

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - UAB**

**Suélen Tombini Mayer**

**O CUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
NO MUNICÍPIO DE CAMPOS BORGES, RS**

**Porto Alegre  
2019**

Suélen Tombini Mayer

**O CUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
NO MUNICÍPIO DE CAMPOS BORGES, RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Dornelas  
Camara  
Tutor: Ms. Paulo Cerqueira

2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

**COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Suélen Tombini Mayer e

O cumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família no Município de Campos Borges, RS /Suélen Tombini Mayer. – 2019.

15 f.:il.

Orientador(a): Guilherme Dornelas Camara; Coorientador(a): Paulo Cerqueira.

Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1.ABNT. 2. Monografia. 3.Gestão Pública. I. Camara, Guilherme Dornelas e. II. Cerqueira, Paulo e. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

**Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Suélen Tombini Mayer

**O CUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
NO MUNICÍPIO DE CAMPOS BORGES, RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Orientador(a): Guilherme Dornelas Camara

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me proporcionado saúde e as forças necessárias para superação das dificuldades, possibilitando-me chegar até aqui.

Agradecer em especial a minha família que sempre está do meu lado, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Ao orientador professor Guilherme Dornelas Camara e ao Coorientador Paulo Rodrigues Cerqueira, pelo empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte de minha formação, o meu mais sincero muito obrigada.

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar as condicionalidades da saúde e educação do Programa Bolsa Família no Município de Campos Borges – RS dentro do período de 2013 a 2016. Hoje no país o Bolsa Família é o mais importante programa de transferência de renda existente. Quanto as fontes de informação, este estudo foi realizado de forma quantitativo, obteve seus dados por intermédio da pesquisa bibliográfica e de campo no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no Município de Campos Borges – RS. Dessa forma, foi realizadas pesquisas sobre dados para que pudessem ser comparados e que o objetivo do trabalho fosse alcançado, informações referentes a acompanhamento das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Condicionalidades. Pobreza.

## **ABSTRACT**

The research aims to analyze the health and education conditions of the Family Grant Program in the Municipality of Campos Borges - RS in the period from 2013 to 2016. As the sources of information, this study was constructed in a quantitative way, it was translated into the a bibliographical and field research work within the Reference Center for Social Assistance (CRAS), in the Municipality of Campos Borges - RS, in this way, research was done on the data that could be compared and what really attracted attention, the information part of the families benefited by Family Grant.

**Keywords:** Family Grant Program. Conditionalities. Poverty.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I - Relação ano com quantidade de famílias beneficiadas no período.....	32
Gráfico II - Percentual de famílias que foram acompanhadas pelo PBF no período.....	33
Gráfico III - Acompanhamento das condicionalidades de educação - público de 6 a 17 anos (%).....	33
Gráfico IV - Acompanhamento das condicionalidades de saúde - gestantes e crianças de 0 a 7 anos (%) .....	34
Gráfico V: Famílias cadastradas no Cadastro Único em Estado de pobreza no Município de Campos Borges – RS .....	35
Gráfico VI: Famílias cadastradas no Cadastro Único em Estado de pobreza no Município de Campos Borges – RS.....	35



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico	Cadastro Único
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DECON	Departamento de Condicionalidades
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IDG-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MEC	Ministério da Educação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MS	Ministério da Saúde
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTCR	Programa de Transferência Condicionada de Renda
PTR	Programa de Transferência de Renda
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Siceb	Sistema de Gestão de Benefícios
SPS	Sistema de Proteção Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PRINCIPAL PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL</b> .....	13
1.1 Caracterização do Programa Bolsa Família .....	15
1.2 Gestão, Coordenação E Operacionalização Do PBF .....	19
1.3 Cadastro Único.....	21
1.4 Os Benefícios do Programa Bolsa Família.....	22
1.5 Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	23
<b>2 OBJETIVOS</b> .....	29
2.1 Objetivo Geral .....	29
2.2 Objetivos Específicos .....	29
<b>3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.</b> .....	30
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	32
4.1 Dados do Município de Campos Borges. ....	32
4.2 Discussão dos dados. ....	36
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	38
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	41

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal finalidade discutir a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Campos Borges (RS). Este é o mais importante programa de combate à fome no país, que foca na família visando a redução da pobreza e defendendo o desenvolvimento humano dos beneficiários ao exigir contrapartida pelo recebimento do benefício monetário.

Vivemos numa época de grandes incertezas, de grandes transformações, evoluções tecnológicas que vêm favorecendo a população em diversas áreas, da medicina à informática, porém com um progresso cada vez maior criam-se situações de vulnerabilidade social. Isso se apresenta quando famílias estão abandonadas à própria sorte em situações de pobreza, em decorrência de falta de oportunidade no mercado de trabalho, cada vez mais excludente e mecanizado, ou por falta de instrução suficiente que permita assumir um cargo nos dias de hoje. Constata-se assim que, muitos vivenciam perda de direitos, apresentando desta forma, fragilidade no convívio social.

Diante do cenário socioeconômico e político em que o Programa Bolsa Família está envolvido, é inegável a importância social deste estudo. Este trabalho mostra-se com a pretensão de tornar-se mais um instrumento, dentre outros, que busca clarear algumas das muitas perguntas em torno da problemática social de desigualdade.

O PBF visa a melhoria da qualidade de vida e o resgate da cidadania com a satisfação dos direitos sociais. O Programa, criado pelo Governo Federal em 2003, traz uma proposta de transferência de renda para as famílias abaixo da linha de pobreza, com a finalidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, o qual foi posteriormente instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto 5.209/04.

Como contrapartida é exigido das famílias beneficiadas pelo PBF que sejam cumpridas condicionalidades, como forma de favorecer o acesso aos serviços sociais, garantir a educação, a saúde e reduzir o trabalho infantil.

O PBF é um programa social utilizado como o principal mecanismo de enfrentamento à pobreza no Brasil. Não existe apenas uma, nem melhor definição sobre o que seja política pública, vários são os autores que nos trazem tal conceito. Um deles trás que são ponderadas como um campo dentro do estudo da política que

visa analisar o governo por meio de problemas de ordem pública (MEAD, 1995); como um conjunto de ações governamentais que poderão produzir efeitos peculiares (LYNN, 1980); ou com o somatório das ações governamentais realizadas por agentes políticos que atuam de forma direta, influenciando a vida dos cidadãos (PETERS, 1986).

Dentre a literatura brasileira, Rodrigues (2011, p. 14) traz: “políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados [...] constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público”. Políticas públicas governamentais são aqui entendidas como o “Estado em ação”. É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

O presente estudo foi realizado junto ao público que é beneficiado pelo PBF no município de Campos Borges (RS), com o intuito de apreender como este percebe o Programa e de que modo sua implementação está contribuindo para o enfrentamento da pobreza das famílias beneficiárias. Será dada atenção, preferencialmente, se o cumprimento das condicionalidades está sendo favorável às famílias. Com efeito, o problema a que essa pesquisa tentou responder é: **Qual a importância do cumprimento das condicionalidades de saúde e educação do Programa Bolsa Família para os seus beneficiários no Município de Campos Borges (RS)?**

Para responder a essa pergunta de pesquisa, o presente trabalho está organizado da seguinte maneira: no Capítulo 1, foi realizado um estudo sobre o Programa Bolsa Família como principal programa de distribuição de renda no Brasil, além de ter sido feita a caracterização do programa, de que forma é realizada a gestão, coordenação e operacionalização. No mesmo capítulo ainda foi feita referência ao Cadastro Único, os benefícios do PBF e suas condicionalidades; no Capítulo 2 foi apresentado os objetivos do trabalho e no Capítulo 3, os procedimentos de pesquisa; no capítulo 4 foram apresentados e discutidos os dados coletados sobre as condicionalidades do Município de Campos Borges – RS referente ao PBF, dentre os anos 2013 a 2016; após foi realizada apresentação das considerações finais.

