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar
62	Trabalho do Jovem
63	Exploração/abuso sexual/violência doméstica
64	Desinteresse/desmotivação pelos estudos
65	Abandono escolar/desistência
66	Necessidade de cuidar de familiares

Fonte: Ministério da Educação. Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade.

A relação de categorias de motivos estabelecida pelo MDS é distinta como visto na tabela 2. Manteve-se a versão elaborada por esse ministério, que inclui um

complemento à tabela de motivos: o conjunto de atividades desenvolvido pela equipe municipal de acompanhamento familiar.

Tabela 2 - MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)
Tabela SUAS (Sistema Único de Assistência Social)

Vulnerabilidades sociais – Situações identificadas <i>Lista de possíveis vulnerabilidades identificadas na família ou no ambiente e na realidade social de acordo com a avaliação da assistência social ou dos técnicos responsáveis</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica) 2. Negligência dos pais ou responsáveis 3. Envolvimento de membros da família com drogas 4. Violência ou discriminação no ambiente escolar 5. Violência na área de moradia, impedindo o ir e vir 6. Recusa da criança de frequentar a escola ou o serviço de convivência do Peti 7. Adolescente em cumprimento de LA ou PSC 8. Adolescente em cumprimento de medidas restritivas de liberdade 9. Criança/adolescente em medida protetiva de acolhimento (abrigo) 10. Trabalho infantil 11. Trajetória de rua da criança/adolescente 12. Criança/adolescente responsável pelo cuidado de familiares 13. Família vítima de calamidades públicas 14. Ausência dos pais por prisão 15. Inexistência de oferta de serviços educacionais (próximos ao local de moradia) 16. Inexistência de oferta de serviços de saúde (próximos ao local de moradia) 17. Inexistência de oferta de serviços de convivência do Peti (próximos ao local de moradia) 18. Falta de acessibilidade da escola ou de serviço do Peti (no caso de criança/adolescente com deficiência) 19. Inexistência ou dificuldade de transporte para escola, serviço de saúde ou serviço do Peti 20. Gravidez infanto-juvenil 21. Óbito na família 22. Doença da criança/adolescente 23. Outro motivo
Atividades realizadas pelo município <i>Lista de possíveis atividades que o município realiza com a família durante o trabalho de Acompanhamento Familiar</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Entrevista de acolhida e avaliação da família 2. Visita domiciliar 3. Atendimento da família 4. Atendimento da criança/adolescente 5. Inclusão da família no PAIF/CRAS (Programa de Atenção Integral à Família) 6. Inclusão da família no PAEF/CREAS (Programa de Atenção Especial à Família) 7. Inclusão da família em atividades de grupo (reuniões/palestra/oficinas) 8. Inclusão da criança/adolescente no Peti 9. Inclusão do adolescente no ProJovem Adolescente 10. Inclusão da criança/adolescente/família em outros programas sociais do município 11. Inclusão de membros adultos da família em projetos de capacitação ou inclusão produtiva 12. Inclusão em serviço de apoio ao processo de habilitação e reabilitação 13. Inclusão em serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências 14. Concessão de benefício eventual 15. Encaminhamento para concessão do BPC 16. Comunicação com os Sistemas de Garantia de Direitos (conselho tutelar, judiciário etc.) 17. Comunicação para a área de educação 18. Comunicação para a área de saúde 19. Outras atividades

Fonte: Sicon/PBF. Elaboração: Decon/Senarc/MDS, versão 2011.

De março de 2011 a março de 2012, 65 famílias foram relacionadas como descumpridoras das condicionalidades do PBF no município estudado, das quais 11 faziam parte da Busca Ativa, e 54 foram visitadas e acompanhadas pelas técnicas municipais do CRAS, a partir das indicações do MDS, por meio do Sicon. A seguir, a tabela 3 sintetiza os motivos informados pela escola para a baixa frequência escolar das 54 famílias

com base nas categorias estabelecidas pelo MEC (Tabela 1), das quais 29,63% estariam descumprindo a condicionalidade de frequência escolar (cuja exigência é de no mínimo 85% para crianças entre 6 e 14 anos e 75% para os adolescentes entre 15 e 17 anos) por desinteresse ou desmotivação dos alunos pelos estudos (código 64, informado pela escola), motivo que não consta da relação elaborada pelo SUAS (Tabela 2).

