

# AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA DE RENDA BÁSICA

Antônio Dimas Cardoso<sup>1</sup>

Vânia Cássia Miranda Mota<sup>2</sup>

## RESUMO

As condicionalidades são instrumentos primordiais de controle social para acesso e manutenção das famílias pobres no Programa Bolsa Família, instituído pelo Estado brasileiro. O repasse de recursos, por parte do governo, pressupõe obrigações aos beneficiários, prevendo-se penalizações àquelas que não cumprem as instruções normativas. No entanto, famílias vulneráveis socialmente desenvolvem estratégias peculiares de sobrevivência e, assim, assegurar acesso e permanência no Programa. No município de Montes Claros, no norte de Minas Gerais, numa das regiões mais pobres do país, os cadastros mantidos pelo poder público são deficitários, contribuindo para agravar distorções na operacionalização do Sistema de Proteção Social, o que, em algumas situações estudadas, aumenta os casos de vulnerabilidade social.

Palavras chave: *Famílias; Renda; Condicionalidades; Sobrevivência; Vulnerabilidade;*

## INTRODUÇÃO

Como se sabe, a definição de mecanismos institucionais de controle do Sistema de Proteção Social no Brasil persiste como um dos maiores desafios enfrentados pelos gestores do Programa Bolsa Família – PBF –, desde sua implantação, em 2003, a partir da decisão governamental de unificação das diversas modalidades oficiais de combate à pobreza, com o Estado elegendo formalmente as famílias em situação de vulnerabilidade social como “unidades de intervenção”, por meio da transferência monetária direta. Os debates sobre a construção de uma nova institucionalidade animam, principalmente, acadêmicos, gestores e profissionais do serviço de assistência social, país a fora, conjugando essas discussões com a legitimidade do projeto de implantação da Renda Básica de Cidadania (Suplicy, 2006), ora em curso, que pressupõe a universalidade e a incondicionalidade como forma de enfrentamento das desigualdades sociais. Portanto, as contrapartidas previstas nas normas do PBF ganham centralidade nas análises de especialistas, principalmente quando confrontadas com as

---

<sup>1</sup> O autor, doutor em Sociologia, integra o Departamento de Ciências Sociais e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros/Unimontes.

<sup>2</sup> A autora, pedagoga, é técnica do Governo de Minas Gerais e mestranda no Programa em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros/Unimontes.

dificuldades de operacionalização do programa nos municípios, cuja realidade pode contribuir para acelerar a transição para o novo modelo de transferência de renda.

As condicionalidades direcionadas às famílias beneficiárias do PBF, enquanto “agenda de compromissos”, conforme estabelece o governo federal, através de suas *instruções normativas*, na prática suscitam mais constrangimentos às famílias do que garantias de frequência escolar e participação em ações de políticas públicas. A realidade vivenciada pelas famílias, no cotidiano, exige dos usuários a construção de mecanismos próprios de acesso e permanência no PBF. Sendo assim, buscando compreender os desafios impostos pelas condicionalidades (especialmente no quesito *Educação*) do PBF, em uma região com precária oferta de serviços públicos, e com a renda per capita familiar em torno de um salário mínimo, analisamos a situação de famílias beneficiárias do Sistema de Proteção Social.

Nesse sentido, entendemos que os mecanismos adotados pelas famílias para assegurar acesso e permanência no PBF são múltiplos e voluntários. Nesse contexto de vulnerabilidade social, estratégias de sobrevivência operam racionalidades de apropriação, onde usuários são confrontadas com as condicionalidades do Programa. Podemos averiguar tais situações tendo como referência empírica a operacionalização do PBF em Montes Claros – cidade pólo da região norte de Minas Gerais, no Brasil. O município de Montes Claros está incluído entre os 258 do país habilitados na “gestão plena” do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

### **Perfil do PBF em Montes Claros**

O caso de Montes Claros é emblemático, visto que o poder público local, em geral, pauta seu discurso oficial considerando o PBF como paradigma de combate à miséria, sendo a contrapartida em educação e saúde condição fundamental de exercício da cidadania. Nessa perspectiva, a inserção social das famílias beneficiárias do PBF estaria associada à condição de cumprimento de metas estipuladas pelo governo e implementadas pelos gestores municipais (MDS, 2010). No entanto, o que se percebe é a ambivalência entre o discurso oficial e as práticas sociais. Os Centros de Referência e Assistência Social – CRAS –, responsáveis pela triagem e diagnóstico básico dessas famílias inseridas na central de cadastramento do Programa, cujos dados são

processados e encaminhados à Caixa Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, não conseguem agregar informações qualitativas das famílias referenciadas, muito menos assegurar satisfatoriamente, nos territórios, a intersetorialidade do Sistema de Proteção Social.