## **1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PRINCIPAL PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL**

Ao primeiro olhar falar de pobreza pode parecer uma tarefa simples, mas ao tentarmos entender percebemos quanto tal concepção é errada. A pobreza está presente nos nossos dias em todas as cidades, de diversas formas, significados e expressões, porém existe grande dificuldade em sua teoria por ser ela elaborada por pessoas que não se enquadram nos padrões de pobreza por elas mesmas definidas.

Tomamos como ponto de partida o conceito de pobreza elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu Glossário e Desenvolvimento Humano – 1997, que define:

Negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento humano, refletida em vida curta, falta de educação elementar, falta de meios materiais, exclusão e falta de liberdade e dignidade. A pobreza humana é:  
\*Multidimensional, ao invés de unidimensional;  
\*Centrada nas pessoas, privilegiando a qualidade da vida humana, e não as posses materiais. (PNUD, 1997).

A pobreza poderia ser expressa como uma situação de carência em que o indivíduo não consegue manter um padrão mínimo de vida que se enquadrasse com os parâmetros existentes na sociedade de hoje, mas esse é um conceito demasiadamente complicado de se definir.

Pobreza não é, tão-somente, falta de dinheiro, mas podemos considerá-la como insuficiência de renda, ou seja, há pobreza na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar per capita inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas. A pobreza pode ser definida como a falta de acesso a recursos, sejam eles financeiros ou não, que possibilitem um padrão de vida em que as necessidades básicas do ser humano sejam supridas, ou seja, aquele que não possui renda suficiente para satisfazer suas necessidades não é valorizado nem respeitado como cidadão.

Hoje, é pacífico que a pobreza se trata de um fenômeno social complexo, referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente.

Nota-se que cada organismo escolhe a sua abordagem sobre pobreza, segundo os seus objetivos de ação e as suas concepções teóricas que norteiam

as suas práticas. Assim acontece também com os governos, que escolhem determinada abordagem para executar os programas sociais de combate à pobreza, e a partir daí delimitar a população pobre que terá acesso a determinado programa.

A pobreza no Brasil tem causa na desigualdade social, fruto de um processo de concentração de poder, de negação de direitos à população e de má distribuição de recursos.

Várias são as faces da pobreza e suas justificativas. Para algumas famílias é a falta de emprego. Outras, a falta de educação, que gera a impotência social, culminando em sua exclusão do meio. A baixa escolaridade, ou seja, esta falta de cultura é transmitida muitas vezes de pai para filho, criando um ciclo intergeracional de sua reprodução.

Alguns autores apontam, entre eles Soares (2002, p. 46), as “causas da pobreza”, onde manifestações de vários organismos internacionais como sendo:

[a] distribuição extremante desigual dos efeitos não apenas da crise econômica, mas das políticas de ajuste ortodoxas, recaindo sempre sobre setores mais desfavorecidos; as estruturas extremamente assimétricas de distribuição de renda; as debilidades da política social e os ataques permanentes de setores influentes à própria legitimidade do gasto social, entre outras.

Devemos ressaltar que para combater as causas geradoras da pobreza deve-se mudar o próprio entendimento do que é pobreza e compreender seu caráter multidimensional será insólito. Numa visão mais ampla, numa perspectiva do paradigma do desenvolvimento humano, não apenas econômico, a pobreza é um estado de “desempoderamento”, de privação de capacidades de acesso e de oportunidades, um estado de restrição às disponibilidades de recursos e à cidadania.

Para romper esses ciclos, o Estado precisará investir em incentivos a indústrias, educação, saúde e infraestrutura e em um plano de desenvolvimento para as áreas mais carentes. Especificamente, faz-se necessário, entre outras medidas e ações, o incentivo ao acesso das famílias pobres e extremamente pobres aos cuidados básicos de saúde, de vigilância alimentar e nutricional e também a uma educação de qualidade.

## 1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A política social no Brasil passou por diversos momentos, períodos de proteção e de desproteção social. Em 1988 foi promulgada a nova Constituição Brasileira, que estabeleceu direitos sociais entre os direitos fundamentais, as políticas sociais são vistas como o mínimo de bem-estar para a população, na constituição tais direitos são denominadas Seguridade Social e abrange saúde, assistência e previdência social. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, em seu artigo 1º menciona a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, em que deve prover mínimos para atendimento às necessidades básicas:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os 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).

Dessa forma, o mínimo pode ser entendido como sendo “patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social” e básico, como “algo fundamental, principal, primordial, que serve de base desustentação indispensável e fecunda” (PEREIRA, 2002). Apesar de muito já ter sido mudado com a criação de programas que procuram atender tais necessidades, é preciso avançar muito na luta pelo básico.

Este conceito de vulnerabilidade social faz uma reflexão acerca das famílias que se encontram nessa condição, geralmente esses indivíduos não possuem emprego ou quando possuem são trabalhos autônomos, sem vínculos empregatícios, temporários, enfim, a renda familiar é muito pouca para garantir o sustento de toda a família. Sendo que grande parte das famílias vivem somente com um ou dois salários mínimos, que mal dá para suprir suas necessidades básicas. Portanto, as famílias que se encontram nessas condições são famílias que não tem seus direitos garantidos enquanto cidadãos, desta forma são excluídos da sociedade.

Dessa forma, essas famílias que se encontram nessa condição vivem em condições precárias de alimentação, moradia ou saneamento, enfim, essas famílias necessitam de políticas públicas voltadas a esse público alvo, mas que realmente

essas políticas sejam efetivadas e garantidas e que seus direitos sejam efetivados, ou seja, acessados para que esse público possa sair da condição de vulnerabilidade. E, posteriormente, o mesmo consiga uma oportunidade de se inserir no mercado de trabalho para que possa garantir o sustento de sua família.

Cabe ao Estado garantir a efetivação dessas políticas públicas, sendo que o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família – PBF

em outubro de 2003, o governo federal criou o Programa Bolsa Família (PBF) através da Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, a qual foi sancionada pelo então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, em 09 de janeiro de 2004 e regulamentado através da Lei nº 10.836. O PBF foi implantado com o intuito de unificar alguns programas existentes em nível nacional como o Auxílio Gás, Bolsa alimentação e o programa Bolsa Escola.

O objetivo principal da unificação dos Programas de Transferência de Renda - PTR surge de uma necessidade social, devido aos inúmeros problemas apresentados no aspecto de alcance e compatibilidade dos programas estaduais e municipais e, também uma necessidade administrativa, já que os principais benefícios eram administrados por ministérios diferentes, os quais não se comunicavam e acarretavam problemas referentes à seleção de famílias beneficiárias, entre outros. Houve uma melhoria da gestão do benefício com a implementação do PBF, o acesso à renda foi ampliado para mais famílias, com diferentes configurações, as quais não estavam dentro dos critérios dos PTR anteriores, conforme salienta Senna (2007, p.89):

Diferentemente dos programas de transferência de renda anteriores, que consideravam inelegíveis as famílias sem filhos, gestantes ou nutrizes, o Bolsa Família amplia, até certo ponto, seu escopo de atendimento, ao permitir o acesso desse tipo de família ao Programa. Importante salientar que se trata ainda de uma perspectiva restritiva, haja vista que o acesso das famílias sem filhos é somente permitido àquelas que estiverem em situação de pobreza extrema.