Tabela 3 – Código informado pela escola

CÓDIGO INFORMADO PELA ESCOLA Código tabela MEC	NÚMERO DE VEZES QUE O CÓDIGO FOI REGISTRADO PELAS ESCOLAS	TOTAL EM %
Código 64. Desinteresse, desmotivação pelos estudos	16	29,63
Código 59. Motivo inexistente na tabela	14	25,92
Código 58. Motivo não informado pela escola	9	16,70
Código 2. Doença/óbito na família	3	5,55
Código 53. Negligência dos pais ou responsáveis	3	5,55
Código 65. Abandono escolar/desistência	3	5,55
Código 5. Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais	2	3,70
Código 66. Necessidade de cuidar de familiares	2	3,70
Código 4. Fatos que impedem o deslocamento à escola	1	1,85
Código 51. Gravidez	1	1,85

Fonte: Elaboração própria, 2013.

Geralmente, os profissionais do CRAS correlacionam o código 64 desinteresse/desmotivação pelos estudos (Tabela 1 do MEC) ao código 6 (Tabela 2, SUAS) recusa da criança de frequentar a escola ou o serviço de convivência do Peti. Entretanto, essa categoria indica apenas que há rejeição de frequentar a escola ou os serviços de convivência, porém não esclarece a causa da infrequência e a real situação vivenciada pelos estudantes e suas famílias. Além disso, a associação dos códigos evidencia lacunas que podem encobrir situações de extrema vulnerabilidade, visto que algumas

apontaram mais de um motivo para justificar a ausência das crianças e dos jovens na escola, como fica evidenciado na tabela 4.

O resultado da visita domiciliar depende da sensibilidade e do olhar crítico da equipe do CRAS e/ou do CREAS para perceber o que está além dos códigos e do encaminhamento legal a ser oferecido à família. Deve-se levar em consideração que é alto (25,92%) o percentual do código 59 – motivo inexistente na tabela. (Tabela 1. MEC). Também é amplo e vago o código 23 – outro motivo (Tabela 2. SUAS), registrado em 53,70% das famílias.

Verifica-se que os códigos são válidos como indicativo de que existe a necessidade de realizar o acompanhamento familiar, mas precisam ser analisadas, desdobradas e promovidas

as devidas intervenções processuais por meio da gestão compartilhada, como objetiva a política do SUAS.

Tabela 4 – O que foi identificado pelo acompanhamento familiar

SITUAÇÃO IDENTIFICADA PELO ACOMPANHAMENTO FAMILIAR Código tabela MDS	NUMERO DE VEZES QUE O CÓDIGO FOI APONTADO PELAS FAMÍLIAS	TOTAL EM %
Código 23. Outro motivo	29	53,70
Código 6. Recusa da criança de frequentar a escola/serviço de convivência do Peti	9	16,66
Código 22. Doença da criança/adolescente	9	16,66
Código 2. Negligência dos pais ou responsáveis	7	12,96
Código 1. Violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica)	4	7,40
Código 10. Trabalho infantil	4	7,40
Código 21. Óbito na família	4	7,40
Código 3. Envolvimento de membros da família com drogas	3	5,55
Código 12. Criança/adolescente responde pelo cuidado de familiares	3	5,55
Código 20. Gravidez infantojuvenil	1	1,85

Fonte: Elaboração própria, 2013.