Com uma população de 363,227 habitantes (IBGE, 2010), Montes Claros computou, até maio de 2010, 37.744 famílias registradas no Cadastro Único de Benefício Social – Cad-Único –, do PBF, com renda per capita de até meio salário mínimo, sendo que, destas, 35.104 possuem renda per capita mensal de R\$ 137,00. Nesse montante, 17.283 famílias, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD (IBGE, 2010) – têm o perfil para recebimento do benefício. No entanto, o município atendeu, até meados de 2010, 18.272 famílias com a transferência direta mensal do PBF. Na principal cidade do semi-árido mineiro, a situação generalizada de pobreza apresenta-se com mais evidência na Vila Atlântida, onde, até maio de 2010, 575 famílias foram inseridas no PBF, recebendo mensalmente o recurso condicionado do governo federal.

Nessa área de periferia urbana, em Montes Claros, as famílias sobrevivem com renda per capita mensal de R\$ 140,00 por pessoa, recebendo até um salário mínimo mensal. A baixa escolaridade compromete sua qualificação profissional e acesso ao mercado de trabalho formal. A maioria ocupa postos de trabalhos precários, de baixa remuneração, insuficientes para manutenção dos seus custos domésticos. Essas famílias são compostas por relações majoritariamente monoparentais, sendo as mulheres mantenedoras do sustento dos filhos. Parte das famílias vive em casas “próprias”, com as demais ocupando moradias onde dividem com parentes mais próximos (pai, mãe, irmãos). Em total situação de vulnerabilidade social, a exemplo do que ocorre em várias cidades brasileiras, as famílias convivem em ambiente de risco, com falta infra-estrutura e oferta de serviços públicos de qualidade. O PBF remunera essas famílias de acordo com a categoria de pobreza que ocupam, ou seja, *pobreza* ou *pobreza extrema*, colocando-as como referência de atendimento prioritário. Todavia, gestores não conseguem incrementar, junto a esses grupos sociais, políticas públicas que possam efetivamente combater as desigualdades sociais.

Das famílias referenciadas na Vila Atlântida, 675 crianças e jovens de 06 até 17 anos foram matriculados nas escolas públicas do bairro, em 2010, sendo acompanhados

mensalmente pelos gestores municipais através da coleta de dados da frequência escolar. Ali, as famílias, em geral, tomam a iniciativa de matricular seus filhos em uma escola mais próxima de sua casa e, assim, poder usufruir do benefício que auxilia nas despesas domésticas e na alimentação diária. Nesse caso, não está em questão a qualidade educacional e o nível de aprendizagem do educando, mas, sim, a garantia de acesso ao PBF, o que não significa necessariamente negligência, por parte da família, em relação ao futuro do aluno. Na realidade, os indivíduos procuram alternativas de sobrevivência e de melhoria da sua condição de vida, tendo o PBF como uma renda “extra” ou como único rendimento. Caberia ao Estado, portanto, assegurar melhores condições de ensino, assegurando acesso de qualidade em qualquer escola pública.

A condição social na Vila Atlântida, em Montes Claros, demonstra que as condicionalidades do PBF podem se tornar ineficaz como forma de inclusão social, de conquista da autonomia e da emancipação do sujeito através de seus méritos. A autonomia é um processo subjetivo que demanda a participação do sujeito nas suas relações sociais, e nas suas redes de articulação com o outro.

É possível confirmar, na Vila Atlântida, que a inserção precoce no mercado de trabalho e o envolvimento dos adolescentes com os afazeres domésticos, de fato os afastam das escolas. Ao atingirem a faixa etária dos 14 anos, em geral, precisam de trabalho – em geral informal – para auxiliar suas famílias no complemento da renda e mesmo assegurar a sua própria sobrevivência, sendo os alunos obrigados a mudar o horário escolar para o período noturno; ou ingressando em projetos especiais de educação de jovens e adultos. A estratégia da família, então, é assegurar o recebimento do benefício, através da frequência diária do jovem na escola, mesmo reconhecendo que o rendimento escolar deverá ser insatisfatório.