A proteção social ganhou significativo avanço com a unificação dos PTR, para a proteção social no Brasil, levando em consideração que este processo ampliou e melhorou o acesso à renda pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social. O PBF assume a centralidade do Sistema de Proteção



Social - SPS e é permeado por interesses sociais, políticos e econômicos. Sobre esse processo de unificação, Silva; Yazbek e Giovanni (2012, p.145) fazem algumas considerações pertinentes:

Pensar a unificação importa considerá-la não como mero mecanismo de gestão, mas como um processo que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerado a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Essa visão demanda [...] uma efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira, mormente durante toda a década de 1990 e nesse início de século XXI.

O PBF caracteriza-se como um Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) e integra hoje o Plano Brasil Sem Miséria, criado pela ex-presidente Dilma Roussef. O programa apresentando critérios de elegibilidade e condições para permanência e manutenção do benefício. Assim como muitos programas existentes no mundo, o PBF também busca combater à pobreza e à extrema pobreza, e este objetivo materializa-se dentro de três eixos apontados pelo MDS (2014):

- a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;
- b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento de condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e
- c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Programa consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

A seguridade social prevista na CF de 1988 não é garantida em sua integralidade, apesar de existirem políticas, programas e projetos que visam à ampliação e o acesso aos direitos sociais, este acesso ainda é muito precário,

principalmente considerando o fato de que a sociedade capitalista, em que vivemos, tende a intensificar as desigualdades sociais cotidianamente.

A família é considerada a unidade de intervenção do PBF, pois é no âmbito familiar que se concretizam as prerrogativas do programa articuladas com a proteção social prevista pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS e pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS. De acordo com a PNAS, a família apresenta-se como um “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa ser cuidada e protegida”. A família sob influência dos inúmeros processos sociais que ocorrem na sociedade contemporânea, não constitui, portanto, uma unidade estática, mas passa por mudanças e variações a partir da realidade em que está inserida. A PNAS apresenta uma definição de família bastante alinhada com esta perspectiva, considerando as configurações atuais.

[...] podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. Como resultado das modificações acima mencionadas, superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família. (BRASL, 2005, p.42)

A incorporação da família nas políticas sociais remete ao caráter do cuidado que esta requer, e fundamentalmente a responsabilização que os serviços sociais repassam às mesmas, no que tange às necessidades de seus membros justificando “o cuidado como algo próprio da família”. No PBF é possível identificar este processo de responsabilização, principalmente, quando as famílias beneficiárias são penalizadas por descumprimento de condicionalidades, quando muitas vezes não têm o acesso adequado e ideal aos serviços de educação e saúde (MIOTO, 2011, p.133).

O programa ainda possui uma gestão descentralizada e organizada de forma a facilitar a administração por parte do MDS e a fiscalização e o acompanhamento por parte do controle social, conforme será apresentado no item seguinte.

## 1.2 GESTÃO, COORDENAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PBF

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é o órgão responsável pela gestão, coordenação e operacionalização do PBF. A gestão ocorre de maneira descentralizada e articulada com as três esferas do governo; municipal, estadual e federal. Existe um sistema operacional que permite aos gestores municipais a realização do monitoramento do benefício, o Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC) que é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, instituição bancária responsável pelo pagamento dos benefícios às famílias.

Cada ente federado, dentro da gestão descentralizada do Programa, possui atribuições específicas a serem cumpridas. Constituem responsabilidades da união: a elaboração de normas e regulamentos que definem parâmetros para a operacionalização do PBF, promover a melhoria do SIBEC e fomentar o uso por parte da gestão municipal e estadual, além do acompanhamento das condicionalidades por parte do Ministério da Saúde - MS e do Ministério da Educação - MEC. Os estados atuam em consonância com o MDS, realizando a administração e apoio aos municípios, compete à gestão estadual acompanhar o andamento do programa nos municípios e realizar o credenciamento e a capacitação dos funcionários, realizar a fiscalização e encaminhamento das denúncias à SENARC de questões referentes a irregularidades. Os municípios são os gestores que atuam diretamente na execução na PBF, compete à gestão municipal credenciar os funcionários da prefeitura ao SIBEC, o município realizará o cadastramento das famílias através do CadÚnico, realizará o acompanhamento a situação dos benefícios, e informará as deficiências do sistema operacional à SENARC (BRASIL2014)

O Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) foi criado com a finalidade de promover uma maior interação entre os gestores do programa. Este sistema busca não só a integração dos gestores governamentais, mas facilita também a participação do controle social no processo de gestão do benefício promovendo a acessibilidade por ser um sistema online disponível para

consulta pública, buscando também a melhoria da gestão dos dados de cadastramento do CadÚnico (BRASIL, 2014).

A qualidade da gestão do PBF nos Estados e municípios é muito importante para o repasse de recursos federais, para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do programa. O Índice de Gestão Descentralizada- IGD consiste em um instrumento para medir a qualidade da gestão do PBF e para analisar se cada ente federado está cumprindo com suas atribuições. É através do IGD que são alocados os recursos para os estados e municípios, quanto maior este índice maior o repasse. O IGD varia entre zero e 1, são consideradas a qualidade dos dados de cadastramento do CadÚnico, o número de famílias cadastradas, o acompanhamento das condicionalidades pelos municípios, para o estabelecimento do IGD (BRASIL, 2014).

Existem ainda o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), os quais consistem no acompanhamento da gestão do PBF centralizando nos estados e municípios, com o intuito de melhorar a eficácia da gestão e alcançar um IGD favorável para o repasse de recurso federal. A gestão por parte dos municípios é fundamental, já que são estes que atuam como instâncias executoras do PBF.

O processo de cadastramento e de acompanhamento das famílias é de suma importância para a qualidade da gestão do PBF. O CadÚnico é uma ferramenta central do programa, servindo para mapear os territórios com maior vulnerabilidade social, para coleta de dados sobre a situação das famílias, além de ser fundamental para concessão de benefícios e para o acompanhamento das famílias cadastradas.

### 1.3 CADASTRO ÚNICO

O cadastramento das famílias para que tenham acesso ao benefício do PBF é feito através do CadÚnico. O CadÚnico consiste em um sistema de coleta de dados, em forma de formulário para entrevistas socioeconômicas, é o instrumento através do qual os gestores (federal, estaduais e municipais) tem a possibilidade de mapear os locais onde a população têm um índice maior de vulnerabilidade, e com isso selecionar as famílias beneficiárias do PBF e de outros programas e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2014).

O CadÚnico foi criado em 2001 e regulamentado em 2007 através do Decreto nº 6.135. O cadastramento das famílias é fundamental dentro de um SPS que busca focalizar os benefícios e serviços socioassistenciais. O PBF usufrui dos dados coletados pelo CadÚnico referentes à “renda, gastos e ativos; estrutura domiciliar; composição familiar; escolaridade e inserção no mercado de trabalho” para selecionar as famílias que serão beneficiárias do programa (BRASIL, 2014).

Cada município realiza o cadastramento das famílias pelo CRAS, e estes são responsáveis pela busca ativa das famílias que vivem em situação de vulnerabilidade e risco. Esta busca ativa consiste na identificação dessas famílias através do mapeamento do município, possibilitado pelo trabalho intersetorial, realizado através de informações das áreas da saúde, educação e dos demais serviços sociais. Depois de identificadas, estas famílias devem ser cadastradas e encaminhadas para os serviços. Através da busca ativa, é possível aumentar o alcance dos benefícios e a melhoria na situação socioeconômica das famílias atendidas.