A partir das visitas *in loco* pela equipe do CRAS, surge a pergunta: “Se a quebra das condicionalidades não se enquadra em nenhuma das situações de mais simples e direto registro, o que as famílias e os indivíduos estão vivenciando que os impedem de acessar seus direitos básicos?” Certamente, essa é a questão primordial que precisa ser levantada a fim de que sejam mobilizados os recursos humanos e materiais capazes de produzir mudanças estruturais na forma de se fazer política de inclusão social, visto que um projeto satisfatório de governo exige (em paralelo) a redução das desigualdades e a consolidação da democracia. A partir disso, pontuamos a importância da implicação do potencial humano do PBF por meio das instituições (escolas, CRAS, CREAS etc.) e dos profissionais no

acompanhamento das famílias, no sentido de verificar o que está ocorrendo, num nível mais aprofundado do que as categorias atuais de classificação permitem aferir em decorrência de uma ação articulada e transdisciplinar.

A influência de programas sociais de atendimento familiar sobre a frequência escolar de crianças/adolescentes tornou-se objeto de pesquisa no ambiente educacional brasileiro, e o assunto desperta inquietações especialmente para a escolha de estratégias funcionais de acompanhamento dos beneficiários desses programas. Estudo realizado com microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 apresentou

o seguinte resultado da relação entre o PBF, frequência escolar e trabalho infantil:

Os resultados corroboram a eficiência do Programa Bolsa Família em elevar a frequência escolar das crianças; contudo [...] apresenta efeitos perversos sobre a incidência de trabalho infantil, elevando a probabilidade de sua ocorrência. Ademais, crianças de famílias pobres situadas em áreas rurais apresentam piores condições em relação àquelas de áreas urbanas, demandando ações específicas a seu favor (Cacciamali, Tatei, Batista, 2010, p. 269).

Neste estudo, nas 16 famílias em que a escola detectou desinteresse e/ou desmotivação *dos alunos*, algumas situações encontradas foram singulares: em uma delas, a condição de pobreza levou o adolescente a trabalhar, desinteressando-se pela escola (formulário n. 50); em outra (n. 55), a situação motivou o encaminhamento do jovem ao CRAS pela assistente social, que considerou que ele aparentava um quadro de depressão. A escola incluiu três famílias na categoria *baixa frequência escolar por negligência dos pais ou responsáveis* (5,55%, código 53, Tabela 1, MEC); entretanto, as técnicas do CRAS detectaram o dobro de famílias na mesma situação (11,11%, código 2, Tabela 2, SUAS).

Em uma das situações mais delicadas desse conjunto estudado (formulário n. 34), identificou-se uma avó que criava dois netos, uma sobrinha e uma filha com distúrbios mentais. A família vivenciava condição de extrema pobreza. Uma das crianças presenciou a morte do pai (assassinado dentro de casa) e, a partir de então, passou a comportar-se agressivamente. Aparecia na escola, merendava e voltava para casa

(não assistia às aulas). A técnica do CRAS informou que a criança estava ajudando a avó a subsidiar as despesas domiciliares com a criação de animais. Quando sua família foi visitada, a criança ainda estava se recuperando de um acidente, pois caíra em um poço ao voltar de uma fábrica de laticínios onde fora buscar alimentos. A situação de desinteresse, apontada pela escola, não era procedente. Nesse caso, ficou demonstrado, entre outros aspectos, situação de desnutrição e de trabalho infantil, em que foi outorgada à criança a responsabilidade pelos cuidados a um parente mais velho (a avó). O relato da técnica do CRAS indica, ainda, questões psicológicas que merecem ser consideradas e tratadas urgentemente.

Em estudo desenvolvido por Oliveira et al. (2011) sobre a relação do PBF e o estado nutricional infantil, as autoras defendem que crianças desnutridas têm rendimento escolar reduzido e *deficits* de aprendizagem, além de estarem vulneráveis a doenças com maior risco de mortalidade. Vale ressaltar que

a maioria das crianças que não realizavam o acompanhamento antropométrico mensal e que não frequentavam a escola residia em área rural, o que leva a crer que os principais obstáculos para essas famílias sejam a inacessibilidade geográfica ou a inexistência de serviços disponíveis nestas comunidades. O cumprimento dos objetivos do PBF pode ser interpretado pelas famílias beneficiárias como a materialização do direito à saúde e à educação, contribuindo assim para redução da pobreza (Oliveira et al. 2011, p. 3314).