No entendimento das famílias, a *educação* é um fator de mudança de vida dos filhos para que tenha acesso a melhores condições de vida. Sendo assim, a frequência escolar é importante, mas, paradoxalmente, também um complicador. Isso ocorre, por exemplo, quando os filhos adoecem e não têm condições de encaminhamento ao centro de saúde próximo, por conta das dificuldades operacionais de atendimento e número de vagas oferecidas a população. Ou seja, não há regulamente médicos especialistas, ou até clínico geral, para diagnosticar e atestar a falta na escola. Esta exigência em conseguir o atendimento e levar à escola o atestado que comprove o problema de saúde do filho e

justifique sua ausência nas aulas, acaba por representar um transtorno para tais famílias. Reclamam da cobrança do PBF em relação à escola e saúde dos filhos, sabendo da obrigação do poder público em ofertar os serviços públicos. Reconhecem que a falta de estrutura dos serviços no bairro é um impeditivo. Assim, são prejudicados no benefício porque não encontram atendimento, ou não são instruídos pelos órgãos de assistência social na justificativa dos problemas sociais enfrentados, além de como também pode acessar esses serviços. As famílias relatam a resistência que os profissionais dos serviços públicos têm em relação aos beneficiários do PBF, pois não se consideram bem atendidos quando necessitam de uma declaração escolar, por exemplo, para comprovar que os filhos estão inseridos no Programa.

Assim como ocorre em vários outros municípios brasileiros, é sabido que a baixa renda familiar contribui para o ingresso precoce de crianças e adolescentes no mundo do trabalho, basicamente o informal, o que certamente contribui para o aumento da evasão escolar, ampliando, inclusive, o universo de exploração da mão-de-obra infantil. Dessa forma, de antemão, a situação de vulnerabilidade social se reproduz. Ou seja, o futuro profissional dos jovens pode, desde já, ficar comprometido, visto que, pelos critérios de condicionalidades do poder público, ao completar 17 anos o adolescente perde o direito de receber uma ajuda complementar do PBF, o que aumenta a defasagem escolar, por idade e série. Nesse sentido, o que se constata é uma mera reprodução da precarização. No caso da Vila Atlântida, dentre as 575 inseridas no PBF, a maioria das famílias tem dificuldades de manutenção dos filhos nas escolas, por variadas razões, deixando-as inadimplentes junto ao PBF, comprometendo assim o repasse do dinheiro por parte do governo federal. Nesse caso, o critério de condicionalidade resulta em objetiva penalização às famílias, causando mais desconforto social.

As famílias acreditam que os gestores públicos poderiam investir mais na melhoria das escolas, construindo quadras, salas de informática, carteiras novas, possibilitando mais lazer. Essas medidas, segundo famílias consultadas, tornariam a escola mais atrativa para os alunos e, por extensão, para as famílias. Assim, os alunos teriam mais oportunidades de aprender a ler e escrever, tendo o conforto em está num espaço agradável. Essas mesmas famílias também referem o serviço de saúde como um complicador, principalmente pela morosidade e falta de profissionais no atendimento básico nos programas de saúde da família. Há muitas reclamações sobre a qualidade dos serviços prestados. Com tais deficiências, as famílias acreditam que “a cobrança” (condicionalidades) do PBF é preocupante e difícil de se cumprir, não porque não haja aceitação, mas por falta de possibilidades dos usuários do Sistema.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A reorientação das políticas públicas é um dos grandes desafios para a efetivação de garantias mínimas de vida digna para milhares de famílias em Montes Claros, em particular na Vila Atlântida. Deveria se dá considerando as condições cotidianas dos eventuais beneficiários das políticas públicas. O conhecimento do número de famílias beneficiadas pelo PBF em Montes Claros neste território propicia ao município diretrizes de formulação de projetos/programas complementares, que possam dar conta de suas especificidades culturais, possibilitando a identificação dos problemas vivenciados nesta região e trabalhando conjuntamente com vários setores na implementação de ações que minimize e melhore a situação destas famílias.

Os organismos públicos existentes nesta comunidade não conseguem acompanhar estas famílias de forma efetiva, seja em visitas domiciliares ou nos acompanhamentos e monitoramento dos grupos mais vulneráveis. A “escuta” dos usuários do PBF deve ser um fator de articulação para a reformulação desta rede de assistência. Esse diagnóstico possibilitaria os governos a conhecerem a população e sua vivência em comunidade, seus anseios.

No entanto, as famílias deste território, mesmo em situação de vulnerabilidade social, não são agentes passivos no contexto social. Reagem cotidianamente, à sua maneira, construindo elas próprias os seus modos de apropriação. No que pese a isso, as condicionalidades não asseguram, por si só, garantias de melhoria social, de acesso aos direitos básicos, da igualdade ou do reconhecimento do sujeito enquanto participante dos processos de mudanças sociais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [www.ibge.gov.br/catálogos/indicadores](http://www.ibge.gov.br/catálogos/indicadores). Acesso em junho 2010.

BRASIL. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) Avaliação de políticas públicas. Acesso em junho 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Legislação e Instruções. Disponível em [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia). Acesso em junho 2010.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de Cidadania. A resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM, 2006.