O CadÚnico é um importante instrumento de coleta de dados, porém é utilizado de maneira limitada que acaba por não desempenhar seu papel ideal no PBF, já que a maioria das informações socioeconômicas declaradas pelas famílias cadastradas não são levadas em consideração na composição da renda per capita e, conseqüentemente, na seleção das famílias beneficiárias.

## 1.4 OS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família atua diretamente no combate à fome e as suas causas estruturais, que geram a exclusão social e na garantia da segurança alimentar dos brasileiros em três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional; e um grande mutirão contra a fome, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os ministérios.

O PBF se constitui como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que atendem famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00).

O valor do benefício pago às famílias é constituído por variáveis utilizadas para compor a parcela mensal. Essas variáveis são baseadas no perfil das famílias registradas no Cadastro Único. Entre as informações consideradas, estão: a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes e nutrizes.

Segundo o MDS, a regulamentação do Programa estabelece os seguintes tipos de benefícios:

- **Benefício Básico, no valor de R\$ 89,00**

Pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00).

Benefício Básico: R\$ 89,00;

- **Benefício Variável de 0 a 15 anos: R\$ 41;**

Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.

- **Benefício Variável à Gestante: R\$ 41;**

Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição.

Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês.

A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.

- **Benefício Variável Nutriz: R\$ 41;**

Concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição.

Pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

Os benefícios variáveis, acima descritos são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único.

- **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: R\$ 48;**

Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes.

- **Benefício para Superação da Extrema Pobreza: calculado caso a caso;**

Transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Por fim, o valor do benefício depende das informações do Cadastro Único. A composição familiar e a renda declarada determinam o valor do benefício da família. Desta forma, é possível haver duas famílias com a mesma composição, recebendo benefícios de valores diferentes. Isto porque a renda e a composição familiar determinam o valor do benefício.

## 1.5 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF tem como propósito da imposição de condições para acesso remeter-se ao fortalecimento e ampliação do acesso das famílias usuárias do programa aos direitos sociais básicos como educação, saúde e assistência social, objetivando por meio das condicionalidades realizar a identificação das condições de risco social as quais as famílias possam estar submetidas e como enfrentá-las. Conforme Ximenes (2011, p. 12):

Pretende-se com as condicionalidades reforçar o acesso das famílias beneficiárias às políticas de educação, saúde e assistência social, promovendo melhoria das condições de vida, bem como levar o poder

público a assegurar a oferta desses serviços. O adequado acompanhamento das condicionalidades possibilita a identificação de situações de vulnerabilidade no contexto familiar que interfiram no acesso aos serviços básicos a que as famílias têm direito, demandando ações do poder público no atendimento a essas situações.

Por meio das condicionalidades, segundo o MDS (2017), espera-se além da melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias do PBF, a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, uma vez que, ao terem acesso, por exemplo, a educação, crianças e adolescentes poderão ter condições de se qualificarem e ingressarem no mercado de trabalho, podendo assim, romper com o referido ciclo. Conforme o MDS (2008), Portaria nº 321, que regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, assegura-se que:

[...] no contexto do Programa Bolsa Família, busca-se com as condicionalidades reforçar o direito de acesso das famílias às políticas de saúde educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população beneficiária, assim como levar o Poder Público a assegurar a oferta desses serviços. [...] que o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações do Poder Público voltadas ao acompanhamento das famílias em situação de descumprimento. (BRASIL, 2008, p. 1).

Em conformidade com a referida Portaria, o MDS (2017), através destas exigências, procura incentivar as famílias ao exercício e acesso a programas básicos e, por consequência, garantir as mesmas, melhores condições de vida. Concomitante, cabe também ao Poder Público local, além de garantir os serviços de educação, saúde e assistência social, propiciar condições necessárias para que os usuários do PBF tenham acesso aos serviços ofertados e sejam acompanhados, caso estejam em situação descumprimento.

A gestão das condicionalidades do PBF ocorre através do monitoramento e fiscalização das famílias, pelos entes federativos, de forma a averiguar se as famílias usuárias estão cumprindo com seus compromissos.

A Portaria nº 321, de 29 de setembro 2008 ainda fala sobre a organização das condicionalidades, onde devem ocorrer de forma descentralizada, com articulação entre as políticas de Educação, Saúde e Assistência Social, além de



contar com a participação dos entes federados (União, Estados e Municípios) por meio de ações interligadas.

De acordo com a Portaria acima (2008, p.5), as famílias deverão ter conhecimento e orientação acerca dos seus direitos e deveres, cabendo aos responsáveis pela gestão do PBF no governo federal, estados e municípios, assim como as instâncias de controle social em suas respectivas esferas informar e orientar.

Outro aspecto que é importante destacar trata das responsabilidades de cada esfera de governo para com as condicionalidades. Desta forma, segundo o MDS (Portaria nº 321, art. 15. 2008) compete aos coordenadores estaduais do PBF:

I - realizar articulações com os gestores das políticas setoriais específicas para que seja realizada a coleta e o registro das condicionalidades previstas no Programa, quando o acesso ao serviço se realizar em estabelecimento estadual; II - atuar em cooperação com os municípios para garantir o registro das informações relativas às condicionalidades; III - apoiar os municípios localizados em seu território na realização da gestão de condicionalidades do Programa; e V - elaborar planejamento anual intersetorial do estado, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento e apoio das ações de gestão de condicionalidades do PBF e acompanhamento familiar.

Dessa forma, é de responsabilidade do gestor municipal a atribuição mediante os termos de adesão específicos assinados pelos municípios:

I - atuar em cooperação com os responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos; II - realizar as ações de gestão de benefícios, em decorrência do provimento do recurso administrativo de que trata art. 11 desta Portaria; III - notificar formalmente o responsável pela Unidade Familiar, quando necessário, nos casos de descumprimento de condicionalidades, sem prejuízo de outras formas de notificação; IV - analisar as informações sobre não cumprimento de condicionalidades e encaminhar as famílias beneficiárias do PBF, em situação de descumprimento, às áreas responsáveis pelo acompanhamento familiar e oferta dos serviços sócioassistenciais; V - elaborar planejamento anual inter-setorial do município, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e educação, para o desenvolvimento das ações de gestão de condicionalidades do PBF e de acompanhamento familiar. (BRASIL, art. 16.)

Os estados e municípios, além das atribuições impostas pela Portaria nº 321, art. 20, esta também impõe algumas proibições no que diz respeito às condicionalidades, as quais pode-se citar:

I - instituir outros efeitos relacionados às condicionalidades sobre os benefícios financeiros pagos às famílias além dos previstos nesta Portaria; II - instituir outras condicionalidades à família; e III - utilizar formas de comunicação humilhantes ou constrangedoras a respeito do descumprimento das condicionalidades.