O PBF chega em 2013 com aproximadamente 14 milhões de famílias beneficiárias, o que corresponde a 60 milhões de pessoas, ou

seja, um em cada quatro brasileiros recebe o Bolsa Família – quase 40% da população brasileira é público-alvo do programa (Singer, 2013). Se, por um lado, esses dados refletem seu grande potencial de alcance, com consideráveis reflexos na economia nacional, por outro, mostra a extensão da pobreza e extrema pobreza do país. Houve inegáveis avanços, pois as pessoas passaram a ter uma Renda Mínima de Cidadania, mas não é possível afirmar que já fora instalado o “Estado de Bem-Estar Social” no Brasil, visto que há muitas desigualdades a serem superadas.

Com relação aos programas complementares, eles podem ser viabilizados por meio do IGD-M, IGD-E e IGDSuas – Índice de Gestão Descentralizada Municipal, Índice de Gestão Descentralizada Estadual e Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social, respectivamente. Os recursos são repassados mensalmente pelo Governo Federal aos Estados e Municípios, de acordo com o desempenho de cada um na gestão do PBF, como forma de descentralização das ações. Porém, o que se percebe no município estudado é que falta um maior engajamento da equipe que compõe a gestão do PBF (nas três áreas) no que compete à participação proativa/ativista nos Conselhos Municipais e na Instância de Controle Social do PBF, no sentido de manter as conquistas alcançadas e angariar novas.

Dando continuidade à apresentação das situações de vulnerabilidade a que estão expostas algumas famílias deste estudo (formulário 30), havia uma criança que morava com avós idosos e não era estimulada a frequentar a escola. Os pais eram separados, o pai morava em São Paulo e a mãe estava ausente. A importância da visita técnica pode ser evidenciada no encaminhamento dado: contato

com a mãe, cuja presença e participação foram solicitadas, além do repasse de informações à área de educação. Ademais, o CRAS acionou o Conselho Tutelar e o Ministério Público.

Em outra família, a indicação da escola foi desinteresse pelos estudos, mas o CRAS encontrou uma situação de negligência para com o adolescente de 16 anos, pois a partir do envolvimento de um familiar com drogas, ele deixou a escola para trabalhar e sustentar a família (formulário 42). A mesma família foi incluída no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), e o Município garantiu um ano de fornecimento de cesta básica (2012) para que o jovem, menos pressionado pelo contexto de vulnerabilidade, tivesse possibilidade de retornar à escola.

A seguir, são mencionados alguns casos que ilustram a dissonância entre os dois sistemas de classificação de motivos:

Formulário 7. A escola indicou o código 59 (motivo inexistente na tabela) e o CRAS os códigos 6 (recusa da criança de frequentar a escola), 10 (trabalho infantil) e 23 (outro motivo), porque o jovem chega atrasado à escola e não responde à chamada feita pelos professores, uma vez que trabalha em tempo integral para contribuir com o sustento familiar.

Formulário 20. A aluna matriculada havia falecido e a escola estava sinalizando sua ausência às aulas como “motivo inexistente na tabela.” A família não havia informado o óbito no Cadastro Único, fato que mantém o nome da estudante no Sistema Presença, pois

os dados do CadÚnico migram para o Sistema Presença bimensalmente. Fica evidenciado, a partir desse exemplo, certo grau de arbitrariedade no lançamento dos dados da frequência escolar.

Formulário 24. A jovem apresentou alterações de comportamento após a separação dos pais, e a escola não informou o motivo de sua ausência às aulas (descumprimento da condicionalidade). O acompanhamento familiar identificou situação de violência intrafamiliar e a jovem foi encaminhada ao CREAS para atendimento.

Como a vulnerabilidade social é um contexto de múltiplas faces, a avaliação técnica do CRAS sobre as condições que levaram as famílias ao descumprimento das condicionalidades vinculadas à educação resulta em mais de um código: das 54 famílias visitadas, uma recebeu quatro códigos; quatro receberam três, e seis famílias, dois. Mais da metade (59,25%) das 54 famílias visitadas apresentaram um contexto diverso do que foi sinalizado pela escola diretamente ao MEC. Equívocos como esses custam caro ao Governo Federal e, principalmente, às famílias em situação de pobreza.