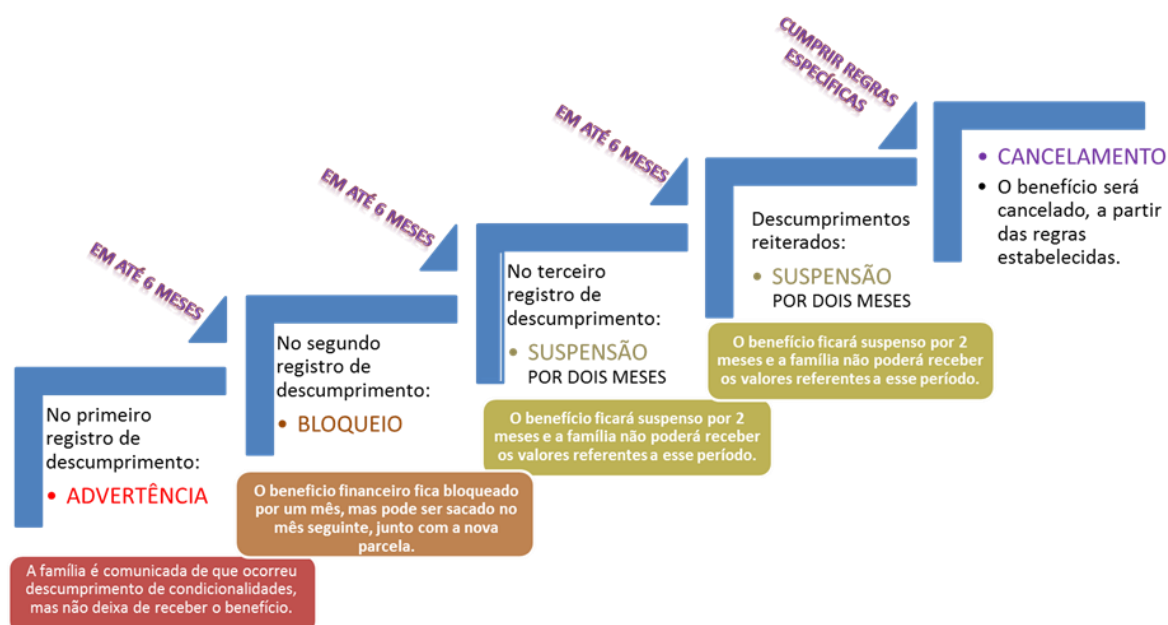
No âmbito nacional, o responsável pela articulação das ações da gestão dos compromissos do PBF é de responsabilidade do Departamento de Condicionalidades (DECON) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Enquanto aos Estados compete a responsabilidade pela coordenação em âmbito Estadual. Aos municípios, a competência é do gestor municipal do PBF.

Na educação é exigida às famílias a manutenção de frequência escolar de 85% de carga horária mensal das crianças e adolescentes de seis a quinze anos de idade, e de 75% para os adolescentes entre dezesseis e dezessete anos. Em relação à condicionalidade saúde, é cobrado às gestantes e nutrizes o acompanhamento pré-natal e a assistência ao puerpério, buscando proporcionar o desenvolvimento de uma gestação mais segura e promover cuidados com a alimentação e saúde do recém-nascido, há ainda, para as crianças de até sete anos de idade, o comparecimento para vacinação, conforme calendário nacional, e o acompanhamento do desenvolvimento infantil. Por fim, a área de assistência social tem como exigência de contrapartida para as famílias com crianças e adolescentes de até quinze anos de idade, com histórico de trabalho infantil ou em risco de envolvimento, a frequência de 85% da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) (BRASIL, 2012).

Dessa forma, o acompanhamento familiar permite identificar os motivos que impedem as famílias de cumprirem as condicionalidades do programa, e ao mesmo tempo a busca por soluções. O descumprimento por parte dos beneficiários não é tido primeiramente como um fato passível de punição, mas sim como um indicador de vulnerabilidade das famílias que não as cumprem. Nesse sentido ganha importância o monitoramento do Programa com ênfase nos indicadores que permitem averiguar a eficiência do próprio Estado em garantir as condições para que os beneficiários possam cumprir com as condicionalidades, compromisso este compartilhado das famílias e do poder público para a superação da pobreza.

O programa é o eixo estruturante a partir do qual, devem se agregar ações, programas e políticas complementares com vistas a articular as diversas iniciativas governamentais e não governamentais para combater as diferentes dimensões da pobreza. Os resultados de cada programa específico são condicionados e condicionam uns aos outros, fortalecendo a complementariedade das ações e levando ao conseqüente aumento da efetividade de seus programas e de seu impacto na vida das populações pobres (SEMINÁRIO INTERNACIONAL BOLSA FAMÍLIA: DOIS ANOS SUPERANDO A FOME E A MISÉRIA NO BRASIL, 2006, p. 12).

É importante ressaltar que a interrupção temporária dos efeitos sobre o benefício tem duração de seis meses, podendo ser ampliada pelo mesmo período, mediante solicitação e avaliação do município, se essa avaliação não for realizada, a família volta a receber sanções em casos de descumprimento de condicionalidades, conforme mostra a figura abaixo onde demonstras todas as ações até o caso de cancelamento do benefício:



Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>

Nesse sentido, o acompanhamento familiar é um processo essencial para a proteção das famílias do PBF, que se encontram em situação de vulnerabilidade social e requer, a realização de acompanhamento.

Um ponto importante em se tratar é em evitar o acomodamento e a dependência das famílias ao programa, criando estratégias para que os beneficiários

não se tornem dependentes do governo. A permanência das famílias, segundo Rodrigues (2008), deve ser de curto prazo, uma vez que existe um enorme contingente de pessoas a espera do benefício e também, que o programa seja apenas um mecanismo temporário de redução de danos, ao tempo em que possibilite elementos de autonomia financeira aos seus participantes.

## **2 OBJETIVOS**

Com o intuito de responder ao problema de pesquisa, foram delimitados os objetivos geral e específicos a seguir descritos.

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

O objetivo deste trabalho é analisar de que modo o cumprimento das condicionalidades de saúde do PBF em Campos Borges (RS) repercutiu para seus beneficiários no Município no período de 2013 a 2016.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Os objetivos específicos podem ser elencados em:

- Verificar os índices de cumprimento das condicionalidades no período de 2013 a 2016 no município de Campos Borges- RS;
- Comparar as condicionalidades do Programa Bolsa Família com os dados referentes ao Brasil no mesmo período;
- Identificar o percentual de habitantes abaixo da linha da pobreza no município de Campos Borges – RS;

### 3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O presente trabalho realizou um estudo quantitativo, com método descritivo-analítico com finalidade exploratória. Buscou-se atingir o objetivo geral proposto realizando uma análise documental e bibliográfica. Após a consolidação de um marco normativo e teórico, estabelecida no Capítulo 1, foram reunidos dados técnicos disponíveis no Portal do Ministério da Cidadania e juntamente com a gestora do Bolsa Família do Município de Campos Borges, onde foi detalhado aspectos fundamentais sobre o programa. No Capítulo 2 foram apresentados os objetivos do trabalho. Os dados foram coletados seguindo o critério de importância e atualidade, quais serão propostos comparativos essenciais para o trabalho. Essa pesquisa aconteceu no período de novembro de 2018 até abril de 2019.

As principais informações foram levantadas através de acesso a base de dados através de relatórios pelo site do Governo Federal vinculando com os sites do MDS, tendo como objetivo as informações referentes as condicionalidades do PBF, no período de 2013 a 2016 e a quantitativa de famílias em situação de pobreza e em extrema pobreza. Foi realizado também pesquisa através de outros textos principalmente da parte teórica e histórica para que pudesse fazer uma ligação de como era o programa e como é na atualidade.

Dessa forma foi realizada estudo dos dados sobre as condicionalidades de saúde e educação do Programa Bolsa Família levando em consideração os anos relacionados, se as famílias cumpriram dentro esse período tal contrapartida fazendo uma avaliação do programa quanto aos resultados trazidos, juntamente com os resultados das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no mesmo período.

Os dados coletados e organizados foram analisados interpretativamente em relação ao marco normativo e teórico estabelecido. A apresentação dos dados e sua análise são temas do capítulo seguinte.

Trabalhei como digitadora do Bolsa Família (PBF) no Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) do Município de Espumoso (RS) pelo período de dois anos e tive a oportunidade de conviver diretamente com famílias que eram atendidas pelo Programa naquele Município, conhecendo suas realidade e necessidades. Hoje

moro a mais de quatro anos em Campos Borges (RS) e vejo que também existe uma grande preocupação quanto ao tema. Neste último, dos 3.494 habitantes, 214 famílias (aproximadamente 643 habitantes) são beneficiadas pelo PBF, somando cerca de 13,59% da população.

## **4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Buscando atingir o objetivo maior do trabalho, neste capítulo abordamos as análises e os resultados dos dados do PBF, principalmente no que tange as condicionalidades da saúde e educação o período de 2013 a 2016 no município de Campos Borges – RS, juntamente com dados sobre a pobreza e extrema pobreza no município.

### **4.1 DADOS DO MUNICÍPIO DE CAMPOS BORGES – RS**

No Município de Campos Borges – RS há uma população de 3.494 habitantes, sendo que inseridas no Cadastro Único existem 552 famílias, e dessas, 214 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família o que resulta em aproximadamente 13,59% da população. O município recebe para IGD PBF valor R\$ 1.430,00 mensal. O valor médio do benefício recebido é de R\$ 177,88 por família.

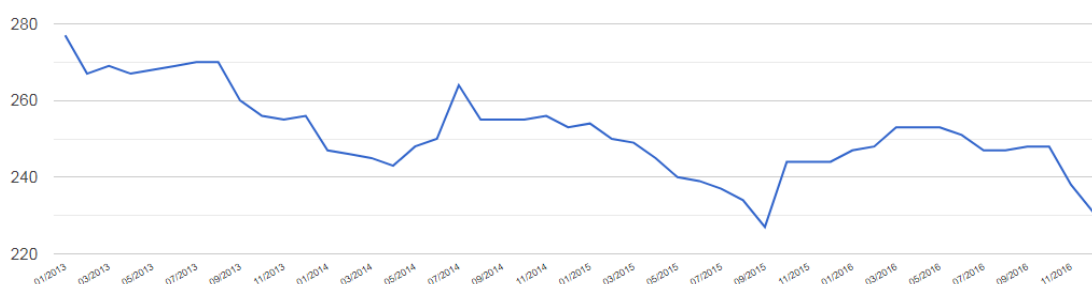
O cadastramento das famílias é realizado no CRAS e as atualizações são feitas de dois em dois anos, caso haja alteração na renda da família ou na composição familiar os mesmos devem atualizar o cadastro.

No Município a fiscalização é feita a partir de denúncias para a Assistente Social, caso a pessoa esteja recebendo indevidamente, ou seja, não esteja dentro do perfil estabelecido pelo programa é feita a visita domiciliar e orientado a família para que seja atualizado o cadastro. Pelo órgão federal é efetuado cruzamento de dados pelo próprio sistema e se a família estiver fora do perfil é cancelamento automaticamente o benefício.

Entre os anos 2013 e 2016 houve uma variação entre famílias beneficiárias, conforme gráfico, no ano 2013 havia 277 famílias beneficiadas e em 2016 passou a ser 231 famílias.



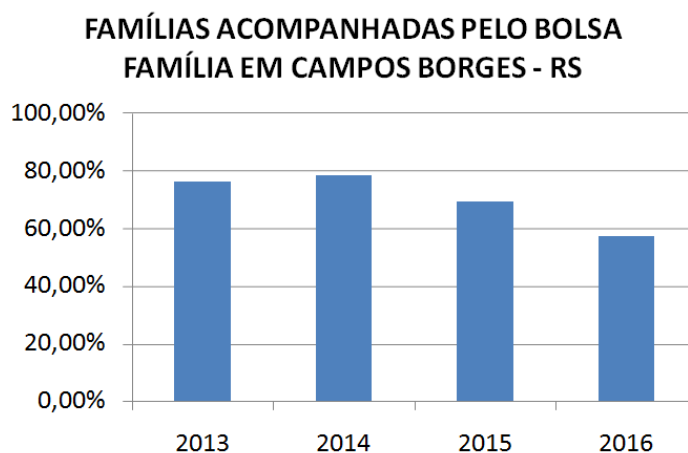
Gráfico I – Relação ano com quantidade de famílias beneficiadas no período



Fonte: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel/menu\\_painel\\_senarc/visaogeralpbf.php?chv=0.2144328059027063&mu\\_ibge=&p\\_ibge=430410](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel/menu_painel_senarc/visaogeralpbf.php?chv=0.2144328059027063&mu_ibge=&p_ibge=430410)

Dessa forma, as famílias que foram acompanhadas<sup>1</sup> pelo PBF também possuem índices variados, sendo que no ano de 2013 havia 76,31% das beneficiadas totalmente acompanhadas, já no ano de 2016 tal índice caiu para 57,14%.

Gráfico II – Percentual de famílias que foram acompanhadas pelo PBF no período.



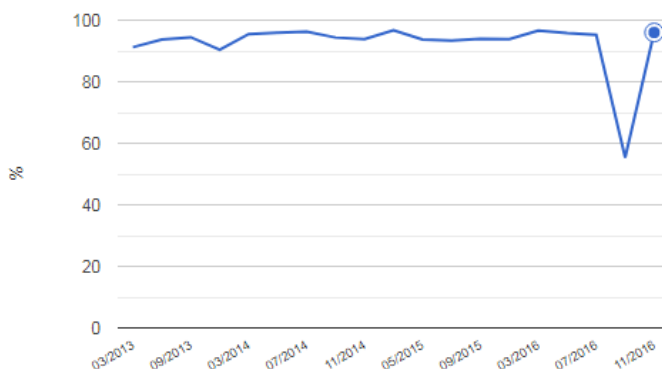
Fonte: Elaborada pela autora

Analisando os dados relativos ao percentual de famílias acompanhadas no Município de Campos Borges- RS, dados esses adquiridos através de relatórios, constatou-se que entre os anos de 2013 a 2016 houve uma redução no acompanhamento das famílias.

Quanto aos dados referentes as condicionalidades da educação ocorreu um aumento do acompanhamento entre o período de 2013 até 2016, do público de 6 a

17 anos, no ano de 2013 eram 91,22% e em 2016 subiu o índice para 96% de crianças acompanhadas.

Gráfico III - Acompanhamento das condicionalidades de educação - público de 6 a 17 anos (%)

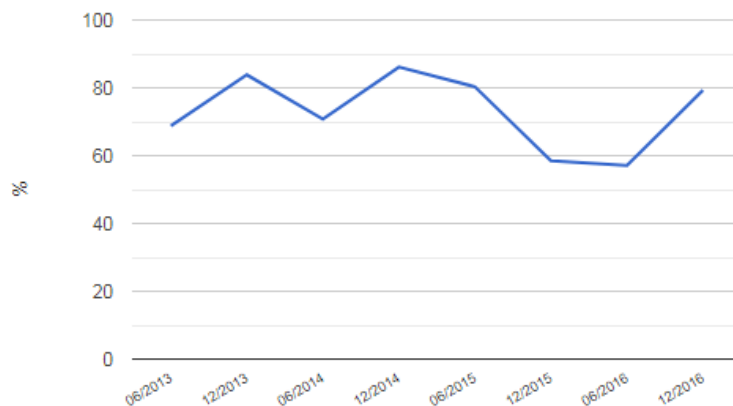


Fonte: MDS

Já referente ao índice do país, o município de Campo Borges está acima do nível nacional, pois em 2016 estava com acompanhamento na saúde de 92,13%, estando 3,87% abaixo do município.