6. TIPO DE ENCAMINHAMENTO DADO PELO MUNICÍPIO

A partir dos dados coletados pelo CRAS, o encaminhamento dado pelo Município tem a seguinte distribuição: 33,33% (18 famílias) foram incluídas em outros programas sociais; uma criança/adolescente foi encaminhada para atendimento especializado (psicólogo e/ou psiquiatra), cumprindo a proposta de interseção do PBF com as áreas de

educação e saúde, de forma interdisciplinar; 33,33% (18 famílias) tiveram entrevista, acolhimento e/ou comunicação com a área de educação; 16,67% (nove famílias) com processos deferidos no Sicon; 1,85% (uma família) processo indeferido, o benefício permaneceu em suspensão porque não foi possível localizar a família tendo em vista que o endereço estava desatualizado no CadÚnico; 4,82% (oito famílias) – outros encaminhamentos. Para a maior parte das famílias, não foi concedida a interrupção temporária dos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades referentes ao benefício (66,67%), enquanto para 33,33%, houve suspensão a partir da análise das técnicas do CRAS.

De modo geral, a análise que se pode fazer de tais encaminhamentos é que, para um número considerável dos casos, foram tomadas medidas paliativas e de curto prazo sem, necessariamente, atender à demanda integral das pessoas. Além disso, faltam os *feedbacks* dos encaminhamentos realizados, o que dificulta o acesso aos resultados e a verificação da efetividade de tais medidas, já que a comunicação entre os trabalhadores do SUAS não corresponde à lógica e dinâmica das demandas situacionais identificadas.

É preciso considerar ainda que tais demandas dizem respeito a uma série de problemáticas estruturais da forma de organização social e do modo de produção adotado pelo país (capitalismo), bem como do modo de se fazer política de inclusão social, que, apesar de possuir o caráter de universalidade, falta muito a conquistar quanto à qualidade da prestação dos serviços. Ainda se fazem presentes características de punição e proteção, demandando uma “redefinição” do PBF, como propõe Kerstenetzky (2009), a partir

da qual o programa precisaria tomar decisões quanto aos seus objetivos: “alívio à pobreza ou emancipação da pobreza.” Para a autora, a virada emancipatória exigiria não apenas uma “redefinição,” mas também sua renomeação “como uma política de desenvolvimento de equalização de oportunidades.”

Percebe-se ainda que, embora sejam repassados os recursos federais para a complementação das ações propostas pelo PBF, nem sempre eles são aplicados para favorecer os interesses e necessidades reais das famílias, como mostra o fecundo estudo realizado em Manginhos-RJ (Magalhães et. Al, 2010, e Santos e Magalhães, 2011). O estilo *top down* de aplicação dos recursos compromete a legitimidade e eficácia do Bolsa Família.

No que concerne aos esforços empreendidos pelo município estudado, destaca-se a importância da contratação de um psicólogo para atender aos casos de psicoterapia, uma vez que o CRAS não pode oferecer tal serviço de maneira individualizada – uma psiquiatra que atendia no hospital municipal; a abertura de um Centro de Apoio a crianças com dificuldades de aprendizagem, munido de profissionais da pedagogia, psicopedagogia, psicologia e professoras interessadas pela temática-foco. Outra medida que merece consideração foi a contratação de uma estagiária de psicologia para encarregar-se da articulação da rede de serviços socioassistenciais, que possibilitou, entre outras coisas, o diagnóstico dessas incoerências sistêmicas, dando visibilidade a elas dentro e fora da rede de serviços municipais.

Além disso, foram comprados quatro automóveis para subsidiar ações intersetoriais, e produzidos materiais gráficos (de maneira

regular) com informações a cerca do PBF, potencializando a gestão compartilhada. Outras iniciativas como a realização do *I Fórum Municipal do Bolsa Família de Riachão do Jacuípe e o Bolsa Família Itinerante* ficaram como desafios para a próxima gestão, pois não houve tempo para realizar completamente o que foi previsto no Plano de Ação do IGD-M de 2012 durante o referido ano.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados divulgados pelo Governo Federal sinalizam a importância de dois fatores no processo que envolve a redução e/ou extinção da situação de miséria em que vive parte da população brasileira: a garantia de uma renda mínima como um direito e a consciência de que as condicionalidades representam uma oportunidade de resgate da cidadania.