No que tange a condicionalidade saúde, o acompanhamento de gestantes e crianças de 0 a 7 anos, em 2013 era de 68,81% e no ano de 2016 passou a ser 79,33%, ocorrendo assim um significativo aumento no percentual de cobertura. Em comparativo ao Brasil há uma diferenciação onde o país está com o índice em 2016 com 73,02% de acompanhamento, e assim, o município está acima do nível nacional.

Gráfico IV – Acompanhamento das condicionalidades de saúde - gestantes e crianças de 0 a 7 anos (%)

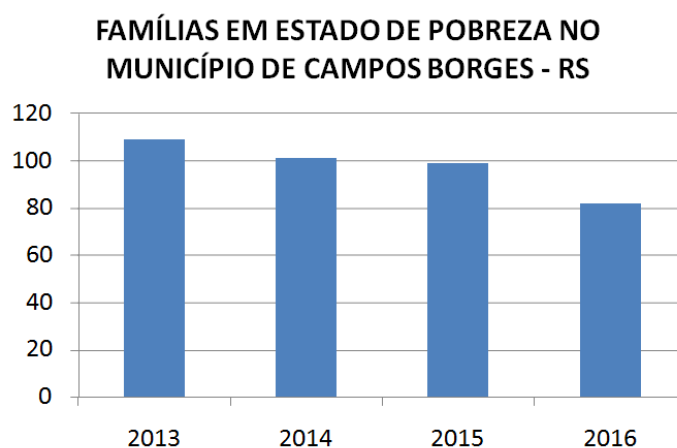


Fonte: MDS

Dessa forma, os dados apresentados das famílias que estão enquadradas e beneficiadas dentro do Programa Bolsa Família e as condicionalidades no Município de Campos Borges – RS pelo período de 2013 a 2016 estão todas acima da média nacional.

Em levantamento de dados junto ao MDS referente as famílias cadastradas junto ao Cadastro Único do Município em questão, nos anos de 2013 haviam em média 109 famílias cadastradas consideradas em estado de pobreza. Já em 2014 passou para uma média de 101 famílias, em 2015 para 99 e no ano de 2016 chegou a média de 82 famílias consideradas pobres, segundo o Programa Bolsa Família. Podemos verificar a queda pelo gráfico.

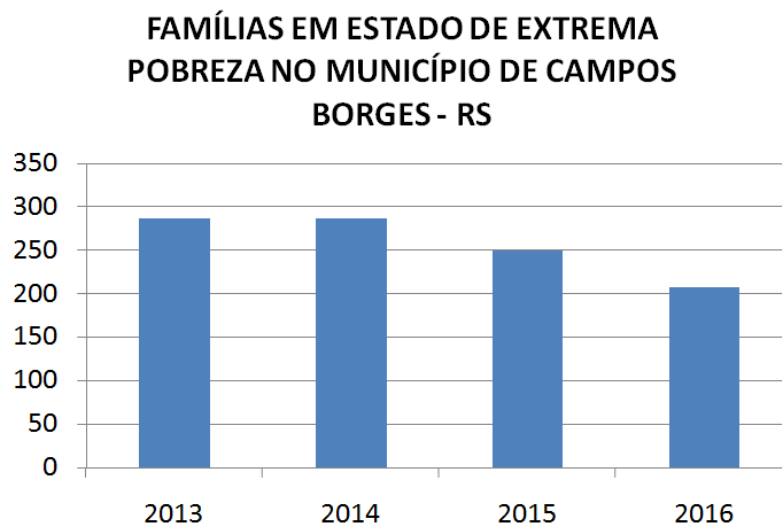
Gráfico V: Famílias cadastradas no Cadastro Único em Estado de pobreza no Município de Campos Borges - RS



Fonte: Elaborada pela autora

A mesma queda ocorreu nos casos das famílias cadastradas em situação de extrema pobreza no município, sendo que no ano de 2013 havia uma média de 287 famílias cadastradas como extremamente pobres no Cadastro Único e no ano de 2016 foram contabilizadas a média de 207 famílias, ocorrendo assim uma visível evolução da renda das famílias.

Gráfico VI: Famílias cadastradas no Cadastro Único em Estado de pobreza no Município de Campos Borges - RS



Fonte: Elaborada pela autora

Dessa forma, ocorreu uma queda no número de famílias dentro da margem de pobreza e extrema pobreza entre o período de 2013 a 2016 no município estudado.

#### 4.2 DISCUSSÃO DOS DADOS

Com base nos dados levantados sobre as condicionalidades do PBF e índices de pobreza, podemos fazer uma avaliação melhor sobre o acompanhamento das famílias beneficiadas.

Verifica-se que a condicionalidade educação tem maior evidência, exigindo da família um controle quase que diário sobre a presença dos filhos na escola. É necessário tomar o cuidado de não lançar sobre a criança a responsabilidade sobre o recebimento do benefício, mas que as famílias fiquem mais atentas a rotina das crianças que, em alguns casos, fingiam ir a escola e acabavam passando o período de aula na rua. Contudo, é importante que também a família não seja culpabilizada, pois, as questões que envolvem a evasão escolar são multicausais.

Percebe-se que (MACEDO, 2004), a participação das escolas na dinâmica operacional do Bolsa Família vem se limitando, quase sempre, ao controle da frequência dos alunos, ainda que o problema da qualidade educacional perpassa pela formação e atuação dos professores, pelo clima escolar - resultados das interações sociais e intelectuais entre alunos, professores e funcionários escolares - e pela gestão da educação, com ações claras e racionais de alcance de metas, monitoramento e avaliação do trabalho docente e de seus resultados junto aos alunos.

Dessa forma o PBF que visa o acompanhamento das crianças de 06 a 17 anos através de frequência escolar na escola, comprova que o Município de Campos Borges – RS possui 96% de suas crianças atendidas, em 2016, um índice acima da média nacional

Quanto ao acompanhamento da saúde das famílias, entre gestantes e crianças de 0 a 7 anos, no ano de 2016, chegou ao índice de 79,33%, esse também acima da média nacional no prazo determinado. Assim como o alto percentual de cumprimento do pré-natal para as gestantes, a vacinação para as crianças menores de sete anos também apresenta um resultado bastante satisfatório ao longo das vigências. Esses resultados demonstram que há um número pouco expressivo de famílias em situação de descumprimento das condicionalidades previstas, pré-natal e vacinação, o que demonstra uma considerável atuação das equipes na promoção das ações básicas de saúde.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da utilização da pesquisa documental, de referenciais teóricos e da observação realizada durante o período que trabalhei diretamente no Programa Bolsa Família e em conversa com a gestora do programa do Município de Campos Borges- RS, foi possível concluir que o programa de fato, tem sido considerado no contexto do sistema de proteção social brasileiro como um importante instrumento utilizado pelo poder público no enfrentamento à pobreza no país.

O problema da pesquisa foi concentrado na questão do cumprimento das condicionalidades, especificamente se aquelas estariam garantindo o bem-estar e oferecendo as condições necessárias para romper o ciclo da pobreza. O PBF exige das famílias beneficiadas o cumprimento de uma série de condicionalidades.

Algumas questões relacionadas ao PBF são de suma importância para analisar sua eficiência no combate à pobreza. Uma delas refere-se a questão das condicionalidades, no sentido de que o cumprimento das condicionalidades na educação por exemplo, possibilitará as famílias com crianças e adolescentes na escola, maior possibilidade de terem um retorno econômico no futuro devido ao grau de escolaridade. Porém, devemos analisar a qualidade de ensino que está sendo oferecida, isto é, se de fato essas crianças têm sido preparadas para um mercado de trabalho exigente no âmbito da formação educacional. Por mais que no Município de Campos Borges haja um bom índice de acompanhamento quando a esta condicionalidade, a qualidade de ensino deve ser uma prioridade.

Foi possível identificar também no que tange às condicionalidades de saúde no período avaliado que muitos avanços ainda deverão fazer parte da agenda governamental na área da saúde no município de Campos Borges, considerando a responsabilidade municipal pela organização da rede de atenção primária, e que neste cenário, as condicionalidades de saúde do PBF, são um importante meio de assegurar e garantir a atenção básica aos beneficiários.

Tal condicionalidade é feita por um tempo limitado e que não abrange a família como um todo. Pesas e medidas apenas não irá modificar a saúde das crianças, servindo somente para acompanhamento e controle da situação de nutrição e no caso das gestantes e nutrizes procura garantir o bom desenvolvimento do bebê e suas mães nesse período. Ocorre que existem outros problemas de saúde que

devem ser levados em consideração para dar condições às famílias de se desenvolverem para um processo de autonomia e emancipação, como, por exemplo, a saúde mental cujo acesso não é facilitado a uma parcela significativa dos membros da família que precisariam de acompanhamento, o que ainda não foi equacionado pelo Programa. A saúde mental deveria ser encarada de outra forma pelos gestores do programa, pois é ela que muitas vezes deixam as famílias em sofrimento e ainda mais vulneráveis, sendo de grande importância um trabalho com essas pessoas. Podemos citar que no Município de Campos Borges poderia ser realizado um trabalho em conjunto com o programa Federal NASF que conta com uma Psicóloga na Unidade Básica de Saúde, juntamente com uma Assistente Social e um Educador Físico, onde poderia ser realizado um trabalho em conjunto em prol dessas famílias procurando ir diretamente aos problemas que estão enraizados nas famílias.

Através do desenvolvimento deste trabalho, foi possível identificar que o SPS Brasileiro é insuficiente e não atende as demandas sociais na sua integralidade, resultando na centralidade desse sistema em um PTCR, no caso, o Programa Bolsa Família. Também foi possível compreender que os fatores condicionantes da proteção social no Brasil, ultrapassam as condicionalidades do PBF, e que existem muitos outros problemas sociais que limitam o acesso a direitos, como a dificuldade de acesso aos bens e serviços (de saúde, educação, transporte público, mercado de trabalho, etc) por parte das famílias beneficiárias, a precariedade dos serviços ofertados pelo Estado, a desigualdade estrutural que intensificam a situação de vulnerabilidade social.

As políticas de saúde e educação no Brasil hoje são marcadas pela precariedade e pela insuficiência, pois apesar de constituírem-se em políticas de garantia de direitos sociais, não se materializam como tais. Garantir o acesso a educação e à saúde não se esgota apenas na oferta desses serviços, conforme salienta Sposati (2011), é preciso afiançar meios para a promoção deste acesso, para a efetivação de um usufruto qualificado. Portanto, saúde e educação são direitos amplos e permeados por muitos determinantes, é preciso garantir transporte, infra-estrutura, alimentação, moradia, entre outros fatores, para que o acesso a estes direitos seja realmente efetivo. Centralizar a proteção social em um PTCR e responsabilizar a família e os indivíduos pela procura e cumprimento dessas

condições, é exigir que estes superem dificuldades sociais e estruturais das políticas sociais e da sociedade brasileira.



## REFERÊNCIAS

<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-INGO%20SARLET.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Alth, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. **Para superar o fracasso escolar**. Jornal de Brasília, Ed.03/10/2005. <[http://www.inep.gov.br/imprensa/entrevistas/para\\_superar\\_fracasso\\_escolar](http://www.inep.gov.br/imprensa/entrevistas/para_superar_fracasso_escolar)>. Acesso em 24/04/2019.

Banco Mundial atualiza valor da linha da pobreza para US\$ 1,90 por dia. **ONU News**. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2015/10/1527151-banco-mundial-atualiza-valor-da-linha-da-pobreza-para-us-190-por-dia>>. Acessado em 22 de abril de 2019.

BRASIL, **Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Lei 8080, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 26 de jan. 2019.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel/menu\\_painel\\_senarc/visaogeralpb\\_f.php?chv=0.2144328059027063&mu\\_ibge=&p\\_ibge=430410](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel/menu_painel_senarc/visaogeralpb_f.php?chv=0.2144328059027063&mu_ibge=&p_ibge=430410)> Acesso em: 26 de jan. 2019.

Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

BUARQUE, Cristovam. Bolsa-Escola: **História Teoria e Utopia**. Brasília: Thesaurus, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: CAPES: UAB, 2009.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2004.

COTTA, Tereza C. **Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto**. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

FEDERAL, Caixa Econômica. <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 26 de jan. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico**: século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. versão 3.0. CD-ROM.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). **Cidades**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/campos-borges.html?>> Acessado em 29 de abril de 2019.

LYNN Lynn, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda: nova face de proteção social?** São Paulo: Loyola, 2004. 225 p.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MEAD, L. M. “**Public Policy: Vision, Potential, Limits**”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MINAYO MCS. **O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde**. 9 ed. São Paulo: Hucitec; 2006.

MIOTO, Regina Célia Tomaso. **Família e Políticas Sociais**. In. MIOTO, Regina Célia Tomaso. In: *Tendências Contemporâneas da Política Social no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Centro Regional de Informação**. Disponível em: <<http://www.unric.org>>. Acesso em: 25 de jan. 2019.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Glossário da Pobreza e Desenvolvimento Humano**. In: Relatório do Desenvolvimento Humano 1997. Brasília: 1997. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr97/rdh7-1.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

RAULI, F. **Monitoramento das políticas públicas de Curitiba: uma avaliação crítica sob a ótica dos indicadores de desenvolvimento sustentável**. 2007. 182 p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Curitiba, 2007.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROCHA, Sônia. **O Programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.20, n.1, p 113-139, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas considerações em torno do conteúdo, da eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988**.

SCHWARTZMAN, Simon. **Programas sociais voltados à educação no Brasil: o impacto do Bolsa-Escola. Sinais Sociais**. Rio de Janeiro: SESC, nº. 1, Pág.114-145 (Maio-Agosto). 2006.

SENNA, Mônica de Castro *et al.* **O Programa Bolsa Família: uma nova institucionalidade no campo da política social brasileira**. In: *Revista Katálysis*. Florianópolis, vol 10. n. 1, p.86-94 jan/jun 2007.n

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI**. A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo. Cortez, 2012.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, ano 8, n16°, p.20-45. Porto Alegre, 2006.

TURATO ER. **Métodos qualitativos e quantitativos na área da saúde: definições, diferenças e seus objetos de pesquisa**. Rev Saúde Pública. 2005;39(3):507-14.

XIMENES, Daniel; AGATTE, Juliana. **A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa**, Inclusão Social, v. 5, n.1, p. 11-19, julho-dezembro 2011. Disponível em: . Acesso em: 2 dez. 2016.

Banco Mundial atualiza valor da linha da pobreza para US\$ 1,90 por dia. **ONU News**. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2015/10/1527151-banco>>

mundial-atualiza-valor-da-linha-da-pobreza-para-us-190-por-dia>. Acessado em 22 de abril de 2019.