A partir do acompanhamento das famílias, a análise dos motivos de não cumprimento da condicionalidade da educação permitiu identificar outras problemáticas, como trabalho infantojuvenil, extrema pobreza de algumas famílias, violência intrafamiliar, envolvimento/uso abusivo de drogas, precarização das escolas e conflitos de convivência entre docente e discente, o que deflagra a baixa frequência escolar. Ou, ainda, famílias com baixa escolaridade que não conseguem motivar a criança/adolescente a estudar porque não sabem como fazê-lo.

Segundo os documentos oficiais do Governo, o PBF pretende alcançar resultados com vistas a um futuro no qual ele e outros programas não precisem ser permanentes. A ideia é que o atual beneficiado pelos

programas sociais terá acessado “portas de saída” a partir da educação, saúde, profissionalização, inserção no mercado de trabalho e reestruturação que se segue quando não se tem mais fome. Portanto, o desafio maior é estreitar a distância entre teoria e prática, ou seja, fazer valer, em todos os níveis de governo, as propostas regulamentadas.

Verifica-se que muitas dificuldades surgem na operacionalização dos programas, por isso a elaboração do projeto e o empenho da ação não são o suficiente; é necessário, sobretudo, que a população saiba como ter acesso aos programas, reconheça seus direitos e se envolva, efetivamente, nesse processo. É de suma importância investir no aprimoramento do cadastro que é preenchido pelos municípios, pois o CadÚnico é o meio pelo qual o Governo Federal e, mais recentemente, os Estados utilizam para elaborar e implementar projetos, programas e ações. Por meio de sua tecnologia, foi possível construir o mapa da pobreza no país, que tem servido de bússola à reorganização da oferta de serviços públicos e à alocação estratégica de recursos de maneira focalizada. Algumas dessas iniciativas estão traduzidas no BSM (2011), na Ação Brasil Carinhoso (2012) e na Busca Ativa como formas de prevenção de violação de direitos e ampliação da rede de atendimento.

Diante das questões aqui problematizadas e considerando o caráter complexo e multidimensional da pobreza e da desigualdade no nosso país, sugere-se que a sustentabilidade futura do PBF esteja associada a diferentes variáveis estruturais dos serviços de saúde, educação, assistência social, entre outros. A acessibilidade aos

serviços não é o principal problema; seu maior desafio é melhorar a qualidade das escolas e das condições de ensino, aprimorar a formação e capacitação dos profissionais, melhorar o salário e fazer investimentos sustentáveis, articulados na modalidade em rede, integrando os mais diversos setores da sociedade. Sendo assim, iniciativas que buscam a elevação da renda per capita e familiar, da frequência escolar, do acesso à saúde, da erradicação do trabalho infantil, do aumento do capital humano, do número de empregados com carteira assinada, de cursos técnicos e profissionalizantes requerem, de fato, estratégias nacionais de enfrentamento intersetorial.

Ressaltar a importância dos sistemas de monitoramento e controle social das políticas públicas é fundamental nesse processo, em virtude de haver um movimento de descentralização política e de contrapartida no repasse de bens, recursos e serviços entre as esferas de governo. Além da fiscalização dos investimentos, o controle possibilita a avaliação do emprego e da qualidade do que está sendo oferecido à população, abrindo espaços para estudos que apontem caminhos à emancipação dos indivíduos e suas famílias e maior transparência dos gastos.

A frequência escolar como condicionalidade do PBF é o ponto central desta análise, embora tenha havido envolvimento dos participantes a ponto de se debruçarem sobre a subjetividade dos beneficiários, suas angústias e necessidades elementares. A percepção dessa subjetividade leva a refletir sobre o quanto os benefícios financeiros, oferecidos por meio dos programas sociais, podem representar para uma família em situação de pobreza extrema. Porém, o direito de frequentar a escola não significa aquisição

de conhecimento, nem garantia de solução de problemas no contexto sociofamiliar.

REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. **O Bolsa Família na berlinda?** Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos estud. CEBRAP [on-line]. 2010, n. 87, pp. 115-129. ISSN. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010133002010000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 abr. 2013.

BRASIL. **Benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância.** n. 321, de 14 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Informe%20321%20%20-%20BSP%20-2.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. 2007. **Decreto n. 6.135**, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____. 2004. **Lei n. 10.835**, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm>. Acesso em: 14 julh. 2013.

_____. **Lei n. 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____. **Medida Provisória n. 132**, de 20 de outubro 2003. DOU de 21/10/2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Disponível em: <www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2003/132.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____. **Plano Brasil Sem Miséria, 1 Ano de Resultados.** Disponível em: <www.mds.gov.br/brasilsemisericia/arquivos/BSM.pdf>, pp 1-30. Acesso em: 24 jun. 2012.

_____. **Portaria n. 177 de 16 de junho de 2011.** D.O.U. 20 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal revoga a Portaria n. 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2013.

_____. **Resolução CIT n. 07 de setembro de 2009.** Institui o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. Disponível em: <www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CIT%20no%2007-%20de%2010%20de%20setembro%20de%202009.pdf/view>. Acesso em: 24 abr. 2013.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. e BATISTA, N. F. (2010). Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o Trabalho Infantil e a Frequência Escolar. **Rev. Econ.Contemp.** [on-line]. 2010, v. 14, n. 2, pp. 269-301. ISSN 1415-9848. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482010000200003>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

CAMPELLO, T. Perspectivas e desafios

do Cadastro Único para Programas Sociais e o Plano Brasil Sem Miséria. In: **II Encontro Estadual do Programa Bolsa Família**. Tempo Presente, 2012. Salvador, Anais Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, 2012.

FLICK, W. O processo da pesquisa qualitativa. In: **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2009.

FONSECA, A; VIANA, A. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: FLEURY, S. (Org) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Dados** [on-line]. 2009, v. 52, n. 1, pp. 53-83. ISSN 0011-5258. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000100002>. Acesso em: 20 nov. 2013.

MAGALHAES, Rosana; COELHO, Angela Virginia; NOGUEIRA, Milena Ferreira e BOCCA, Cláudia. Intersetorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2011, v. 16, n.11, pp. 4442-4453. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011001200017>. Acesso em: 20 nov. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade**. Disponível em: <http://static.mec.gov.br/presenca/attachments/final/cartilha.pdf>. Acesso em 21 nov. 2013.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2007, v. 12, n. 6, pp. 1453-1462. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000600008>. Acesso em: 20 nov. 2013.

OLIVEIRA, F. et al. Programa Bolsa Família e estado nutricional infantil: desafios estratégicos. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2011, v. 16, n.7, pp. 3307-3316. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000800030>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PATTO, M. H. A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999. pp. 161-252.

RAMOS, Conrado. A indignação dialética: paixão e resistência em Maria Helena Souza Patto. **Psicol. USP** [on-line]. 2011, v. 22, n. 3, pp. 499-528. Epub Sep 2011. ISSN 0103-6564. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65642011005000019>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SANTOS, Cláudia Roberta Bocca e MAGALHAES, Rosana. Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2012, v. 17, n. 5, pp. 1215-1224. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000500015>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SCHRODER, M. Bolsa Família e o Lançamento do Plano Bahia Mais Igual. Salvador: 2012. In: **II Encontro Estadual do Programa Bolsa Família. Tempo Presente**, 2012. Salvador, Anais Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, 2012.

SENNA, M. C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál.** Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94 jan./jun. 2007.

SINGER, A. Debate: Lulismo e Pemedebismo. In: **Debate no Departamento de Filosofia da**

USP. Tempo Presente, 2013. São Paulo, Anais Universidade de São Paulo – USP, 2013.

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